

TRANSFUGUISMO: Realineamientos y equilibrios parlamentarios

*Jean-Paul Vargas*¹

*Dennis P. Petri*²

I. Presentación

El interés del presente artículo es comprender y precisar conceptualmente el fenómeno del transfuguismo parlamentario, que desde un punto de vista simple y sencillo constituye el acto desde el cual un legislador renuncia a su bancada para sumarse a otra, o bien declararse independiente. Dependiendo del ángulo que se analice, habrá quienes consideran a los tránsfugas como traidores, o bien como defensores de sus principios y leales a los intereses de sus representados, aún sobre el sentir del partido político. Al final de cuentas, al analizar el transfuguismo estamos ante una erosión de las relaciones internas entre el parlamentario y su bancada, o entre éste y su partido político; reflejando así las presiones de la disciplina, cohesión y coherencia partidaria.

Los tránsfugas son mucho más que simples “traidores”, dependiendo de las justificaciones socio-culturales que motivaron su decisión de abandonar su bancada –o de intercambiarla por otra–, de los factores político-institucionales que incentivaron o permitieron sus permutas, de sus vínculos territoriales y de las implicaciones político-estratégicas de sus

-
1. Coordinador regional para Centroamérica y el Caribe de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico (Cortes de Aragón). Cursa el Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa de la Universidad de Castilla y La Mancha (España). Doctor con honores en Gobierno y Políticas Públicas y Máster en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Ha laborado y asesorado a diversas organizaciones internacionales en materia de políticas públicas, gestión parlamentaria, incidencia política, participación ciudadana y desarrollo local. Cuenta con una amplia trayectoria de investigaciones comparadas sobre los parlamentos de Centroamérica, así como diversos artículos científicos y libros publicados. Correo electrónico: jean_paulvargas@hotmail.com.
 2. Director Ejecutivo de la Fundación Plataforma C. Candidato a Doctor en Filosofía Política por la Universidad Libre de Ámsterdam (Países Bajos) y Máster del Instituto de Estudios Políticos (Sciences Po) de París (Francia). Como consultor se ha desempeñado en diversas organizaciones no gubernamentales y multilaterales en materia de reforma del Estado y políticas públicas, entre otros. Ha publicado varias investigaciones y artículos especializados, siendo sus temas de especialización: política comparada, gestión parlamentaria, diálogo social. Correo electrónico: dp.petri@gmail.com.

comportamientos sobre la representatividad –legitimidad– del Poder Legislativo y de las alteraciones de la gobernabilidad en su seno.

La presente reflexión parte del *¿cómo las reglas instituciones del juego facilitan la fragmentación del sistema de bancadas desde el fenómeno del transfuguismo?*, y el *¿cómo influyen los tráfugas en la formación o no de coaliciones para gobernar?* Estas interrogantes, abordadas desde un enfoque teórico-empírico pondrán sobre la discusión las posibles motivaciones político-institucionales que generan espacios para el surgimiento de los actores externos –outsiders– y sus efectos en la desestabilización del sistema de bancadas parlamentarias, pero particularmente en el *¿cómo de-construyen y redefinen las relaciones a lo interno del Poder Legislativo?*

Si se toma como punto de partida que la representación es producto de una relación en la cual el electorado define, escoge y autoriza a su representante, las relaciones de responsabilidad tienden a ser totalmente claras, pero al considerar que las listas electorales son diseñadas por los partidos políticos, se pone en fragilidad la condición de rendición de cuentas entre el representante y los representados. Sin embargo, ello asume un mayor nivel de complejidad, si además de lo anterior los representantes renuncian a las estructuras por las cuales lograron ser electos, es decir ante el surgimiento del fenómeno del *“transfuguismo parlamentario”*. Comprender el transfuguismo parlamentario es la propuesta central de ésta investigación, es decir explicar las razones que lo motivan, desde una perspectiva teórica y empírica aplicada.

Los factores explicativos del transfuguismo, como una expresión auténticamente política, son pródigos y a veces inextricables. La política no es estática pero está en constante evolución. La representación parlamentaria es dinámica: los parlamentarios cambian de opinión, aprenden y evolucionan en su pensamiento, son manipulados, toman decisiones en función de información limitada o de coyunturas cambiantes, etc.

¿Por qué los diputados, estando en el ejercicio de su mandato legislativo, cambian de bancada? ¿Cómo explicar los comportamientos tráfugas? ¿Qué consecuencias tienen estos sobre la representación y la agregación de intereses, así como sobre la gobernabilidad parlamentaria? Son las interrogantes que organizan de forma general la reflexión de éste artículo. Desde la perspectiva del derecho parlamentario y de un análisis neo-institucional comparativo y empírico, encontramos que hay un fuerte poder explicativo del transfuguismo en el juego de incentivos-restricciones que sale del

reglamento legislativo, de la ingeniería electoral, del sistema de partidos y de la cultura política subyacente. Si existe el transfuguismo, es porque el entorno institucional –formal e informal– lo permite, es decir que no lo desincentiva o al menos no lo restringe.

Comprender la crisis de los partidos políticos desde el fenómeno del transfuguismo parlamentario es dejar en evidencia la falta de disciplina y cohesión a lo interno de los grupos parlamentarios, pero sobre todo las relaciones de éstos con los partidos políticos, e incluso de ellos con la ciudadanía. Si bien, las causas político-institucionales y las relacionadas con las capacidades de liderazgo –credibilidad personal versus la credibilidad institucional– son factores explicativos cruciales, también lo es la capacidad de evolución de la ingeniería parlamentaria para adaptarse al cambio de los tiempos.

El presente artículo se estructura sobre tres ejes integrales: la dimensión conceptual del transfuguismo (a), sus factores explicativos a nivel formal e informal (b) y algunas recomendaciones como propuestas de reforma (c). Por tanto, el análisis se presenta en cinco secciones: la presentación sobre la importancia de conocer el fenómeno del transfuguismo (i), la interpretación político-institucional del transfuguismo, desde la cual se presenta una tipología para su análisis y se estudia la incidencia de la disciplina parlamentaria (ii).

Seguidamente se presenta los factores explicativos del transfuguismo abarcando principalmente los incentivos y restricciones, así como la cultura y la costumbre parlamentaria (iii). La agenda de propuestas de reformas reglamentarias que se formula, toma las consideraciones metodológicas e implicaciones institucionales de una mayor racionalización parlamentaria (iv). Finalmente se expone un breve apartado sobre las reflexiones pendientes, cuya finalidad es impulsar investigaciones y reflexiones futuras en la materia (v).

II. Interpretación político-institucional del transfuguismo

Pretender explicar la gestión parlamentaria es un ejercicio soberbio y posiblemente fatuo. La realidad del Parlamento es infinitamente más compleja que cualquier modelo analítico que intente simplificarla, porque constituye el espacio de interacción entre numerosas fuerzas y pasiones,

sujetos a influencias de distintos órdenes difíciles de identificar pero siempre relacionados dentro de la dinámica intangible del poder.

La dinámica parlamentaria es, en su esencia más sencilla, la suma de comportamientos individuales y colectivos superpuestos, contradictorios y siempre cambiantes, racionales e irracionales, en una permanente interacción que conlleva a resultados imprevisibles. Es, en otras palabras, la historia de la gente y de su relación con el poder, o mejor dicho, del poder sobre ellos.

Meditar sobre las dinámicas del poder desde los parlamentos –es el corazón de la política– constituye un intento para deshilar la compleja ecuación del proceso interminable y siempre sorprendente de la toma de decisiones. Por lo menos, el estudio del Poder Legislativo permite echar un poco de luz sobre las motivaciones de los actores parlamentarios, y avanzar hacia un entendimiento algo más profuso de las lógicas subyacentes que definen los comportamientos que se dan esta arena.

El parlamento es un observatorio idóneo para entender los comportamientos humanos en su forma más pura, siendo una arena donde se sueltan todas las expresiones que caracterizan a los seres humanos. El parlamento como espacio de interacción se destaca por ser un proceso constante de acomodación y de reorganización de alianzas y coaliciones políticas, sean estas permanentes o pasajeras, cuyas lealtades cambiantes obedecen a imperativos complejos y mezclados.

Sobre los partidos políticos – los actores clásicos – se ciernen mayores conminaciones y los recelos alcanzan proporciones apocalípticas. La mayoría de los estudiosos aciertan al señalar las principales causas de su descalificación una visión auto-referencial y autista de los partidos políticos. Sin embargo, las explicaciones institucionales sobre las causas coyunturales y estructurales de esta crisis de representación y agregación de intereses de los partidos políticos no son suficientes, estamos ante un déficit democrático del Estado, pero aun así, la política importa.

El empoderamiento de los grupos de presión es una de las múltiples consecuencias de la debilidad de los partidos políticos. Sin embargo los mismos colectivos sociales tampoco escapan a esta crisis de representación y agregación de intereses, mostrando en ocasiones su incapacidad o falta de voluntad real por articular intereses sociales y de federar a diferentes sectores en una agenda social común

Éste empoderamiento de los colectivos sociales en la esfera de lo político y de las políticas públicas ha generado una reconfiguración y realineamiento de relaciones de poder, pues son ahora los colectivos sociales quienes en ciertas temáticas y ciertos momentos logran ejercer un papel protagónico como jugadores sociales con poder de veto formal e informal. Es decir, Costa Rica se encuentra experimentando dinámicas de una oposición extraparlamentaria quien tiende a matizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Si bien, en muchas ocasiones la oposición extraparlamentaria ejerce una fuerte presión hacia la agenda del Poder Ejecutivo, la praxis demuestra que no necesariamente ello va en sintonía o convergencia con el comportamiento de la oposición. De hecho en ocasiones el ejercicio de la oposición social tiende a generar presiones contra la misma oposición parlamentaria. Por tanto, las modalidades de ejercicio de oposición son variables y cambiantes, en función del tema y del contexto, pero los partidos políticos ahora tienen que competir con otros actores cuya representatividad y legitimidad cada vez es más alta.

Ante esta crisis de la representación y de la representatividad, los hacedores de la política han aprovechado los detonantes de la conflictividad social como una justificación para la introducción, de una forma a veces precipitada, de un cierto número de reformas institucionales, de reformas electorales, e incluso justificar la generalización de prácticas participativas y deliberativas que en ocasiones aseguran un ejercicio efectivo de la ciudadanía, pero que en otras ocasiones vienen a incrementar la insatisfacción y el vacío hacia lo político y hacia la política.

En la constante redefinición y modernización en que se encuentra el Estado, para crear mejores expresiones de legitimidad de ejercicio, las políticas públicas y las formas en que éstas son definidas constituyen un elemento fundamental para el éxito de las mismas. Si bien, en la actualidad, la definición de la política pública no solo pone el acento en la interacción entre objetivos y resultados, sino también en el proceso por medio del cual se identifican dichos objetivos –de la agenda y del programa–, y la definición y decisión de las acciones para emprenderlas. No obstante, en la práctica se suele premiar la eficacia del proceso sobre las demás variables, con lo cual se debilitan entre otros, las dinámicas de decisión y los mecanismos de control, restando así credibilidad a la forma por la cual se construye y decide la política pública.

En esta compleja dinámica de interacciones, surge el transfuguismo un fenómeno que incide directamente en la redefinición y recomposición de las fuerzas parlamentarias, incidiendo directamente sobre los niveles de fragmentación, dispersión de las bancadas y por ende afectando o beneficiando la construcción de mayorías o minorías legislativas. A efectos de una mayor comprensión se debe esclarecer una definición sobre los diversos tipos de transfuguismo y en una segunda instancia la injerencia de la disciplina parlamentaria.

2.1 *Transfuguismo: una tipología para su análisis*

El transfuguismo parlamentario se define como la acción de *“ubicarse voluntariamente en una posición representativa distinta a la pretendida por el partido o formación en cuyas listas se presentó ante los electores -que será un grupo autónomo de denominación específica si los resultados electorales lo hacen posible y, en su defecto, otro grupo asimismo de denominación específica si unen sus electos a los de otra formación (...)- bien desde el inicio del desempeño del cargo público representativo bien posteriormente a causa de un cambio de grupo”* (Tomás 2002, p.44).

La actuación del parlamentario por cambiar de grupo, no tiene siempre la misma significación, ya que se pueden identificar tres grandes tendencias: a) el transfuguismo puro, en el sentido de que hay un cambio de grupo parlamentario por parte del legislador, b) las prácticas constituidas como préstamos parlamentarios, situación que es propia cuando el reglamento legislativo determina un número necesario de escaños para la conformación de las bancadas parlamentarias y por ende una bancada decide prestar a uno o varios de sus legisladores para la conformación de un bloque que será estratégico en la definición de alianzas y apoyos en la conformación de mayorías, y c) el sistema de cambios compensatorios, cuya actuación responde a una estrategia de balanceo en la aritmética parlamentaria, en el sentido que ante una situación de transfuguismo puro, la bancada decide enviar a un grupo de tráfugas para que se integren a esa misma bancada y nivelen las relaciones de poder a lo interno de ese grupo, procurando que dicha reconfiguración de fuerzas no afecte el status quo (Tomás 2002, pp 31 -79).

También pueden identificarse casos en los cuales la actitud del parlamentario se da antes de asumir su mandato constitucional, como otros cuya actuación se produce durante el ejercicio del mismo. Por tanto, surge

la necesidad imperante de articular con mayor claridad conceptual los tipos de transfuguismo que se pueden dar en un sistema político, particularmente desde el modelo del sistema presidencial.

Los efectos se dan en dos niveles complementarios: a) la estabilidad en la articulación de acuerdos y b) el carácter de la representación parlamentaria. El primero tiene mayor auge en situaciones en las cuales el Ejecutivo no cuenta con mayorías absolutas en el pleno –la mitad más uno de los escaños–, pues la volatilidad de las afinidades de los legisladores tiende a minar el respaldo de las negociaciones dadas entre las bancadas, ya sea que dichos acuerdos se han gestado entre las bancadas de oposición, o bien entre algunas de estas con el bloque del partido de gobierno.

Tampoco puede obviarse que el control de la agenda parlamentaria se encuentra parcialmente limitado por la capacidad de prevenir las reacciones de las partes sobre ella, en particular por el actor que la establece – actor definidor de la agenda –, que buscará la mayor probabilidad de alcanzar sus intereses en una sumatoria de reglas de juego formales – reglamento interno legislativo –, como del comportamiento político entre los actores, aún cuando ello lleve implícito desmembrar a la oposición y promover el surgimiento de tránsfugas, al menos desde la modalidad de diputados independientes.

Tsebelis (2006, p. 48) afirma que para la estabilidad democrática – en este caso parlamentaria – es necesario que los actores identifiquen y conozcan los puntos ideales de todos los demás, a efectos de poder introducir propuestas con posibilidad de consenso. Esta suposición tiende a ser imposible cuando hay altos niveles de transfuguismo en un sistema político, pues sus agendas estarán en función de sus intereses particulares o sectoriales, falta de una propuesta político-ideológica, o inclusive porque la cantidad de éstos cambia tan rápidamente que una fracción debe renunciar a sus propuestas originales antes de verse disuelta, o porque ya no tiene el número de legisladores necesarios para ser fracción.

En cuanto al carácter de la representación parlamentaria, el principal efecto es una alteración de la decisión del electorado por su representante, en especial cuando las listas de selección son cerradas, de forma tal que la representación parlamentaria es alterada y se modifica el principio de mayoría, con especial atención cuando el voto tránsfuga es determinante para una decisión o no relevante de la agenda política nacional.

El transfuguismo parlamentario puede ser reflejo de una débil institucionalización del sistema de partidos políticos, cuyo principal punto visible es la crisis de disciplina y cohesión interna. Como efecto directo en la aritmética legislativa se da la alteración en los niveles de fragmentación, lo cual a su vez distorsiona el ejercicio e intensidad de las funciones del Parlamento.

Al darse un impacto del transfuguismo parlamentario en la dimensión político-electoral es importante conocer el comportamiento y los motivos de los actores para la toma de esa decisión. No obstante, una limitación metodológica será la sinceridad del actor, por lo cual resultará difícil comprender a profundidad las causas de dicha actuación, y sólo se podrá registrar el discurso formal asumido por el legislador, al menos en los casos en que ello se ha dado. Entre las razones más frecuentes esgrimidas por los legisladores tránsfugas destacan conflictos de intereses entre la posición del partido y la representación del electorado, conflicto ideológico con una postura tomada por la bancada –entre la posición partidaria y la toma de decisión de la bancada–, excesiva disciplina de partido que deja poco margen de actuación al legislador en lo individual, así como problemas de relacionamiento al interno de la fracción.

En los parlamentos donde se experimentan altos niveles de fluctuación entre sus bancadas, uno de los principales efectos teóricos lo constituye la pérdida de confianza popular, pues el la institución no puede garantizar un ejercicio efectivo de la representatividad como agregación de intereses, pues las condiciones de volatilidad envuelven el proceso decisional bajo un manto de absoluta incertidumbre; en particular cuando el reglamento legislativo faculta a cierto umbral de minorías para entabrar el principio de la mayoría legislativa. Si el transfuguismo se da de forma aislada y poco frecuente en un mismo período constitucional, su impacto en el poder parlamentario no experimenta profundas alteraciones, siempre y cuando la magnitud del pleno no sea muy pequeña, pues el efecto de un tráfuga no depende sustancialmente de cuál es su peso relativo en el seno legislativo como del grado de institucionalización del sistema de comisiones permanentes.

A efectos de elaborar una tipología parcial sobre el transfuguismo, se asume como punto de partida que la explicación de un objeto histórico en los hechos, implica la selección dentro de la multiplicidad del dato empírico y de las infinitas relaciones que ligan a cada uno de sus elementos con otros, también infinitos, dado que la totalidad de las relaciones de causa y

efecto de las que depende la ocurrencia de un fenómeno son conceptualmente inagotables³.

Es entonces que a través del estudio de casos, como expresión particular de una realidad parlamentaria compleja, multicausal e infinita, se podrá acercarse a una serie de fenómenos políticos en su condición concreta para ser decodificados y coadyuven en la construcción de una tipología parcial del transfuguismo en sistemas presidenciales unicamerales.

Weber (2001, p. 79) sostiene que el concepto típico-ideal pretende guiar el juicio de imputación; es decir, no es una hipótesis, no constituye una exposición de la realidad, pero quiere proporcionar medios de expresión unívocos para representarla⁴. Es mediante fórmulas conceptuales típico-ideales sobre el transfuguismo que las variables político-institucionales asumen su visibilidad y permiten identificar y orientar posibles propuestas de reforma parlamentaria, por la vía de la confrontación de lo empírico con el tipo ideal, a efectos de canalizar mejor estos fenómenos, según el modelo de ingeniería parlamentaria deseado.

“La validez objetiva de todo saber empírico descansa en esto, y sólo en esto: que la realidad se ordene según categorías que son subjetivas en un sentido específico, en cuanto representan el presupuesto de nuestro conocimiento y están ligadas al presupuesto del valor de aquella verdad que solo el saber empírico puede proporcionarnos”. (Weber 2001, p. 99)

“(…) la formación de conceptos mediante la aplicación paradigmática del hecho particular como representante típico de un concepto abstracto, es decir, por lo tanto, como un medio de conocimiento, y, por el otro, la inclusión del hecho particular como eslabón, es decir como fundamento real en una conexión real y, por lo tanto, concreta, me-

3. “La explicación se restringe, por lo tanto, a una serie finita de elementos, determinada en cada caso sobre la base de cierto punto de vista, y de este modo se desarrolla siguiendo una dirección particular de relaciones entre los fenómenos, abstractamente aislada de las otras direcciones posibles de investigación”. (Rossi 2001, p. 23)
4. “Se los obtiene mediante el realce unilateral de uno o varios puntos de vista y la reunión de una multitud de fenómenos singulares, difusos y discretos, que se presentan en mayor medida en unas partes que en otras o que aparecen de manera esporádica, fenómenos que encajan en aquellos puntos de vista, escogidos unilateralmente, en un cuadro conceptual en sí unitario. Este, en su pureza conceptual, es inhallable empíricamente en la realidad: es una utopía que plantea a la labor historiográfica la tarea de comprobar, en cada caso singular, en qué medida la realidad se acerca o se aleja de ese cuadro ideal”. (Weber 2001, p. 79-80)

diante aplicación –entre otros– de los productos de la formación de conceptos, sea como medios heurísticos, sea como medios de exposición (...). Contiene también el único sentido correcto en que es posible caracterizar a la historia como ciencia de realidad. Pues los elementos individuales de la realidad entran en consideración para ella –no otra cosa, en efecto, puede querer significar aquella expresión–, no como medio de conocimiento, sino precisamente como objeto de conocimiento; y las relaciones causales concretas, no como fundamento cognoscitivo sino como fundamento real”. (Weber 2001, p. 123)

Para la construcción de la tipología, se parte de una supuesta diferencia con otras investigaciones similares (Tomás 2002)(Fernández 2003), pues se considera que un legislador que abandona su partido político aún cuando no se integra a otro partido es tráfuga, pues se ha dado una transformación vital y fundamental en su carácter originario. Tomás (2002) restringe su concepto cuando se da una incorporación explícita de una bancada a otra, que si bien podría considerarse como transfuguismo puro, es que aquellos legisladores considerados como independientes producen los dos efectos identificados como estructurales del fenómeno del transfuguismo: a) la estabilidad en la articulación de acuerdos y b) el carácter de la representación parlamentaria.

En términos generales y tomando en consideración supuestos como la decisión de abandonar o no el escaño, expulsión o renuncia hacia la bancada, opción de mantenerse en una modalidad de independiente o formar parte de otro fracción, se podrían considerar cuatro expresiones básicas del transfuguismo: i) falsos tráfugas, ii) tráfugas estratégicos, iii) tráfugas independientes y iv) tráfugas puros.

Los **falsos tráfugas** responden a la decisión del legislador para abandonar su escaño, ello puede ser por un interés personal en dejar la actividad política, para dar la oportunidad a otro miembro del partido en asumir el escaño, o bien, porque estando o no en el partido de gobierno, el Presidente ha invitado al legislador a asumir un puesto en su gabinete, o cualquier otro cargo estratégico en el Poder Ejecutivo. Este tipo se da por factores políticos más que institucionales, salvo en aquellos casos en los cuales al legislador la Constitución Política le impida asumir un puesto en el Gabinete – factor institucional –.

Se identifica como una especie de “falsos” porque el carácter de la representación cambia en tanto hay una modificación en el actor político,

pero dicha alteración se da en la esfera intra-partidaria, con lo cual se da una reconfiguración en las relaciones internas del bloque legislativo.

Los *tránsfugas estratégicos* son producto de una fuerte institucionalización en el reglamento interno del parlamento. Pueden asumir dos expresiones fundamentales: tráfuga por préstamo o tráfuga compensatorio. El primer tipo – tráfuga por préstamo – se da cuando el reglamento legislativo exige una cantidad mínima de escaños para la conformación de una bancada, al darse la situación en la cual a un partido político le falta uno o varios escaños para asumir el estatus de bancada, una fracción debidamente instituida decide prestarle los legisladores. Dicho préstamo responde a un interés político a efecto de consolidar un socio estratégico en los procesos de negociación y articulación de alianzas, y tiende a ser más común por parte de la bancada oficialista hacia partidos minoritarios bisagra, en situaciones donde el partido de gobierno carece de mayorías legislativas.

Los tráfugas compensatorios obedecen a un cálculo premeditado sobre el impacto generado en la estabilidad de los acuerdos políticos en situaciones donde se requiere un mínimo de escaños para conformar una bancada, en particular ante una situación de transfuguismo puro, el mismo partido u otro bloque decide expulsar a uno o varios de sus miembros a efectos de que estos últimos se integren al mismo grupo donde fueron recibidos los primeros, de forma tal que a lo interno del receptor de tráfugas puros se balanceen las posiciones de poder, al incluirse también a los tráfugas compensatorios.

Tanto los casos de préstamo como los compensatorios responden a una obediencia y disciplina absoluta del partido, pues dichos legisladores deberán abandonar su bancada y asistir a las reuniones y actuaciones de su grupo receptor, a efectos de lograr un tenue control partidario y cooptación de las decisiones de ese grupo receptor.

Los *tránsfugas independientes* son aquellos parlamentarios que han decidido abandonar su bancada y optan por mantenerse como independientes, amparándose en la inexistencia de una restricción parlamentaria que le obligue a formar parte de un grupo mixto. En esta situación se puede dar un déficit de institucionalización legislativa para tipificar el fenómeno del transfuguismo, en dos sentidos fundamentales: el primero, el papel de las bancadas en la gestión parlamentaria y luego, las potestades de funcionamiento del legislador independiente.

El análisis del papel de las bancadas tiende a ser fundamental a efectos de poder dilucidar la influencia de estas en la regulación y actuación que poseen en la definición de la organicidad parlamentaria, es decir, si sólo a través de ellas se logra el ejercicio de ciertas potestades contempladas en el reglamento legislativo, e incluso el acceso a instancias estratégicas como lo son la conformación pluripartidaria del Directorio Legislativo y la Junta de Portavoces.

Sobre el segundo punto, la dimensión del legislador independiente hace mención a cuáles son las potestades del legislador en su papel individual en términos generales, y cómo dichas potestades se modifican en el momento en que se asume el estatus de tráfuga, o de independiente. La existencia o no de un sistema de restricciones hacia el transfuguismo, o la posibilidad de que el parlamentario independiente pueda gozar de ciertos beneficios como si fuese jefe de bancada, pueden o no incentivar la proliferación del transfuguismo, en particular ante una débil institucionalidad del sistema de partidos y una sociedad altamente fragmentada.

El *transfuguismo puro* se constituye en aquellas situaciones en las cuales un legislador abandona su bloque y forma parte de otro diferente. No obstante, dicho movimiento se puede dar en tres grandes sentidos, de la oposición al gobierno a), de la oposición a la oposición b), y por último del gobierno a la oposición c).

Si bien en términos generales el movimiento se puede circunscribir a un giro de gobierno a oposición o viceversa, en muchos casos los flujos de un partido de oposición mayoritaria con una posición absolutamente contraria al gobierno pueden abrir margen a la renuncia de uno de sus legisladores a un partido bisagra que a su vez entra en coalición o negociación con el gobierno. Por tanto, la decisión del legislador de oposición de pasarse a una bancada bisagra, es una forma solapada de no evidenciar su disposición de apoyar a la fracción oficialista, asumiendo una fórmula de atenuación que le permite jugar políticamente con su entorno y a la vez quedar bien ante su electorado. Dicha decisión puede estar motivada por la búsqueda de una mejor carrera política con el partido que le ha acogido, o porque institucionalmente existe la prohibición de asumir un mandato como legislador independiente.

Los casos de legisladores que abandonan la bancada de gobierno para formar parte de una de oposición tienden a ser los menos frecuentes. Surgen por razones de disconformidad con la forma en que se manejan los

asuntos internos de la bancada, o por la manera de relacionamiento con el Poder Legislativo, siendo siempre el último recurso el abandono de la bancada, pero a su vez una de las formas más coercitivas para buscar las reivindicaciones internas.

El *Cuadro N° 1* sintetiza la tipología, haciendo mención expresa a los tipos, subtipos y definiciones conceptuales. Es un instrumento que reviste de importancia para el análisis comparado del comportamiento del transfuguismo, tanto entre períodos constitucionales como entre diversos sistemas presidencialistas.

Cuadro N° 1
Tipología parcial del transfuguismo

TIPO	SUBTIPO	DEFINICION
Falsos tránsfugas	Tránsfuga por agotamiento	Legislador(a) que por razones personales decide abandonar su escaño
	Tránsfuga por rotación	Legislador(a) que por razones personales o por línea de partido decide abandonar su escaño y darle la oportunidad al siguiente en la lista para ejercer el cargo
	Tránsfuga por	Legislador(a) que por razones partidarias carrera política decide abandonar su escaño y asumir un puesto en el Gabinete
	Tránsfuga no declarado	Un legislador(a) abandona su fracción, pero no a su partido político, siguiendo únicamente las directrices emanadas por la autoridad del partido político
Tránsfuga estratégico	Tránsfuga de préstamo	Un legislador(a) abandona su fracción por directriz de esta o de su partido, a efectos de que con su participación otros legisladores de otro partido político puedan conformar en una bancada parlamentaria
	Tránsfuga compensatorio	A un legislador por fidelidad a su grupo y a su partido se le exige formar parte de otra bancada o grupo mixto para contrarrestar la configuración de fuerzas a lo interno de ese subgrupo, o bien para que consiga atraer a cuantos miembros sean necesarios para restablecer el equilibrio original y favorable a su agrupación de origen

Tránsfuga independiente	Tránsfuga reivindicador partidario	Un legislador(a) abandona su fracción y su partido político para formar parte de un partido político que participó en el proceso electoral, pero que no obtuvo representación parlamentaria.
	Tránsfuga generador partidario	Un legislador(a) abandona su fracción/partido y forma parte de un partido político a crearse y que no participó en el proceso electoral.
	Tránsfuga independiente	Un legislador(a) abandona su fracción/partido y se autodenomina como legislador(a) independiente.
	Tránsfuga asociado (Grupo Mixto)	Un legislador(a) abandona su fracción/partido y por procedimiento parlamentario opta por conformar el grupo de legisladores mixtos.
Tránsfuga puro	Tránsfuga de Oposición Mayoritaria	Un legislador(a) abandona su fracción/partido y opta por integrarse a la bancada del principal partido de oposición.
	Tránsfuga de Oposición Minoritaria	Un legislador(a) abandona su fracción/partido y opta por integrarse a una de las bancadas de oposición minoritaria.
	Tránsfuga hacia la Bancada Oficialista	Un legislador(a) abandona su fracción/partido y opta por integrarse a la bancada de gobierno

Fuente: Elaboración propia.

2.2 *Transfuguismo y disciplina parlamentaria*

Sí se toma por válido el supuesto que a un mayor nivel de fraccionamiento legislativo se da una mayor pluralidad de actores en la toma de decisiones, y por ende más representatividad de las mismas, se constata que el reglamento legislativo de Costa Rica no hace una clara diferencia entre participación, representación y proporcionalidad, siendo ésta última dimensión la menos precisa en la ingeniería parlamentaria.

Al depender de la capacidad legislativa del tamaño del contingente legislativo del Poder Ejecutivo, el modelo de separación constitucional de poderes puede sustituirse por una complementariedad, dada las eventuales mayorías con las cuales Poder Ejecutivo puede obtener en los comicios electorales. Situación que en la praxis desvirtúa el sistema de pesos y con-

trapesos constitucionales, y en dónde las minorías parlamentarias suelen ser las más afectadas.

Sin embargo, ante contingentes parlamentarios del partido oficialista sin capacidad de asegurar un control formal e informal de la función legislativa, la necesidad por articular mayorías se convierte en una necesidad de sobrevivencia del Poder Ejecutivo. Situación que se puede complicar cuando el sistema de partidos denota altos distanciamientos político-ideológicos, sumado a la inexistencia de un adecuado sistema de incentivos institucionales para la generación de coaliciones. Ante ello, la dimensión política incide en la capacidad de minar los niveles de disciplina y cohesión partidaria.

Bajos niveles de disciplina si bien ofrecen alternativas de negociación, también afectan el grado de confianza del Poder Ejecutivo sobre los líderes de oposición, pues el desenlace de los pactos difícilmente podrá gozar de algún grado de certidumbre. Esta situación puede provocar a que el Poder Ejecutivo no tenga ni siquiera la habilidad para impulsar de una agenda mínima, o bien desarrollar un proceso de negociación para cada iniciativa. Pero si las bancadas se encuentran divididas a lo interno, mayores serán los interlocutores participantes – o que pretendan impulsar sus respectivas agendas – en la negociación parlamentaria.

Si el Poder Ejecutivo se encuentra en una dinámica de gobierno dividido, es decir un partido o coalición oposición con mayoría parlamentaria, un escenario de alta disciplina en el sistema de partidos podría traer dificultades para la generación de acuerdos interpartidarios, pues el partido de gobierno (en condición de minoritario) deseará mantenerse en los siguientes comicios en el poder, y la oposición (mayoría parlamentaria) buscará convertirse en gobierno en la próxima administración.

En el anterior escenario hipotético será más factible el transfuguismo de los partidos pequeños hacia el partido de gobierno, o bien, del mismo partido de gobierno hacia la oposición dominante a efectos de pretender permanencia de sus carreras políticas. Por tanto, si la disciplina parlamentaria se deriva de la expectativa de los legisladores por consolidar su carrera política dentro de su estructura partidaria, y si estos últimos carecen de sistemas de incentivos formales e informales para ello, el resultado será un sistema de partidos sin restricciones para la cooptación y generación de carreras políticas de tránsfugas, generándose así dependencias hacia estos para la permanencia en el poder.

Los incentivos por consolidar la carrera política se encuentran condicionados a las posibilidades reales de que el partido político del legislador pueda ganar la contienda electoral. De ahí que pueden existir incentivos para el transfuguismo legislativo motivados por trayectorias políticas personales, es decir el conseguimiento de **office**, parafraseando a Möller & Strom (1999) quienes identifican tres motivaciones generales de las decisiones de los dirigentes políticos desde los parlamentos: a) *policy*, b) *office* o c) *votes*.

En Centroamérica donde la reelección directa de diputados es permitida (con excepción del caso de Costa Rica), el transfuguismo puede intervenir por razones electorales. De acuerdo con la teoría de la elección racional, el transfuguismo puede motivarse por una estrategia de reelección personal, en los casos que el tráfuga hace el cálculo político de que el cambio de bancada le permitirá más **votes**. A diferencia de la disciplina partidaria, entendida como la capacidad de obediencia del legislador para votar un asunto en una línea determinada⁵, la cohesión parlamentaria responde a la afinidad a un tema particular o hacia un ámbito geográfico específico, lo cual puede ser un factor estratégico para aglutinar una coalición coyuntural o estructural, inclusive a nivel intrapartidario para cimentar las relaciones de disciplina partidaria. En este marco pueden evocarse aquellos comportamientos tendientes a influenciar el contenido de las políticas públicas – **policy** –.

En este marco, es válido evocar la importancia del *timing* del transfuguismo, como lo identifican Mershon & Shvetsova (2008). En una investigación empírica aplicada a siete países europeos y al caso norteamericano, concluyen que los tráfugas tienden a ser “castigados” electoralmente cuando el cambio de bancada ocurre al final de un periodo constitucional. Sin embargo, esta conclusión no implica que el electorado castigue de forma sistemática a los diputados tráfugas. Al contrario, el electorado a menudo tiende a recompensar a los tráfugas – volviendo a elegirlos – si el momento – *timing* – del transfuguismo se escogió de forma adecuada.

El hallazgo empírico central de Mershon & Shvetsova (2008) es el “*efecto de medio periodo*” – *midterm effect* –, el cual explica que los casos de

5. El concepto amplio de disciplina partidaria puede ser segmentado entre disciplina de partido haciendo una obediencia a las autoridades partidarias formales (directorio partidario) o informales (Poder Ejecutivo, en aquellos sistemas donde el presidente tiene prohibido asumir la dirección partidaria); disciplina parlamentaria (autoridades de la bancada legislativa); e incluso disciplina de facción (liderazgos intrapartidarios).

transfugismo tienden a darse generalmente después de un tiempo inicial para no ser considerados como oportunistas, pero no demasiado cercano a las elecciones, por la misma razón. Las tasas de transfugismo, en el modelo comentado, llegan a un máximo de forma “natural” a medio periodo. La hipótesis del “efecto de medio periodo” toma en consideración la importancia de las etiquetas partidarias y la anticipación del costo electoral potencial del transfugismo.

El modelo de Mershon & Shvetsova (2008) distingue además diferentes fases de transfugismo dentro del proceso parlamentario, como lo indica el cuadro siguiente: “Afiliación” (A), “Beneficios” (B), “Control de Políticas” (C) y “Elección” (E) (fase pre-electoral). La decisión de quedarse dentro de su bancada depende en función de estas fases generales. La fase “Durmiente” (D) es una categoría residual.

Cuadro N° 2
Fases del transfugismo en el ciclo parlamentario

Fase	Concepto	Factores de la operacionalización del transfugismo
Legislativa	A Afiliación: Los legisladores toman posesión y anuncian su integración a una bancada legislativa	Leyes electorales relativas a candidaturas independientes, reglamentos relativos a la conformación de bancadas y el comienzo del periodo legislativo.
	B Beneficio: Repartición de puestos estratégicos	Fuerza relativa del Directorio Legislativo, número de puestos estratégicos por repartir (presidencias de comisión, puestos en el Directorio)
	C Control de políticas: La elaboración de políticas y leyes domina la agenda legislativa	Reglas sobre los trámites legislativos (presentación de proyectos de ley, plazos de dictamen y aprobación, rol de la comisiones)
	D Durmiente: Todas las fases menos A, B, C, y E	Definición de otras fases (fase residual)
Electoral	E Reelección: Posicionamiento de los legisladores para las elecciones siguientes (incluyendo otras elecciones no legislativas)	Reglas sobre reelección, inscripción de partidos políticos, duración del periodo constitucional

Fuente: adaptación de Mershon & Shvetsova (2008).

En cierta medida, las fases identificadas del ciclo parlamentario se sobrepone a las categorías de análisis de Möller & Strom (1999), B correspondiendo a *office*, C a *policy* y E a *votes*. Sin embargo, como también los autores lo identifican, los legisladores pueden tener varias de estas tres motivaciones al mismo tiempo, y considerar la persecución de unos para alcanzar otros. Por ejemplo, el control de puestos estratégicos en el Congreso puede ser un objetivo en sí, como también puede ser un medio para ejercer mayor influencia en las políticas. Asimismo, tanto *office* y *votes* pueden constituir medios para obtener la reelección – *votes* –, y la reelección puede a su vez convertirse en un objetivo intermedio para seguir influenciando las decisiones que se toman desde el Congreso.

Desde éste enfoque, pueden reinterpretarse los casos de transfuguismo individuales a la luz de estas categorías analíticas, a efectos de comprender la incidencia de la disciplina parlamentaria. Ello porque la transacción entre objetivos a veces contradictorios, imperativos electorales, y oportunidades personales se dan en un contexto donde cada legislador tiende a maximizar sus beneficios personales.

El transfuguismo – voluntario – se dará en el momento que el legislador lo considere racional y oportuno para conseguir sus objetivos personales, arbitrando entre el corto y el largo plazo y escogiendo siempre el momento que considera más estratégico. Por tanto, puede argumentarse que el transfuguismo tiene una fuerte relación tanto con la disciplina legislativa como con la cohesión. Ahora bien, no existe una relación directa – automática – entre el transfuguismo y la disciplina parlamentaria; aunque puede darse la situación en la cual una bancada que se mantiene intacta a lo largo de un periodo constitucional, a menudo, sus miembros no siempre votan en bloque, y abiertamente tienden a manifestar su desacuerdo con las líneas partidarias.

En otras ocasiones, las discrepancias entre los parlamentarios y la disciplina partidaria se oculta con las ausencias de sus miembros disconformes durante la votación, sin que con ello se dé una escisión, pero sí una notable incisión en los temas de agenda. Sin embargo, de forma general puede decirse, con fundamento empírico, que a mayor indisciplina y por ende mayores probabilidades de transfuguismo. En cierto sentido, el transfuguismo puede considerarse como el caso más avanzado – extremo – de una actuación indisciplinada, o bien su consecuencia.

Es importante destacar los incentivos para el transfuguismo que pue-

de generar una bancada en la cual se impone una disciplina de voto muy rígida. Demasiada disciplina – una estructura demasiado coercitiva – puede tender – al menos en teoría – hacia mayores niveles de transfuguismo, puesto que la única estrategia posible para el desacuerdo será la renuncia a su fracción.

Desde la perspectiva de Albert Hirschman (1970), la estrategia del exit – en este caso el abandono de la bancada (transfuguismo) – se convierte en el único recurso que posee el diputado para expresar su desacuerdo en situaciones donde se le impide hacer el uso del voice, por la fuerte disciplina que se impone ya sea desde la jefatura de bancada, o desde las mismas élites partidarias. Por el contrario, demasiada poca disciplina puede a su vez también constituir un incentivo para el transfuguismo, ya que contribuye a debilitar la consistencia y representatividad de la bancada, y de esta forma ablandar el apego a la bancada. De esta forma, usando nuevamente la terminología de Hirschman, menoscabando cualquier sentido de **loyalty** de los diputados hacia sus respectivas bancadas.

Retomando el análisis de Vargas & Petri (2008), basado en Tsebelis (2002), las bancadas, al arbitrar entre las diferentes posiciones que la componen, tienen que conciliar, tan bien que mal, los imperativos de **estabilidad democrática** – libertad de conciencia, respeto del pluralismo – y de **estabilidad política** – disciplina en el voto –. Dicho de otra forma: a mayor estabilidad política, mayor inestabilidad democrática; e inversamente, a mayor estabilidad democrática, mayor inestabilidad política. Se requiere, entonces, de una habilidad de manejo político suficientemente desarrollada para poder mantener la unidad en la fracción parlamentaria, autorizando de forma estratégica comportamientos de indisciplina, sin que ello permita una anarquía igualmente nefasta para su unidad.

La rigidez de los reglamentos legislativos también influye en este sentido, facultando una cohesión mayor en la totalidad. Un aspecto importante es el poder – influencia – que tienen los jefes de bancada sobre los demás integrantes de su bancada – que este sea formal o informal, o, usando la tipología de Max Weber: legal-burocrático o carismática –. Asimismo, es clave tomar en cuenta la modalidad del voto en el Plenario, si este es nominal o no, público o secreto, individual o por jefe de bancada, y si el jefe de bancada expresa su voto antes de los demás diputados.

La disciplina y la cohesión partidaria se observa principalmente a través de la consistencia del voto – todos los diputados de la fracción votan

sistemáticamente en el mismo sentido – y la intensidad del transfuguismo. Sin embargo, en la mayoría de los países centroamericanos incluyendo Costa Rica, la organicidad parlamentaria no permite analizar el registro de votaciones por legislador, pues solamente se consignan en actas los votos emitidos de forma general⁶.

III. Factores explicativos del transfuguismo

El transfuguismo parlamentario constituye una especie de corto circuito institucional del sistema de gobierno, generado desde el seno del Poder Legislativo pero que a su vez puede llevar implicaciones positivas o negativas en las relaciones con el Poder Ejecutivo. Adicional a esa dimensión interna, existe una dimensión externa arraigada desde la correlación entre el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral.

Los entramados institucionales y políticos del sistema de gobierno se encuentran profundamente influenciados por el sistema de partidos y el sistema electoral. Un ejemplo de ello ha sido el carácter extra-institucional de las bancadas parlamentarias en su relación con las estructuras de los partidos políticos. No obstante, la organización partidaria y su influencia con sus parlamentarios no es homogénea, ni monocausal, depende de múltiples factores que van desde el tipo de organización partidaria, el engraje del sistema de partidos e incluso determinantes dados por la coyuntura política y la percepción del parlamentario sobre su carrera.

Por tanto, al analizar el transfuguismo desde el sistema de gobierno, en particular sus dinámicas parlamentarias, se requiere percibir al sistema como un conjunto de elementos institucionales y político-estructurales, cuyos componentes se encuentran incidiendo tanto en los comportamientos y resultados de los actores políticos como de las instituciones. La presente sección se avoca al análisis de los incentivos y restricciones al transfuguismo (3.1), la cultura parlamentaria a efectos de vislumbrar la institucionalidad informal del transfuguismo (3.2), y finalmente, el transfuguismo desde la perspectiva de la costumbre parlamentaria (3.3).

6. Aunque estudios como los de Vargas (2008) permitieron desde un análisis de casos específicos dilucidar el comportamiento de la disciplina y la cohesión de las votaciones a partir de un análisis detallado de actas, entrevistas y reportajes en periódicos, esto tiende a ser sumamente complejo y desborda el objeto del presente estudio.

3.1 Incentivos y restricciones al transfuguismo

Tal y como argumenta Alcántara (2002) los políticos importan, pues las acciones políticas están mediatizadas por el marco institucional establecido, se llegan a dar juegos cooperativos entre los actores instados por las reglas existentes, las diferentes estrategias terminan dominando el escenario, pero finalmente no hay proceso sin jugadores. Los políticos tienen una procedencia familiar, social, cultural y están marcados por procesos de socialización que tienen un serio impacto individual. Su militancia en un partido puede impactarles, pero ellos también afectan al partido. Algo similar les ocurre con otras instancias de representación o de gestión a las que les lleva su *cursus honorum*.

La principal consecuencia del transfuguismo es la erosión del sistema de representación en un período constitucional determinado, pero su frecuencia evidencia un problema estructural mayor: un debilitamiento del sistema de partidos políticos y una zona de tolerancia (racional o irracional) en la ingeniería parlamentaria, dada una combinación de incentivos de carácter político e institucional.

No obstante, acaso esa combinación entre el sistema de partidos y el sistema de gobierno (desde la escena parlamentaria) no se encuentran sumidos a las presiones de un sistema electoral que premia una representatividad de mandato político partidario sobre la voluntad libre del electorado, particularmente cuando las listas de elección de diputado no permiten ni siquiera una selección de preferencia a lo interna de las mismas e incluso los candidatos son impuestos por las élites partidarias.

Por tanto, al incursionar sobre el cómo la ingeniería electoral influye sobre el transfuguismo se debe someter a cuestión una redefinición de su enfoque que contribuya a esclarecer al menos conceptualmente *¿es el transfuguismo una actuación contra natura del sistema de partidos? ¿qué tipo de representación es la deteriorada por el transfuguismo? ¿quiénes son los ganadores o los perdedores con el transfuguismo? ¿acaso la priorización de los intereses del electorado no llevan a una separación del legislador y con ello a un descrédito del sistema de partidos? ¿permiten realmente ciertas prácticas de transfuguismo volver a la representación del electorado sobre el mandato partidario?*

Marenghi & García (2006, p.30) citando a Powell (2001), analizan que las investigaciones sobre representación desarrolladas en la última mitad

del Siglo XX se interesan por los vínculos que se establecen entre electores y político, pero desde perspectivas tan diversas que imposibilitan una verdadera capacidad comparativa. Este tipo de estudios pueden ser organizados en dos grandes bloques: los de representación procedimental y los de representación sustantiva.

Indican las autoras que lo primeros aluden fundamentalmente a la relación que se genera entre los votos y los representantes, poniendo especial énfasis en la proporcionalidad que producen las fórmulas electorales al traducir los votos en escaños, en la distribución geográfica de los sufragios y su relación con la magnitud de los distritos, y el número de partidos políticos que compiten electoralmente. Los segundos indagan en el vínculo que se establece entre las preferencias de los votantes y las preferencias o comportamientos de los representantes (Marenghi & García 2006, p. 30).⁷

Entonces, el transfuguismo parlamentario afecta la representación procedimental en tanto altera la recomposición de las relaciones de poder, las cuales pueden beneficiar o perjudicar las relaciones Ejecutivo – Legislativo, principalmente cuando el primero no cuenta con mayorías legislativas y se encuentra en situaciones de radicalización política sobre la agenda, dados los fuertes niveles de disciplina y cohesión partidaria. De esta manera, los legisladores tráfugas se convierten en una válvula de escape de presión política, por medio de la cual la fracción de gobierno articula débiles mayorías legislativas y mantiene un precario control sobre la gestión parlamentaria.

Dependiendo del análisis de casos, el fenómeno del transfuguismo puede ser también producto de un distanciamiento entre la disciplina de partido –*mandato partidario*– y los intereses del legislador. Desde esta óptica, el transfuguismo, aún como “corto circuito parlamentario”, representa un intento por restablecer la representatividad sustantiva. Por tanto, se debe considerar que las erosiones del transfuguismo se dan sobre la representatividad procedimental y sobre el mandato partidario exclusivamente.

7. “(...) por debajo de la institucionalidad formal que los caracteriza a todos como iguales, existen diferencias tan evidentes que no pueden pasar inadvertidas. El carácter específico de las reglas de juego y de las instituciones –o combinaciones de instituciones–, el legado histórico, los clivajes sociales, los incentivos que alimentan a los actores, la existencia de ciertos tipos de prácticas informales, por nombrar sólo algunos factores que pueden influir en la configuración de patrones de representación diferenciados, condicionan las percepciones de los legisladores acerca de cuál es su papel como representante” (Marenghi & García 2006, p. 33).

Desde la perspectiva histórico-empírica introducida por Nohlen (1999), el verdadero significado del factor institucional y la idoneidad de arreglos institucionales particulares dependen de la contingencia política, del cómo las estructuras sociales, basadas en un proceso de sedimentación histórica y cultural, influyen en un determinado modelo político (Monsalve & Sottoli 1999, p. 150).

Las reformas político-electorales deben mejorar la cooperación, la estructura y las relaciones institucionales entre los actores. Deberían fomentar las capacidades del sistema político para contribuir a mayores grados de representación, adecuadas relaciones entre los poderes constitucionales Ejecutivo-Legislativo, asegurando la estabilidad democrática como factor que garantice la sostenibilidad y la perdurabilidad de la reforma emitida. Uno de los elementos clave dentro de cualquier entramado institucional lo constituye el sistema electoral, que además de cumplir con el objetivo de la designación de los cargos que van a ejercer el poder político de una comunidad, tiene una serie de funciones más o menos explícitas que pueden ser sintetizadas en producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación (Vallés y Bosch 1997, p 16).

En este sentido, la ingeniería electoral ejerce un impacto sobre los partidos y sistemas de partidos en la medida en que determina las fuerzas partidistas que obtienen representación, así como su comportamiento en el ejercicio de sus actividades políticas, y en gran medida, la configuración de las relaciones entre los poderes constitucionales y las interacciones entre los gobiernos a nivel nacional y local.

Siguiendo la tipología elaborada por Nohlen (1999), el Banco Interamericano de Desarrollo (2006, p.42-43) clasifica los efectos teóricos de los sistemas electorales en tres funciones centrales: a) la representatividad, b) la efectividad y c) la participación. En el diseño electoral, una pequeña modificación de una de sus variables – la fórmula electoral o ajustando el tamaño de las circunscripciones, por ejemplo –, puede inducir a cambios considerables en cada uno de estos efectos teóricos.

La *representatividad* se refiere a los sistemas electorales en los cuales los grupos políticos ocupan escaños en una proporción prácticamente igual al porcentaje de votos obtenidos, situación ideal y teórica en la cual ningún partido está sub- o sobre-representando y donde inclusive partidos muy pequeños tienen representación parlamentaria. Los sistemas electorales de representación proporcional “puro” tienden a generar este efecto.

En sistemas electorales “óptimamente representativos”, el número de partidos tiende a ser alto, lo que dificulta la formación de mayorías y puede, aunque no necesariamente, inducir a una menor efectividad en el proceso de toma de decisiones. Un sistema electoral que promueve la efectividad implica una asamblea donde las fuerzas están concentradas facultando un alto grado de gobernabilidad. Este efecto teórico se asocia generalmente a sistemas electorales de tipo mayoritario.

La *participación* se refiere a la cercanía entre los electores y sus representantes, la “identificabilidad” de los representantes con su electorado. Ello tiene que ver con el sistema de selección de un candidato. Si se emplea un sistema de mayoría simple con circunscripciones de un representante, el efecto teórico tiende a ser de una alta participación. Si se emplea un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, la participación tiende a ser baja.

Es clave recordar que el sistema electoral no es neutro. Ejerce una influencia sobre el comportamiento y las estrategias de los electores y de los actores políticos, generando “efectos psicológicos”, a través de un sistema de incentivos y restricciones, formales e informales, o como lo presenta Sartori (1994) cuando expresa que “las constituciones son como máquinas” que operan con base en recompensas y castigos. Los sistemas electorales influyen entonces en la interacción entre los actores, y tienden a reforzar, absorber o corregir las asimetrías de poder que aparecen entre los procesos electorales.⁸

El sistema electoral perfecto no existe, puesto que todas las variables del diseño electoral tienen ventajas y desventajas. Algunos privilegiarán la representatividad y otros la efectividad o gobernabilidad, sobre-representando o excluyendo a ciertos movimientos políticos. Optimizando un principio necesariamente empeorará otros. Por ello, la capacidad del sistema electoral de estructurar el sistema de partidos no sólo depende de su efecto reductivo y/o desproporcionador, sino también del formato del sistema de partidos, pues afecta la incidencia que tiene el sistema electoral, lo cual se aprecia de forma clara cuando se cambia el formato del sistema de partidos debido a factores ajenos a los sistemas electorales.

8. La observación empírica comparada de las evoluciones de los sistemas electorales demuestra que las tradiciones culturales históricamente establecidas resultan difíciles de cambiar (Nohlen 1984)(Lijphart 1991). Las reformas electorales a menudo son incrementales y se inscriben dentro del sistema-tipo ya existente, haciendo modificaciones tímidas a la fórmula electoral o al tamaño de las circunscripciones. Rara vez se produce un cambio radical por el cual se intercambia un sistema electoral de representación proporcional por un sistema mayoritario o viceversa.

3.2 Cultura parlamentaria: la institucionalidad informal del transfuguismo

El fenómeno del “transfuguismo” – cambios de fracción durante el periodo legislativo – ha sido un rasgo característico de la vida política costarricense en los últimos periodos de gobierno. La importancia numérica del transfuguismo legislativo, y el impacto severo que ello tiene en la fragmentación parlamentaria; las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la organización interna de las relaciones de los parlamentos; la volatilidad del sistema de partidos, la alteración de las dinámicas coalicionales y la gobernabilidad democrática en su conjunto, llaman a **una regulación racionalizada del fenómeno**.

El transfuguismo parlamentario se define como aquellas situaciones en las cuales un legislador por diversas razones decide abandonar o es expulsado de su bancada legislativa sin renunciar a su escaño. En una visión más politológica, el transfuguismo se refiere a las evoluciones del sistema de partidos durante los periodos inter-electorales, es decir los cambios en la distribución de escaños parlamentarios que ocurren durante un periodo constitucional (Mershon & Shvetsova 2008). Este fenómeno puede ser el reflejo de una débil disciplina y cohesión partidaria. Como efecto no solamente altera el análisis y la medición de la fragmentación parlamentaria, sino que distorsiona la realidad y las posibilidades del control legislativo y político-parlamentario.

Los factores explicativos del transfuguismo legislativo no son fáciles de identificar, además de que difieren de una persona a otra. El transfuguismo legislativo puede motivarse por muchos factores diferentes. A menudo, la decisión de un diputado de abandonar – traicionar – al partido por el cual ha sido elegido es el resultado de un complejo proceso de arbitraje individual, que no necesariamente es racional.

Pueden identificarse dos grandes categorías de factores explicativos del transfuguismo legislativo: (a) los factores político-institucionales y (b) **los factores socio-culturales. Los factores político-institucionales** – el diseño institucional – al sistema de incentivos y restricciones, formales e informales que influyen en la interacción entre los actores, y tienden a reforzar, absorber o corregir las asimetrías de poder que aparecen entre los procesos electorales:

- Indudablemente, **el sistema electoral** tiene una cierta influencia

en la probabilidad de sus representantes políticos a ser tráfugas. Puede decirse que la ingeniería electoral ejerce un impacto sobre los partidos y sistemas de partidos en la medida en que determina las fuerzas partidistas que obtienen representación. El sistema electoral no es neutro en tanto que ejerce una influencia sobre el comportamiento y las estrategias de los electores y de los actores políticos, generando “efectos psicológicos”⁹.

- **El procedimiento de designación de los candidatos** a nivel interno de los partidos políticos también ejerce una influencia en la propensión de sus representantes políticos a ser tráfugas. Tal como se ha argumentado para los sistemas electorales, cuando los mecanismos empleados para la designación de los candidatos dentro de los partidos políticos son más propicios a la personalización – la identidad individual del candidato se vuelve más importante que la identidad de su partido –, ello indirectamente conduce a mayores niveles de indisciplina y de transfuguismo. Es de la responsabilidad del partido de seleccionar los candidatos más leales al partido.
- **El diseño institucional-reglamentario** del parlamento contiene factores explicativos claves del transfuguismo, puesto que de este emanan influencias que incentivan o bien restringen ciertos tipos de comportamientos.

En cuanto a los **factores socio-culturales** – relativos a la cultura política, es decir el sistema de valores vigente en una sociedad determinada – del transfuguismo, pueden evocarse los siguientes, entre otros elementos:

- Cambios de orientación ideológica – que estos sean verdaderos o fingidos –;
- Diversas estrategias de oportunismo político;
- La existencia de una cultura política tolerante y permisiva del transfuguismo;
- La institucionalización de los partidos políticos y el grado de identificación que tiene el electorado con “las etiquetas partidarias”;
- La influencia de los medios de comunicación;

9. Pueden tomarse en cuenta otros factores que también influyen en el comportamiento de los electores, los sistemas electorales mayoritarios (designación de un único representante por circunscripción electoral) así como los sistemas electorales de representación proporcional con listas no bloqueadas (posibilidad de voto preferencial) o abiertas (libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre las listas), tienden a ser más propicios a una personalización de las elecciones, y por lo tanto a comportamientos tráfugas. En cambio, sistemas de representación proporcional con listas cerradas, en teoría, suelen ser más propicios a la disciplina partidaria porque el orden fijo de candidatos implica que el elector tiende a votar por la lista en su conjunto – es decir por el partido – más que por candidatos individuales.

- Las oportunidades políticas de los legisladores (trayectorias políticas);
- Las características del sistema de partidos.

Puede defenderse el argumento que **el transfuguismo se da más por razones socio-culturales que por motivos meramente institucionales**. Sin profundizar en esta discusión, se toma como punto de partida que la identificación del juego de incentivos y restricciones para el transfuguismo desde la organización interna del Congreso contribuirá a identificar posibles remedios al transfuguismo. Desde la perspectiva de que de los marcos institucionales salen incentivos y restricciones, el marco reglamentario vigente ejerce una influencia sobre el comportamiento de los actores – en este caso, los diputados al Congreso – en tanto que el sistema de incentivos-restricciones define los márgenes de acción y el campo de oportunidades de los mismos.

3.3 El transfuguismo desde la perspectiva de la costumbre parlamentaria

Concentrándose en la perspectiva desde la costumbre parlamentaria del reglamento legislativo – institucionalidad informal –, esta sección pretende evidenciar los incentivos y las restricciones para el transfuguismo que se están directo o indirectamente incluidos en el marco legal vigente para la organización del trabajo parlamentario.

Este marco legal que define la organización del trabajo parlamentario tiene tres fuentes principales: (a) las normas legales escritas (según los casos: Reglamento del Congreso, Constitución Política de la República, Código Electoral, Ley de Partidos Políticos, etc.), (b) la jurisprudencia (pronunciamientos provenientes del Poder Judicial) y (c) la costumbre parlamentaria. Esta última categoría, que será el objeto de este apartado, se refiere específicamente al conjunto de prácticas no escritas – pertenecientes a la institucionalidad informal – que rigen la vida parlamentaria, incluyendo también a las decisiones de la Junta Directiva del Congreso.

Las prácticas informales de interlocución política de las bancadas legislativas, es decir la costumbre parlamentaria. Este análisis se basará en los recursos sobre institucionalidad informal que identificamos, en particular el desarrollo de las limitaciones políticas para el efecto de absorción. Como bien se ha evocado, pueden distinguirse tres actores distintos

dentro de la organización interna del Congreso: diputados considerados individualmente, bancadas legislativas y jefes de bancada. A cada actor institucional corresponden atribuciones específicas.

Todos los diputados de la República tienen los mismos derechos y atribuciones, pero para acceder a ciertos recursos institucionales y/o humanos, materiales y financieros, requieren organizarse en bancadas parlamentarias. En principio, todos los diputados forman parte de una bancada parlamentaria, salvo los casos excepcionales de diputados tráfugas, quienes decidieron abandonar su bancada parlamentaria. Para determinadas decisiones o procedimientos, la pertenencia a una bancada parlamentaria es requerida.

Para entender los incentivos para el transfuguismo es clave identificar, desde las tres fuentes que reglamentan la organización del trabajo parlamentario, *¿qué ventajas adicionales tiene un diputado para salirse de su bancada legislativa, en comparación con su situación anterior? Dicho de otra forma: ¿qué gana un diputado en términos institucional-reglamentarios al tomar la decisión de abandonar su bancada parlamentaria?* Para responder a estas interrogantes, se requiere identificar la totalidad de las atribuciones que tiene un diputado de la República, y compararlas con las atribuciones que corresponden a las bancadas legislativas. Este análisis permitirá identificar qué incentivos – políticos o materiales – tiene un diputado para abandonar su bancada y declararse independiente.

Las atribuciones – derechos, facultades, recursos – de los diputados pueden ser de dos tipos: (a) los “recursos institucionales” y (b) los “recursos humanos, financieras y materiales.” Por “**recursos institucionales**” se entienden los derechos que tienen los diputados de la República tal como quedan tipificados en el Reglamento del Congreso (derecho de voto, integración de comisiones, presentación de proyectos de ley, presentación de mociones, solicitudes de información, uso de la palabra, consultas de constitucionalidad, etc.), tanto en las comisiones legislativas como en el Plenario. Por “**recursos humanos, financieros y materiales**” se entienden las atribuciones administrativas correspondientes a todos los diputados de la República tales como asesores, implementos, oficina, viajes o de otro tipo.

La identificación de las atribuciones de las bancadas parlamentarias y de los jefes de fracción, en comparación con las atribuciones de los diputados tomados individualmente, permitirá determinar, entre otros, los siguientes elementos:

- *Los incentivos institucionales y administrativos que tiene un diputado para ser tránsfuga;*
- *Los recursos a los cuales un diputado solamente puede acceder si forma parte de una bancada parlamentaria;*
- *Los casos en que se otorga implícitamente a los diputados tránsfugas los mismos derechos que los diputados miembros de una bancada o jefes de bancada;*
- *La medida de la existencia de los tránsfugas altera la distribución de los recursos institucionales y administrativos dentro del Congreso.*

En primer lugar, puede mencionarse que la primera atribución – relevante desde una perspectiva política – de una bancada parlamentaria es la de poder designar su jefe. Dentro de las bancadas legislativas, el jefe de bancada tiene prerrogativas particulares, en tanto que representa a la bancada en las negociaciones con el Directorio y que tiene atribuciones institucionales específicas que le permiten influir en los procesos parlamentarios. La figura de jefe de fracción existe tímidamente en el plano formal, pero que tiene un gran palanqueo en el plano de la institucionalidad informal complementaria, es decir si no se reglamenta en todo caso, los jefes de fracción son el interlocutor de referencia del Directorio Legislativo.

En Costa Rica, donde la agenda legislativa es elaborada por el Directorio Legislativo en concordancia con los jefes de bancada, se garantiza a las minorías parlamentarias poder ejercer alguna influencia sobre el orden del día. Sin embargo, también puede interpretarse como un incentivo para el transfuguismo en la medida que los legisladores independientes pueden participar en ella. No obstante, aún ante la existencia de umbrales para la conformación de las bancadas en Costa Rica se evidencia que los incentivos formales reglamentarios no son suficientes para disuadir el comportamiento del transfuguismo, puesto que aún en el caso más prohibitivo como lo es el reglamento panameño, no logra evitar su existencia, aún cuando sean casos menores y sin grandes repercusiones sobre la recomposición de fuerzas.

El concepto de transfuguismo no se encuentra como tal tipificado en el reglamento legislativo. Dada la existencia de bancadas unipersonales y la figura de independientes se evidencia por ende un vacío de tipificación. Aun cuando en Costa Rica se ofrece la posibilidad de grupo mixto, lo cierto es que dicha instancia tiende a quedar en desuso en la práctica parlamentaria, así por ejemplo se refleja en el caso costarricense, puesto

que a final de cuentas, son los legisladores de los partidos minoritarios o aquellos independientes quienes asumen un papel estratégico en la conformación de coaliciones coyunturales para la construcción de las mayorías parlamentarias, especialmente cuando se mantienen tendencias de fragmentación y dispersión en las relaciones de poder entre las fracciones legislativas.

Los vacíos reglamentarios que se dan a lo interno del parlamento tiende a resolverse por “la costumbre parlamentaria” – efecto de compensación de las deficiencias de la institucionalidad formal por la institucionalidad informal – que es el resultado de prácticas enraizadas en el tiempo, a partir de decisiones del Directorio o bien “negligencias” u “omisiones” del mismo. El vacío reglamentario en la práctica da un alto margen de discrecionalidad – arbitrariedad – a la Junta del Directorio de la Asamblea Legislativa, y en particular a su Presidente.

IV. La agenda de propuestas de reformas reglamentarias

La efectividad de las reformas reglamentarias depende en gran medida de la existencia de una diferenciación clara entre las atribuciones de los diputados considerados individualmente por un lado y de las bancadas parlamentarias por otro. Ello tiene que pasar inevitablemente por la institucionalización de las bancadas parlamentarias, pues caso contrario el reforzamiento del modelo de diputado individual tendrá a reforzar los comportamientos del transfuguismo y el uso estratégico de ello como votos bisagra por parte de los partidos políticos dominantes.

Esto implica, por tanto, una definición clara de las modalidades y tiempos de conformación, así como las atribuciones asignadas, y particularmente su diferenciación con las dadas al parlamentario en su condición individual. Adicional a ello, se requiere además una clara tipificación hacia el transfuguismo y lograr una sintonía entre aspectos permisivos o restrictivos, a efectos de evitar por ejemplo las distorsiones políticas-institucionales que se dan en el caso de Costa Rica, donde se admiten fracciones unipersonales pero no la conformación de bancadas de tráfugas, aun cuando la práctica política ha sido permisiva dándoles participación con voz pero sin voto en la Junta de Portavoces de ese país.

El presente apartado se estructura desde las consideraciones metodológicas e implicaciones institucionales de una mayor “racionalización

parlamentaria" (4.1), y la identificación de algunas áreas y propuestas de reforma (4.2).

4.1 Consideraciones metodológicas e implicaciones institucionales de una mayor "racionalización parlamentaria"

Ninguna reforma reglamentaria será efectiva si ella no emana de un consenso político, pero sobre todo un convencimiento de su importancia y relevancia hacia la ingeniería parlamentaria por parte de los partidos políticos, especialmente en cuando hacer valer su adecuada implementación. Sin embargo, ello no es obstáculo para identificar al menos una agenda mínima para la discusión académica y política de lo que podrían ser dichas reformas, o al menos una apropiación clara del por qué ciertas reformas no son pertinentes para el sistema político. La pregunta sería entonces *¿cómo lograr los adecuados constreñimientos institucionales que la ingeniería parlamentaria requiere para canalizar el fenómeno del transfuguismo desde una combinación real de variables político-institucionales sin que ello genere desestabilización en la gobernabilidad y gobernanza a lo interno del Poder Legislativo como en sus relaciones con el Poder Ejecutivo?*

El ejercicio real de las reformas parlamentarias se encuentra a su vez condicionada por la fortaleza o no del modelo de grupos parlamentarios y particularmente la institucionalización de la junta de jefes de bancada o de portavoces. Una junta de portavoces institucionalmente fuerte puede erigirse como un contrapeso a las decisiones o resoluciones que unilateralmente asuma el Directorio Legislativo, con lo cual se contribuye a limitar los márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones.

Se ha evidenciado que muchos de los posibles dispositivos institucionales restrictivos al transfuguismo – en su mayoría de carácter indirecto dada la falta de tipificación de los mismos – tienden en la práctica política a ser atenuados por el manejo político de las decisiones y resoluciones de las Juntas Directivas Legislativas.

El conjunto de reformas reglamentarias tienen que ser consideradas desde sus efectos sistémicos potenciales, pues así por ejemplo es contradictorio la existencia de papeletas de votación basadas en listas cerradas y bloqueadas con la prohibición del mandato imperativo, situación que ocurre en Costa Rica. La falta de coherencia radica en un reconocimiento electoral del mandato partidario, pero en cuya gestión parlamentaria se

tiende a desnaturalizar esa relación política entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos.

La ingeniería electoral constituye un sistema de incentivos-restricciones que modula e influencia y los comportamientos del transfuguismo. El diseño electoral tiene repercusiones sobre la intensidad del transfuguismo, aunque sus efectos teóricos sean indirectos y no automáticos. Dicho de otra forma, el diseño electoral influencia el transfuguismo, pero no lo condiciona. Relacionar de forma mecánica ciertas disposiciones pertenecientes al sistema electoral sería por tanto exagerar sus efectos causales sobre los comportamientos de los legisladores. Además, el diseño electoral es solo uno de muchos factores influyentes en el fenómeno del transfuguismo.

Tal y como lo afirman Carrillo & Petri (2009) las reformas electorales deberían sistemáticamente tomar en cuenta sus impactos estimuladores potenciales sobre la disciplina partidaria y el transfuguismo. Carey (2008), en una revisión extensiva de los sistemas electorales de América Latina concluye que las reformas electorales incrementales han contribuido a elevar los niveles de fragmentación legislativa en algunos parlamentos de la región. Como una consecuencia directa, los legisladores se desconectaron de las estructuras partidarias nacionales – en particular de los líderes de los partidos – y tienden a ser más leales hacia sus electorados, es decir hacia sus circunscripciones. Como consecuencia, el *accountability* – la rendición de cuentas – de los legisladores individuales aumentó, pero ello indirectamente contribuyó a debilitar la unidad partidaria, socavando las bases del mandato partidario.

Haciendo una comparación regional, es clave observar que tiende a haber mayores tasas de transfuguismo en países que cuentan con sistemas electorales fuertemente territorializados. Por otra parte, la posibilidad de la reelección directa en los países centroamericanos también influye mucho en la naturaleza del transfuguismo.

Si bien, como se ha evidenciado durante el presente trabajo, el transfuguismo es producto de un proceso complejo de variables político-institucionales, que dependiendo de cada contexto social e histórico pueden asumir matices e intensidades diferenciadas. Sin embargo, pero al final de cuentas no se podrá obviar que ello es producto de una flexibilización activa o pasiva del diseño institucional; el primer tipo se da en situaciones en las cuales se dan vacíos institucionales, mientras que en el segundo caso

cuando a pesar de su existencia la combinación de otros factores institucionales o políticos limitan o minan las regulaciones establecidas.

Avanzar hacia un modelo parlamentario apto a las relaciones políticas actuales tomando en consideración la constante combinación de la estabilidad política con la estabilidad democrática es una apuesta hacia *"la racionalización parlamentaria"* capaz de fijar reglas de juego claras y adecuadas a las interlocuciones políticas de un contexto determinado. Situación que ha de partir del imperativo categórico de evitar una canalización permisiva del transfuguismo en detrimento de los grupos parlamentarios, particularmente porque ello tendrá como efecto colateral la desestabilización misma del sistema de partidos y por ende el problema de construcción de políticas públicas de estado sobre las políticas públicas de una administración particular.

Las reformas parlamentarias siempre serán intentos políticos dotados de una justificación técnica para incentivar o restringir ciertos comportamientos. Claro está, no se pueden proscribir los comportamientos humanos, y menos los comportamientos que nacen dentro de la arena parlamentaria.

La disciplina interna de los grupos parlamentarios es un factor analítico con una fuerte relación explicativa con el transfuguismo legislativo, como bien se ha argumentado en el desarrollo de la presente investigación. El grado de disciplina y cohesión de una bancada parlamentaria es un asunto distinto del marco institucional reglamentario, pues dichos aspectos se reflejan en los comportamientos colectivos de los legisladores. Por su parte el reglamento parlamentario constituye el marco general del cual emana el juego de incentivos-restricciones institucionales quienes condicionan la vida parlamentaria, en su dimensión formal y sus numerosas dimensiones informales.

Aunque tanto la disciplina interna de los grupos parlamentarios – que es esencialmente un asunto de cultura política – como el marco reglamentario – institucional – son complementarios para entender la dinámica parlamentaria y las actuaciones individuales y colectivas de los actores; constituyen aspectos medulares para entender el comportamiento del transfuguismo en un sistema político determinado.

El transfuguismo, se puede concluir, es en su esencia un comportamiento intrínsecamente político, pero se encuentra altamente condiona-

do a una combinación endógena y exógena de incentivos y restricciones institucionales, las cuales pueden o no amplificarse, incrementarse o atenuarse por la integración de variables de carácter político. Si bien el reglamento parlamentario determina la fuente de los aspectos endógenos, la ingeniería electoral constituye la fase exógena, siendo ambos factores cara y cruz de una misma moneda, que al final de cuentas se encuentra bajo el control del sistema de partidos políticos, la pregunta es entonces, *¿cuál es el grado de institucionalización de dicho sistema?, y ¿cuáles son los arreglos políticos e institucionales que el sistema de partidos asume ante el transfuguismo parlamentario? ¿bajo qué condiciones políticas e institucionales se hacen respetar esos arreglos políticos e institucionales? ¿puede la gobernanza institucional tolerar sacrificios en su ingeniería y reconfiguraciones en las relaciones de poder para facilitar una gobernabilidad parlamentaria que priorice la estabilidad política sobre la estabilidad democrática?*

Ante esta realidad no se podrá obviar que la arena parlamentaria es precisamente el enfrentamiento de ambiciones personales, argumentos ideológicos, líneas partidarias, agendas cambiantes, actuaciones racionales e irracionales, cuya sumatoria y múltiples aspectos extraparlamentarios son quienes le dan el sabor a la vida parlamentaria.

Comprender la disciplina parlamentaria desde el sistema de partidos, es entender el diseño de incentivos políticos que se dan entre los partidos de mayor presencia histórica, y aquellos que han surgido a la palestra política en los últimos procesos electorales. Es por tanto, entender la diferenciación de los mecanismos de democratización interna partidaria en un sentido amplia, enfocando el lente del análisis más allá de la simple forma de denominación de los candidaturas a los puestos de elección, es por ello, entender las relaciones internas de las fuerzas políticas y su tendencia en el sistema en general.

La disciplina también puede ser analizada desde un enfoque interpartidario, entendiendo la cultura política de negociación y construcción de acuerdos, pero sobre todo la capacidad de los interlocutores políticos para materializar dichos arreglos políticos. Al respecto vale la pena profundizar la comprensión sobre los tiempos que incentiva esos consensos, las metodologías, las fórmulas de seguimiento y la viabilidad-sostenibilidad de los mismos, sea tanto en temas medulares de la agenda política nacional, como en parámetros de comportamiento, es decir los llamados "pactos anti-transfuguismo."

Los acuerdos y códigos de conducta que pueden adoptar los partidos políticos para desincentivar el transfuguismo, que, independientemente de su alcance y de su eficacia, no pertenecen al ámbito del estudio institucional, pueden sin embargo considerarse como mecanismos “informalmente institucionalizadas” para suplir algunas deficiencias latentes de los reglamentos legislativos, o una cultura política demasiado permisiva para el transfuguismo. Contribuyen, indirectamente, a la reglamentación del fenómeno, a pesar de sus limitaciones intrínsecas por no ser vinculantes.

Estos acuerdos o códigos de conducta tienden a ser una respuesta que merece cierto grado de institucionalización aún dentro de la institucionalidad informal, sea porque su efecto de absorción a las reglas formales de juego pueden conllevar a costes de transacción política muy altos, entrar en contradicción con dispositivos institucionales y por ende entrar en un alto proceso de reforma parlamentaria, o simplemente su adopción suele ser más rápida que por la vía formal. Sin embargo, su cumplimiento siempre dependerá de la voluntad política de los actores.

En Costa Rica, los pactos inter-partidarios anti-transfuguismo no suelen ser una práctica abiertamente conocida, aunque tampoco se puede obviar un cierto consenso tácito para tolerar o generar una abierta inquisición parlamentaria a quienes por una razón u otra han dejado las líneas partidarias. La principal tendencia son los pactos intrapartidarias, que van desde una carta de compromisos éticos, hasta incluso la promesa de dejar el escaño ante una situación de conflicto abierto entre el actor y el partido político o su bancada, pero siempre al final de cuentas serán “una caja de pandora” cuyo resultado es absolutamente impredecible.

A efectos de desarrollar una serie de reformas para reglamentar o regular el transfuguismo, es imprescindible recalcar la existencia de un límite teórico – que en muchos casos también es legal – que es la titularidad del escaño por el diputado. Este último aspecto es función de la prohibición del mandato imperativo por un lado, y de la inviolabilidad de la libertad de asociación por el otro, constituyendo dos normas centrales de cualquier estado democrático.

Como se ha dejado manifiesto, la prohibición del mandato imperativo implica que un diputado elegido por un partido no puede tener por obligación de respetar siempre las directrices de su partido y de no traicionar a este – mandato partidario –, porque estaría en contradicción con su libertad y su carácter de representante de la nación, o según los casos, del pue-

blo. La inviolabilidad del derecho de asociación implica que los diputados, como cualquier ciudadano, tienen el derecho de integrar y abandonar los grupos que gustan.

En esta reflexión no se quiere entrar a la discusión filosófica sobre la naturaleza del paradigma representativo, pues no aportaría a esta discusión. Nos limitaremos a recordar que dicho paradigma, como ficción teórica subjetiva, no resuelve la relación problemática entre los representantes y los representados. En especial, el paradigma representativo como tal no constriñe si la relación entre representantes y representados es – o tiene que ser – directa o si puede realizarse por el intermediario de los partidos políticos.

Basta con señalar que la decisión del transfuguismo genera una fisura entre el principio de complementariedad parlamentaria de la representación y la representatividad, siendo en el primer caso la naturaleza de una elección por una determinada circunscripción electoral para representar los intereses generales de la nación, mientras que en la segunda dimensión es la capacidad de canalizar y convertirse en caja de resonancia de los intereses ideológicos-partidarios por medio de los cuales se canalizaron los votos y se llegó al puesto de representación. Por tanto, la esencia del transfuguismo es la actuación “contra natura” de esa necesaria complementariedad, pues si bien, se mantiene el factor de representación el abandono voluntario o involuntario de la fracción – en caso de desaparición o desintegración del partido político – representa la pérdida de la representatividad.

No es superfluo subrayar que el transfuguismo debilita la calidad de la democracia en la medida que deslegitima a los partidos políticos, como mediadores por excelencia entre los ciudadanos y las instituciones políticas. La democracia no puede existir sin partidos políticos, puesto que los partidos políticos expresan el pluralismo político, pero tampoco es posible imaginar un Parlamento que experimenta un realineamiento de actores, cuyos resultados electorales inciden cada vez más en un sistema multipartidista fragmentado, y los partidos dominantes se afianzan en la promoción de efectos reductores a la proporcionalidad política, minando así la necesidad de reconfigurar sus formas de interlocución política.

En cuanto a la reglamentación del transfuguismo – o mejor dicho la búsqueda de soluciones para limitar los impactos negativos de este fenómeno sobre la gobernabilidad parlamentaria – no puede desamparar el

imperativo de tratamiento igualitario de los legisladores. Siendo esta una afirmación expresamente normativa, se justifica en la medida que los representantes nacionales de un país lo son porque han sido elegidos por el pueblo, y por definición un diputado no puede atribuirse o ser atribuido más privilegios que otros. Atentaría contra el espíritu democrático el querer establecer alguna forma de tratamiento diferenciado de los diputados.

Toda reforma reglamentaria en materia del transfuguismo parte entonces de la búsqueda de un equilibrio institucional, donde la ecuación pasa entonces a estar dominada por la integración de actores, preferencias y procedimientos. Ante una alta pluralidad de actores el "status quo" será en el mayor de los casos el resultado matemático, siempre y cuando no se haya dado un aprendizaje histórico que sensibilice y modifique las preferencias de los actores para impulsar una reforma sustancial.

No obstante, aún cuando una perfecta alineación entre actores y preferencias se haya conjugado, siempre el factor institucional asumirá una posición privilegiada, pues al final de cuentas son las instituciones quienes regulan los conflictos de la sociedad y por ello su sobrevivencia. Si el procedimiento tiende a ser complejo y disperso, los actores optarán por reformas paralelas, es decir vía institucionalidad informal, salvo que la garantía de institucionalización determina la sostenibilidad de la transformación en la ingeniería parlamentaria deseada – o incluso ante la amenaza de una futura emergencia de actores estratégicos que alteren la reconfiguración de las relaciones de poder –.

Cuando el Parlamento se transforma de forma endógena – *modificación de las reglas de juego* –, deja de ser el mismo, con lo cual se modifican, crean o transforman muchas incertidumbres del cómo los procedimientos alteran o modifican las preferencias de los actores. Aspectos que tienden a reflejarse directamente en los costes de transacción política, el desafío entonces es generar adecuados arreglos institucionales capaces a adaptarse al ambiente interno y externo, sin que ello desemboque en un proceso permanente de reforma institucional.

Para diseñar estrategias viables para reglamentar – *sistema de restricciones* – el transfuguismo, se requiere realizar un trabajo tenue de análisis de la ingeniería parlamentaria, tal como se ha propuesto a lo largo de esta obra, que permita desenredar el rompecabezas institucional, cultural y político que constituye este fenómeno.

4.2 Áreas y propuestas de reforma

Al analizar las principales características identitarias del reglamento legislativo de Costa Rica, así como sus comportamientos políticos, pueden evocarse entre las de mayor necesidad: (a) la elaboración de un requisito numérico para la conformación de las bancadas, (b) la claridad del procedimiento de constitución de las bancadas parlamentarias, y la aceptación o no de que estas respondan únicamente a las agrupaciones que se hayan enfrentado ante el electorado como partidos políticos, (c) la incorporación automática de los diputados tránsfugas a un grupo mixto – como un grupo residual –, (d) la creación del status de diputado “no adscrito” que adquieren automáticamente los diputados tránsfugas, (e) la limitación de los cambios de bancada de modo temporal o (f) la prohibición o no para la incorporación de tránsfugas a una bancada ya existente, entre otras reformas posibles.

En otro orden, también podrían constituirse como incentivos negativos para el transfuguismo legislativo las disposiciones que (g) atribuyen los recursos administrativos a las bancadas parlamentarias y (h) el fortalecimiento de la junta de portavoces. A continuación se presentarán los principales efectos teóricos de cada propuesta de reforma reglamentaria, y se realizará el análisis de cómo estas reformas podrían contribuir a reglamentar el transfuguismo.

a) Elaboración de un requisito numérico para la conformación de las bancadas

La existencia de un requisito numérico para la conformación de las bancadas determina implícitamente la institucionalización reglamentaria de los grupos parlamentarios y la existencia de reglas claras que los reglamenten. El establecimiento de un umbral para la conformación de bancadas – fijación de un número mínimo requerido para su existencia – permite evitar una fragmentación excesiva de los grupos parlamentarios. Los diputados que no integren ninguna bancada –porque no alcanzaron el mínimo requerido para conformar una bancada– deberán integrar una bancada existente o si el reglamento legislativo así lo permite, integrar un grupo residual –grupo mixto–, o bien, adquirir un status especial de diputados “no adscrito.”

El requisito numérico para la conformación de las bancadas es una medida que podría atentar, en algunos casos contra los derechos de las minorías, puesto que no daría la posibilidad a los partidos demasiado

pequeños conformar una bancada propia. Sin embargo, la limitación del número de bancadas permite reforzar la gobernabilidad parlamentaria, es decir facilitar la toma de decisiones y agilizar las negociaciones legislativas. El objetivo de tal medida siendo la evitación de la proliferación de bancadas unipersonales, provocada por el efecto transfuguismo. Sin embargo, es necesario establecer que la tipificación de un umbral para la conformación de bancadas parlamentarias deberá equilibrar la protección de los derechos de las minorías, asegurando la representatividad en las estructuras y procesos parlamentarios, pero también se requiere integrar la necesidad de la proporcionalidad, pues al final de cuentas es la cantidad de escaños y votos el elemento de decisión y no la cantidad de partidos políticos o fuerzas presentes.

Entonces, surge así también la necesidad en diferenciar las minorías parlamentarias naturales de las artificiales, siendo en el primer caso aquellas minorías dadas por la voluntad del electorado y que son en sí mismas la razón de los derechos de las minorías, versus aquellas de carácter artificial que siendo parte del partido de gobierno, o bien de algún partido de oposición deciden separarse y asumir una condición diferenciada.

Esta realidad hace la necesidad de pensar en umbrales bajos para las fuerzas que participaron en el proceso electoral y que han logrado representación parlamentaria, sea por una cantidad de escaños, o bien porque los parlamentarios en su conjunto integran un “x” porcentaje de votos válidos. En cuanto a la conformación de bancadas posteriores al proceso electoral, el reglamento bien puede identificar umbrales un poco más altos, y la creación de la figura de parlamentario “no adscrito”.

Una tendencia de carácter internacional, es la necesidad de un 5% de escaños para la conformación de una bancada legislativa a efectos de garantizar mejores condiciones para la gobernabilidad parlamentaria. Aunque lo cierto es que no existe un consenso acerca de la altura del umbral para la conformación de las bancadas y no se podría hacer una recomendación universal sobre ello.

La fijación del umbral – tal como la definición de las reglas electorales vigentes en un determinado país – es un asunto inevitablemente arbitrario. Tienen que tomarse en cuenta las características del reglamento legislativo vigente – en particular todo lo relativo con las atribuciones de las bancadas así como los procedimientos previstos para la toma de decisiones –, del sistema electoral – en tanto que influye en la cantidad de

partidos políticos con representación parlamentaria –, y del tamaño del parlamento – habrá más necesidad de umbrales en parlamentos grandes que en parlamentos pequeños –.

b) Prohibición o no de la constitución de bancadas por agrupaciones que no se hayan enfrentado ante el electorado como partidos políticos

La prohibición o no de la conformación de bancadas por partidos políticos que no se hayan enfrentado ante el electorado es la consecuencia lógica de la visión que establece una vinculación directa –automática– entre los partidos políticos que participaron en las elecciones y los que tendrán representación parlamentaria. Un reglamento absolutamente restrictivo hacia el transfuguismo establecerá que solo son posibles bancadas parlamentarias por partido político que participa en el proceso electoral y a su vez determinará que un parlamentario no podrá formar parte de más de una bancada.

En su defecto, un sistema permisivo o al menos con un nivel básico de permisividad establecerá la posibilidad de crear bancadas parlamentarias por parte de los tránsfugas, sin necesidad de una vinculación partidaria directa. La definición de uno u otro modelo depende de las dinámicas del sistema de partidos, pero pretender un sistema restrictivo es poco realista dadas las características de sistemas de partidos poco institucionalizados, y en las posibles excepciones no se puede negar que los partidos bisagra tienden a ser sumamente volátiles.

En un sistema restrictivo, el efecto teórico es que diputados tránsfugas – elegidos por una bancada que luego deciden de abandonar – no podrán crear nuevas bancadas. Ello permite limitar la fragmentación parlamentaria, y a la vez constituye un fuerte incentivo negativo para el transfuguismo, puesto que un diputado tránsfuga no podrá gozar de las atribuciones –privilegios– que les corresponden a los grupos parlamentarios.

c) Incorporación automática de los diputados tránsfugas a un grupo mixto

En la misma línea de pensamiento que los dos puntos anteriores, la incorporación automática de los diputados tránsfugas a un grupo mixto busca pretende evitar la proliferación de bancadas unipersonales y limitar una fragmentación excesiva del parlamento por el efecto transfuguismo. La incorporación automática de los diputados tránsfugas a un grupo mixto implicaría que los tránsfugas no tengan la posibilidad de conformar bancadas nuevas.

Respecto al Grupo Mixto tiene que aclararse si se concibe como un grupo residual para legisladores tránsfugas o si más bien corresponde a un grupo que reúne a diputados pertenecientes a partidos minoritarios que no alcanzaron el umbral mínimo requerido para constituirse como bancada. La viabilidad del Grupo Mixto como remedio al transfuguismo en el primer caso conlleva al riesgo – al menos en teoría – de una sobre-representación, y ello no sería el efecto deseado. Además se introduce el problema en diferenciar los derechos entre las minorías parlamentarias naturales y las artificiales en el Grupo Mixto.

Se identifica entonces, que una opción es la conformación del Grupo Mixto como excepción al umbral establecido para la conformación de bancadas parlamentarias, es decir, si se requiere de al menos el 5% de los escaños, en el Grupo Mixto bastará que uno o dos parlamentarios sean ubicados ahí para su conformación – con lo cual se establece el derecho de las minorías parlamentarias – y en cuanto a la diferenciación entre las minorías naturales y las artificiales, una opción podría ser la prohibición de que los tránsfugas asuman la jefatura de fracción del Grupo Mixto, la cual deberá ser rotativa entre la cantidad de miembros.

d) Creación del status de diputado "no adscrito" para diputados tránsfugas

La existencia del status de diputado "no adscrito" implica la existencia de una diferenciación clara entre las atribuciones de los diputados considerados individualmente y de las bancadas parlamentarias. El status de diputado "no adscrito" o "independiente" corresponde a la posibilidad de un diputado de no pertenecer a ninguna bancada, pero estableciendo una claridad entre los derechos y deberes colectivos – vía grupo parlamentario – y las individuales. En función de las disposiciones reglamentarias vigentes, el diputado gozará de la totalidad de las atribuciones correspondientes a cualquier diputado, pero no podrá acceder a ciertas atribuciones específicas de las bancadas parlamentarias.

La existencia de esta categoría desincentiva el transfuguismo, puesto que el acto de abandonar la bancada implica la renuncia automática a los privilegios propios a una bancada parlamentaria, por ejemplo la pérdida del porcentaje de dieta correspondiente a las reuniones de la bancada parlamentarias, con lo cual la decisión de transfuguismo tiene a su vez un impacto económico sobre el parlamentario.

e) Limitación de los cambios de bancada de modo temporal

La limitación de los cambios bancada de modo temporal – por ejemplo limitándolo a los primeros días de cada legislatura o sesión legislativa –, como medida complementaria de otras medidas con efectos teóricos más fuertes, permitiría dar más claridad y continuidad sobre la composición del parlamento y limitar los efectos desestabilizadores del transfuguismo. En Europa, por ejemplo los *transfers* de los jugadores de fútbol solamente son posibles durante un periodo determinado antes del inicio de cada temporada, justamente con el mismo objetivo de limitar los efectos desestabilizadores sobre los resultados deportivos y alteraciones de la competencia causados por cambios de jugadores.

f) Prohibición o no de la incorporación de tráfugas a una bancada ya existente

La prohibición de la incorporación de tráfugas a una bancada ya existente constituye la institucionalización de acuerdos establecidos en los pactos anti-transfuguismo, razón por la cual ante la falta de confianza real del cumplimiento de estos acuerdos, las fuerzas políticas deciden institucionalizar aspectos sumamente restrictivos, como es por ejemplo la prohibición expresa de que los tráfugas se integren a una bancada partidaria ya existente – que haya participado en un proceso electoral –. Sin embargo, estas medidas van abiertamente en contra de la decisión de asociación del parlamentario tráfuga y son medidas de carácter auxiliar para limitar las opciones de vinculación, pues en dicho supuesto quedaría únicamente la posición de parlamentario “no adscrito” o del Grupo Mixto.

g) Atribuir los recursos administrativos a las bancadas parlamentarias

La atribución de los recursos administrativos – recursos técnicos, humanos, financieros y materiales – a las bancadas parlamentarias directamente y no a los diputados puede constituir un incentivo para desincentivar el transfuguismo. Desde el momento que los asesores legislativos y otros recursos materiales necesarios al trabajo parlamentario se asignan por bancada, el potencial abandono de las mismas implicaría una pérdida de las capacidades y recursos en lo individual.

Por tanto, se logra restringir la decisión de transfuguismo y en el caso que ello ocurra a la generación de nuevos grupos parlamentarios, controlando parcialmente al menos las tendencias de fragmentación. Otras reformas que abarcan la organización interna de los parlamentos que no se han

evocado en esta investigación respectan las disposiciones relativas a los beneficios materiales –recursos administrativos– que corresponden a cada diputado, entre ellos principalmente la cantidad de asesores legislativos.

h) Fortalecer la junta de portavoces

El fortalecimiento de la junta de portavoces, si bien de una forma directa no desincentiva el transfuguismo, si permite constituirse en un contrapeso a las decisiones de la Presidencia del Parlamento, en particular para la adopción y la ejecución del presupuesto.

Adicionalmente fortalece el peso que poseen los jefes de bloque en las decisiones políticas del parlamento como organización, con lo cual se afianza de una mejor manera el modelo de grupos parlamentarios sobre el de diputados individuales. Evitando así, al menos la fragmentación de parlamentarios como independientes. Esto exige a su vez que la junta de portavoces no sea solamente un espacio de consulta y de información. Entre más atribuciones tengan los jefes de bancada reunidos, mayores incentivos habrán para que los tráfugas se asocien como bancada o se integren a una ya existente.

V. Las reflexiones pendientes

Dilucidar sobre el margen de tolerancia al transfuguismo en la ingeniería parlamentaria sería concebir equívocamente que todas las expresiones del mismo, pueden ser alteraciones radicales al nivel de complementariedad entre la representación y la representatividad. Puesto que la política como actuación humana es imprevisible, la posibilidad de la desarticulación de las coaliciones puede ser una realidad que influye en las reconfiguraciones de las relaciones de poder, e inclusive ello puede ser sano para la materialización del principio de separación de poderes constitucionales.

El análisis del transfuguismo también es a su vez una radiografía del sistema de partidos y el cómo los realineamientos partidarios inician un proceso de acomodación e incluso de desideologización, que tiende a afectar la generación de equilibrios institucionales, o al menos de la articulación de entendimientos entre las fuerzas políticas. Situación que se agrava más ante una creciente aparición de actores políticos externos –outsiders– con proyectos políticos personalistas.

El mayor problema que podría vivir el sistema político costarricense es asumir una actitud proclive a la reforma parlamentaria basada en las *"luchas político-intestinales"*, marcadas por la pasión o el resentimiento de las escisiones, pues al final de cuentas, el transfuguismo es una expresión de la incapacidad por la canalización de conflictos a lo interno de un grupo parlamentario, donde abiertamente se ha renunciado a la posibilidad del diálogo y el entendimiento. Tensiones políticas que podrían desembocar ante una opción, cuyo remedio podría tener externalidades peores a la enfermedad, como ha sido por ejemplo los efectos de la revocatoria de mandato, pues termina sucumbiendo la representatividad hacia el control corporativo de los escaños parlamentarios.

El fenómeno del transfuguismo materializa los problemas teóricos del ejercicio de la representación y articulación de los intereses sectoriales, dejando en evidencia las debilidades de los mecanismos de integración partidaria, específicamente las capacidades de los partidos políticos para construir y mantener la cohesión y disciplina parlamentaria. Entonces plantear reformas reglamentarias al transfuguismo implica ir más allá de la discusión del diseño institucional, pues requiere concebir a su vez las atenuaciones políticas necesarias para dar estabilidad al sistema como un todo, más allá de la gestión particular de los actores en una administración constitucional en particular.

Sin embargo, la tendencia sigue y seguirá siendo en Costa Rica la discusión de los asuntos coyunturales sobre las necesidades imperantes del sistema político, donde se hace una apuesta por el interés al corto plazo sobre la estabilidad en el largo plazo.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia. 2001. *Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*. Ediciones Universidad Salamanca. España.
- _____. y Freidenberg, Flavia. 2002. *Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina*. En Meléndez, Javier (Ed.), *Guía para la Gerencia Política* (pp. 33-46). Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs.
- _____. 2004. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona.
- Ames, Barry 2000 "Disciplina partidaria en la legislatura brasileña" en *Política y Gobierno*, volumen VII, número 1, primer semestre, CIDE, México, D.F.
- Carey, Jhon M. & Shugart, Matthew Soberg 1998 "Executive Decree Authority", Cambridge University Press, United States of America
- _____. 2002 "Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990's", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- _____. & Shugart, Matthew Soberg 2003 "Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics", Cambridge University Press, United States of America
- _____. (2008). *Legislative Voting and Accountability*. Hanover: Dartmouth College, 2008. 320 p. Disponible en:
http://www.dartmouth.edu/~jcarey/Welcome_files/LV%26A%20Carey%20January%202008.pdf.
- Carrillo, F. & Jarquín, E. 2001 "Introducción. La importancia del renacer democrático para el desarrollo", en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- _____. 2001 "El Déficit de la Democracia en América Latina", en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- _____. Petri, Dennis P. (2009) "Parliamentary Reform and Quality of Democracy in Latin America. How Europe can help", *International for Democracy and Electoral Assistance, Democracy in Development*, Stockholm.
- Chasquetti, Daniel 2003 "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación" en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.
- Cox, Gary W. & McCubbins, Mathew 1993 "Legislative Leviathan. Party government in the House", University of California Press, United States of America.
- _____. & McCubbins, Mathew (2005) "Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives", Cambridge University Press, United States of America.

- Fortín, Javier 2008 "Transfuguismo parlamentario en Guatemala: algunos casos". Cuadernos de información política N° 15, FLACSO-Guatemala, Guatemala.
- Freidenberg, Flavia. 2003. *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: Asociación Civil Transparencia e International IDEA.
- García Roca, Javier 2009 "Representación política y transfuguismo: la libertad del mandato" En: *Transfuguismo Político: Escenarios y Respuestas*, Pablo Santolaya & Jesús María Corona (eds), Thomson Reuters, con la colaboración del Parlamento de Cantabria, Pamplona.
- García Morillo, Joaquín 1985 "El Control Parlamentario del Gobierno en el Ordenamiento Español", Monografías. Congreso de los Diputados de España, Madrid.
- Haggard, S. & McCubbins M. 2001 "Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy", en *Presidents, Parliaments, and Policy, Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge University Press, United State of America.
- Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven (2006) "Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America". The John Hopkins University Press, USA
- Hirschman Albert O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jones, Mark P. 2002 "Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- Lanzaro, Jorge 2003 "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina" en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.
- Linz, Juan J. 1996 "Los peligros del presidencialismo" en *El resurgimiento global de la democracia*, Larry Diamond & Marc. Plattner (eds), Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.
- _____ 1996 "Las virtudes del parlamentarismo" en *El resurgimiento global de la democracia*, Larry Diamond & Marc. Plattner (eds), Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.
- _____ & Valenzuela, Arturo 1997 "La crisis del presidencialismo. I Perspectivas comparativas". Alianza Universidad, España.
- Lijphart, Arend 1991 "Las Democracias contemporáneas", Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- _____ 1998 "Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas" en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1*, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.
- _____ 2000 "Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países", Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- _____ 2000 "Parliament versus Presidential Government", Oxford University Press, New York.
- López Aguilar, Juan F. 1991 "Minoría y Oposición en el Parlamentarismo. Una aproximación comparativa" Monografías. Congreso de los Diputados de España,

Madrid.

- Marenghi, P. & García, M. (2006) "El rompecabezas de la representación: qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos". En Alcántara M (2006) "Políticos y política en América Latina"; Siglo XXI – Fundación Carolina; Madrid.
- Marín Vidal, Tomás 2005 "Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas". Colección Monografías. Congreso de los Diputados España, Madrid
- Massari, Oreste 1997 "Naturaleza y rol de las oposiciones político - parlamentarias" en *La oposición en las democracias contemporáneas*; Gianfranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Mershon, Carol, Shtvetsova, Olga (2008). *Parliamentary Party Switching and the Mid-term Effect. Paper prepared for presentation in Workshop 25 "Old and Modern Legislatures" at the 2008 Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Rennes, 11-16 April 2008.*
- Möller, Wolfgang C., Strom Kaare (1999). *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Monsalve, Sofía & Sottoli, Susana 1998 "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico – empírico: dos enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- Morgenstern, Scott 2002 "Explaining legislative politics in Latin America"; en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- _____ 2004 "Patterns of legislative politics", Cambridge University Press, United States of America.
- Nohlen, Dieter (1993) "Sistemas electorales y gobernabilidad" en *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*, Dieter Nohlen (ed), Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José.
- _____ (1996) "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos" en *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos*, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José.
- _____ (1998) "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos"; en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- _____ (1998) "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas"; en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- _____ & Fernández, M. (1998) "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas"; en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

- _____ (1999) "Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico - empírico", *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México*.
- _____ (1998) "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- Nolte, Detlef & Llanos, Mariana (2006). "Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas". Conferencia magistral presentando el 18 de octubre de 2006 en México D.F.
- North, Douglas (2005) "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, United States of America.
- Pasquino, Gianfranco (1995) "La Oposición". Alianza Editorial Colección de Ciencia Política, España.
- _____ (1997) "Por qué y cómo estudiar la oposición" en *La oposición en las democracias contemporáneas*, Gianfranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- _____ (1998) "La oposición", Alianza Editorial, Salamanca.
- _____ (2004) "Sistemas Políticos Comparados". Prometeo Libros, Bononiae Libris. Buenos Aires
- Pérez-Pedrero, Enrique 2004 "La presidencia del Congreso de los Diputados: perfil de su actuación constitucional" Congreso de los Diputados de España, Madrid.
- Polsby, Nelson W. (1968) "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives". *The American Political Science Review*, Vol. 62, No. 1 (Mar., 1968), pp. 144-168
- _____ (1975) "Legislatures". Ed. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. *Handbook of Political Science V. Governmental Institutions and Processes*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1975. p. 257-319.
- Reniu Vilamala, Joseph M^a (2001) "Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996". Tesis de Grado para optar al Título de Doctor en Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Barcelona, Barcelona.
- _____ 1996 "La representación política en crisis: el transfuguismo como estrategia política" En *El Debate sobre la crisis de representación política*. A.J. Porras Nadales (ed.), Tecnos, Madrid.
- Ridola, Paolo 1988. "Rappresentanza e asociacionismo" En: *Rappresentanza e democrazia*, a cura di Gianfranco Pasquino, Laterza, Bari.
- Rossi, P. 2001 "Introducción", en *Ensayos sobre metodología sociológica*, Max Weber, Amorrortuo Editores, Argentina.
- Saiz Arnaiz, Alejandro 1989 "Los Grupos Parlamentarios" *Monografías. Congreso de los Diputados de España*, Madrid.
- Sánchez Navarro, Ángel J. 1997 "La oposición parlamentaria" Congreso de los Diputados de España, Madrid.
- Santaolalla, Fernando 1990 "Derecho parlamentario español", Espasa Calpe, Madrid.
- Sartori, Giovanni 1994 "Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados", Fondo de Cultura Económica, México.

- _____ 1995 *"Teoría de la democracia. I El debate contemporáneo"*. Alianza Universidad, España.
- _____ 1996 *"Límites de la ingeniería constitucional"* en *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos, Cuadernos de CAPEL N° 41*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José.
- _____ 1998 *"Ni presidencialismo ni parlamentarismo"* en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1*, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.
- _____ 1998. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. México, D. F.: Taurus.
- _____ 1999. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Editorial Alianza.
- _____ 2003 *"¿Qué es la democracia?"* Colección Pensamiento, Editorial Taurus, Argentina.
- Soberg Shugart, Matthew 2001 *"Sistemas de Gobierno en América Latina: Frenos y contrapesos en una era de globalización"*, en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- _____ & Haggard, Stephan. 2001 *"Institutions and Public Policy in Presidential Systems"*, en *Presidents, Parliaments, and Policy, Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge University Press, United State of America.
- Stephan, Alfred y Skach, Cindy 1997 *"Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada"*, en *Las Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparadas Volumen I*, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (edc), Alianza Universidad, Madrid.
- Strøm, K and Müller Wolfgang C. (2003) *"Coalition Governments in Western Europe"* Oxford University Press, United States of America.
- _____ 1990 *"Minority Government and Majority Rule"*. Cambridge University Press, United States of America
- Thibaut, Bernhard (1998) *"El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada"*, en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- Tomás Mallén, Beatriz 2002 *"Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos"* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y debates N° 127, Madrid.
- Torres Bonet, María 1998 *"Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno"* Congreso de los Diputados de España, Madrid.
- Tsebelis, George 2002 *"Veto players. How political institutions work"*, Princeton University Press, United States of America.
- Tudela Aranda, José 2008 *"El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el Siglo XXI"* Congreso de los Diputados de España, Madrid.
- Vallés, Joseph y Bosch, Agustí. 1997. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Varela Suanzes, J. (1983) *"La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico"*. Madrid.
- Vargas, Jean-Paul & Loría, Sandra *"Ingeniería parlamentaria: institucionalidad de las*

Comisiones de Asuntos Municipales”, en *Pulso Parlamentario 2009*, Jean-Paul Vargas (ed). Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, San José.

_____ & Petri, Dennis 2009 “Participación ciudadana y cohesión social en América Central”. En *La Lucha contra la exclusión social en América Latina*, Fernando Carrillo-Flórez (ed). Banco Interamericano para el Desarrollo, Programa Euro-Social Unión Europea, Bolivia.

_____ & Petri, Dennis 2008 “Efectividad Parlamentaria: incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua” Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, San José.

_____ 2008 “El Ocaso del Presidencialismo Costarricense”. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Red Euro-Latinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo, San José

_____ & Pallavicini, Violeta 2008 “Gobierno dividido: oportunidades para la incidencia política. Análisis de casos: El Salvador, Costa Rica y España”. Fundación Carolina, en: www.fundacióncarolina.es, España.

_____ & Zamuner, Diego 2007 “Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale”, En *Democrazia e diritto*, FrancoAngeli 3/2006, Milano.

_____ 2007. “El Ocaso de los Presidencialismos Centroamericanos”. En *Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes*, In Fernando Carrillo, Luis Alberto Cordeiro (Ed.), Fundación Arias para el Progreso Humano, Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de la Ciudad de Dublín (DCU), San José.

Vila Ramos, Beatriz 2004 “Los sistemas de comisiones parlamentarias” Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y debates N° 161, Madrid.

Weber, Max (2003). *Le Savant et le Politique*. Paris: La Découverte.

_____ 2001 “Ensayos sobre metodología sociológica”, Amorrortuo Editores –sexta reimpresión–, Argentina.