

Un camino metodológico para comparar trabajos de gobiernos divididos y gobiernos unificados, el caso del Congreso de Tlaxcala

Rosa Ynés Alacio García*

Resumen

En el documento se realiza un ejercicio metodológico para comparar los trabajos del último gobierno unificado y del primer gobierno dividido en Tlaxcala a partir de la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas. Entendemos como *gobierno dividido* a la separación de poderes, en donde el partido del titular del Ejecutivo local o nacional no cuenta con el control mayoritario del Poder Legislativo. Y se identifica a un *gobierno unificado* como aquel que controla al menos el 50% más uno de las diputaciones en el Congreso.

Palabras clave: Gobierno dividido, gobierno unificado, metodología de investigación, técnicas cuantitativas y cualitativas.

Abstract

This paper makes a methodological exercise to compare the work of the last unified government and divided government in Tlaxcala using quantitative and qualitative techniques. In this work, we understand *divided government* as the separation of powers in which the party of the incumbent executive local or national does not have majority control of the legislature; in contrast, we identify a *unified government* as one in which Governor's party is the same as controls at least 50% plus one of the deputies in Congress.

Keywords: Divided government, Unified government, Research Methodology, quantitative and qualitative techniques.

El último gobierno unificado y el primer gobierno dividido en Tlaxcala

Con acierto, Crespo sostiene que el secreto de la hegemonía priísta radicó fundamentalmente en el contenido de las legislaciones electorales (Crespo, 2003:4). Para el caso de Tlaxcala, durante el sexenio del gobernador José Antonio Álvarez Lima (1992-1998), el congreso local

* Doctora en Estudios Sociales con especialización en Procesos Políticos por la UAM-Iztapalapa. Actualmente es Profesora-Investigadora en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Plantel Cuauhtémoc.



de mayoría priísta cambió la ley electoral y modificó el territorio político y electoral de la entidad. Después de estos cambios, el escenario partidista presentó modificaciones, mismas que continúan hasta la fecha.

A pesar de que los investigadores consideran que la conformación de gobiernos divididos tiene mayores probabilidades de presentarse cuando las elecciones son intermedias (López, 2001; De Remes, 1999; Fiorina, 1996; Lujambio, 1996; Colomer, 2001).

Para el caso de Tlaxcala, fue en la elección concurrente del año 1998 cuando el candidato de la Coalición Opositora, ex priísta Alfonso Sánchez Anaya, llega a la contienda electoral con el apoyo del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México, y gana la gubernatura en Tlaxcala, mientras que el 53.1% del Congreso queda en manos de los representantes del Partido Revolucionario Institucional, en un contexto político en el cual recién se había modificado el Código electoral en la entidad.

Por primera vez en la historia moderna de Tlaxcala se presentó una división de banderas partidistas entre el Gobernador (quien se identificó con el PRD) y el Congreso (con mayoría priísta). Si bien se cree que los gobiernos unificados trabajan con mejores resultados, al comparar cuantitativamente el número de decretos y el número de acuerdos generados en ambas legislaturas, la LV (con gobernador del PRI y Diputados priístas) y la LVI (con gobernador del PRD y mayoría priísta), no se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre los trabajos de una y otra legislatura.

Por otra parte, a pesar de los desencuentros discursivos entre funcionarios integrantes del gobierno estatal y diputados, principalmente por manejo de recursos y aprobación del presupuesto, no hubo parálisis institucional, o consecuencias graves respecto a las acusaciones expuestas por los representantes de ambos poderes ante la opinión pública.

Al explicar a los gobiernos unificados contrarios a los gobiernos divididos, algunos autores mexicanos consideran exclusivamente a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo como los actores centrales de los gobiernos divididos, en donde se presenta una dispersión del poder, puesto que se genera un sistema de pesos y contrapesos, esto es, el partido del Gobernador es distinto al partido que domina en el Congreso (De Remes, 1998:5).

Al contrario, en la literatura estadounidense se incluye a la relación de los Estados con el Gobierno Federal (De Remes, 1998:5). Colomer ubica a los gobiernos divididos en los sistemas presidenciales, a la cohabitación del poder en los sistemas semipresidenciales y a los gabinetes de coalición multipartidista en los parlamentarios (Colomer, 2001:163, 164 y 179).

Hay teóricos que proponen estudiar a los gobiernos divididos horizontales y verticales, los primeros se refieren a aquellos en donde las fuerzas se consideran iguales, mientras que los segundos se presentan cuando el gobierno central no controla a los gobiernos locales, también conocidos como gobiernos yuxtapuestos (Colomer, 2001:164; De Remes, 1998:5-6).

Para el caso mexicano se han propuesto cuatro categorías de gobiernos divididos: en la de tipo A, el gobernador cuenta con la mitad de las diputaciones para su partido en el Congreso; en la de tipo B, el gobernador cuenta con la minoría más grande de diputados de su partido; en la de tipo C, el gobernador cuenta con una de las fracciones minoritarias de diputados de su partido en el Congreso, y en la de tipo D, el gobernador enfrenta una mayoría absoluta, puesto que su partido ni siquiera forma una minoría en el Congreso (Lujambio, 1996:18-19).

En este trabajo entendemos como gobierno dividido a la separación de poderes, en donde el partido del titular del Ejecutivo local o nacional no cuenta con el control mayoritario del Poder Legislativo, es decir, con el 50% más uno de los diputados de su partido (Lujambio, 1996:9). Y en contraparte, se identifica a un gobierno de tipo unificado como aquel en donde el partido del Gobernador es el mismo que controla al menos el 50% más uno de las diputaciones en el Congreso.

Técnicas cuantitativas y cualitativas

Cuando Mauricio Merino, en el prólogo del texto *La ciencia política en México*, presenta el tránsito de la filosofía del Derecho a la teoría de Estado, y de ahí al estudio del poder, en donde el debate ideológico contrapuesto pero normativo guía a discutir el método más adecuado para producir conclusiones válidas al comprender la contienda por el poder político, separa dos grandes posiciones al respecto, la dominada por los duros en contraposición a la dominada por los blandos de la ciencia política. Los primeros formados en la escuela de Estados Unidos, quienes defienden sólo aquella evidencia empírica que puede ser medida estadísticamente a través del desarrollo de una tecnología de cómputo; en tanto, los blandos basan sus estudios en las discusiones acerca de la importancia del Estado y de las instituciones, de los estudios históricos y de la búsqueda por demostrar que más allá de cualquier tendencia medible, lo que al final se impone es la contienda por el poder y por el institucionalismo, recuperando la argumentación de las reglas del juego que imprimen la certidumbre a las relaciones políticas. Al respecto, las distintas entradas a la teoría de la organización están más bien del lado de los blandos, aunque estas últimas

también incluyen mediciones cuantitativas como parte de sus métodos de análisis (Merino: 1999).

Durante el largo periodo en el cual el PRI posicionó a sus candidatos en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, los Congresos fueron poco estudiados, por considerarlos débiles frente al Poder Ejecutivo y a las directivas partidistas del mismo Revolucionario Institucional. Con este fundamento no se generaron estudios legislativos al respecto.

Con las reformas electorales de 1963 y 1978, la oposición se fortaleció paulatinamente, y los Congresos comenzaron a integrarse con diputados propuestos por partidos distintos al PRI; sin embargo, fue hasta 1988 cuando los partidos distintos al Revolucionario Institucional alcanzan el 48% de las curules en el ámbito federal (Casar, 2000:183-202).

Así se inicia la construcción del ejercicio público en el país, donde los pesos y contrapesos dejaban de ser simulaciones para transformarse en una práctica cotidiana, construyendo consensos, estableciendo acuerdos, motivando no sólo a la negociación, sino también a la conformación de alianzas entre las distintas fuerzas partidistas.

Las publicaciones de estudios relacionados al papel del Congreso, sus prerrogativas, su organización interna, sus relaciones con el Ejecutivo, presentan algunos indicadores entre los que se destaca: el número, tipo y origen de las iniciativas, y la tasa de aprobación de acuerdo con el origen, y el tiempo de aprobación (Casar, 2000:183-202). También hay quien aborda tasas de eficiencia legislativa, coaliciones y disciplina de las bancadas parlamentarias; con la tasa de aprobación legislativa se miden las iniciativas presentadas, y las iniciativas aprobadas en porcentajes (Casar, 2000:183-202).

Respecto a las coaliciones y sus efectos, Casar presenta tres perspectivas distintas: en la primera se identifican las consecuencias de las coaliciones sobre la agenda del Ejecutivo; en la segunda se detalla el tipo y la frecuencia de coaliciones que se forman; y en la tercera se identifica el grado de participación y/o exclusión de las diferentes bancadas parlamentarias en la formación de coaliciones. De igual manera, en las legislaturas al abordar la cohesión partidaria, entendida como el sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y el porcentaje de legisladores que se aparta de éste, Casar presenta tres formas de abordaje; la primera consiste en “identificar el número de votaciones en el pleno, en las que el total de los integrantes de las fracciones no votaron en el mismo sentido”; en la segunda, “el porcentaje promedio de los diputados que no votaron en el mismo sentido que la mayoría de su fracción”, y en la tercera se ubica “el rango de diputados disidentes en aquellas votaciones en las que el fenómeno de la disidencia no se presentó” (Casar, 2000:183-202).

Otro grupo de investigadores se ha dedicado a estudiar los temas de rendición de cuentas (Casillas, 1998) y mecanismos de control. Al respecto, Moisés López Vega separó para el caso de Tlaxcala los siguientes formatos de gobierno: unificado (LV), dividido (LVI) y sin mayoría partidista (LVII), y concluyó que en la Legislatura LVI ni se presentaron mecanismos de control, ni de fiscalización al Ejecutivo, aunado a la reforma constitucional de 1996, en donde se agilizaba la aprobación de la cuenta pública del gobernador, eximiéndolo de responsabilidades posteriores; en relación a los otros dos periodos legislativos concluye

la fiscalización fue deficiente, intermitente, que enfrentó limitaciones técnicas y que generó resultados poco creíbles debido al comportamiento que exhiben los partidos en esta actividad (...) sin un claro interés de los partidos por desplegar una revisión auténtica de la rama ejecutiva (...) el problema nodal se ubica en el comportamiento de los partidos en la legislatura, lo cual produce que el proceso y los resultados de la fiscalización legislativa estén sujetos a la negociación interpartidaria (2008:39-40).

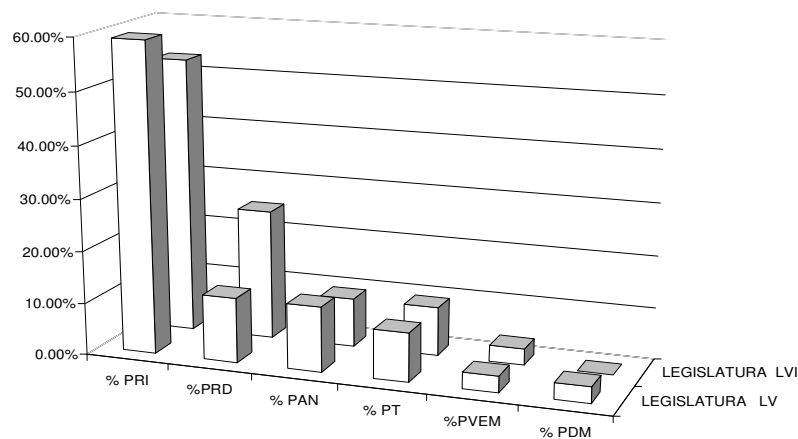
Morgenstern y Manzatti, Epstein y O'Halloran, Mc Cubbins, Noll y Wingast, Ogul y Aberbach defienden la existencia de mayorías legislativas opuestas al Ejecutivo, pues aumentan las probabilidades de supervisión y control (López, 2008:13). Contrariamente, hay investigadores que alertan sobre posibles parálisis institucionales, tal es el caso de Juan Linz (1997), quien sostiene que en sistemas presidenciales, el problema de la legitimidad democrática dual se expresa notablemente en la ocurrencia de gobiernos divididos, en donde al no existir mecanismos de cooperación interinstitucional y multipartidista, el riesgo de generar parálisis institucional e inmovilismo se hace latente; destaca aún más este peligro en países en vías de desarrollo, donde imperan las desigualdades regionales en el ámbito de la modernización.

Composición partidista

Para el caso de Tlaxcala, la LV Legislatura (1995-1999) la integraron diecinueve diputados priístas (59%), cuatro perredistas (PRD), cuatro panistas (PAN), tres petistas (PT), un ecologista (PVEM) y un diputado del Partido Demócrata Mexicano (PDM). Todos ellos tuvieron como contraparte a un gobernador abanderado por el Revolucionario Institucional, lo que significó un gobierno de tipo unificado.

Después de los procesos electorales de 1998 en donde concurren elecciones del Ejecutivo, Congreso Local y Ayuntamientos, el 15 de enero de 1999 tomó protesta como Gobernador el candidato de la Coalición Opositora encabezada por el PRD, quien se encontró con un Congreso integrado por diecisiete diputados del PRI (53%), ocho del PRD, tres del PAN, tres del PT y uno del PVEM. Por vez primera en la historia moderna de la entidad se presentó un gobierno dividido de tipo C, en donde el partido del Gobernador conformó una de las fracciones minoritarias del Congreso Local. En esta nueva conformación, el PDM desaparece, mientras que la fuerza perredista duplica sus curules (ver gráfica 1).

GRÁFICA 1
Porcentaje de diputados por partido en cada Legislatura



Gráfica diseñada a partir de la información de los archivos de la Biblioteca del Congreso local.

Debido a esta nueva situación fue necesario crear consensos para trabajar conjuntamente, puesto que cada parte intentaría abanderar los trabajos que se realizaran como logros de sus partidos, lo que podría significar que ambos pretendieran obstaculizar al contrario con el fin de ganar simpatías para futuros procesos electorales tanto de tipo federal como local.

La LV y LVI Legislatura: un estudio cuantitativo

Casar comenta la falta de validez al atribuir a la LVIII Legislatura federal (2000-2003) menos trabajo legislativo que a sus antecesoras, esto lo determina basándose en cifras muy crudas, es decir, sin considerar el tipo de iniciativas, los ámbitos de impacto, y las consecuencias; además, ella misma destaca la necesidad de abordar el trabajo legislativo de los partidos políticos desde las comisiones (Casar, 2000: 183-202).

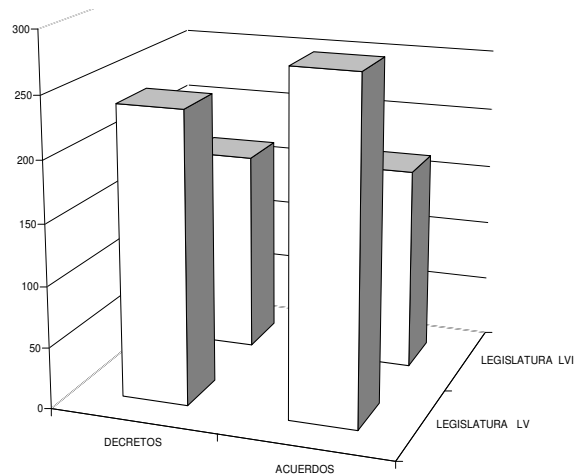
En este apartado se utilizan técnicas cuantitativas de investigación, se busca demostrar si existen diferencias estadísticamente significativas de los acuerdos y los decretos sobre desarrollo regional aprobados en dos legislaturas distintas, una caracterizada como gobierno unificado (1995-1999) y otra como gobierno dividido (1999-2002) en Tlaxcala.

Para tal efecto se ha separado a los decretos en leyes, modificaciones de leyes y códigos favorables al desarrollo, y a los acuerdos en fideicomisos y actos de dominio favorables al desarrollo. El análisis de los trabajos sobre desarrollo regional se ha subdividido en los siguientes cuatro rubros: económico, urbano, social y político, y es que con esta clasificación se pretendió concentrar todas las propuestas enfocadas a las temáticas sobre el desarrollo en la región.

Los gráficos se elaboraron en el paquete *Excel* y el estudio estadístico en *SPSS*. Además, se realizaron tres análisis de varianza de una sola vía en donde se identificó si el factor tipo de gobierno (unificado y/o dividido) presentó influencia en el Producto Interno Bruto, el cual es un indicador de crecimiento no de desarrollo, en el porcentaje anual de crecimiento de empleo formal y en el porcentaje de la población ocupada por ingresos de la entidad.

Antes de realizar el análisis de los decretos y acuerdos de los trabajos de ambas legislaturas enfocados exclusivamente al desarrollo regional, resulta importante el presentar los resultados del análisis de varianza realizados a estos dos periodos, en donde se demostró que el número total de acuerdos y decretos emitidos anualmente en ambas legislaturas no se encuentra influido por el factor tipo de gobierno ($p > 0.05$). La importancia radica en identificar para este caso específico que estadísticamente no hay diferencias significativas entre los trabajos de un gobierno dividido y uno unificado; a pesar de que el número total de acuerdos y decretos fue mayor en la LV Legislatura (gobierno unificado) que en la LVI (gobierno dividido) (ver gráfica 2).

GRÁFICA 2
Número de decretos y acuerdos creados
en cada Legislatura



Gráfica diseñada a partir de la información de los Periódicos Oficiales.

Se analizaron los decretos y acuerdos que sobre desarrollo regional fueron aprobados en ambas legislaturas, se realizó la clasificación de dichos trabajos considerando el factor tipo de gobierno y desarrollo regional, el cual fue clasificado en económico, urbano, social y político, para obtener los siguientes cuadros:

Decretos vinculados al desarrollo regional

	DECRETOS				
	<i>TOTAL</i>	<i>Económico</i>	<i>Urbano</i>	<i>Social</i>	<i>Político</i>
Gobierno unificado	154	43	1	59	51
Gobierno dividido	133	41	1	30	61
1995/DIC	0	0	0	0	0
1996	47	13	0	5	29
1997	45	14	0	21	10
1998	61	16	1	32	12
1999/ENE	1	0	0	1	0
1999	30	11	1	6	12
2000	41	15	0	10	16
2001	51	15	0	13	23
2002/ENE	11	0	0	1	10

Cuadro elaborado a partir de información del *Diario de Debates* y de los periódicos oficiales de la entidad.

Al realizar un análisis de varianza de una sola vía se encontró que la tasa anual de los decretos emitidos favorables al desarrollo económico, social, urbano y político de ambas legislaturas no se encuentra influido por el factor tipo de gobierno ($p>0.05$).

Acuerdos vinculados al desarrollo regional

	ACUERDOS				
	<i>TOTAL</i>	<i>Económico</i>	<i>Urbano</i>	<i>Social</i>	<i>Político</i>
Gobierno unificado	263	171	5	9	78
Gobierno dividido	133	37	1	17	78
1995/DIC	1	0	0	1	0
1996	24	13	3	2	6
1997	79	75	0	2	2
1998	149	76	2	4	67
1999/ENE	10	7	0	0	3
1999	36	19	0	5	12
2000	30	7	0	7	16
2001	67	11	1	5	50
2002/ENE	0	0	0	0	0

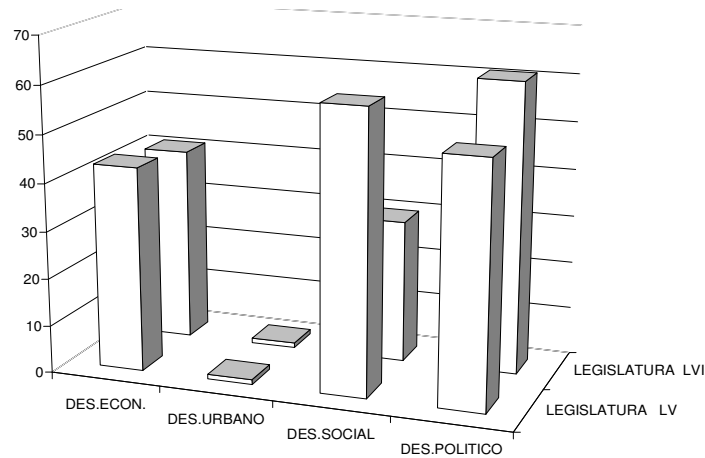
Cuadro elaborado a partir de información del *Diario de debates* y de los *Periódicos Oficiales de la entidad*.

Un análisis de varianza de una sola vía demostró que la tasa anual de los acuerdos emitidos favorables al desarrollo económico, urbano y político en ambas legislaturas no depende del factor tipo de gobierno.

Un análisis de varianza demostró que el número total de acuerdos y decretos emitidos anualmente en ambas legislaturas, no se encuentra influido por el factor tipo de gobierno ($p > 0.05$).

Se han graficado los decretos que sobre desarrollo regional aprobaron ambas legislaturas:

GRÁFICA 3
Decretos emitidos favorables al desarrollo



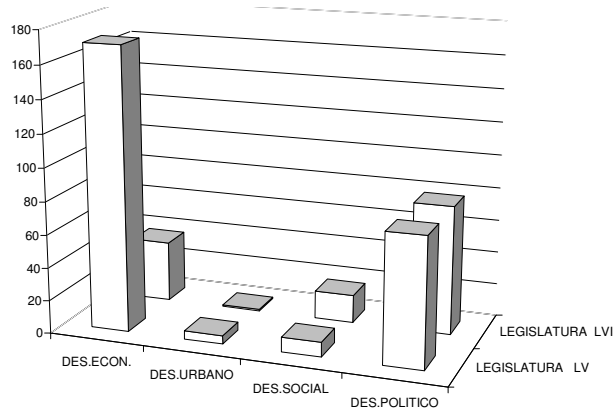
Gráfica diseñada a partir de la información de los Periódicos Oficiales.

En la gráfica 3 se detallan los trabajos realizados en ambas Legislaturas. En la LV se aprobaron más decretos enfocados al desarrollo social comparativamente con la LVI Legislatura (59 y 30 respectivamente); para el caso de los trabajos enfocados al desarrollo económico, la diferencia fue mínima, puesto que la LV Legislatura superó a la LVI tan sólo con dos decretos más (43 y 41). Desde el enfoque de desarrollo urbano ambas trabajaron igual (1 y 1), y para los trabajos canalizados al desarrollo político, la LVI Legislatura trabajó más que la LV (61 y 51 respectivamente).

Por otra parte, se graficaron los acuerdos sobre desarrollo regional aprobados en ambas legislaturas (ver gráfica 4):

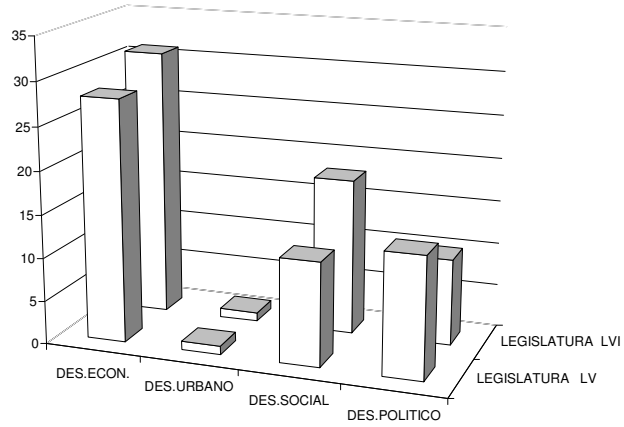
Como se presenta en la gráfica 4, en la LV Legislatura se realizaron más acuerdos enfocados al desarrollo económico que en la LVI Legislatura (171 y 37 respectivamente); para el caso de los trabajos enfocados al desarrollo urbano, la LV Legislatura superó a la LVI (5 y 1); sobre los acuerdos de desarrollo social, la LVI Legislatura realizó un mayor número de trabajos que la LV (17 y 9), y sobre el tema del desarrollo político ninguna legislatura superó a la otra (78 acuerdos).

GRÁFICA 4
Acuerdos favorables al desarrollo



Gráfica diseñada a partir de la información de los Periódicos Oficiales.

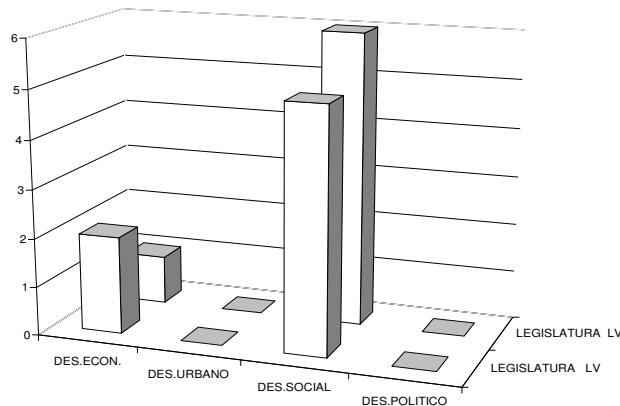
GRÁFICA 5
Leyes, modificaciones de leyes y códigos favorables al desarrollo



Gráfica diseñada a partir de la información de los Periódicos Oficiales.

Como se distingue en la gráfica 5, en la LVI Legislatura se realizaron más modificaciones a leyes y códigos enfocados al desarrollo económico que con la LV Legislatura (31 y 28 respectivamente); para el caso de los trabajos enfocados al desarrollo urbano, ambas legislaturas trabajaron igual (1); sobre el tema de desarrollo social, la LVI Legislatura superó a la LV (18 y 12); contrariamente, la LVI Legislatura realizó mayor número de trabajos sobre el tema del desarrollo político que la LV (14 y 10).

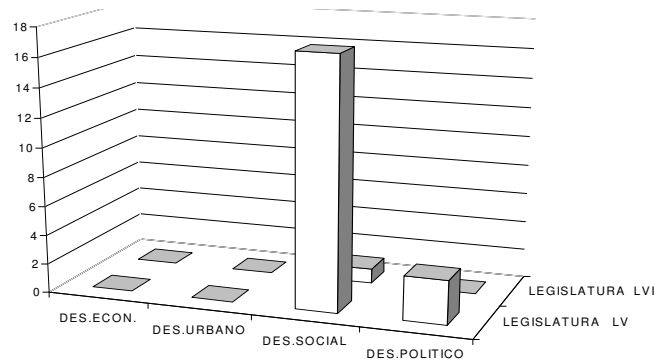
GRÁFICA 6
Fideicomisos favorables al desarrollo.
Clasificados por sector de impacto



Gráfica diseñada a partir de la información de los Periódicos Oficiales.

Como se aprecia en la gráfica 6, en la LV Legislatura se apoyó al financiamiento de fideicomisos enfocados al desarrollo económico con una mínima diferencia en relación con la LVI Legislatura (2 y 1 respectivamente); para el caso de los trabajos enfocados al desarrollo urbano y al desarrollo político, no hubo fideicomisos al respecto en ambas legislaturas; contrariamente, sobre el tema de desarrollo social, la LVI Legislatura superó a la LV (6 y 5).

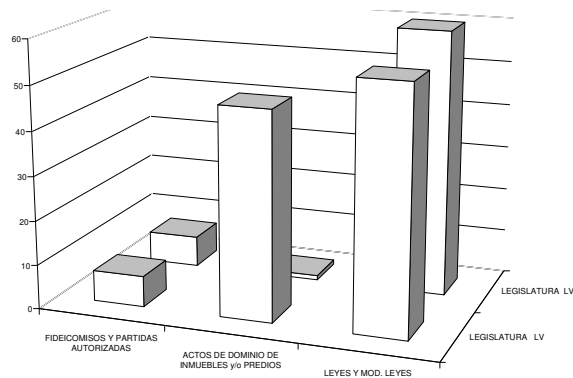
GRÁFICA 7
Actos de dominio favorables al desarrollo



Gráfica diseñada a partir de la información de los Periódicos Oficiales.

De acuerdo a la gráfica 7, en la LV Legislatura se aprobaron gran cantidad de actos de dominio enfocados al desarrollo social (principalmente para el sector educativo); en la LVI Legislatura únicamente se autorizó un acto de dominio en apoyo del sector educativo. El análisis de varianza de una sola vía demostró que la tasa anual de acuerdos emitidos favorables al desarrollo social sí se encuentra influido por el factor tipo de gobierno con un 3% de margen de error ($p < 0.05$).

GRÁFICA 8
Tipos de resoluciones emitidas en cada Legislatura



Gráfica diseñada a partir de la información de los Periódicos Oficiales.

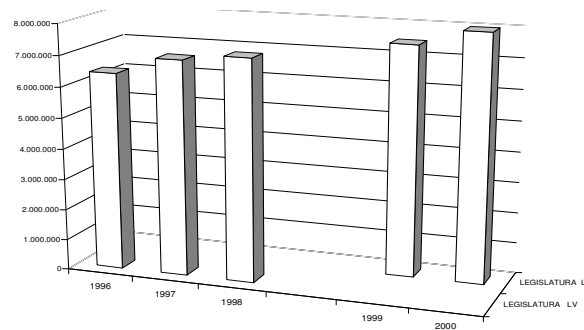
Respecto a la gráfica 8, para el caso de leyes y modificaciones a leyes y códigos favorables al desarrollo regional, los trabajos realizados en la LVI Legislatura superan a los aprobados en el LV (60 y 55 respectivamente). Y respecto a la aprobación de actos de dominio de inmuebles y predios favorables al desarrollo regional, la Legislatura LV superó a las de la LVI Legislatura notablemente (20 y 1).

Realizando una prueba T independiente a los promedios anuales de acuerdos emitidos en ambas legislaturas, se encontró que no hay diferencia estadísticamente significativa entre las medias de una y otra legislatura en cuanto a fideicomisos, leyes, modificaciones a leyes y decretos puesto que existe en los resultados un margen de error mucho mayor al 5% ($p > 0.05$). Sin embargo, para el caso de actos de dominio se encontró que sí existe una diferencia estadísticamente significativa entre las medias de ambas Legislaturas ($p < 0.05$).

Como parte de indicadores de crecimiento (los cuales conceptualmente difieren de la construcción teórica de desarrollo), se tomaron los datos del Producto Interno Bruto del Estado de los años 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000.

Como se aprecia en la gráfica 9, el PIB en los años 1997 y 1998 es relativamente constante; sin embargo, para inicios del 2000 éste aumenta. Al realizar un análisis de varianza de una sola vía, el resultado indica que el factor tipo de gobierno no presenta influencia en el PIB ($p > 0.05$). Esto significa que en caso de existir alguna influencia ésta no está relacionada con el tipo de gobierno.

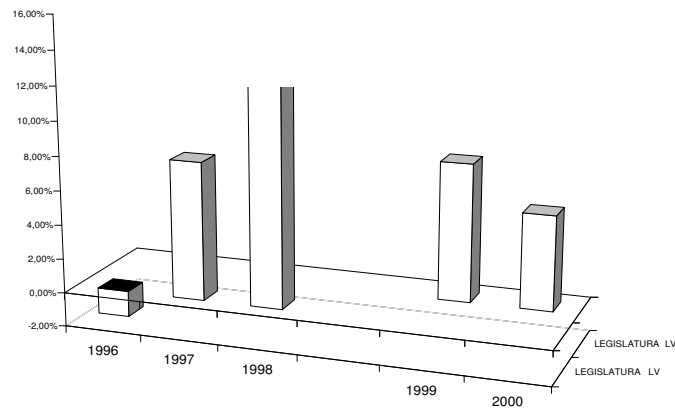
GRÁFICA 9
PIB en cada año de las Legislaturas



Gráfica diseñada a partir de la información de los Periódicos Oficiales.

De acuerdo a indicadores regionales por actividad económica de la División de Estudios Económicos y Sociales del Grupo Financiero Banamex Accival, el porcentaje del empleo formal existente durante los periodos de ambas legislaturas (tomando como referencia enero del año 1995) indicó que mientras en 1996 apenas pasó el 0%, en 1998 aumentó al 14%, y disminuyó en los años 1999 y 2000 (Banamex Accival, 2000:74-75). Ver gráfica 10.

GRÁFICA 10
PORCENTAJE DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO FORMAL
EN CADA AÑO DE LAS LEGISLATURAS

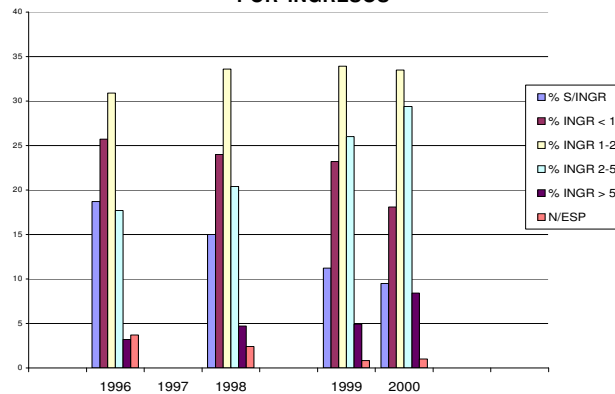


FUENTE: Banamex-Accival, *Indicadores regionales de actividad económica*, Grupo Financiero, agosto, 2000, México.

Un análisis de varianza de una sola vía mostró que el factor tipo de gobierno no tiene una influencia en el porcentaje anual de crecimiento de empleo formal en cada una de las legislaturas.

Al realizar un análisis de varianza de una sola vía al porcentaje de población ocupada por ingresos en las legislaturas según los indicadores regionales de actividad económica publicados por la división de estudios económicos y sociales del Grupo Financiero Banamex-Accival, se encontró que para el caso de la población asalariada de dos a cinco salarios mínimos sí existe una influencia del tipo de gobierno para el caso de Tlaxcala ($p < 0.05$). Sin embargo, para los demás casos no existe una influencia significativa entre el tipo de gobierno y el porcentaje de población ocupada por ingresos en Tlaxcala durante los periodos de ambas Legislaturas (ver gráfica 11).

GRÁFICA 11
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN OCUPADA
POR INGRESOS



FUENTE: Banamex-Accival, *Indicadores regionales de actividad económica*, Grupo Financiero, agosto, 2000, México.

Consideraciones finales de lo cuantitativo

Resulta interesante el identificar que a pesar de los discursos alentadores sobre el valor de la alternancia partidista en los puestos del gobierno y sobre la importancia de los gobiernos divididos en la actualidad, la presencia de éstos no necesariamente significa un mayor esfuerzo por apoyar acciones favorables al desarrollo de las regiones, ni tampoco marcan una diferencia en su contribución para salir del subdesarrollo. Para el caso específico de Tlaxcala, en términos de resultados crudos, en la mayoría de los casos no hay diferencias estadísticamente significativas entre los trabajos de uno y otro tipo de gobierno que signifique algo en términos de contribución al desarrollo regional o al crecimiento económico.

¿Qué significado tiene? Que mientras los discursos partidistas muestran posturas de cambio y de beneficios para las regiones principalmente durante los tiempos electorales, en periodos no electorales, el análisis de la realidad presenta información que dista de las promesas.

La LV y La LVI Legislatura: un estudio cualitativo

“Siempre ha sido difícil gobernar, y es más difícil cuando hay un equilibrio de poderes, no es lo mismo tener un gobierno autoritario donde el que no acata las decisiones se va, mientras que en un gobierno donde existen fuerzas opositoras se deben consensar todas las acciones, dialogar. Se requiere más tiempo, esfuerzo y dedicación”

Alfonso Sánchez Anaya, Gobernador por la Coalición Opositora en Tlaxcala (PRD-PT y PVEM), *Sol de Tlaxcala*, 26 de enero de 2000.

Durante los trabajos de la LV Legislatura fueron nulos los enfrentamientos con el Gobernador y su Gabinete, en un contexto en el cual el PRI no tenía la mayoría calificada (dos terceras partes), y sin embargo, controlaba el 59% de las curules a través de sus diputados electos en los 19 distritos uninominales, los espacios restantes se encontraban distribuidos por el principio de representación proporcional entre el PAN y el PRD (4 diputados cada uno), el PT (3 diputados que después disminuyen a 2 por renuncia de una diputada a este partido), y el PVEM y el PDM (una curul cada uno).

Contrariamente, durante el primer gobierno dividido en donde un ex priista gana la gubernatura abanderado principalmente por el Partido de la Revolución Democrática, en una contienda en la cual por vez primera la organización de las elecciones se ciudanizan, los primeros eventos de tensión entre las relaciones Ejecutivo-Legislativo se presentaron cuando en tribuna se denuncia al Gobernador por tomar protesta a su Gabinete el día 14 de enero y no el 15 como lo marcaba la Constitución Política del Estado.¹

En la segunda acusación se exigió el cese de funciones del Secretario de Gobierno por no atender problemas de la ciudadanía.² Por otra parte, el Ejecutivo acusó de malos manejos a quien fuera durante el Gobierno de Álvarez Lima titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y quien en ese momento se desempeñaba como Presidente de la fracción priista e integrante de la Comisión de Finanzas.

Uno de los principales momentos de tensión entre las relaciones Ejecutivo-Legislativo se presentó cuando al tomar protesta ambos Poderes, no se había aprobado ni el presupuesto de egresos ni la ley de ingresos

¹ Artículo 59. “El Gobernador entrará a ejercer su cargo el día 15 de enero inmediato posterior a la elección y durará en él seis años”

² El Artículo 70 de la *Constitución Política del Estado*, en su fracción XIV, establece como una facultad del Ejecutivo el nombrar y remover libremente al Secretario de Gobierno.

del ejercicio fiscal 1999, lo que significó que ambos poderes iniciaron actividades sin presupuesto para ejercer en el primer año de trabajo. En este contexto, el Ejecutivo anunció que iba a ejercer el presupuesto destinado al año anterior durante el tiempo que durara el proceso de aprobación, así después de dos meses y medio, se publicó en el periódico oficial la cantidad destinada para el ejercicio fiscal 1999; sin embargo, de manera paralela, en los principales periódicos de la entidad, *se informó de un intento de negociación por parte de la fracción del PRI en el Congreso por una partida de un millón de pesos como condición previa a la aprobación del presupuesto*. No obstante, esta situación no se repitió para los presupuestos 2000, 2001 y 2002, en un escenario político en el cual la mayoría de los Ayuntamientos eran abanderados por el PRI, lo que significaba no sólo limitar el presupuesto del Ejecutivo, también el de las Presidencias Municipales y el del propio Congreso Local (ver cuadros 1 y 2).

Si bien, al inicio de actividades del Congreso Local y de la Administración Pública Estatal, fueron evidentes los desencuentros en términos de evidenciar distintos intentos de negociación de partidas presupuestales. Después de 1999 no se presentaron escándalos sobre el tema. No obstante, tanto el Congreso aumentó significativamente los montos destinados al ejercicio del presupuesto de egresos, como el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo (ver cuadro 3)

CUADRO 1
Primeras acciones de veto en el gobierno dividido

<i>Situación</i>	<i>Temporalidad</i>	<i>Resultados</i>	<i>Consideraciones</i>
Veto	Marzo 1999	La ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal 1999 se publica con fecha 31 de marzo de 1999.	El Poder Ejecutivo comienza la relación con el Legislativo no cediendo a las imposiciones de este último. El Poder Legislativo prepara espacios de negociación (posiblemente oculta) con el Ejecutivo y gana fuerza frente a la opinión pública al ser por vez primera en Tlaxcala un contrapeso en el poder.
	Agosto 1999	El 15 de noviembre de 1999 se publica en el Periódico Oficial el Plan de Desarrollo Estatal 1999-2005.	El Poder Legislativo recibe el Plan de Desarrollo Estatal 1999-2005 el 13 de julio de 1999. Llama a comparecer a ocho Secretarios de Gobierno como condición para aprobar el PED; no obstante, realizan 56 modificaciones al documento. El Poder Ejecutivo no acepta las modificaciones realizadas al Plan de Desarrollo Estatal 1999-2005 después de las comparecencias en el Congreso de integrantes de su Gabinete. Diez meses después de iniciar su administración es aprobado el PED.

	Septiembre 2000	22 octubre de 2001 se publica en el periódico oficial.	<p>Los desacuerdos para la aprobación del PED permiten suponer:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que el objetivo de las comparecencias no se cumplió. 2. Que en realidad lo que se buscaba era un espacio de negociación (posiblemente oculta) con el Ejecutivo. 3. Que se intentó mostrar poder frente a la opinión pública como un contrapeso del Ejecutivo <p>El Ejecutivo realiza observaciones a los artículos 4,5,19,11 y 15 de la Ley de Ciudadanía. El Legislativo y el Ejecutivo tardan más de un año para ponerse de acuerdo sobre el contenido de la Ley de Ciudadanía Tlaxcalteca.</p>
	Septiembre 2000	Improcedente	<p>El Ejecutivo veta las reformas a la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> en materia de derechos indígenas enviadas por el Congreso de la Unión. En el Congreso Local se aprueban por mayoría las modificaciones realizadas por el Congreso de la Unión.</p>
	Octubre 2000		<p>El Ejecutivo veta la destitución por segunda vez del Presidente Municipal de Nativitas (PT)</p>

	Noviembre 2001	El 22 de noviembre de 2001 se publica en el Periódico Oficial.	Se publican las reformas a la Ley laboral de Servidores Públicos. En las observaciones que el Ejecutivo rechazó, se encuentra el crear una Comisión Civil de Carrera, la negativa a derogar los artículos 122 y 123 que establecen la normatividad para corregir violaciones a las que se incurra en algún procedimiento, además de sostener su postura sobre la existencia de un solo sindicato que aglutine a los servidores públicos tlaxcaltecas.
--	----------------	--	--

CUADRO 2
Montos aprobados por durante el primer gobierno dividido para el ejercicio de presupuesto de egresos

<i>1999</i>	<i>Congreso</i>	<i>Poder Judicial</i>	<i>Poder Ejecutivo</i>	<i>Municipios</i>
TOTAL	\$39,449,000	\$33,894,000	\$1,020,231,130	\$424,957,376 Ramo 33 \$1,797,317,080

<i>2000</i>	<i>Congreso</i>	<i>Poder Judicial</i>	<i>Poder Ejecutivo</i>	<i>Municipios</i>
TOTAL	\$49,311,250	\$42,367,500	\$1,136,549,867.37	\$467,453,113.74

<i>2001</i>	<i>Congreso</i>	<i>Poder Judicial</i>	<i>Poder Ejecutivo</i>	<i>Municipios</i>
TOTAL	\$73,827,937	\$50,841,000	\$1,342,338,140	\$545,102,075

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

CUADRO 3
Aprobación de cuatro presupuestos de egresos y leyes de ingresos del primer gobierno dividido en Tlaxcala

<i>Situación</i>		<i>Resultados</i>	<i>Consideraciones</i>
Aprobación del Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 1999.	15 de enero de 1999 al 31 de marzo de 1999.	Se aprueba después de dos meses y medio.	Se anuncia a la opinión pública el intento de Diputados de la fracción del PRI de negociar previo a la aprobación del Presupuesto de Egresos la partida de un millón de pesos. Mientras un Diputado lo niega, otro acepta la acusación, argumentando que se pretendía con dicha partida apoyar las múltiples peticiones que formulan los ciudadanos de los municipios.

Aprobación del presupuesto de egresos y ley de ingresos para el ejercicio fiscal 2000.	El Presupuesto de Egresos se publica en el Periódico Oficial con fecha 27 de diciembre de 1999. Mientras que la Ley de Ingresos se publica en el Periódico Oficial el 17 de marzo de 2000.	Mientras el presupuesto de egresos se publica antes de iniciar ejercicio fiscal del año 2000, la ley de ingresos tarda aún dos meses y medio más para su publicación.	No existe un antecedente público del tipo de negociación política realizada entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
Aprobación del Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2001.	Tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos se publican en el Periódico Oficial con fecha 30 de diciembre de 2000.	Se publica un día antes de iniciar el año 2001.	No existe un accidente público del tipo de negociación política realizada entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
Aprobación del Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2002.	Tanto el presupuesto de egresos como la ley de ingresos se publican en el Periódico Oficial con fecha 27 de diciembre de 2001.	El Congreso Local deja resuelto este punto antes de concluir su periodo de actividades.	No existe un antecedente público del tipo de negociación política realizada entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos hemerográficos y del *Diario de Debates*.

Otro momento de tensión entre las relaciones se presentó cuando el Ejecutivo demoró seis meses en entregar al Congreso la propuesta de *Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005* (ver cuadro 4), advirtiéndole que aun sin tener la aprobación de la Legislatura, se pondrían en marcha las líneas de acción sugeridas en el documento. El texto fue aprobado por el Congreso después de llamar a comparecer a ocho Secretarios de Gobierno y realizar 56 modificaciones. El Ejecutivo vetó el documento aprobado por la Cámara de Diputados al considerar que se había alterado su propuesta inicial e incluido promesas de campaña de los candidatos del Revolucionario Institucional. *El resultado fue una negociación entre las partes para que el documento se publicara el 15 de noviembre de 1999 en el Periódico Oficial*, es decir, nueve meses después de iniciar ambas administraciones.

CUADRO 4
El Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005

<i>Situación</i>	<i>Temporalidad</i>	<i>Resultados</i>	<i>Consideraciones</i>
Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005	15 Enero de 1999 al 15 de noviembre de 1999.	Cuatro meses para ponerse de acuerdo sobre un Plan de Desarrollo Estatal 1999-2005 que deje satisfechos al Ejecutivo y a los integrantes del Legislativo	El Ejecutivo entrega el PED al Congreso Local, el 13 de julio de 1999, seis meses después de tomar posesión del cargo. Al mes siguiente el Legislativo llama a comparecer a ocho Secretarios de Gobierno y decide aprobar el documento después de realizar 56 modificaciones. Reformas que rechaza el Ejecutivo. Tres meses después ambas partes aceptan la publicación en el Periódico Oficial con fecha 15 de noviembre de 1999.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos hemerográficos y del *Diario de debates*.

Finalmente, otro momento difícil entre el Poder Ejecutivo y Legislativo se presentó al 15 de septiembre de 2000, cuando un diputado del PRD, partido del Gobernador, denuncia en Tribuna el desvío de recursos por un monto de 182 mil 800 pesos, cantidad expedida por el Fideicomiso Ciudad Industrial Xicoténcatl y utilizada como pago de combustible y renta de vehículos en el Certamen *Nuestra Belleza México 2000*.

CUADRO 5
Inicio del escándalo: el caso Nuestra Belleza México 2000

<i>Fecha</i>	<i>Situación</i>	<i>Respuesta</i>
15 de Septiembre de 2000.	El Diputado perredista Cristóbal Luna denuncia en el pleno del Congreso local que la administración de Sánchez Anaya incurrió en desvío de recursos por \$182 mil 800 pesos, expedidos por el Fideicomiso Ciudad Industrial Xicoténcatl, para pago de combustible y renta de camioneta, micros y autos utilizados en el citado Certamen <i>Nuestra Belleza México</i> y acusa a la Secretaría de Finanzas, a la Contralora del Ejecutivo y al Gerente del Fideicomiso Ciudad Industrial Xicoténcatl.	Ese mismo día por la noche durante los festejos de las fiestas patrias en las instalaciones del Congreso del Estado, los diputados perredistas Pedro Aztatzi y Luna Luna protagonizan una riña supuestamente por la denuncia que este último presentó en Tribuna. A pesar de todo, cuatro días después el Diputado Luna Luna vuelve a denunciar el desvío de recursos por parte del Ejecutivo Estatal.
19 de Septiembre 2000.	El Comité Directivo Estatal del PRD determina suspender como militantes de este partido, indefinidamente a los diputados Pedro Aztatzi y Cristóbal Luna, por haber causado un escándalo y dañar la imagen de esta	El Congreso no contempló ninguna sanción por la riña debido a que no existe en la Ley Orgánica reprimenda al respecto. Dos días después, el Diputado Isaí Ramírez del PT, pide juicio político contra Sánchez Anaya y contra funcionarios involucrados en el caso <i>Nuestra Belleza México</i> .

¹ *El Sol de Tlaxcala*, 20 de septiembre de 2000.

Si bien este desvío no llegó a comprobarse jurídicamente, sí fue un escándalo retomado en diferentes momentos durante el resto de la administración del Congreso, principalmente en el periodo de las elecciones locales (ver cuadros 5, 6, 7 y 8).

CUADRO 6
Opiniones Encontradas

<i>Fecha</i>	<i>Situación</i>	<i>Respuesta</i>
9 de Abril del 2001.	Los Titulares de la Secretaría de Finanzas, Turismo y Fideicomiso comparecieron ante la Procuraduría General de Justicia del Estado para responder a las imputaciones que enfrentan. Ese mes pide Titular de la Secretaría de Turismo a los Legisladores reconozcan que se equivocaron en el asunto del caso <i>Nuestra Belleza</i> .	
16 de Mayo 2001		Mientras el Coordinador del Congreso confirma desvío de recursos en el caso <i>Nuestra Belleza</i> , las declaraciones de los integrantes de la Comisión no dan un dictamen final por falta de indicadores.

CUADRO 7
Las Posibles Negociaciones

<i>Fecha</i>	<i>Situación</i>	<i>Respuesta</i>
En Junio del 2001.	<p>Dictaminan en documento firmado por Diputados del PT, PRD y PVEM que no hubo desvío de recursos en el caso <i>Nuestra Belleza México</i>.</p> <p>El Dirigente Nacional del PVEM confirma el retiro del Verde Ecologista al dictamen del caso <i>Nuestra Belleza México</i>, y el 6 de julio este partido exime al Ejecutivo de la acusación al considerar que los montos del Fideicomiso no fueron afectados.²</p> <p>Por otra parte, la Diputada Federal del PT, Rosalía Peredo desconoce a Jorge Romero Ávila como militante del PT, y no avala su firma al veredicto del caso <i>Nuestra Belleza</i>. A partir de este momento Romero Ávila se convierte en Diputado Independiente.</p>	<p>El Coordinador del Congreso responde ser un documento que sólo plasma la opinión personal de tres Diputados, por su parte la fracción del PAN acusa al Gerente del Fideicomiso exceder funciones al disponer de estos recursos para la realización del evento</p>
El 4 de Agosto		<p>Se publica la nota sobre el intento de negociación de sanciones a funcionarios y alcaldes de diversos ayuntamientos a cambio del dictamen por parte de los Diputados del PRI con el PRD en sesión secreta.³</p>

² *El Sol de Tlaxcala*, 12 de junio de 2001.

³ *El Sol de Tlaxcala*, 5 de agosto de 2001.

CUADRO 8
Resultados del Escándalo

<i>Situación</i>	<i>Temporalidad</i>	<i>Resultados</i>	<i>Consideraciones</i>
Caso <i>Nuestra Belleza</i> .	Septiembre, 2000 / agosto, 2001.	No se comprobó desvío de recursos por parte del Ejecutivo Estatal.	Un Diputado del PRD en el Congreso Local acusa en tribuna al Gobernador de desvío de recursos para después unírsele una del PT. Ambos pertenecientes a los partidos de la Coalición Opositora. Aparentemente con esta acusación estos Diputados no lograron negociar nada. Sin embargo, el escándalo llega a los procesos pre-electorales locales. Este escándalo, tan sólo cuestiona la administración de la Coalición Opositora en materia de desvío de recursos del erario público, como una posibilidad de negociación para los distintos actores políticos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos hemerográficos y del *Diario de Debates*

Consideraciones finales de lo cualitativo

Mientras el último gobierno unificado en la relación Ejecutivo-Legislativo en Tlaxcala trabajó sin escándalos ni acusaciones cruzadas, contrariamente los trabajos del primer gobierno dividido en la relación Ejecutivo-Legislativo, para el caso del Estado de Tlaxcala, sí se encontró desde el primer momento con descalificaciones constantes y acusaciones mutuas. A pesar de ello, este gobierno no presentó un peligro para el sistema Presidencial, ni generó parálisis institucional como lo sugiere Linz en su apuesta teórica (1997), lo que impulsó fueron mecanismos diversos de presión para realizar las tareas con aparente mayor transparencia a las relaciones entre los

poderes que les antecedieron, en un escenario de escándalos y choques, que al final aterrizaron en consensos y negociación.

Si bien el primer momento de posible parálisis lo pudo generar la falta de presupuesto para el ejercicio 1999, y aunque no existía alguna norma jurídica que previera este escenario, la salida del Ejecutivo fue ejercer el presupuesto aprobado el año anterior para la administración saliente, en tanto la Legislatura que entraba se decidía a aprobar el ejercicio propuesto para ese año.

Este análisis cualitativo evidencia una nueva forma de hacer política en un escenario de gobierno dividido por los distintos partidos dispuestos a gobernar, y quienes además se ubican en una balanza de pesos y contrapesos. La contraparte es que la aparente transparencia y disputas por evidenciar constantemente al contrario, más que llevar un compromiso de transparencia con la ciudadanía que votó por las distintas opciones de partidos, transporta el interés de presionar y evidenciar principalmente en momentos electorales, para finalmente negociar e inexplicablemente dejar sin resolver acciones de la función pública; información que se reutilizó para descalificar al contrario y ganar votos, todo esto en la búsqueda por el poder político electoral y con posibles beneficios económicos, tal fue el asunto de ir y venir constante del caso *Nuestra Belleza México 2000*, el cual finalmente quedó como estaba, es decir, sin resolver, y en donde cada actor lo usó a su entera conveniencia.

Bibliografía

Alacio García, Rosa Ynés, *Gobierno dividido y desarrollo regional. El caso de las LV y LVI Legislaturas en el Estado de Tlaxcala 1995-2002*, Tesis de Maestría en Análisis Regional, Tlaxcala, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, 2002.

Banamex-Accival, *Indicadores regionales de actividad económica*, México, Grupo Financiero, agosto, 2000.

Casar, María Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", en *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000, México.

Casillas Ortega, Carlos Enrique, *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México en la elaboración de presupuesto y políticas públicas, 1997-1998*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998.

Colomer, Josep M., *Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, Ciencia Política, 2001.

De Remes Alain, "The causes of juxtaposition: A theoretical framework for the study municipal and state elections in México", *Colecciones de Documentos de Trabajo CIDE*, núm. 96, México, 1998.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "Una década de alternancia política en México", en Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), *Alternancia y transición política, ¿cómo gobierna la oposición en México?*, México, Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés Editores, 2000.

Fiorina, Morris, *Divided Government*, United States of America, Allyn & Bacon, 1996.

Linz, Juan, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?", en J. Linz y A. Valenzuela, *La crisis del Presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

López Rosas, Moisés, "Gobiernos divididos horizontales en México", en revista *Sociológica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, enero-agosto, 2001, pp. 201-231.

Lujambio, Alonso, *El Poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Editorial Océano, México, 2000.

Lujambio, Alonso (editor), *Poder Legislativo, Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, Universidad Autónoma de México/Instituto Federal Electoral/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

Merino Huerta, Mauricio, *La ciencia política en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica, 1999.

Naciones Unidas, *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*, México, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social/Siglo XXI Editores, 1976.

Hemerografía

Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 1996-2002.

El Sol de Tlaxcala, diferentes fechas.

Periódico *Síntesis*, diferentes fechas.



Fuentes de internet

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, <http://dgc-nesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdi.exe>

Pérez Vega, Moisés, "Pluralidad partidaria y diseño institucional: un análisis de la utilización de los mecanismos de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo en el estado de Tlaxcala, 1995-2005", pp. 11-46, en *Octavo Certamen Nacional sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*, México, <http://asf.gob.mx/pags/certa/8Certamen.pdf>, 2008.

Velasco, Ubaldo, *Tlaxcala, el comienzo del fin de la anarquía en el ejercicio del gasto público*, <http://www.pri.org.mx/publicaciones/examen/numeros/2001/140/Contenido.htm>

