

PERÚ: ELECCIONES

Capítulo 14

2016

Un país dividido y un resultado inesperado

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA
editor

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
Centro Bibliográfico Nacional

324.985 Perú : elecciones 2016 : un país dividido y un resultado inesperado / editor, Fernando
P3 Tuesta Soldevilla.-- 1a ed.-- Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial,
2017 (Lima : Tarea Asociación Gráfica Educativa).
386 p. : il. (algunas col.), diagrs., mapas ; 24 cm.

Incluye bibliografías.

D.L. 2017-08447

ISBN 978-612-317-278-7

1. Elecciones - Perú - 2016 - Ensayos, conferencias, etc. 2. Candidatos presidenciales - Perú - 2016 3. Candidatos políticos - Aspectos morales y éticos - Perú 4. Partidos políticos - Perú
I. Tuesta Soldevilla, Fernando, 1955-, editor II. Pontificia Universidad Católica del Perú

BNP: 2017-2080

Perú: elecciones 2016

Un país dividido y un resultado inesperado

Fernando Tuesta Soldevilla (ed.)

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: julio de 2017

Tiraje: 1000 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-08447

ISBN: 978-612-317-278-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361700768

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

TRANSFUGUISMO Y REELECCIÓN: ¿UNA FORMA DE SOBREVIVIR EN LA POLÍTICA?

Milagros Campos

El proceso político de 2016 fue peculiar en muchos aspectos; el de las listas parlamentarias fue uno de ellos. Hasta dieciocho partidos o alianzas de partidos solicitaron la inscripción de listas para las elecciones parlamentarias. Solo once participaron del proceso electoral. En pleno proceso electoral, se publicó la ley 30414, que modifica las reglas para la cancelación de la inscripción de los partidos políticos. Algunos con pocas opciones prefirieron por retirarse y no poner en riesgo su inscripción. Esa fue la decisión de seis agrupaciones entre las cuales se encontraba el partido de gobierno, Partido Nacionalista Peruano, así como de la alianza electoral Solidaridad Nacional-Unión Por el Perú del alcalde de Lima, ambos con representación parlamentaria. La lista del partido Todos Por el Perú no fue inscrita por el incumplimiento de requisitos formales.

De los 130 congresistas electos en el 2011, 75 inscribieron sus candidaturas para la reelección. Lo peculiar: veintiuno postularon en listas diferentes a las que postularon en el período anterior.

El artículo analiza estos casos desde un enfoque teórico empírico, en el marco del neoinstitucionalismo y la elección racional. Las instituciones influyen en las estrategias de los actores para conseguir sus logros. Rothstein (1996, p. 146) explica que las instituciones determinan los actores legitimados, la información de la que dispone cada uno en relación con el otro. De otro lado, el sello distintivo del enfoque de la elección racional —*rational choice*— respecto de las instituciones es analizar cómo las instituciones influyen en los resultados (Rothstein, 1996, p. 174). Los congresistas son actores que están motivados por decisiones racionales. El cambio de grupo parlamentario ha sido vinculado en diversos estudios a la búsqueda de la reelección (Mershon & Shvetsova, 2008, 2014; Vargas, 2013). En el caso peruano, la alta volatilidad electoral genera incentivos para buscar la reelección en listas de

partidos con más opciones que aquellas que les ofrecen los partidos con los que obtuvieron el escaño. ¿Se trata de un caso de transfuguismo parlamentario? ¿La decisión de postular en otra lista motiva el transfuguismo? ¿El congresista que busca la reelección en otro partido fue invitado o afiliado? ¿Existe un marco normativo que lo incentiva o tolera? ¿El contexto de alta volatilidad y partidos políticos débiles explican el transfuguismo? ¿Existen algunos elementos del sistema electoral que incentivan el cambio de lista para buscar la reelección?

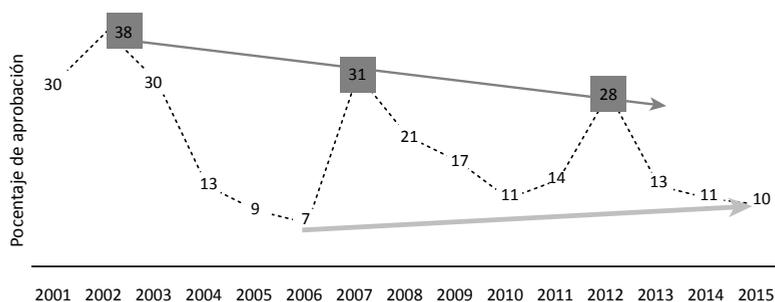
El artículo analiza el contexto de las elecciones parlamentarias de 2016. En una primera parte se presenta el tema central: la postulación de congresistas a la reelección en listas diferentes a aquellas en las que obtuvieron su escaño. Se analiza la incidencia por partido y circunscripción electoral. Una segunda parte explora si se trata de un caso de transfuguismo parlamentario o de una nueva categoría: el transfuguismo electoral. Finalmente, se presenta un hecho peculiar, congresistas que postularon en listas diferentes estando en el mismo grupo parlamentario.

1. CONTEXTO

Cuando se describe el Congreso peruano suele referirse a los problemas derivados de la falta de legitimidad, crisis de representación, transfuguismo y alta fragmentación. El dilema principal cuando se abordan las reformas al Congreso es que muchos de los males que caracterizan la llamada crisis parlamentaria, son el reflejo de problemas institucionales, pues la mayor parte de sus problemas tienen su origen y solución fuera de él. El buen funcionamiento del Congreso no solo depende de las reglas institucionales, formales e informales; en gran medida depende también de los partidos políticos y de las normas electorales que regulan la elección de los parlamentarios.

Diversos estudios asocian la gobernabilidad democrática con la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Los congresos no suelen ser instituciones populares, a pesar de su origen en el voto popular, y de estar destinados a canalizar las demandas ciudadanas. La desaprobación y la desconfianza de los congresos han sido constantes en los períodos legislativos pasados. Hay evidencia de que la desconfianza en los congresos es una variable dependiente. El estudio de García Montero (2012) muestra que esta varía conjunta y linealmente con los grados de confianza de los partidos políticos y el presidente.

La desconfianza en las instituciones políticas en el Perú es la más alta de la región y lo es particularmente en relación a su Poder Legislativo. Como puede observarse en el gráfico 1, la aprobación del Congreso desde el año 2001 ha sido baja.

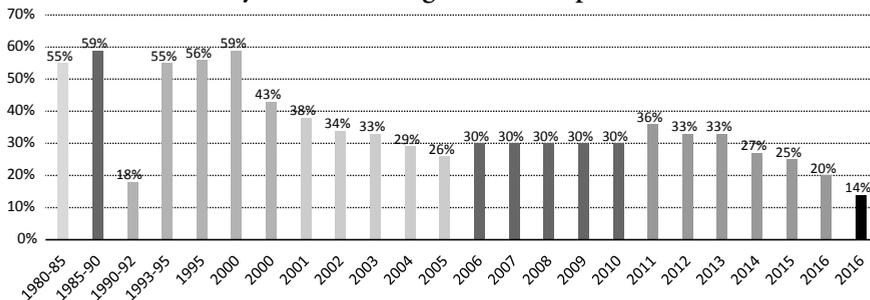
Gráfico 1. Aprobación del Congreso de la República, 2001-2015

Fuente: Ipsos Perú, 2016.

Desde 2001, los gobiernos elegidos con altos niveles de confianza en los organismos electorales, en un contexto de crecimiento económico, carecieron de mayoría absoluta. Algunas variables explicativas pueden buscarse en la cultura política, las formas de elección de los parlamentarios, el funcionamiento del Congreso y la demanda de mayor transparencia. Algunos autores han considerado que se trata de una crisis de representación en el nivel global y que el modelo de representación partidaria se ha agotado. Pero en el Perú la situación es diferente, pues no hubo una partidocracia consolidada que superar. Durante el siglo XX más fueron los gobiernos que entraron por golpe de Estado que los democráticos. Actualmente, el ejercicio de la política es bien personalizado, particularmente en el Parlamento. Es frecuente encontrar políticos sin partidos y partidos sin políticos.

Uno de los fenómenos políticos que ha contribuido a esta desconfianza ha sido el transfuguismo, que ha marcado a los congresos que han funcionado desde el año 2000. Sus características a partir de 2001, sin embargo, han sido muy diferentes y se han relacionado con problemas derivados de la debilidad institucional. En un contexto de alta volatilidad electoral, partidos políticos débiles o inexistentes, sin organización, recursos ni estructura, con un número importante de invitados como candidatos a cargos de elección y procedimientos poco conocidos de reclutamiento de candidatos, con adscripciones espontáneas que no generan lealtades, el transfuguismo ha sido consecuencia de estos hechos y causa de otros problemas institucionales.

Gráfico 2. Mayorías en el Congreso de la República, 2001-2015



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2015.

Nótese que en el período 1995-2000, el partido de gobierno incrementa el número de miembros del grupo parlamentario. La variación de la bancada de gobierno en los períodos legislativos 2001-2006 y 2011-2016 se reduce en 32% y 44% respectivamente. Si bien en el período legislativo 2006-2011 la bancada del gobierno aprista, no sufre transformación alguna, si ocurre con las de oposición las que se escindieron, fragmentando aún más el Congreso que pasó de tener cinco grupos parlamentarios a ocho.

El Perú, comparado con otros países, tiene bajas tasas de reelección inmediata. En el proceso electoral de 2006 fue 14%; en el 2011, 19% y, en el último proceso electoral, 24%. Los porcentajes de reelección de los partidos políticos que dejan el gobierno son significativamente menores. Los gobiernos finalizan sus períodos deslegitimados, hecho que se refleja en el resultado electoral y composición del Congreso en el período siguiente, como puede observarse en la tabla 1.

Tabla 1. Resultado electoral

Período	Número de escaños al inicio del gobierno	Número de escaños al final del gobierno	Número de escaños período siguiente
2001-2006	47	32	2
2006-2011	36	36	4
2011-2016	47	27	0

Fuente: Congreso de la República, 2016.

Este hecho ha generado que algunos congresistas se acomoden en otros partidos de cara al próximo proceso electoral, con el fin de buscar la reelección que no obtendrían en el partido con el que consiguieron un escaño.

2. LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 2016: REELECCIÓN, TRANSFUGUISMO Y CARRERAS POLÍTICAS

De acuerdo al cronograma electoral, las elecciones generales fueron convocadas el 13 de noviembre de 2015, se constituyeron alianzas electorales el 12 de diciembre y el 11 de enero de 2016 se inscribieron las planchas presidenciales. El 17 de enero se publicó la ley 30414 que modificó la Ley de Partidos Políticos en varios aspectos relacionados con el proceso electoral; entre ellos el referido a la cancelación de la inscripción de los partidos políticos, permitiéndoles mantenerla si no participaban en un proceso electoral. Como consecuencia de esta norma, algunos partidos políticos que tenían baja intención de voto resolvieron apartarse del proceso electoral y preservar la inscripción del partido, pues la misma ley precisa que si no alcanza al menos seis representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral o al menos el cinco por ciento de los votos válidos en el nivel nacional perderían la inscripción. Por este motivo, buena parte de los 75 congresistas que inscribieron sus candidaturas para la reelección retiraron sus candidaturas; otros renunciaron⁵.

Para el día de las elecciones quedaron 53 candidaturas vigentes postulando a reelección inmediata. De ellos, catorce buscaban su tercer período y solo tres su cuarto período consecutivo. 32 (60%) de ellos fueron candidatos en el mismo partido, veintiún (40%) candidatos a la reelección cambiaron de partido para el proceso electoral de 2016⁶. Quince estaban afiliados y tuvieron que renunciar para postular en otras listas. La entonces vigente Ley de Partidos Políticos prescribía que no podrían inscribirse, como candidatos en otros partidos políticos, movimientos u organizaciones políticas locales, los afiliados a un partido político inscrito, a menos que hubiesen renunciado con cinco meses de anticipación a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda, o cuenten con autorización expresa del partido político al que pertenecen⁷. La mayoría, ocho, lo hicieron durante el año anterior a las elecciones y cinco en el límite legal. Dos habían sido expulsados de sus partidos con anterioridad al proceso electoral. Seis fueron invitados en sus listas y se habían mantenido como independientes.

⁵ Retiraron la lista el partido Nacionalista, la alianza electoral Solidaridad Nacional-Unión Por el Perú, el partido Humanista Peruano, Perú Libertario, Perú Nación. Otros candidatos como Roberto Angulo y Humberto Lay renunciaron por motivos personales.

⁶ Entre ellos no se considera a quienes van en el mismo partido, pero en una alianza diferente.

⁷ El artículo 18 que se cita fue modificado mediante ley 30414, publicada el 17 de enero de 2016, cambiando el plazo de renuncia a un año de anticipación a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda. Debido a la prohibición de aplicar las normas retroactivamente, este plazo sería aplicable en los nuevos procesos electorales.

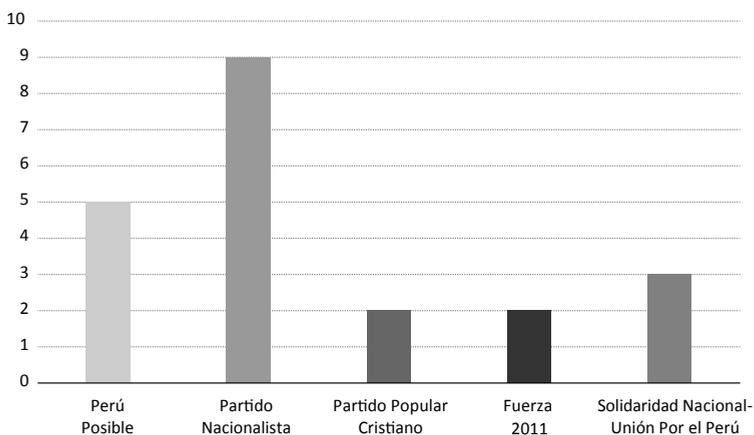
Tabla 2. Congresistas que postularon a la reelección

Total de congresistas cuyas candidaturas quedaron inscritas	53
Cambiaron de partido	21
Renunciaron a los partidos políticos a los que estaban afiliados	15
Invitados postulando en otras listas	6

Fuente: JNE.

En la tabla 2 no se considera a quienes postularon en otras listas, pero sí en el mismo partido, lo que habría constituido una alianza electoral diferente. Como puede observarse, 71% de quienes cambiaron de partido estaban inscritos como afiliados.

Gráfico 3. ¿Qué partido dejaron quienes postularon en otras listas?



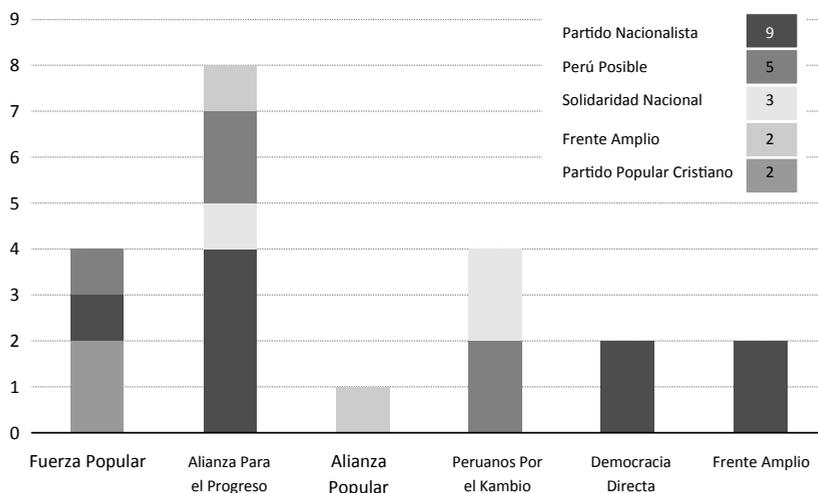
Fuente: JNE, 2016.

La mayor parte abandonó el partido de gobierno. Salvo Fuerza Popular, ninguno de los partidos políticos mencionados en el gráfico 3 obtuvo escaños en el proceso electoral. La decisión de cambiar de partido de los congresistas que buscaron la reelección parece estar motivada por una opción racional destinada a lograr mayores opciones para continuar con la carrera política iniciada.

Cuando se explica el transfuguismo se señala que este se explica en muchos casos por el cambio ideológico del congresista o del partido (Tomas Ballén, 2002). En el caso peruano, entre quienes postulan en otras listas, se observa más bien posiciones pragmáticas y poco relacionadas con los programas de los partidos los que

adscribieron en el pasado. El gráfico 4 muestra que dos candidatos que postularon a la reelección por Fuerza Popular lo hicieron en 2011 en listas que fueron histórica e ideológicamente distantes del fujimorismo-Perú Posible y el Partido Nacionalista; otros dos habían postulado por el Partido Popular Cristiano en la Alianza Por el Gran Cambio. Alianza Para el Progreso incorporó a sus filas a quienes habían ganado sus escaños en las listas del Partido Nacionalista, Solidaridad Nacional, Perú Posible y Fuerza Popular. Alianza Popular, que reunió al APRA y al Partido Popular Cristiano, convocó a un congresista de Fuerza Popular. Peruanos Por el Kambio, Democracia Directa y el Frente Amplio no tenían representación parlamentaria en el Congreso 2011-2016 y convocaron a congresistas que postularon previamente por Perú Posible, Partido Nacionalista y Solidaridad Nacional.

Gráfico 4. ¿Adónde fueron los que cambiaron de partido?



Fuente: JNE, 2016.

A partir de lo señalado, podemos encontrar que postular a la reelección en partidos diferentes a aquel en el que obtuvieron escaños responde a situaciones muy diferentes:

- a) Políticos que postulan en otra lista, pero en el mismo partido político. Se trata de decisiones colectivas que postulan al partido en una alianza electoral diferente a la del período anterior⁸.

⁸ Es el caso de los congresistas del APRA y del Partido Popular Cristiano que postularon a la reelección por la lista Alianza Popular, alianza electoral que conformaron los citados partidos con Vamos Perú. En las elecciones de 2011, el Partido Popular Cristiano formó una alianza electoral denominada Alianza Por el Gran Cambio con los partidos Alianza Para el Progreso, Partido Humanista

- b) Políticos que renuncian a su partido o son separados y postulan en otra lista⁹.
- c) Políticos que renuncian con ocasión de las elecciones y postulan en otra lista¹⁰.
- d) Políticos que son invitados y van en listas diferentes a aquellas por las que obtuvieron previamente un escaño¹¹.

Aun cuando existen desavenencias que motivan la renuncia a los partidos, encontramos que la búsqueda de la reelección fue el móvil más frecuente para cambiar de partido. Nótese que al menos ocho de los quince afiliados renunciaron en el año anterior a las elecciones. En cinco casos se mantuvieron en sus grupos parlamentarios originales, hecho peculiar que será desarrollado más adelante.

3. EL IMPACTO DEL SISTEMA ELECTORAL

Generalmente se asocia a la debilidad de los partidos políticos y ejercicio personalizado de la política la elección de los congresistas mediante el sistema de listas cerradas y no bloqueadas. El voto preferencial es uno de los temas más debatidos en el sistema electoral parlamentario. Por este motivo, analizamos la posible relación entre transfuguismo y voto preferencial. En el período legislativo 2001-2006 de los veinticuatro congresistas que se apartaron de sus bancadas, siete fueron electos por voto preferencial. En el período 2006-2011, catorce cambiaron de bancada; de ellos cinco fueron elegidos por voto preferencial. Finalmente, entre el 2011 y 2016, de los 36 congresistas que se apartaron de sus grupos, ocho fueron elegidos por voto preferencial. En promedio, 30% de los que dejaron sus grupos parlamentarios fueron electos por voto preferencial.

Peruano y Restauración Nacional. También es el caso de los congresistas de Alianza Para el Progreso, Somos Perú y Restauración Nacional que postularon en esta elección en la lista de Alianza Para el Progreso del Perú en alianza electoral. Acción Popular postuló en alianza con Perú Posible y Somos Perú en 2011, en este proceso participaron sin alianza electoral alguna. Ninguno de estos casos ha sido incluido en el estudio pues postulan en el mismo partido político.

⁹ Al inicio del período legislativo 2011-2016 un congresista de Perú Posible fue separado de su partido político, se integró a otro grupo parlamentario y fue reelecto en otra lista en 2016. El Partido Nacionalista separó a un parlamentario que se integró a otro grupo y postuló sin éxito a la reelección. Durante el período congresistas que fueron electos en las listas de Alianza Por el Gran Cambio, Perú Posible y el Partido Nacionalista renunciaron a sus partidos y grupos parlamentarios formando otros nuevos. Postularon en otras listas.

¹⁰ El Partido Nacionalista, Solidaridad Nacional y el Partido Popular Cristiano sufrieron bajas por motivo de la proximidad del proceso electoral. Los renunciantes postularon en otras listas.

¹¹ Fuerza 2011, Perú Posible y el Partido Nacionalista postularon en sus listas a congresistas que buscaron la reelección en otras listas.

En las elecciones de 2016, seis de los veintiuno que postulan en otras listas, habían sido elegidos gracias al voto preferencial.

Tabla 3. Congresistas elegidos por voto preferencial que se apartaron de sus grupos parlamentarios

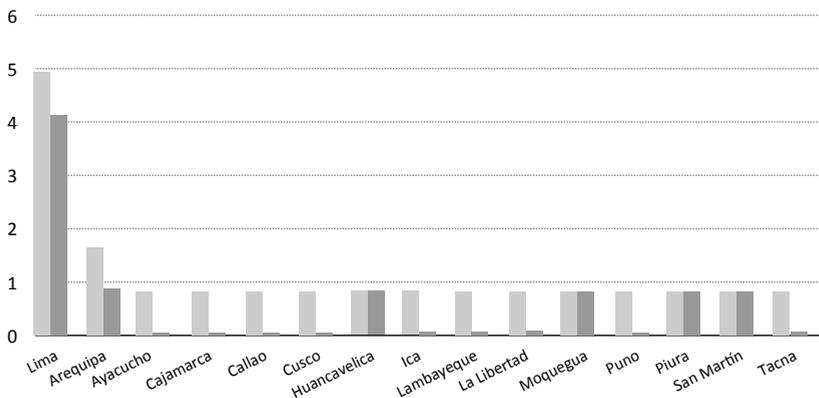
Período legislativo	Congresistas que se apartaron de sus grupos parlamentarios	Electos por voto preferencial
2001-2006	24	7
2006-2011	14	5
2011-2016	36	8

Fuente: JNE.

El voto preferencial tiene defensores y detractores. En la medida que personaliza el voto, quiénes los defienden consideran que el elector puede elegir al mejor de la lista. Los congresistas que postulan a la reelección consideran que pueden trasladar fácilmente los votos obtenidos de una a otra lista. Delgado Guembes (2009, p. 236) sostiene que el voto preferencial puede incentivar la defección partidaria. Encuentra que el mejoramiento de la posición en la que es electo el congresista incentiva el transfuguismo, mientras que empeoramiento no lo hace. En las elecciones de 2016, de los veintiún casos analizados, diez de los congresistas habían mejorado su posición en la elección de 2011; siete la mantuvieron y cuatro la empeoraron. De las veintiuna candidaturas ocho mejoraron su ubicación o mantuvieron el número uno en la lista que los acogió para postular a la reelección en 2016. Se constata que la lista es la locomotora y moviliza a quienes postulan en listas diferentes a las que postularon en el pasado. La elección de la lista resulta fundamental para favorecer la carrera política.

En relación con las circunscripciones electorales, la incidencia de los congresistas que buscan la reelección en otras listas es variada. Como se observa en el gráfico 5, en este proceso electoral la mayoría proviene de Lima, pero al ser la circunscripción más grande —36 escaños—, en términos reales la incidencia es mayor en las circunscripciones binominales. Como puede observarse, cinco de los seis que postularon en Lima fueron reelectos. En Arequipa uno de dos; mientras que solo los candidatos de Huancavelica, Moquegua, Piura y San Martín consiguieron los votos para la reelección. Postularon en las listas de Fuerza Popular (4), Frente Amplio (2), Alianza Para el Progreso (2) y Peruanos Por el Kambio (2).

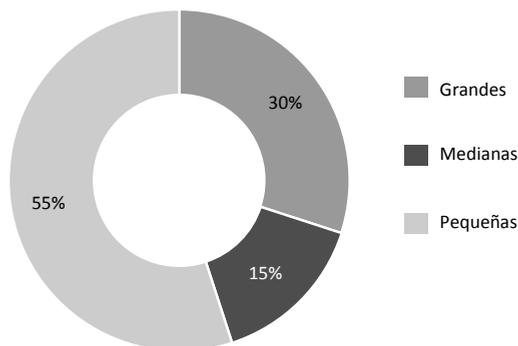
Gráfico 5. Candidaturas y reelecciones por circunscripción



Fuente: JNE y ONPE, 2016.

Existen estudios que investigan la posible relación entre transfuguismo y circunscripciones electorales. Vargas (2010) señala que si un legislador cambia de partido y busca mantener su carrera política, su reelección se encuentra condicionada al tamaño de la circunscripción. Si sus votos son más personales que partidarios, su reelección es más factible en una circunscripción pequeña. Delgado (2009) concluye en la relevancia de la magnitud del distrito para prever mayores casos de transfuguismo en los distritos pequeños que en los grandes. Esa posibilidad aumenta en la medida que el candidato haya obtenido mayor votación preferencial. En el gráfico 6 puede observarse la incidencia de las postulaciones en listas diferentes según el tamaño de la circunscripción.

Gráfico 6. Incidencia de postulaciones en listas diferentes por tamaño de circunscripción



Fuente: ONPE.

De los veintiún candidatos a la reelección, once postularon en circunscripciones pequeñas, solo dos fueron reelectos, uno de ellos por voto preferencial tanto en el proceso electoral de 2011 como en el de 2016. En Lima, la única circunscripción grande, postularon seis, fueron reelectos cinco, solo un caso fue por voto preferencial en 2011, pero tres habían mejorado. Con estos datos reiteramos que la decisión de cambiar de lista depende de las expectativas que genera la nueva lista para ser reelecto, pero también del partido al que están afiliados. Puede constatarse que los congresistas que fueron elegidos en 2011 por el fujimorismo, el APRA y Acción Popular no cambiaron de lista, aun cuando fueron excluidos de participar en la elección de 2016.

4. ¿ESTAMOS FRENTE A UN CASO DE TRANSFUGUISMO?

El transfuguismo es considerado por la literatura más especializada como «uno de los aspectos más problemáticos de la representación política que la ponen en jaque» (Tomás Mallén, 2002, p. 23). Ha sido materia de estudios académicos desde la ciencia política como el derecho¹². Es definido como la «forma de comportamiento» en la que un representante «democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra» (Reniu, 2012, p. 10). En nuestra opinión, el escenario de análisis del transfuguismo político se ubica en el ejercicio de cargos de elección popular, particularmente en el Congreso, teniendo como actores a los grupos parlamentarios y a los partidos políticos.

Coincidimos con Delgado Guembes en que el transfuguismo en el caso peruano es más un síntoma del sistema de representación política en general y de los sistemas de partidos en particular. Pease encuentra que más allá de la coyuntura política

¹² También ha sido objeto de pronunciamientos en la justicia constitucional. La Corte Constitucional Colombiana precisa que «[...] las claras relaciones existentes entre los partidos políticos y la conformación y funcionamiento de los grupos parlamentarios explican el rechazo a la práctica del transfuguismo, entendido, en términos amplios, como una deslealtad democrática. En efecto, dicho fenómeno perverso, constante en partidos políticos latinoamericanos y que ha conducido a aquello que la doctrina denomina electoral volatility o “volatilidad electoral”, denota en el elegido una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores» (sentencia C-342/06). Es pertinente citar asimismo la opinión del Tribunal Constitucional español: «Hacer prevalecer los derechos del candidato frente a los derechos de los ciudadanos para rebajar el protagonismo de los partidos no es una buena solución. Y menos aún lo es recrearse en la contemplación de la divergencia que la solución jurídica produce respecto de la perspectiva política, cuando lo razonable sería que el Derecho encontrase cauces de conectar con los problemas sociales, que son la base de los políticos» (STC 31/1993, F3).

en el año 2000, las razones del transfuguismo están en la debilidad estructural de los partidos y la facilidad con que la ley abre la puerta a listas coyunturales donde no hay cohesión asociativa, ideológica ni programática (2006, p. 447). Planas explica que hay dos posiciones en torno a la interpretación del transfuguismo: quienes consideran ilícito mudar de partido, porque ello supone traicionar, no solo la lealtad del partido sino la voluntad del elector, que fue a favor del partido; y, quienes, sin aplaudir el cambio de tienda política, consideran que resulta una conducta lícita desde una perspectiva estrictamente constitucional, ya que este cambio se ampara en la prohibición del mandato imperativo (1997, p. 144). Así, para Landa es un fenómeno que afecta no solo a los partidos políticos sino también la soberanía popular (2006, p. 277). López, en un trabajo más reciente, lo califica como infracción constitucional porque lesiona los principios constitucionales de democracia representativa y representación proporcional, los que, a su vez, informan el derecho del electorado a decidir la proporción de sus representantes en el Parlamento (2011, p. 10).

La regulación del transfuguismo es materia de amplio debate. En el Perú se ha tratado de regular desde el año 2000. En una encuesta realizada por GFK en febrero de 2015, 73% de entrevistados consideraba que la agenda del gobierno y oposición debía incluir la sanción para los tráfugas (GFK, 2015). El 15 de octubre se publicó la reforma al Reglamento del Congreso que establece un cambio radical en las reglas para la conformación de los grupos parlamentarios. Se establece que no pueden constituir grupo parlamentario ni adherirse a otro quienes se retiren sean separados o expulsados del grupo parlamentario, partido político o alianza electoral por el que fueron elegidos. El texto deja a salvo la escisión de alianzas electorales. Con ello se eliminan los incentivos para conformar nuevos grupos. Consideramos que las medidas planteadas son idóneas pues no debe impedirse la renuncia al grupo parlamentario, por el principio de la prohibición del mandato imperativo contemplado en la Constitución y las características de la representación parlamentaria. Los motivos que impulsen una renuncia pueden ser muy diversos¹³, justificados o no, moralmente relevantes o no; los electores lo juzgaran si este vuelve a pedir su voto en la siguiente elección. Aun cuando las tasas de reelección son bajas, el electorado peruano ha votado por reelegir a quienes cambiaron de partidos. En la última elección diez de los veintiuno fueron reelectos. En opinión de Benito (2015) es la vinculación personalista entre políticos y ciudadanos que minimiza el

¹³ Tomás Ballén ha desarrollado una clasificación y la analiza: cambio de orientación ideológica de los partidos o del parlamentario, crisis de los partidos, oportunismo o búsqueda de mejores oportunidades políticas de parte de los parlamentarios, discrepancias con la dirección del partido o del grupo, desacuerdo con la disciplina o democracia interna. Estas motivaciones pueden darse solas o combinadas, sin excluir otras de naturaleza subjetiva (2012, pp. 56 y ss.).

costo del voto de castigo por el incumplimiento del mandato de representación, aunque para un sector de la población afecte su confianza en la clase política.

Freidenberg (2005) explica que «en aquellos países donde las fronteras para salirse de un partido son altas, por la presencia de una fuerte subcultura partidista y el rechazo de la población y de las élites al cambio de partidos, el costo de irse del partido también es alto». Al contrario, si los costos son bajos y el marco normativo es permisivo, el transfuguismo será una práctica frecuente. Ello evidencia para Vargas 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» (2013, p. 143). Encuentra la explicación del transfuguismo en el juego de incentivos-restricciones del marco normativo, 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» (p. 125). Las instituciones no se crean a través de un marco normativo, pero se agudiza cuando este es permisivo y brinda los incentivos para el transfuguismo

5. ¿TRANSFUGUISMO ELECTORAL O LIBERTAD PARA POSTULAR?

¿Es un acto de transfuguismo político postular en una lista diferente a aquella por la que se obtuvo un escaño en el período anterior? Hay quienes definen este hecho como transfuguismo electoral. Ríos (2009) lo define como «el militante que abandona un partido para postularse por otro», y aclara que no es necesariamente un tráfuga en un sistema parlamentario «porque es parte de su libertad política de afiliarse o dejar de pertenecer a un determinado partido y competir por otro». Seijas (2000) resume los costos del transfuguismo para el sistema político: a) falseamiento de la representación política; b) quiebra del sistema de partidos que se proyecta sobre el conjunto del sistema político; c) detrimento de la oposición, que perjudica la gobernabilidad; d) deterioro de la clase política y cultura democrática; e) escisión de partidos políticos con representación parlamentaria, así como otras consecuencias en el nivel estrictamente particular. Añade Vargas (2013) que el transfuguismo incide directamente en la redefinición y recomposición de las fuerzas parlamentarias, sobre los niveles de fragmentación y dispersión de las bancadas, al afectar la construcción de mayorías o minorías parlamentarias. En esa línea, Blanco Valdés (2003) considera que el aspecto más grave del transfuguismo reside en la acción desertora del tráfuga que afecta a los equilibrios entre gobierno y oposición, y va mucho más allá de una simple cuestión moral y de un problema interno de partido, pues constituye una vulneración gravísima del principio político esencial que permite el funcionamiento del parlamentarismo: el del respeto a los resultados salidos

de las urnas. En esa línea argumentativa, en la medida en que no hay daño a la voluntad popular ni engaño al elector, el legislador legítimamente podría buscar ser reelecto en otra lista para lograr la supervivencia política.

Reniu considera que el transfuguismo relevante es el poselectoral, el tráfuga «viola la fidelidad debida a los electores que lo han votado», mientras que el cambio de lista para postular puede justificarse por «un cambio ideológico u opinión». Sancionarlo, en opinión del autor, no se compatibiliza con las libertades del ciudadano. Relaciona el cambio de partido en época electoral con temas ideológicos: «el cambio ideológico, la búsqueda de nuevas oportunidades políticas o el deseo de protagonismo personal son elementos que configuran no solo la naturaleza misma del individuo, sino que también forman parte de su libertad de actuación» (2012, pp. 32-33).

Martin (2014) explica que el estudio del transfuguismo tiene dos enfoques, el estratégico y el institucional. Los partidarios del enfoque estratégico examinan cómo las instituciones modelan la autonomía de los actores, y los institucionalistas a menudo consideran a los legisladores como actores individuales. Se centran en el congresista que, como un actor racional, a partir de un cálculo de costo-beneficio, decide mantenerse o cambiar de partido. Precisa que los datos disponibles de diversos estudios corroboran en gran medida la noción de que los políticos como actores estratégicos eligen al partido con el fin de mejorar sus perspectivas electorales. La regla de conducta racional es que los legisladores abandonan los partidos en los que ven reducidas sus posibilidades de ser reelegidos y buscan los que les den más oportunidades. Mientras más grande es un partido, menores posibilidades de verse afectado por el transfuguismo. Más bien los miembros de partidos pequeños buscan integrarse a los más grandes. Sus estudios muestran que en la medida en que se acercan las elecciones legislativas disminuye el transfuguismo. Las investigaciones de Mershon y Shvetsova (2008) desarrollan una clasificación de casos de transfuguismo por el período en el que se presentan y encuentran que estos no tienen tanta incidencia al término del período porque el legislados evitará que su renuncia al grupo parlamentario se vincule al interés de ser reelecto. No es el caso del Perú. Como se ha demostrado en los párrafos precedentes, un número importante de las renuncias a los partidos políticos fueron presentadas el año anterior a las elecciones, muy cerca del límite legal para habilitar la postulación en una lista diferente a la del propio partido.

6. PARADOJAS DE LA DEBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES: GRUPOS PARLAMENTARIOS

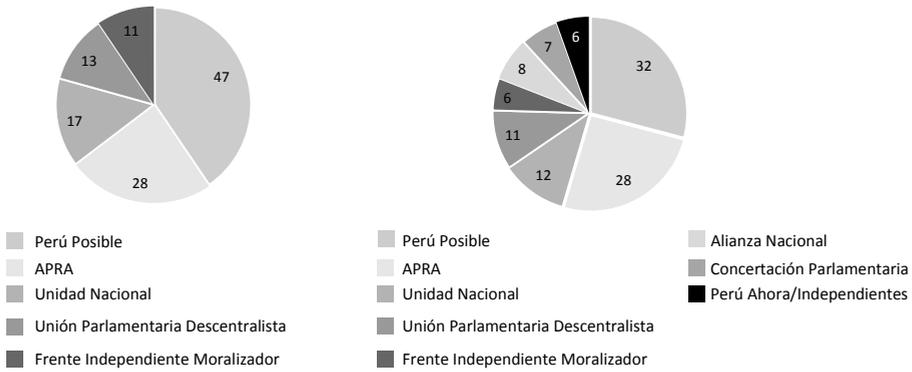
Dos son los criterios básicos que fundamentan la presencia de los grupos parlamentarios en los congresos: la racionalización del trabajo y la proyección en los órganos parlamentarios de las fuerzas políticas que han obtenido representación. En este proceso electoral ocurrió otro hecho peculiar: los miembros de un mismo grupo parlamentario postularon en listas diferentes. Parte del problema está en la definición de grupos parlamentarios que utiliza el reglamento del Congreso. Señala que «los grupos parlamentarios son conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines». Omite la definición la vinculación esencial con los partidos políticos. Como se demostrará, los congresistas que compitieron en diferentes listas e integraban el mismo grupo parlamentario no compartían intereses comunes o afines, al menos no durante la campaña electoral.

6.1. Grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios reflejan el resultado electoral y constituyen la expresión de la representación partidaria. En el Perú, si bien se organizan sobre los partidos o alianzas electorales que obtuvieron escaños en el Congreso, contra el marco normativo, las reglas informales y los acuerdos políticos permitieron que el Congreso se fragmente, con la consecuente formación de nuevos grupos entre quienes se renunciaron a sus grupos originales. Así, en el período 2001-2006 se formaron, debido al resultado electoral, cinco grupos parlamentarios que terminaron siendo ocho y su conformación varió regularmente durante el período. La historia se repitió en los períodos parlamentarios siguientes. En el período 2006-2011 se constituyeron cinco, al final de período fueron ocho. En el 2011-2016 fueron seis al inicio y al término del período, nueve.

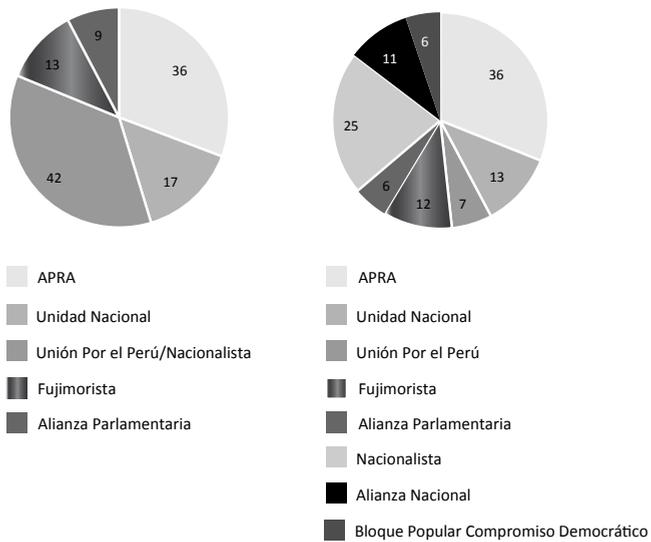
Como puede observarse en los gráficos 7, 8 y 9, la escisión de alianzas electorales y el transfuguismo fragmentaron el Congreso y dificultaron la toma de decisiones políticas. Si bien puede transparentarse la poca cohesión partidaria y nuevas alianzas, la conformación del Congreso fue muy diferente a aquella que decidieron los electores.

Gráfico 7. Grupos parlamentarios, 2001-2006



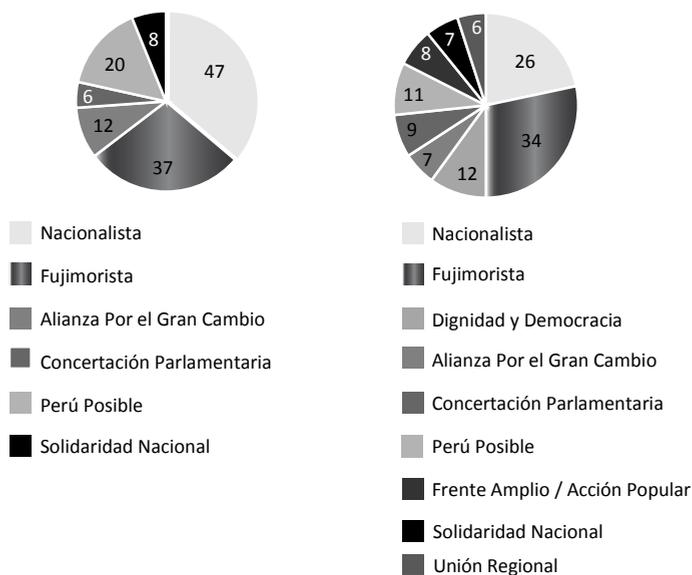
Fuente: Congreso de la República.

Gráfico 8. Grupos parlamentarios, 2006-2011



Fuente: Congreso de la República.

Gráfico 9. Grupos parlamentarios, 2011-2016



Fuente: Congreso de la República.

El marco institucional no brindó incentivos para permanecer en los grupos parlamentarios, no hubo costo político relevante para quienes se renunciaron a sus grupos. Los nuevos grupos parlamentarios recibieron el mismo trato que aquellos formados por partidos políticos o alianzas electorales que participaron en elecciones. Así, integraron la Junta de Portavoces, que designó representantes y asumió las importantes atribuciones de coordinación política que el reglamento les otorga, aunque los nuevos grupos no tenían vínculo alguno con partidos políticos.

La relación entre partidos políticos y grupos parlamentarios no fue ni estable ni institucional; respondió más a líderes que aglutinaron en torno a ellos a un grupo de personas independientes. En ese escenario, la disciplina partidaria es menos frecuente. La disciplina en el voto es consecuencia de la coherencia partidaria y respeto a las decisiones tomadas en debates internos, pero cuando no existe partido programático, ni partidos con opciones electorales, los congresistas pierden incentivos para votar en el mismo sentido. Diversos estudios encuentran que una motivación importante para cambiar de grupo parlamentario es la búsqueda de la reelección. De allí que los grupos parlamentarios serán más disciplinados en la medida en que tengan mayores posibilidades de ofrecer a sus miembros ser reelectos (Heller, 2008). En cambio, ante las pocas posibilidades de éxito electoral, habrá menos disciplina y mayores posibilidades de transfuguismo. En ausencia de partidos programáticos que generen lealtades, que brinden recursos a los candidatos para

sus campañas electorales, la permanencia del voto preferencial el ejercicio de la política parlamentaria es muy personalizado. En los nuevos grupos parlamentarios, el personalismo se exagera.

En el período 2011-2016, muchos de los renunciantes, particularmente quienes se apartaron del partido de gobierno, esgrimieron argumentos de índole programático, pues consideraron que el gobierno se había alejado del programa que los convocó. Sin embargo, solo dos de ellos postularon a la reelección en la plataforma de izquierda que lanzó el Frente Amplio. Otros argumentaron discrepancias con la dirigencia de sus partidos.

En la tabla 4 puede observarse que las candidaturas inscritas al inicio del proceso electoral mostraban a miembros del mismo grupo parlamentario competir en listas diferentes. Algunos por las alianzas que sus partidos habían pactado para este proceso electoral, pero en la mayoría de casos se trata de congresistas no afiliados a ningún partido político que habían sido invitados. Compartían el trabajo parlamentario en la misma bancada, pero eran rivales de campaña.

Evidentemente, ningún marco normativo va a crear instituciones ni fortalecer partidos políticos. Sin embargo, este hecho refleja un marco normativo que tolera y fomenta prácticas como la personalización de la política que debilita aún más instituciones democráticas.

Tabla 4. Grupos parlamentarios en el Congreso, abril de 2016

Grupo parlamentario	Candidatos a la reelección	Listas en las participaron
Nacionalista Gana Perú	16	Partido Nacionalista Alianza Para el Progreso
Fuerza Popular	17	Fuerza Popular Alianza Popular
Solidaridad Nacional	5	Solidaridad Peruanos Por el Cambio Alianza Para el Progreso
Perú Posible	4	Perú Posible Alianza Para el Progreso
Acción Popular/Frente Amplio	5	Frente Amplio Acción Popular Partido Nacionalista
Concertación Parlamentaria	7	Alianza Popular Peruanos Por el Cambio Fuerza Popular
Partido Popular Cristiano / Alianza Para el Progreso	5	Alianza Popular Fuerza Popular Alianza Para el Progreso
Unión Regional	7	Peruanos Por el Cambio Fuerza Popular Alianza Para el Progreso
Dignidad y Democracia	6	Fuerza Popular Perú Posible Democracia Directa Frente Amplio Alianza Para el Progreso

Fuente: Elaborado a partir de la ONPE, el JNE y el Congreso de la República, 2016.

7. CONCLUSIONES

El estudio analiza el caso de las veintiuna candidaturas que postularon a la reelección en listas diferentes a las que los llevaron a obtener un escaño en el 2011. Diez congresistas fueron reelectos en sus nuevas listas (48%): tres mujeres y siete hombres. Si bien cambiaron de lista, no cambiaron de circunscripción.

Dos de ellos habían sido electos en 2011 gracias al voto preferencial. Tres de ellos inician su tercer período. Actualmente, ninguno tiene afiliación política vigente.

Si bien el transfuguismo tiene una connotación negativa y debilita a los partidos, el electorado que tiene en sus manos premiar o castigar la conducta ha optado por analizar cada caso, muchos de ellos, votar por el que cambió de partido; es decir, reelegirlo. Ello está relacionado con el ejercicio personalizado de la política. Aun cuando se observa que la mayor parte de los cambios de lista se dan entre partidos que representan posiciones ideológicas similares, la regla general ha sido asumir posiciones más bien pragmáticas, lo que puede observarse en el cambio de partidos que históricamente fueron opuestos.

Las reglas vigentes toleraron el transfuguismo en el Congreso peruano. Quienes se apartaron de sus grupos parlamentarios y partidos dieron diversas razones. Este artículo no analiza tales motivos, pero encuentra evidencia de que muchos de los renunciantes postularon a la reelección en listas que les ofrecieron mayores oportunidades de ser reelectos. En la mayoría de los casos analizados, los partidos de los que se apartaron no obtuvieron representación parlamentaria.

En el escenario de debilidad partidaria y volatilidad electoral, la postulación en listas diferentes para la reelección será la conducta previsible para quienes quieran continuar con su carrera política. La conducta se relaciona con las naturales aspiraciones de quienes quieren lograr la reelección y no pueden hacerlo en las listas en las que postularon en el pasado. Se trata de supervivencia política que induce a los políticos a buscar listas con mejores opciones. Este escenario se parece más a fichaje de jugadores de fútbol que a partidos programáticos.

Lo peculiar del estudio es que en esta elección no solo se presenta el transfuguismo motivado para postular, sino que, en muchos casos, miembros del mismo grupo postulan en listas diferentes. En suma, compañeros de grupo parlamentario, pero rivales electorales.

BIBLIOGRAFÍA

- Blanco Valdés, Roberto L. (2003). Transfuguismo y democracia en la comunidad de Madrid. *Claves de razón práctica*, 135, 44-51.
- Benito Sánchez, Ana Belén (2015). Pactos, alianzas electorales y trashumancias: patrones de la cooperación estratégica en el sistema de partidos de la República Dominicana. *Política y gobierno*, 22(1), 87-123. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372015000100003&lng=es&tlng=es. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2016.
- Delgado-Guembes, César (2006). Transfuguismo, su matriz histórica: entre la libertad y la anomia en la institucionalidad política. *Derecho PUC*, 59, 93-110.

- Delgado-Guembes, César (2009). Fragilidad partidaria y racionalidad del transfuguismo en Latinoamérica. En Pablo Santolaya Machetti (ed.), *Transfuguismo político: escenarios y repuestas* (pp. 185-188). Madrid: Civitas.
- Freidenberg, Flavia (2005). Abriendo la caja negra. Reformas partidistas y dilemas democráticos en América Latina. *Apuntes Electorales*, 5(2), 15-43. https://works.bepress.com/flavia_freidenberg/4/. Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2016.
- García Montero, Mercedes & Cecilia G. Rodríguez (2012). *Confianza ciudadana en el Parlamento: un análisis de los casos latinoamericanos*. Madrid: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- GFK (2015). *Estudio de opinión pública nacional urbano*. http://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/PE/GfK_OP_febrero_2015_Gobierno_10.pdf
- Heller, William B. & Carol Mershon (2008). Dealing in Discipline: Party Switching in Legislative Voting in the Italian Chamber of Deputies, 1988-2000. *American Journal of Political Science*, 52, 910-925.
- Landa, César (2006). *Constitución y fuentes del derecho*. Lima: Palestra.
- López Flores, Luciano (2011). «El control político jurisdiccional de la función parlamentaria: el caso del transfuguismo». Tesis de maestría Derecho con mención en Política Jurisdiccional, PUCP.
- Mershon Carol (2014). Legislative Party Switching. En Martin Shane, Thomas Saalfeld y Kaare, W. Strom (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 418-435). Oxford University Press.
- Mershon Carol & Olga Shvetsova (2008). Parliamentary Cycles and Party Switching in Legislatures. *Comparative Political Studies*, 41(1), 99-127.
- Mershon Carol & Olga Shvetsova (2014). Change in Parliamentary Party Systems and Policy Outcomes: Hunting the Core. *Journal of Theoretical Politics*, 26(2), 331-351.
- Pease García, Henry (2006). *Por los pasos perdidos: el Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Planas, Pedro (1997). *Derecho parlamentario*. Lima: Ediciones Forenses.
- Reniu Vilamala, Josep María (2012). *El transfuguismo político y la crisis de representación política*. Lima: JNE.
- Ríos Vega, Luis Efrén (2009). El transfuguismo electoral: un debate constitucional en México. *Cuestiones constitucionales*, 21, 251-294. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932009000200009&lng=es&tlng=es. Fecha de consulta: 1 de setiembre de 2015.

- Rothstein, Bo (1996). Political Institutions: An Overview. En Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science* (pp. 133-166). Nueva York: Oxford University Press.
- Seijas, Esther (2000). Representación democrática, partidos políticos y tránsfugas. *Teoría y Realidad Constitucional*, 6(2), 163-188.
- Vargas, Jean Paul & Denis Petri (2010). *Transfuguismo: desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*. San José: DEMUCA.
- Vargas, Jean Paul & Denis Petri (2013). Transfuguismo: realineamientos y equilibrios parlamentarios. *Plataforma C*. <http://plataformac.org/transfuguismo-realineamientos-y-equilibrios-parlamentarios/>. Fecha de consulta 9 de setiembre de 2014.