

LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. EL CASO DE MÉXICO

Pedro R. TORRES ESTRADA *

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El problema de las Constituciones estatales en México. Diferencias y similitudes con el origen del constitucionalismo estatal norteamericano.* III. *Las Constituciones estatales y la transición política en los estados mexicanos.* IV. *La transición política en los estados y sus reformas constitucionales.* V. *La reforma del Estado en los estados.*

I. INTRODUCCIÓN

La doctrina constitucional aún debate sobre la naturaleza jurídica del Estado federal. Algunos autores, como Calhoun o Sey, niegan al Estado federal el carácter de Estado, reconduciendo, a una especie particular de confederación de Estados. Por el contrario, Zorn y Le Fur le atribuyen naturaleza de Estado tan sólo al Estado federal. No obstante, gran parte de la doctrina se inclina por la naturaleza estatal, tanto de los estados-miembros como del Estado federal.

Las posturas dominantes en nuestros días son, fundamentalmente, dos. La sostenida por autores como Donati, Durand y Kunz, quienes afirman que el Estado federal es la única organización estatal, y no los estados-miembros; y la otra postura, encabezada por Rossi, Carré de Malberg,

* Profesor-investigador en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey (EGAP); miembro de la “Cátedra Estado de Derecho” y del Sistema Nacional de Investigadores (nivel I).

Santi Romano y Biscaretti di Ruffia, que aseguran que el Estado federal es un Estado compuesto, una unión de estados regulada por el derecho estatal.¹ En lo personal, prefiero adherirme a esta última postura.

Bajo la anterior premisa, es la reforma constitucional el procedimiento por el cual los Estados pueden actualizar su marco normativo, de acuerdo con sus necesidades políticas, sociales y económicas, y con esto, no atar una generación a otra. No obstante, este procedimiento también puede utilizarse con fines políticos de partido o de persona en perjuicio del prestigio de la norma constitucional local.

Con lo anterior me refiero a que ciertos estados de la República han reformado su Constitución, pero no sus prácticas políticas, por lo que las Constituciones pierden legitimidad (la cual aún es muy endeble) ante la ciudadanía, ya que ésta percibe que la reforma en su Constitución no se tradujo en una mejora de la vida institucional de su estado ni en una mejora en la calidad y vigencia de sus derechos fundamentales. Es decir, han reformado su Constitución como una forma de crear el sentimiento de cambio democrático, modificando sólo la letra del texto, pero no las prácticas ni la infraestructura jurídica secundaria, ni las instituciones públicas estatales.

Al día de hoy, en el que todavía se debate en la realidad nacional mexicana sobre el grado de democratización y de constitucionalización que en este momento tenemos,² resulta especialmente atractivo revisar qué está sucediendo con los estados mexicanos y su proceso de constitucionalización.

En este trabajo revisaré, primero, el origen del federalismo mexicano a la luz del federalismo norteamericano, sobre todo cuáles son sus similitudes y diferencias, utilizando como base, para esta comparación, la concepción y el desarrollo que cada uno de estos contextos tuvo en

¹ Fernando Badía, Juan de, “El federalismo”, *Revista de Estudios Políticos*, 1941-2004, núm. 206-207, marzo-junio de 1976, pp. 39 y 40.

² En este sentido, me inclino, principalmente, por el planteamiento del profesor Riccardo Guastini cuando fija los siguientes elementos de condición necesaria para considerar la constitucionalización de un sistema jurídico: 1) Constitución rígida y 2) Garantía jurisdiccional de la Constitución. Y los de grado de constitucionalización: 1) Fuerza vinculante de la Constitución, 2) Sobreinterpretación de la Constitución, 3) Aplicación directa de las normas constitucionales, 4) La interpretación conforme a las leyes y 5) La influencia de la Constitución sobre las relaciones políticas. Guastini, Riccardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en Carbonell Miguel, *Neonconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 49 y ss.

su constitucionalismo estadual. La importancia de este contraste radica, también, en el impacto que posteriormente tuvo sobre el grado de sentimiento constitucional de los estados mexicanos y su influencia en el grado de su constitucionalización.³

Además, analizaré la transición política en los estados de la República mexicana bajo ciertos indicadores, lo cual me permitirá dar al lector algunas guías para revisar su contexto local y poder definir el grado de transición que hasta el momento tiene este último, así como los riesgos de regresión a los cuales puede verse expuesto. Así también, estudiaré el factor que ha influido, tanto a favor como en contra, en el proceso de constitucionalización en los estados, y me estoy refiriendo con esto a las elites locales.

Y, para finalizar, abordaré el tema de la “Reforma del Estado”, pero ahora en las entidades federativas. Como bien sabemos, en los medios políticos y de comunicación nacionales han acuñado este término para referirse a lo que la técnica jurídica llama la *reforma constitucional*, toda vez que donde se da institucionalmente la reforma del Estado es en la Constitución. Al abordar este tema trataré también el problema del dismantelamiento de los sistemas autoritarios, que aún existen en los estados, así como la reticencia y asimetría con la que el proceso se enfrenta y el papel que juega la Federación en la reforma constitucional en las entidades.

II. EL PROBLEMA DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES EN MÉXICO. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES CON EL ORIGEN DEL CONSTITUCIONALISMO ESTATAL NORTEAMERICANO

El sistema político mexicano que predominó, tanto en el siglo XIX como en el XX, hizo que los estados de la Federación no fueran producto de un estudio profundo de sus instituciones locales, salvo honrosas

³ En este sentido, el profesor Michael Núñez advierte que el derecho como institución es mucho más, porque a pesar de que su propia naturaleza es coercitiva, requiere, para legitimarse, de complejos procesos de socialización. Lógicamente que debe existir una idea en la sociedad de que el poder impuesto por las instituciones jurídicas, y asegurado por las instituciones políticas, es objetivamente necesario, de tal manera que la obediencia del grupo social no se vea como un sacrificio. Véase Núñez Torres, Michael, *La capacidad legislativa del gobierno desde el concepto de institución*, México, Porrúa, 2006, p. 63.

excepciones. La falta de conocimiento del modelo federal,⁴ así como las vivencias y experiencias que le dieron origen al federalismo norteamericano, fueron nuestra diferencia con el vecino del norte, el cual partió de hechos históricos y de realidades políticas, sociales y económicas distintas a las nuestras. Mientras los estados que formaron la Unión Americana habían tenido una vida constitucional preexistente a la de la Federación, los nuevos estados mexicanos no tuvieron una vida constitucional propia previa a la Constitución Federal de 1824.⁵

Es decir, mientras que las colonias conformadas ya en estados que fueron al Constituyente de Filadelfia llegaron con textos normativos propios que, incluso, influyeron de forma importante en la Constitución de la Unión, en México, los recién creados estados⁶ llegaron sin texto normativo propio, y de ahí salieron con un texto que replicaron en lo fundamental, en cada uno de los estados mexicanos que se formaron en el Acta Constitutiva de enero de 1824.⁷

También es importante hacer notar que la Constitución de 1824 tuvo una marcada influencia, principalmente de la Constitución de Cádiz y de la Constitución de los Estados Unidos, en diversas partes. Como ejemplo, podemos citar, de la primera, el predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo, y de la segunda, el modelo de descentralización territorial del poder y el Poder Ejecutivo.

En Estados Unidos, por mandato de la misma Convención de Filadelfia, la Constitución de la Unión no se sometió a las legislaturas de los

⁴ Al respecto, puede verse el famoso discurso de las profecías de fray Servando Teresa de Mier, donde alerta de los peligros que puede acarrear el federalismo en el desmembramiento de la nueva nación mexicana.

⁵ Si revisamos el Acta Constitutiva de la Federación, de enero de 1824, podremos darnos cuenta de que, en sus previsiones generales, el artículo 24 establecía que “las constituciones de los estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la constitución general: por tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última”. Es decir, no había Constituciones en los estados desde el punto de vista formal del término.

⁶ Sobre los antecedentes de la conformación de los estados, puede verse a Estrada Michel, Rafael, *Monarquía y nación entre Cádiz y la Nueva España*, México, Porrúa, 2006, pp. 375 y ss.

⁷ No obstante, hubo algunas Constituciones locales que influyeron en otras, como la de Jalisco en la del estado de Tamaulipas, según el historiador Juan Fidel Zorrilla. Al respecto, véase su trabajo denominado *Estudio de la legislación en Tamaulipas*, 2a. ed., México, Universidad Autónoma de Tamaulipas-Instituto de Investigaciones Históricas-Jus, 1980.

estados, sino que fue examinada y adoptada por convenciones estatales elegidas expresamente para tal efecto. A la hora de preferir esa forma de ratificación, también influyó el deseo de dar a la nueva Constitución una mayor fuerza que a los actos legislativos, ya que sólo mediante la ratificación popular la Constitución federal tendría características propias de una norma superior a los simples actos legislativos.

Así también, a la hora de plantear el procedimiento de ratificación de la Constitución en los estados, sabían que el texto de Filadelfia difícilmente lograría ser aprobado por las legislaturas estatales,⁸ ya que éstas sentían que se les quitarían parte de las funciones que ya ejercían en favor del nuevo Congreso federal.

En México se siguió el mismo procedimiento, aunque fue más una cuestión de forma que de fondo. Las recién creadas legislaturas de los estados se concretaron a ratificar la Constitución. Aunado a lo anterior, el artículo 166 de la Constitución de 1824 contenía una cláusula de intangibilidad temporal, al establecer que

Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados Artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva; pero el Congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.

En este contexto, las legislaturas mexicanas, a diferencia de las legislaturas norteamericanas, no habían experimentado de forma importante la función legislativa propia, salvo algunas excepciones.⁹ Por lo tanto, la mayor parte de los nuevos estados y de las nuevas legislaturas no tenían el sentimiento de que se les despojaba de algo que fuera parte de sus prácticas políticas fuertemente arraigadas.

⁸ Al respecto de la pérdida de poder de los estados frente a la Federación, es interesante leer la defensa del modelo federal que realiza Madison en su obra *El federalista*. Véase Hamilton, Madison, Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 195 y ss.

⁹ Ciertas provincias sí habían realizado ordenanzas y algunos marcos jurídicos propios, como el de la diputación de Oaxaca, que expidió la Ley Orgánica del Gobierno del Estado, o la diputación de Jalisco, que expidió el Plan de Gobierno Provisional antes de tener su Constitución local. En este sentido, pueden verse los artículos de Macías Vázquez, María del Carmen, para el estudio de Jalisco, y el de González Oropeza, Manuel, para el estudio de Oaxaca. *Cfr.* Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Historia constitucional de las entidades federativas*, México, Porrúa, 2007, pp. 414-461 y 663-684.

Con el formato de las convenciones estatales que adoptó Filadelfia para la aprobación de la nueva Constitución se resolvieron dos problemas. Por una parte, se destrabó la aprobación de la nueva Constitución, y, por la otra, se resolvió el conflicto entre la soberanía de la Federación y la soberanía de los estados. Al ser convenciones electas exclusivamente para aprobar la nueva Constitución, es el pueblo y no el Estado el que autoriza la validez del nuevo texto normativo.

Volviendo al conflicto de la soberanía y de cómo impactaba en la posibilidad de que los jueces invalidaran normas estatales, la argumentación que se dio al respecto fue que cuando se invalida una norma que va en contra de la Constitución federal, el que no se está afectando la soberanía del Estado, sino la soberanía del pueblo, que fue quien ratificó la Constitución federal en convenciones investidas de poderes especiales y diversos a los que cuenta una convención ordinaria. Esta fue la principal argumentación que dio el juez Marshall en el caso *McCulloch vs. Maryland*.¹⁰

En este contexto, la ausencia de un control jurídico de una buena parte de la Constitución mexicana (principalmente en cuanto al federalismo y la división de poderes), y su impacto en el desarrollo y control de las Constituciones locales, es lo que, para mí, representa la gran diferencia entre estos dos constitucionalismos. En México, el control de esta parte de la Constitución se dejó en poder de controles políticos con los resultados que ya todos conocemos.¹¹

¹⁰ El Congreso de Estados Unidos, en 1816, creó el Banco de los Estados Unidos, el cual había establecido filiales en distintos estados, entre ellos Maryland. Sin embargo, en 1818, una ley estatal de Maryland fijó una serie de limitaciones que afectaban a todos los bancos que no dependieran del estado. La ley estatal preveía una sanción económica para el presidente, el cajero y otros oficiales del Banco. El asunto llegó a la Corte Suprema de los Estados Unidos, la cual declaró inconstitucional la ley, porque los estados no podían interferir en el ejercicio de los poderes que la Constitución le atribuye al Congreso, al cual, a su vez fue el pueblo, por medio de la Constitución federal, el que le entregó dichas facultades. *McCulloch vs. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819). Biglino Campos, Paloma, *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 67.

¹¹ Respecto de los controles jurídicos y políticos, puede verse a Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1986, pp. 149 y ss.; Aragón Reyes, Manuel, "El control como elemento inseparable del concepto de Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, enero-abril de 1987, pp. 15 y ss.; Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 421.

En los Estados Unidos, casi desde un inicio tuvieron muy claro que habría problemas de competencia y de interpretación entre la Constitución federal y las Constituciones de los estados, situación que nosotros no entendimos hasta el final del siglo XX (1995), y aun en muchos estados todavía hoy no existen los controles jurídicos necesarios para proteger la aplicación directa y eficaz de las Constituciones estatales. Esto hace que las máximas normas de los estados hayan perdido legitimidad ante el ciudadano, porque no le encuentran una función pragmática de protección y control del poder. Ante el escenario descrito, cabría preguntarnos: ¿habremos entendido al día de hoy el federalismo y el constitucionalismo local?

Otra diferencia importante entre estos dos contextos es que, en el transcurso del tiempo, entre la formación de las primeras repúblicas norteamericanas (1776) y el proceso constituyente de Filadelfia (1787), los estadounidenses se dieron cuenta de las desviaciones que había ocasionado el modelo de las pequeñas repúblicas, ya que estas últimas habían mostrado su tendencia a conformar autocracias locales. Por esta razón, el federalismo norteamericano partió de la lógica del doble control del poder, en donde la Constitución federal y el gobierno de la Unión protegerían a los gobernados de violaciones sistemáticas a sus derechos, así como de las vulneraciones graves a los principios del sistema político democrático, por parte de las elites locales.

Es decir, la Constitución federal y el gobierno de la Unión sólo protegerían subsidiariamente cuando se corrompieran de una forma grave estos principios; pero los estados tenían potestad para maximizar esta protección en sus Constituciones locales y en sus prácticas, para evitar la intervención federal.¹²

En nuestro contexto nacional, este doble control constitucional no fue entendido adecuadamente, ya que el federalismo mexicano funcionó más bien como una forma de compartir el poder entre centro y periferia, en lugar de controlarlo. Después de la experiencia de las provincias con la Constitución de Cádiz en la Nueva España,¹³ también aquí se formaron

¹² Barceló Rojas, Daniel, en “Principios de la organización política de los estados en la Constitución federal de 1917”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1957 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 78 y 79.

¹³ Es interesante leer el comentario de Benson Nettie, quien establece que el sentimiento provincial en México no inicia con la Constitución Federal de 1824, sino con la

autocracias locales, para lo cual el modelo federal fue la mejor forma de armonizar cacicazgos locales con nacionales, pero no de controlarlos en ambos sentidos.¹⁴

Asimismo, los estados mexicanos no crearon desde su nacimiento un sentimiento constitucional propio,¹⁵ lo que a su vez también determinó el futuro de las Constituciones locales. Durante el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX las Constituciones estatales no tuvieron verdadera fuerza normativa. En contraste, la Constitución Federal, en su parte dogmática, sí pudo tener fuerza jurídica por la existencia del juicio de amparo. No obstante, la parte orgánica tuvo fuerza normativa a finales del siglo XX.

Aunado a lo anterior, las Constituciones locales mexicanas, hasta hace poco tiempo, fueron poco innovadoras; regularmente fueron el reflejo de las reformas a la Constitución federal. Es decir, los legisladores locales no supieron o no quisieron utilizar la cláusula residual del federalismo mexicano. Esto ocasionó la falta de creatividad institucional en las entidades y, por consecuencia, en los municipios (los entes locales cambiaron en gran medida por reformas al artículo 115 constitucional); pero, como ya comentamos, el gran problema fue y ha sido la ausencia de un control jurídico efectivo que le pueda dar eficacia real a las normas locales.¹⁶

Tanto en Estados Unidos como en México los antecedentes del control jurídico de la Constitución los vamos a encontrar, primero, en los esta-

Constitución de Cádiz y la creación de las provincias. Benson Nettie, Lee, *La diputación provincial y los orígenes del federalismo mexicano*, México, El Colegio de México- UNAM, 1994. Puede ser también de utilidad para el estudio de la Constitución de Cádiz la siguiente obra: *Materiales para el estudio de la Constitución de Cádiz*, Madrid, Tecnos-D. L., 1989.

¹⁴ Respecto de la desviación de los modelos entre Estados Unidos y América Latina, también puede verse a Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 115, enero-abril de 2006, pp. 57-92.

¹⁵ Sobre el sentimiento constitucional puede verse a Lucas Verdú, Pablo, *El sentimiento constitucional*, Madrid, Reus, 1985, p. 5.

¹⁶ Según el comentario del profesor Alan Tarr, esta misma suerte siguieron las Constituciones estatales de los Estados Unidos hasta hace muy poco, primera mitad del siglo XX. No obstante, en la segunda mitad del siglo pasado este país pasó por un nuevo replanteamiento, en el cual las Constituciones locales lograron una innovación de sus instituciones y obtuvieron mayor fuerza normativa, lo que les valió su legitimación frente al ciudadano y frente a las instituciones norteamericanas. Tarr, Alan, “La potencialidad del constitucionalismo estatal”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, p. 637.

dos, y, luego, en la Federación. En el caso de México, en Yucatán, con el amparo, y en el caso estadounidense, con sentencias como *Holmes vs. Walton* (1780), en Nueva Jersey, veintitrés años antes de la famosa sentencia de *Marbury vs. Madison*.¹⁷ No obstante, cada una de estas realidades siguió un camino distinto en este tema.

En los últimos años los poderes judiciales de los estados mexicanos se han visto rebasados por la Federación, en cuanto al control jurídico de la Constitución local. Uno de los problemas ha sido que en algunas legislaturas aún no han realizado la ley reglamentaria de los mecanismos de control. Asimismo, la Corte ha emitido sentencias en donde ésta puede controlar directa o indirectamente a la Constitución federal, por lo que los ciudadanos, poderes y órganos del Estado prefieren ir al Poder Judicial federal, que al estatal.

Lo anterior también se debe a que en ciertos estados no hay confianza en sus tribunales estatales, lo cual ha ocasionado que el Poder Judicial estatal haya quedado reducido a resolver, sobre todo, los conflictos entre particulares en sus primeras instancias, pero no los conflictos entre órganos y poderes derivados de su Constitución local.

En concreto, la eficacia de las Constituciones estatales y su fuerza normativa directa también tiene que ser una conquista de los poderes judiciales, la cual hasta el día de hoy se ha dado principalmente desde la Suprema Corte y no desde los tribunales estatales. En los estados donde ya hay justicia constitucional local es el momento que los magistrados ejerzan verdadera pedagogía constitucional del control constitucional por medio de sus sentencias interpretativas, como lo hicieron los primeros tribunales estatales norteamericanos.

Sin embargo, desde hace unos años tal parece que las Constituciones estatales toman posición en el espectro de las instituciones nacionales, producto también de un aire de *esperanza* democrática, que ha hecho de los textos locales una de sus puntas de lanza. Sin embargo, el fetichismo constitucional local aparece en muchos estados, en donde tal pareciera que los nuevos gobiernos y legislaturas, al reformar sus textos normativos, piensan que con ese solo hecho la democracia aterrizaría y, por sí

¹⁷ En este sentido, el profesor Barceló cita los trabajos de Brooke Graves, Edward Corwin, S. y Scott, Austin. Véase Barceló Rojas, Daniel Armando, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 24 y 25.

solos, se dismantelarían los andamiajes y las prácticas autoritarias que siguen existiendo en los estados mexicanos.¹⁸

Por todo lo anterior, me he dado a la tarea de abordar en este trabajo una de las instituciones básicas de todo Estado constitucional, que es la reforma a las normas constitucionales de los estados y su eficacia normativa.

III. LAS CONSTITUCIONES ESTATALES Y LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN LOS ESTADOS MEXICANOS

Como bien sabemos, no puede haber Estado constitucional local si no existen controles efectivos del poder. Lo anterior va a estar determinado principalmente por dos condicionantes. La primera es un buen diseño legal de sus instituciones, así como un bien equilibrado sistema de pesos y contrapesos entre los detentadores de poder. La segunda condición es la pluralidad y cultura política que le dé vigencia al diseño. Debemos tener bien claro que una cosa será el diseño y otra los operadores del diseño; para dar vigencia al modelo constitucional (gobernador, magistrados, diputados, ciudadanía, empresariado, etcétera), ambas condicionantes estarán en constante relación para lograr la consolidación de un sistema constitucional local.

Partiendo de la premisa anterior, me hago las siguientes preguntas, a las cuales trataremos de dar respuesta: ¿en qué estatus democrático se encuentran los estados mexicanos? ¿Las Constituciones estatales son normativas? ¿De qué sirve reformar las Constituciones de los estados si no existe una pedagogía democrática en la práctica de las nuevas instituciones locales?

En los últimos años hemos sido testigos de reformas constitucionales en los estados, que desde el punto de vista de la teoría de los controles del poder podrían resultar innovadoras y vanguardistas (fiscalías autónomas, justicia constitucional local, mecanismos de democracia directa, como el

¹⁸ En el orden federal sucedió lo mismo durante el siglo XIX, cuando la sustitución de Constituciones era la constante, al creer que la expedición de una nueva resolvería los problemas del país de forma mágica. Véase Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y a 90 de la Constitución de 1917*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 186.

plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, así como órganos fiscalizadores autónomos, etcétera).

No obstante, en la práctica política estos mecanismos de control quedan reducidos a letra muerta dentro de la Constitución, lo que hace que los textos normativos de los estados carezcan de legitimidad ante los ciudadanos, ya que no le ven una función práctica de control frente al poder público y privado, elemento primordial implícito de una Constitución.

Para que un Estado sea considerado como constitucional debe responder a ciertos indicadores, pues aunque se declare constitucional por el hecho de tener constitución escrita, esa característica formal no necesariamente se va a traducir en verdaderas condiciones reales de constitucionalidad, o no se podrá decir que cumple con los elementos de constitucionalización de su ordenamiento jurídico. Debemos recordar que hasta hace muy poco tiempo México, en su conjunto, no respondía a las características de un Estado constitucional como el que describe el profesor Guastini.¹⁹

Cuando revisamos los elementos básicos que se establecen como condicionantes de la democracia,²⁰ podemos encontrar que en México aún hay estados que no cumplen con los indicadores básicos. Esta idea se basa en los criterios mínimos para evaluar un proceso democrático en gran escala.²¹ Esto deja al descubierto que en México encontramos democracias estatales de primera, de segunda y de tercera, donde unos estados

¹⁹ La rigidez constitucional era sólo formal, ya que materialmente se modificó en innumerables ocasiones la Constitución. Hasta 1994, con la reforma constitucional del Poder Judicial en México, no existía el control de la constitucionalidad con efectos *erga omnes* y con la posibilidad de controlar la parte orgánica de la misma; la Constitución era poco interpretada por los tribunales, y hubo poca interpretación de contenidos, fuera de los artículos 14 y 16, por ejemplo. Asimismo, la fuerza vinculante sólo fue para la parte dogmática, por medio del juicio de amparo, y se llegaba a la Constitución a través de las leyes y no a las leyes a través de la Constitución. Es decir, partíamos de la idea de un Estado de derecho y no de un Estado constitucional de derecho.

²⁰ Utilizamos el término “democracia” para entender lo que Dahl define como “poliarquía”. El cambio a escala y sus consecuencias, el gobierno representativo, la mayor diversidad, el incremento de las divisiones y conflictos, contribuyeron al desarrollo de un conjunto de instituciones políticas que distinguen la moderna democracia representativa de todos los restantes sistemas políticos, ya se trate de los regímenes no democráticos o de los sistemas democráticos anteriores. A esta clase de régimen político se le ha denominado poliarquía. Dalh, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 2002, p. 264.

²¹ Esta idea se basa en los criterios mínimos para evaluar un proceso democrático en gran escala según Robert Dalh, quien cita los siguientes: funcionarios electos, elecciones

cumplen de mejor manera que otros con las condiciones elementales de la democracia.²²

Lo anterior se debe, entre otras cosas, a la forma en que se ha dado la transición política en México y en sus entidades federativas, la cual, como recordamos, tiene una característica singular en cuanto al tiempo, tomando en consideración cómo el sistema empezó a liberalizarse y cómo fue cediendo espacios de poder a la oposición.²³

En este contexto, encontramos que las entidades federales han experimentado de forma asimétrica sus experiencias políticas. Por un lado, hay estados y municipios donde la alternancia política ya es parte de sus prácticas políticas cotidianas y, por el otro, hallamos estados y municipios mexicanos que no han tenido ninguna alternancia de partido.

Señalamos la alternancia no como un elemento que nos indique que un estado es democrático (ya que este concepto es demasiado amplio), sino como un indicador básico que, desde nuestro concepto, no asegura la democracia, pero sí una diversificación, pluralidad y, en muchos casos, renovación de las elites locales, que permita un cierto control y equilibrio del poder.

Debemos agregar que la alternancia puede ser una característica de la transición, pero no necesariamente de la democracia, partiendo de la premisa de que la transición es el espacio que existe entre un régimen autoritario y otro, el cual no necesariamente va a ser democrático e, incluso, puede correr el riesgo de sufrir una regresión a otro régimen aún más autoritario.²⁴

libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información, autonomía asociativa (p. 267).

²² Sobre el punto de los elementos del concepto de democracia, véase Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1998. En este mismo sentido, Ruiz Valerio, José Fabián, “Democracia y Estado de derecho”, *Espacios Públicos*, núm. 17, febrero de 2006.

²³ En este sentido, el primer municipio mexicano que gana la oposición (PAN) es el de Quiroga, en Michoacán, en 1947. Otro hecho significativo se dio en 1963, cuando se introducen los diputados de partido. El partido que hubiera obtenido el 2.5% de la votación nacional tenía derecho a cinco diputados, y uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento de los votos emitidos. Sólo si obtenía la mayoría en veinte o más distritos no tenía derecho a este tipo de diputados.

²⁴ O'Donnell, Guillermo *et al.*, “Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”, en O'Donnell, Guillermo *et al.* (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, Conclusiones tentativas sobre las democracia inciertas, Bueno Aires, Paidós, 1988, pp. 19 y ss.

Además de las alternancias en el poder, algunos estados han ido desmontando su aparato autoritario. No obstante, como es obvio, unos con mayor éxito que otros. Pero vamos a ver cómo esta transición se ha dado en las entidades locales, analizando las principales características que ha originado el desmantelamiento del andamiaje no democrático.

Juan Linz, cuando clasifica las transiciones, de acuerdo con las negociaciones partido-gobierno y con la fuerza de cada una de las partes, hace la siguiente clasificación:

- 1) Reforma, transacción o transformación,
- 2) Ruptura, sustitución o colapso, y
- 3) Retirada.²⁵

En este contexto, y siguiendo la clasificación de Linz, el profesor Jaime Cárdenas describe de forma puntual cada una de estas clasificaciones. Al referirse a la primera (reforma), advierte que la interrelación entre reformadores y conservadores del régimen es de suma importancia. La transición o reforma sólo ocurre cuando los reformadores del gobierno son más fuertes que los conservadores del mismo, si el gobierno es más fuerte que la oposición y si los moderados en la oposición son más fuertes que los extremistas.

En el caso contrario, en las rupturas, la oposición es más fuerte que el gobierno, y para que sea exitosa la transición deben dominar los moderados sobre los extremistas en la oposición. En las negociaciones, es central el papel entre reformadores del gobierno y moderados de la oposición. Es decir, estos actores son el amortiguador o el control de los grupos antidemocráticos ubicados en ambos bandos.

La apertura o liberación del sistema puede tener diversos orígenes, como la pérdida de legitimidad del régimen, fracasos en el diseño económico, divisiones internas al interior del gobierno, búsqueda de legitimidad interna e internacional, sensación de haber satisfecho el cometido del régimen²⁶ y, agregaría, el rompimiento generacional en las elites locales.

Hay que reconocer, además, en la transición de algunas naciones, que el factor internacional ha jugado un papel significativo en cuanto a la

²⁵ Linz, Juan, "Transitions to Democracy", *The Washington Quarterly*, Washington, 1990, pp. 143 y ss. Este mismo autor utiliza estas clasificaciones cuando se refiere a la transición española en su artículo "La transición española en perspectiva comparada".

²⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, 2a. ed., México, UNAM, 2005, pp. 42 y 43.

presión para la liberalización del sistema, e, incluso, muchas veces, en su democratización. Pensemos, por ejemplo, en Alemania, Italia y Japón después de la Segunda Guerra Mundial y, en últimas fechas, Polonia. En el caso mexicano, uno de los factores de la liberalización, aunque no el más importante, fue la presión que la comunidad internacional realizó sobre el gobierno nacional, y éste empezó a ceder poder en los estados y municipios hasta propiciar la alternancia de poder.²⁷ Es decir, el Estado mexicano empezó a liberalizar el sistema, primero en los municipios y posteriormente en los estados.

También debemos reconocer que, al igual que en los municipios, en la Cámara de Diputados, por medio de la representación de diputados de partido, el sistema también se fue liberalizando y abriendo espacios a la oposición. No obstante, donde verdaderamente el sistema se apartó de la suma cero fue, primero, en los municipios (1947, en Quiroga, Michoacán) y luego en los estados (1989, en Baja California Norte).

Si revisamos las alternancias en las gubernaturas de la “primera ola” (finales de los ochenta y la primera mitad de la década de los noventa) que fueron reconocidas o cedidas a la oposición (Baja California Norte, Chihuahua y Guanajuato) podemos darnos cuenta de que fueron producto de acuerdos entre gobierno y oposición, en donde aparecieron políticos, en los dos principales partidos políticos de ese momento (PRI-PAN), que en los estados de la República fueron negociando una transición al estilo de la primera clasificación de Linz (reforma).

El sistema, como una forma de legitimarse después de las controvertidas elecciones de 1988, empezó a negociar con la oposición algunas gubernaturas estatales, en donde, tanto el gobierno como la oposición controlaron al interior de sus grupos a los extremistas que no querían ceder poder en los estados (principalmente las elites locales), por un lado, y a los extremistas de la oposición, por el otro lado, que no querían negociar con el gobierno. No es casualidad que la primera elección de gobernador que reconocieron fue la efectuada en 1989, en Baja California Norte.

Posteriormente, con el surgimiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD), entró en escena una nueva forma en la que el partido que gobernó la mayor parte del siglo XX (PRI) cedió el poder a la opo-

²⁷ Pensemos, por ejemplo, en la posición italiana durante la firma del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, en la que se reservó su firma hasta ver el comportamiento de la elección presidencial de 2000.

sición (segunda ola de alternancias en los estados).²⁸ En este periodo, la transición se dio al estilo de ruptura, ya que los elementos del régimen ya no tuvieron la capacidad de influir en el proceso, pues el desgaste en legitimidad y en la pérdida del poder fue tan evidente que su participación fue tangencial en la cesión del poder a la oposición. Tenemos como ejemplos, primordialmente, a las primeras gubernaturas ganadas por el PRD en la década de los noventa.²⁹

Siguiendo esta premisa que hemos ya descrito, podemos asegurar, entonces, que la transición real en México inicia, indiscutiblemente, en los municipios y entidades federativas, aunque reconocemos que impulsada desde la periferia, pero negociada desde el centro.

La transición política en los estados ha sido asimétrica. Mientras encontramos estados que al día de hoy tienen prácticas democráticas que ya empiezan a ser parte normal de su cultura política, aún tenemos estados cuyas prácticas son una reminiscencia del pasado autoritario.

Como antes comentamos, en el inicio de la liberalización de los sistemas estatales la Federación jugó un papel determinante. Al día de hoy, ya la transición política no ha podido ser al estilo de reforma (el gobierno central ya no controla a los gobiernos estatales). Aunado a lo anterior, los intereses de la delincuencia organizada han entrado a jugar en la política de los estados, patrocinando campañas políticas y amedrentando a la sociedad que piensa y actúa no de acuerdo con sus ideales, sino con sus intereses. Es decir, en muchos estados la transición está acercándose más a una regresión que a una democratización. Pensamos que el riesgo de regresión es más fuerte en los estados de la República y en sus municipios, que incluso, en la Federación.³⁰

²⁸ Las primeras gubernaturas ganadas por el PRD se dieron ya entrada la década de los noventa: Cárdenas, en 1997; Sánchez Anaya, en 1998; Cota Montaño, en 1999, y Salazar Mendiguchia, en 2000.

²⁹ Cárdenas Gracias, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, 2a. ed., México, UNAM, 2005, pp. 44 y 45.

³⁰ La democratización de las instituciones políticas y sociales ha sido un proceso de avances y retrocesos, y nunca ha sido un avance lineal e ininterrumpido. Ni siquiera las democracias capitalistas desarrolladas están ajenas a estas patologías. La experiencia de la crisis de la República de Weimar en Alemania, y de Italia en la primera posguerra, son ejemplos de lo comentado. En un contexto más cercano, América Latina está llena de amargas experiencias en este sentido. Borón, Atilio, "La transición hacia la democracia en América Latina: problemas y perspectivas", *Modernización económica, democrática, política y social*, México, CES, 1993, pp. 127 y ss. Sobre la experiencia española, véase

Si revisamos el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, uno de los señalamientos que hace es sobre la vulneración de derechos básicos de un Estado democrático, como es la libertad de prensa o expresión, que ya no es violada por el gobierno, sino por la delincuencia organizada.³¹ En un Estado en el que hay miedo, no hay libertad y, por lo tanto, no hay democracia ni Constitución.

IV. LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN LOS ESTADOS Y SUS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Otro de los puntos neurálgicos que se relaciona con la transición y la eficacia de las reformas constitucionales en los estados se encuentra en el hecho de que en muchos de ellos y en sus municipios las elites políticas no se han diversificado.

No podemos dejar de señalar que muchas de las alternancias se dieron como producto del rompimiento de la elite dominante. Hasta hace muy poco tiempo en México no existían elites en competencia abierta por el poder; lo que había era una disputa de distintos grupos dentro de una misma elite por tener el poder,³² y en los Estados y municipios de la República se seguía el mismo patrón.³³

Es interesante observar y revisar en nuestro contexto local en donde ha habido alternancias en el poder, los antecedentes ideológicos, políticos, económicos, familiares y sociales de los candidatos que llegaron a las gubernaturas o a las presidencias municipales. Asimismo, es determinante verificar si verdaderamente fue una nueva elite o si fue solamente una escisión de la antigua elite dominante, la cual regularmente mantenía las mismas pautas y premisas de comportamiento, sobre todo en su forma de gobernar y en sus prácticas e interrelaciones con las demás elites.

Por esto, no nos debe extrañar que los presidentes municipales y gobernadores de alternancia fueran muy similares en muchas de sus formas

Ruipérez, Javier, "Los principios constitucionales en la transición política. Teoría democrática del poder constituyente y cambio jurídico político en España", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva era, núm. 116, abril-junio de 2002.

³¹ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2004.

³² Reyna, José Luis, "Democratización en México: límites y posibilidades", *Modernización económica, democracia política y democracia social*, México, CES, 1993, p. 184.

³³ Ai Camp, Roderic, *La política en México*, México, Siglo XXI Editores, 1995.

de actuar a los anteriores, ya que su origen era el mismo, aunque su partido era ya distinto.³⁴

No podemos negar que algunos miembros que rompían con la elite dominante sí lograron atraer a su órbita a miembros de otras elites que no pertenecían a la tradicional. Con ellos se dio un mestizaje de corrientes de pensamiento, y en algunos casos estos movimientos sí terminaron en la creación de una nueva elite con nuevas prácticas políticas.

El hacer esta reflexión nos puede dar una idea del grado de transición que hemos tenido en estados y municipios. Por un lado, una transición que nos conduce a concebir nuevas formas y prácticas democráticas y, por el otro, una transición que sólo fue el triunfo de la escisión de la elite con las mismas pautas de comportamiento y los mismos códigos de entender al gobierno que las de la elite de donde se separó.

Habría que revisar casuísticamente el tipo de transformación que ha tenido cada estado y cuáles han logrado acercarse con su transición a las características básicas de un Estado democrático, y cuáles, al contrario, no han desmantelado las viejas prácticas autoritarias, e incluso, corren el riesgo de una regresión democrática.

Lo anterior es un referente de cómo pueden actuar los gobiernos en el desarrollo y aplicación del diseño constitucional que quieran implementar y su respectiva reforma constitucional. Como ya hemos comentado, es muy común que se utilice la reforma constitucional en los estados como una forma política para crear la percepción de que los gobiernos van a cambiar reformando su Constitución, pero sin cambiar sus prácticas democráticas e institucionales.

Cuando debatían Ortega y Gasset y Manuel Azaña en las Cortes Constituyentes de la República Española (1931-1932), sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña,³⁵ se hacía referencia a que no sólo se debía cambiar el sistema político, sino también la política del sistema. En este punto, me detendré para comentar que el problema en algunos estados mexicanos, al día de hoy, no es un problema del cambio del diseño institucional en la Constitución por medio de su reforma, sino de cambios políticos al sistema y en los operadores políticos de ese diseño.

³⁴ Ai Camp, Roderic, *Reclutamiento político en México*, México, Siglo XXI Editores, 1996.

³⁵ Ortega y Gasset, José, *Discurso sobre el estatuto de Cataluña*, sesión de las Cortes del 13 de mayo de 1932. Cfr. Ortega y Gasset, José y Azaña, Manuel, "Dos visiones de España", *Discurso en las Cortes Constituyentes sobre el Estatuto de Cataluña*, prólogo de José María Rida, Barcelona, Galaxia Gutemberg, 2005.

Pero resulta aún más grave que todavía tengamos estados donde sigue existiendo un diseño autoritario en su marco normativo, y a esto hay que agregarle la forma de actuar de los operadores políticos del sistema, que se aprovechan de esta situación para hacer legales, mas no legítimas, sus prácticas autoritarias. Con esto se convierte a la Constitución local en una mezcla de Constitución nominal y semántica, de acuerdo con la tipología del profesor Karl Loewenstein.³⁶

Este profesor alemán definió a las Constituciones normativas como aquellas cuyas normas dominan el proceso político, o aquellas en las cuales el proceso del poder político se adapta a las normas de la Constitución y se somete a ellas.

En cambio, a las Constituciones nominales Loewenstein las conceptualizó como aquellas cuya funcionalidad es más de orden político y no jurídico, dado que no regulan de modo efectivo el proceso político, a pesar de ser válidas.

Para terminar, Loewenstein definió a las Constituciones semánticas como aquellas que efectivamente se aplican, pero cuya realidad ontológica no es sino la formalización de la existente situación del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores fácticos del poder, quienes disponen del aparato político y del poder del Estado para sus intereses. En este sentido, las Constituciones semánticas perpetúan el poder de los detentadores fácticos estabilizando la situación de su dominio en la Constitución, en lugar de limitar el poder. Por lo anterior, y siguiendo a este autor, consideramos que las Constituciones locales han sido utilizadas para legalizar y justificar sistemas autoritarios en ciertos estados de la Federación mexicana.

Sobre este mismo punto, Lassalle escribe lo siguiente:

Los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho sino de poder; la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen, y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social.³⁷

³⁶ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, traducción y estudio de Alfredo Gallego Anabitarte, Madrid, Ariel, pp. 217 y 218.

³⁷ Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, estudio preliminar de Eliseo Aja, Barcelona, Ariel, 1997, p. 124.

En tal contexto, tendríamos que revisar a qué tipo de factores reales representan las Constituciones locales y de qué tipo de Constitución se trata de acuerdo con la clasificación de Loewenstein.

En síntesis, muchos estados han reformado sus Constituciones, pero no sus prácticas, y esto tiene que ver con el tipo y la diversidad de elites que existen en los estados. No puede haber reformas constitucionales efectivas si no se tienen las bases políticas para su implementación.

V. LA REFORMA DEL ESTADO EN LOS ESTADOS

A finales de la década de los noventa, en México empezó a escucharse en los medios políticos y de comunicación el término “Reforma del Estado”, utilizándolo como sinónimo de reforma constitucional, que a su vez se usa para referirse a cambios estructurales en las instituciones y las relaciones políticas del sistema jurídico-político mexicano. Como sabemos, los cambios al diseño básico de alguno de los elementos del Estado se tienen que dar, principalmente, en la Constitución, y, por lo tanto, tendría que ser reforma de la Constitución y no reforma del Estado.

A partir de la alternancia en el poder en el año 2000, este tema tuvo aún mayor fuerza; incluso, se realizaron diversos foros a lo largo y ancho del país para definir y trazar nuestro nuevo marco institucional, y se planteó la posibilidad de hacer una nueva Constitución para el país. No obstante, como ya lo decía Lasalle, las reformas a la Constitución no son problemas de derecho, sino de poder, y como no hubo los suficientes acuerdos entre las principales fuerzas políticas nacionales para hacer una nueva Constitución, se limitó a ir realizando cambios a diversos artículos constitucionales.

No obstante, en los últimos años hemos sido testigos de cambios sustanciales en la Constitución federal, que redefinen nuevas instituciones y nuevos controles del poder. Por ejemplo, las reformas judiciales de 1994, las reformas en materia electoral de 1996 y de finales de 2007, las reformas en materia de fiscalización en mayo de 2008, entre otras. En síntesis, en el orden federal hemos sido testigos de un acotamiento, principalmente, de la institución presidencial y de su aparato gubernamental. Así también ha habido un reequilibrio del poder, en donde se han creado nuevas figuras de control fuera de los tres tradicionales poderes y un fortalecimiento desde la norma al federalismo.

En el contexto de los estados, éstos han sido receptores de muchos de los cambios que se han dado en la Federación, ya sea por convicción o por obligación. El Congreso de la Unión ha tenido que ir forzando ciertos cambios por medio de reformas al artículo 116 constitucional, para que los estados implementaran las nuevas figuras que en la Federación ya funcionaban, ya que algunos de ellos no lo habían dispuesto, y cuando lo hacían no blindaban en su Constitución y leyes locales a las nuevas instituciones, las cuales en la práctica resultaban endebles, por falta de una buena ley estatal que les diera operatividad.³⁸

Por ejemplo, no se fijaban mayorías calificadas al interior del Congreso para nombrar a determinado titular de un organismo autónomo o a los magistrados del Poder Judicial. En otros casos las legislaturas han sido omisas en realizar leyes secundarias que le den vigencia a la Constitución federal y a la estatal. Es decir, aunque la institución se encuentre prevista a nivel constitucional, ésta resulta ineficaz, por la ausencia de una ley que le dé contenido y aplicación. En este sentido, nuevamente nos damos cuenta de que los legisladores locales deslegitiman la Constitución del estado al no crear el marco secundario que la haga normativa, y, por lo tanto, la convierten en una norma nominal, y en algunos casos hasta semántica.

Las causas son variadas. En ocasiones es por falta de acuerdos políticos o también por intereses de las elites locales, ya que con la emisión de dichas leyes se podría desmontar el aparato autoritario con el que ellos se han visto beneficiados.³⁹ A qué gobernador le gustaría perder el control de la procuraduría de justicia o darle verdadera independencia al Poder Judicial. Del mismo modo, a qué Congreso local le gustaría perder

³⁸ Respecto de este problema, tenemos como paradigma el caso de Nuevo León, cuya Constitución fue reformada desde junio de 2004 para crear la justicia constitucional local. No obstante, el legislador secundario no ha realizado la ley que dote de eficacia a este importante control del poder. Todo lo relativo al Decreto 100 puede verse en Yanome Yesaki, Mauricio, “La justicia constitucional local en el estado de Nuevo León. Una utopía por negligencia del legislador ordinario”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Estudios de derecho procesal constitucional local*, Torreón, Editora Laguna, 2008, pp. 389 y ss.

³⁹ En ciertos estados de la República ya hay, en su Constitución local, justicia constitucional; pero ha sucedido lo mismo que pasó en el orden federal con las controversias constitucionales que ya existían desde 1917, pero no adquirieron eficacia hasta 1995, al crearse la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que fortaleció al federalismo y la división de poderes.

el control de los órganos estatales de fiscalización, o su injerencia en la designación de algunos funcionarios de los órganos electorales como los controladores internos o los secretarios ejecutivos.

El grado de innovación de las Constituciones locales y de sus leyes secundarias a las nuevas tendencias del constitucionalismo democrático, así como la implementación de prácticas democráticas, es un indicador para analizar cuáles estados de la República verdaderamente se han querido democratizar y cuáles lo han hecho sólo como una obligación impuesta desde la Federación, y no por una convicción democratizadora local.

En este sentido, si estudiamos los cambios realizados al artículo 116 de la Constitución federal, nos daremos cuenta de que la Federación ha obligado a ciertos estados de la República a realizar cambios dentro del control del poder y a su diseño constitucional básico.

Es decir, cambios que reforman las estructuras primordiales de las instituciones locales, ya que si bien es cierto que cualquier reforma a la Constitución es importante, también es cierto que va a haber modificaciones que por sus características serán verdaderas “reformas de Estado”, y por estas últimas vamos a entender todas aquellas que modifiquen de una manera sustancial los derechos fundamentales o las garantías institucionales de los órganos del Estado, así como su interrelación.⁴⁰ Cambiar la edad para poder ser diputado es una reforma importante, pero no podrá tener el mismo peso que, por ejemplo, crear una fiscalía autónoma del Ejecutivo o implantar una eficaz justicia constitucional local.

Volviendo al tema de las reformas al artículo 116 constitucional, han sido cinco adiciones importantes en los últimos veinte años que tienen que ver con los órganos locales. En la primera se adicionan una serie de lineamientos con el fin de que las entidades federativas actualicen el marco jurídico aplicable a su forma de gobierno. También se fijan los requisitos de elegibilidad a los puestos públicos por elección, y se le agregan las exigencias necesarias para ser juez y magistrado. Además, se enuncian las

⁴⁰ La garantía institucional (llamada así por la doctrina alemana), a diferencia de los derechos fundamentales, que surgen antes del Estado, y que son tutelados por el mismo, como algo que está por encima y antes que la misma organización estatal, nace con el Estado, como forma de organización y como elemento estructural e indispensable del orden constitucional, que hay que preservar, incluso, frente al propio legislador ordinario. Respecto de la garantía institucional, puede verse a Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 170 y ss.

facultades del Poder Ejecutivo estatal para crear los tribunales de lo contencioso-administrativo y las juntas locales de conciliación y arbitraje.

En 1994, acorde a las modificaciones impulsadas por el Ejecutivo federal, se transformó el Poder Judicial federal y, por lo tanto, hubo un cambio de importancia en cuanto a la designación de magistrados de los poderes judiciales locales, debiendo cumplir con lo señalado en el artículo 95 de la Constitución federal. Así también, como ya lo hemos comentado, se le otorga positividad en leyes secundarias a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

En 1996 vino otra reforma de gran calado, pues se obligó a los estados a ciudadanizar sus órganos electorales, dictando los principios bajo los cuales deberían llevarse a cabo los procesos de renovación de los poderes ejecutivos estatales, de diputados locales y la elección de las alcaldías. Esta redacción fue modificada nuevamente en 2007, cuando, una vez más, se reformó el marco jurídico aplicable en materia electoral, adicionando nuevas disposiciones para los estados en relación con los deberes y obligaciones de los institutos o consejos electorales, así como de los órganos jurisdiccionales que califican las elecciones en las entidades federales.

Para finalizar, encontramos una reforma en mayo de 2008, donde se adiciona al párrafo tercero la obligación de las entidades federativas de contar con un órgano de fiscalización. Dicha función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, establece las mayorías necesarias al interior de los congresos locales para nombrar al titular del órgano fiscalizador.

Si bien es cierto que los estados no deben ser reflejo fiel de las instituciones nacionales, sí deben ser receptores de las experiencias exitosas que han ayudado a ir consolidando prácticas democráticas en el orden federal y, más aún, cuando su eficacia ya fue probada en su implementación nacional. Así, también, debe operar en sentido contrario, haciendo que la Federación implemente en el orden federal las experiencias exitosas de los estados.⁴¹

Como ya quedó demostrado, la Constitución federal tuvo que obligar a ciertos estados a que reformaran sus Constituciones locales y su marco

⁴¹ Tarr, Alan, "La potencialidad del constitucionalismo estatal", en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mc-Gregor, Eduardo, *La justicia...*, cit., p. 637.

normativo secundario para implementar los cambios iniciados en la Federación. Es decir, ahora parte de la transición de las instituciones vino por medio de la Constitución federal.

Es aquí donde nuevamente entramos al debate del federalismo, porque si bien es cierto que en los estados federales la Constitución debe dejar un marco de actuación amplio a los estados para que éstos puedan crear y desarrollar sus instituciones y prácticas locales, también lo es que en los estados los cacicazgos de persona o de partido no han permitido que las instituciones locales vayan más allá de lo que le obliga la Constitución federal.

Si analizamos los años en los cuales se dan las reformas al artículo 116 (1987, 1994, 1996, 2007 y 2008), nos daremos cuenta de que casi todas coinciden con momentos posteriores a un colapso del sistema político o económico nacional, y, por consiguiente, la necesidad del sistema de legitimarse por medio de cambios en las reglas constitucionales.

Por esta razón, la federación ha tenido que ir impulsando los cambios en el orden constitucional estatal por medio de la Constitución federal. Es decir, ha sido una especie de intervención federal por medio de reformas constitucionales nacionales. Como ya lo comentamos, la intervención federal en el origen del constitucionalismo norteamericano estaba justificada cuando se vulneraran de forma grave los derechos humanos y cuando se pervirtiera la democracia local.

Bajo esta lógica y argumentación, y con mecanismos diferentes al de la fuerza, la Constitución mexicana ha ido regulando desde la Federación la vida institucional de los estados, aun a sabiendas de que ello va en contra de la idea federalista, pero en el fondo ha sido eficaz para implementar reformas constitucionales en los estados, acordes a las nuevas tendencias del constitucionalismo democrático.

Pienso que es el momento de que los estados asuman su responsabilidad política en el proceso de transición que estamos viviendo, y que asuman la reestructuración de sus instituciones públicas, pero desde lo local. Es decir, si en el orden federal se ha venido dando una “Reforma del Estado”, es también momento que los estados asuman su “Reforma del Estado”, en donde revisen no sólo su marco constitucional y secundario, sino también la forma de operar su diseño institucional. De lo contrario, no sólo se están deslegitimando los operadores políticos estatales, sino que también se estará deslegitimando el federalismo, y, lo más importante para cualquier Estado federado, que es su Constitución local.