Carlos Elizondo Mayer-Serra

Fortalecer el Estado para ampliar los derechos ciudadanos

Luego de muchos amagos, el presidente Felipe Calderón presentó sus propuestas para la reforma del Estado. En este ensayo Elizondo Mayer-Serra explora la historia de las últimas reformas, valora el decálogo presidencial y propone otras medidas para devolver el poder a los ciudadanos.

Desde la administración del presidente Salinas venimos discutiendo la necesidad de una reforma del Estado sin que hayamos realmente avanzado de forma importante en el proceso. El término es amplio y vago, pero ha sido utilizado para poner en un mismo concepto un conjunto de cambios institucionales que modifican el Estado mexicano. Hubo un cierto avance en el ámbito económico con la privatización y la apertura económica en el sexenio de Salinas, pero con grandes limitaciones por la baja capacidad regulatoria del gobierno respecto a lo vendido y porque no se vendió ni reformó lo más importante en términos de valor, las empresas energéticas.

En materia política sólo se modificó la forma de organizar elecciones y de contar votos. Esto llevó a tener elecciones libres y competitivas y al triunfo del PAN en el año 2000. Sin embargo, el nuevo gobierno heredó unas instituciones y prácticas políticas propias de un régimen corporativo que asignaba privilegios en función de la capacidad de movilización y de presión de cada grupo, mas no las instituciones de un Estado democrático que garantiza derechos ciudadanos generales y obliga a todos a respetar la legalidad.

En las dos últimas administraciones se han dado varios intentos por alcanzar la anhelada reforma, pero también sin éxito. En la administración del presidente Fox, con la creación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, se organizaron una serie de trabajos en torno a seis áreas: derechos humanos y libertades públicas; objetivos económicos y sociales del Estado; representación política y democracia participativa; forma de gobierno y organización de los poderes públicos; federalismo, descentralización y autonomías, y Constitución y globalidad.

La agenda era muy amplia y no se pasó realmente de discutir las innumerables propuestas. La única excepción se dio en materia de transparencia con la creación del IFAI, que, como tantos otros cambios, no fue integral, ya que la transparencia en sí misma es insuficiente para lograr una mayor rendición de cuentas y muchos funcionarios han aprendido a simular o eludir el cumplimiento de sus obligaciones en esta materia.

A inicios de esta administración, desde el Senado de la República, se expidió la *Ley para la Reforma del Estado* el 13 de abril de 2007, que creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA). En esta se encuentran representantes de los tres poderes y de todos los partidos políticos en las cámaras de diputados y senadores. La CENCA se organizó en torno a cinco áreas temáticas: régimen de Estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del Poder Judicial, y garantías sociales.

Sólo se ha avanzado realmente en la modificación del sistema electoral en una reforma que, a mi juicio, es un retroceso en materia de libertad de expresión, amén de darles aún más dinero a los partidos. Sin embargo, este es un tema que queda fuera de este ensayo.

En los últimos nueve años el debate ha incluido una gama amplia de temas, desde la organización electoral y la ampliación de los derechos humanos, sociales y económicos del ciudadano, hasta los temas más clásicos sobre la forma de gobierno, la relación entre los tres poderes y los tres niveles de gobierno, la reelección o no, etcétera. Algunos temas han suscitado más acuerdo respecto a su pertinencia e implicaciones, pero ninguno ha logrado los apoyos necesarios para modificar la Constitución. Este es el caso para todos los cambios importantes, y hasta en muchos de menor importancia, dada nuestra tendencia a sobrecargar la Constitución con temas que en otros países se deja a las leyes secundarias, las cuales no requieren mayorías calificadas para poderse modificar.

El presidente Calderón presentó al Senado el 15 de diciembre un decálogo de iniciativas de reformas constitucionales que busca cambiar de fondo a nuestro sistema político. Es un decálogo ambicioso que va a enfrentar muchas resistencias y, para poder transitar el Congreso, va a requerir innumerables cambios. Los diez puntos propuestos son:

1. Permitir a las legislaturas locales y a la Asamblea del DF establecer la elección consecutiva, la reelección, de alcaldes y jefes delegacionales con un límite de hasta 12 años.
2. Permitir la elección consecutiva de legisladores hasta por 12 años.
3. Reducir el número de legisladores en ambas cámaras.
4. Aumentar el umbral para conservar el registro como partido político del 2 al 4% de la votación nacional.
5. Incorporar la figura de iniciativa ciudadana.
6. Dar la posibilidad de que los ciudadanos se presenten a todos los cargos de elección popular como candidatos independientes.
7. Adoptar un sistema de elección por mayoría absoluta con segunda vuelta para la elección presidencial y hacer la elección legislativa después de la presidencial y, en su caso, junto con la segunda vuelta.
8. Reconocer la facultad de presentar iniciativas de ley de la Suprema Corte en el ámbito de su competencia.
9. Dar la facultad al presidente de presentar dos Iniciativas Preferentes. Si el Congreso no dictamina ni vota sobre estas iniciativas, aprobándolas o rechazándolas, estas iniciativas se considerarían aprobadas tal cual las presentó el Ejecutivo. Si se presentaran iniciativas de reforma constitucional con este procedimiento, y el Congreso no las dictamina ni vota, serían sometidas a un referéndum nacional y necesitaría la aprobación de dos terceras partes de los ciudadanos participantes y la mayoría de los ciudadanos en al menos 17 entidades.
10. Establecer en la Constitución la facultad del presidente para presentar "observaciones" parciales o totales a los proyectos de ley aprobados por el Congreso y al presupuesto, es decir, el llamado veto parcial. Se propone la figura de reconducción presupuestal y de la Ley de Ingresos.

Ilustraciones: LETRAS LIBRES / Fabricio Vanden Broeck

La reelección representaría el cambio más radical. Nuestra retórica posrevolucionaria ha partido del lema "sufragio efectivo, no reelección". Hemos logrado finalmente el sufragio efectivo. Muchos no querrán tocar la reelección. Si México fuera una democracia ejemplar, podríamos quizá justificar el ser la única democracia que no permite la reelección inmediata en ninguno de sus cargos. La propuesta del presidente, acotada y abierta a que las entidades legislen en materia local, es correcta. Incluso se queda corta. El modelo de Estados Unidos de una reelección posible para el presidente con periodos de cuatro años sería probablemente deseable.

Sin embargo, aunque la reelección es necesaria e ineludible, tampoco funciona en automático. Para nada está claro que no se vayan a construir cacicazgos aún más fuertes en algunos estados, amén que tocar la no reelección a nivel de presidente parece ser imposible en nuestro país lleno de vetos.

Si bien hay una falta de acuerdo entre los especialistas sobre si la segunda vuelta es adecuada y sobre la mejor forma para, en su caso, imponer la segunda vuelta, la propuesta del presidente suena sensata, sobre todo después de la última elección presidencial. Sin embargo, no tenemos tanta claridad sobre sus implicaciones.[1] Cabe señalar, sin embargo, que proponer la elección legislativa después de la presidencial y, en caso necesario, al mismo tiempo que la segunda vuelta, puede llevar a amplias mayorías que, como se menciona más adelante, pueden tener costos importantes.

Reducir el número de diputados, manteniendo la relación entre los diputados de mayoría y los de representación proporcional, atiende a la demanda ciudadana de tener menos legisladores, y no lleva en automático a una sobrerrepresentación aún mayor, como sí ocurriría si simplemente se anularan 100 diputados de representación proporcional. No obstante, ello dependerá del método para redefinir los distritos al disminuirse su número. En el caso del Senado, la propuesta del presidente es sensata, ya que esta cámara requiere un equilibrio entre las entidades que conforman la federación. El abrir las listas permitirá una mayor participación ciudadana. En el mismo sentido, valdría la pena discutir si sería conveniente que los diputados de representación proporcional fueran elegidos a partir de una lista nacional abierta.

Subir el umbral para obtener registros va en contra de la idea de hacer más representativo el sistema. No se requieren mayores barreras de entrada. Todo lo opuesto. Por ello urge disminuir el financiamiento a los partidos. Su elevado monto incentiva una lógica de botín frente a estos recursos y debilita su vínculo con la ciudadanía, de la cual parecen depender cada vez menos. La gran cantidad de recursos con los que cuentan, además, hace muy difícil desafiarlos desde fuera del sistema. Subir el umbral va en contrasentido de la correcta medida de abrir las candidaturas ciudadanas, las cuales, si no se resuelve el tema del financiamiento o van a estar en pro-

1 Sirvan como contraste las conclusiones a las que llega María Amparo Casar en el texto "Reformas en el aire" y José Córdoba, "Para gobernar México" en *Nexos*, diciembre de 2009, pp. 35-44 y pp. 46-57, respectivamente.

funda desventaja o, si se les da un financiamiento generoso, fácilmente se pueden volver un botín. La iniciativa ciudadana es políticamente correcta, pero puede congestionar aún más el trabajo de ambas cámaras.

Me parece pertinente obligar al Congreso, y los partidos, a tomar posiciones a través de la iniciativa preferente y así evitar que le saquen la vuelta al debate de temas prioritarios de la agenda nacional. El uso del referéndum, sin embargo, ha sido el instrumento favorito de los demagogos, por lo que los candados propuestos por el presidente para su uso van en el sentido correcto.

El veto parcial puede romper el equilibrio con el poder legislativo, aunque probablemente ayudaría a sacar reformas menos permeadas por los grupos de interés que hoy siembran un artículo que luego lo tiene que pasar el presidente si quiere que salga esa ley. La reconducción presupuestal y de la ley de ingresos es sensata en la medida en que disminuye la incertidumbre, pero también disminuye el incentivo a negociar en la materia.

Ahora bien, cualquiera de estos temas puede tener implicaciones no calculadas. No sabemos en esta disciplina realmente qué funciona mejor. También hay que tomar en cuenta que en el gabinete es más fácil diseñar instituciones, pues en la realidad hay que pasar por la negociación con los partidos políticos afectados por alguna de estas reformas. Su reacción estaría teñida por el cálculo y la negociación política de suerte tal que, aun si lográramos ponernos de acuerdo respecto a la reforma ideal, esta no resistiría el peso de la negociación, pudiendo salir cualquier cosa de este proceso.

Detrás de estas propuestas permea la fácil conclusión de que los problemas que enfrentamos son por la falta de un gobierno unificado que, con visión de largo plazo, preocupación por el interés general y racionalidad, nos saque del pantanoso y lento proceso legislativo y gubernamental que tenemos. Ante la lentitud en la realización de ciertas reformas claves, como la laboral, la energética y la propia fiscal, probablemente la parte de nuestro régimen político que parece más urgente reformar es nuestra capacidad de legislar para hacerla más eficaz a través de la construcción de mayorías basadas en altos niveles de sobrerrepresentación. Esto llevaría a una mayor sobrerrepresentación de la que ya tenemos. Hoy el PRI, con el 36.68 por ciento del voto, tiene el 47.4 de la cámara baja, y con el PVEM, que obtuvo el 6.5 del voto, alcanza la mayoría absoluta de esta cámara.[2]

No sólo sería muy complicado, políticamente, buscar una mayor sobrerrepresentación, sino que esta no parece deseable. Hace menos representativos a los sistemas políticos. Además, nuestro pasado reciente muestra que ese poder unificado no necesariamente es racional ni vela por el interés general, o no entiende bien cómo estimular el interés general y puede seguir políticas absurdas en aras de, supuestamente, defender el interés general, sin que nadie lo pueda frenar. En 1973, cuando el presidente Echeverría despidió a su secretario de Hacienda, Hugo Margáin, afirmó que desde ahora "la economía se maneja desde Los Pinos". Como bien dijo Gabriel Zaid, "así fue y así nos fue".[3]

Basta ver lo que pasa hoy en aquellas entidades en las que el gobernador cuenta con una fuerte mayoría de su partido. Esto no ha llevado en casi ninguna entidad a un mayor bienestar de sus ciudadanos en los ámbitos que son de su responsabilidad sino, en muchos casos, a que ciertos actores puedan hacer con el poder y con sus recursos casi lo que quieran. La concentración de poder no ha llevado a mayor eficacia sino a mayor impunidad.

Brasil ha sido exitoso en propiciar reformas sin que el partido de los dos presidentes reformistas haya tenido mayorías. Estas se han ido construyendo buscando coaliciones con varios partidos, aprovechando la mayor flexibilidad de los partidos y la fragmentación del sistema de partidos. Para propiciar mayor colaboración hay que darle menos dinero a los partidos; para que no tengan asegurado su futuro, introducir la reelección y disminuir las barreras de entrada para formar un partido político. Con esto, previsiblemente veríamos una mayor fragmentación de nuestro sistema de partidos y seguramente mayor capacidad de construir mayorías.

En el otro sentido, en Venezuela el presidente Chávez ha usado sus mayorías para hacer muchas reformas, pero no creo que esas reformas estén en la mente del grueso de quienes piden mayoría para poder hacer las reformas pendientes. En ausencia de instituciones y de sociedades fuertes, volver a darle todas las canicas al ganador puede resultar contraproducente.

Más allá de los méritos o no de este debate, no creo que la causa más importante del inadecuado desempeño de nuestras instituciones políticas se encuentre en la forma de gobierno o en los mecanismos de integración del mismo. El problema mayor se encuentra en una improductiva relación entre el ciudadano y el Estado. El ciudadano desconfía del Estado y todas sus manifestaciones. Ve a la autoridad, con razón, como fuente de abusos y distribución de privilegios. Por ello lo que busca de su relación con la autoridad es sacar algún provecho inmediato. El ciudadano no termina de asumir que tiene derechos exigibles, sino meras concesiones del gobierno. El ciudadano tampoco percibe que tiene obligaciones, incluida la de participar en el proceso político por lo menos informándose y votando. Para quienes gobiernan, el ciudadano es fuente ocasional de votos. No se perciben como representantes del ciudadano ni terminan por asumir que el dinero a su cargo es del ciudadano.

Aunque el objetivo último de una reforma del Estado consiste en brindar más y mejores derechos a todos los ciudadanos, no se trata, como hasta ahora se ha planteado, de simplemente ampliar el abanico de derechos ciudadanos en el texto constitucional, como se propone en la reforma constitucional en materia

2 Se ha puesto de moda pedir que se eliminen los diputados de representación proporcional. Cabe señalar que con los 300 distritos existentes, tomando como ejemplo la última elección, esto llevaría a una sobre-representación del PRI aún mayor, con cerca del 60 por ciento de las curules.

3 Gabriel Zaid, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1990, p. 11.

de amparo recientemente aprobada por el Senado. El propósito no es que los ciudadanos tengan más derechos en el papel, sino que estos existan y sean vigentes en la realidad. En otras palabras, la idea detrás de una verdadera reforma del Estado es que los derechos de los ciudadanos sean derechos de verdad.

Lo central para lograr esto estriba en fortalecer la capacidad del Estado para imponer reglas de interés general dentro de un sistema con pesos y contrapesos sólidos y con una fuerte rendición de cuentas. Esto implica fortalecer, al mismo tiempo, el Estado y la sociedad.

Por ponerlo en los términos de Samuel Huntington en su obra clásica *El orden político en las sociedades en cambio*, lo que importa no es la forma de gobierno sino el grado de gobierno. Y en nuestro caso, en una sociedad democrática, no sólo en el grado sino en la forma en que se ejerce el poder que, en última instancia, debe estar en el ciudadano. ¿Cómo se puede tener un gobierno más poderoso que no sea secuestrado por los intereses de individuos con recursos o grupos bien organizados, algunos dentro de la propia burocracia, y que sea capaz de llevar derechos amplios a todos los mexicanos?

En las sociedades democráticas el Estado tiene mucho poder, y en general mucho más que en México. Comparemos simplemente las facultades que tiene la autoridad en materia de competencia en Estados Unidos respecto a las que tiene en México. En Estados Unidos el gobierno puede imponer y cobrar altísimas multas o, incluso, meter a la cárcel a quienes se coluden. Lo puede hacer después de usar al FBI para espiar a los potenciales coludidos. Incluso los puede incentivar a la colusión y eso es evidencia suficiente para incriminarlos.

Sin embargo, las instituciones no se suelen usar con fines partidistas o para favorecer los intereses de un grupo. El ciudadano tiene un conjunto de derechos amplios y claros en contra del abuso de estas facultades y la autoridad rinde cuentas, de forma mucho más detallada que la nuestra, sobre qué hace con sus recursos y sus amplias facultades. Siempre se pueden cometer abusos con ese poder, pero este enfrenta claros pesos y contrapesos jurídicos y políticos, lo que tiende a limitarlos.

No se trata de darle más poder al presidente sino a las instituciones que conforman el Estado mexicano con el objetivo de tener un mejor gobierno; mejor en la manera de gastar los recursos públicos, mejor en cómo regula a los mercados y la sociedad, y mejor en la calidad y el alcance de los servicios que provee. En esos servicios se encuentran materializados los derechos ciudadanos. No se trata de mejorar el grado de gobierno dándole al presidente mayorías a través de algún tipo de sobrerrepresentación. Hay que tener pesos y contrapesos. De lo que se trata es de ampliar el grado de gobierno de las instituciones, para que tengan la capacidad para imponer sus objetivos, pero con fuerte rendición de cuentas jurídica y política.

Los temas que se deben de considerar en una reforma que incremente el grado de gobierno son:

1. Redefinir de fondo el juicio de amparo, el cual es, en muchos ámbitos, un mecanismo de reproducción de privilegios y un espacio para evitar la regulación del gobierno con todo tipo de mecanismos para alargar casi cualquier proceso judicial. Amparos ante impuestos, aranceles, áreas de larga distancia, reglas de interconexión e impuestos casi no existen en otros países.

En materia de expropiación, el cambio de jurisprudencia que obliga a la garantía de audiencia previa ya está obstaculizando la conclusión de ciertas obras de infraestructura, pues alguno de los afectados se había amparado y el cambio de jurisprudencia sí puede ser retroactivo si es a favor del ciudadano.

El reto es encontrar cómo construir derechos de los ciudadanos que no se conviertan en privilegios. Hay que diseñar un amparo que sea utilizado como instrumento para proteger del poder arbitrario a los desvalidos, no como instrumento de los poderosos para no ser regulados o para posponer las decisiones del poder judicial.

La propuesta del presidente de darle derecho de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia no parece agregar nada en este debate. No es usual que los jueces tengan ese poder, pues es confundir la tarea que les corresponde y muy fácilmente se puede convertir en un mecanismo más para reproducir su visión del derecho, la cual está detrás de la laxitud en el amparo en muchas materias, como la fiscal.[4]

2. Construir burocracias eficaces y ágiles que no sean capturadas por intereses particulares, ya sean sindicatos o los propios regulados. Uno de los ámbitos que más daño ha hecho a la eficacia de la administración pública es la prioridad casi absoluta de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado sobre los derechos de los ciudadanos. Estos últimos son quienes debieran ser el objetivo de estas organizaciones y no la reproducción y ampliación de derechos laborales. Un caso extremo y paradigmático es el IMSS, cuyos trabajadores tienen derechos que no tienen los afiliados a esta institución, los mismos afiliados que debieran ser el objetivo central de los recursos del IMSS, no sus propios trabajadores.

Hoy parece que los excesos laborales sólo se pueden resolver extinguiendo la empresa, procedimiento caro y probablemente

4 Carlos Elizondo Mayer-Serra y Luis Manuel Pérez de Acha, "Separación de poderes y garantías individuales: la Suprema Corte y los Derechos de los Contribuyentes", en *Cuestiones Constitucionales / Revista mexicana de derecho constitucional*, núm. 14, enero-junio 2006.

irrepetible. No se trata de que no tengan derechos, sino de que estos no sean superiores a los equivalentes en el sector formal privado y que, sobre todo, no sean a cambio de no trabajar o trabajar sin preocuparse por el ciudadano.

El gobierno, cuando es patrón, puede dar derechos generosos, ya sea en salario, pensiones, vacaciones, prima de puntualidad o lo que sea, porque nunca quiebra. La cuenta es para el ciudadano como consumidor de malos servicios públicos y como contribuyente que paga impuestos que se utilizan, en buena medida, para financiar esos derechos que suelen ser, además, a cambio de trabajar lo menos posible. Si esos derechos fueran por trabajar mejor que en el sector privado, quizá se justificarían. Cuando el trabajador de una empresa privada obtiene más derechos, el dueño paga con menores utilidades o, en el extremo, quiebra, en cuyo caso el problema queda limitado a la empresa.

El gobierno no tendría que ser así como patrón. No lo es en países donde los funcionarios públicos entienden que el dinero no es suyo sino de los contribuyentes y defienden cada peso frente a cualquier presión injustificada, incluida la de los trabajadores organizados. En México los derechos laborales en el sector público, por el papel que jugaron los sindicatos en la gobernabilidad del régimen priista y por lo poco que han importado los ciudadanos, han tenido preferencia frente a cualquier otro derecho.

Una entidad que requiere más dinero, aun cuando persiga un fin noble, como la educación superior, prefiere exprimir más al fisco (es decir, pedir más dinero en la Cámara de Diputados) en lugar de exigir a sus trabajadores un mejor desempeño y, en caso de que sobren empleados, despedirlos.

Criticar los generosos derechos de los trabajadores del sector público puede ser tildado de reaccionario. Sin embargo, la única forma de tener derechos de verdad para todos es con un gobierno eficiente en que sus trabajadores tengan derechos equivalentes a sus contrapartes en el sector privado.

Los derechos de los ciudadanos escritos en la Constitución sólo existen como realidades concretas que dependen de la capacidad del gobierno para ofrecer servicios concretos. Si por no poder despedir a maestros faltistas, dado que sería violentar sus derechos como trabajadores, tenemos una peor educación, el resultado es que ese derecho a la educación se devalúa. Defender ese tipo de derechos de los trabajadores es ir contra los derechos de los niños y, por tanto, contra el futuro de México.

Además, la burocracia extorsiona de muchas formas al ciudadano a partir de legalismos o regulaciones absurdas. Hay que replantear qué puede regular el gobierno y qué no debe, y asegurar mecanismos para poder denunciar y castigar a burócratas abusivos que muchas veces actúan como agentes independientes de la propia autoridad sin que el ciudadano tenga mecanismos para denunciarlos.

3. Rendición de cuentas en todas las instituciones públicas, sin importar en qué nivel de gobierno se encuentran e incluso si estas son autónomas; asignación de recursos públicos en función de resultados y asumir que la transparencia no puede ser simplemente brindar información.

Hay que sancionar a quienes no son eficientes a través de mecanismos de participación ciudadana que generen una presión desde abajo para una mayor eficacia. Se trata de un tema brutalmente aburrido y poco lucidor. Ya se ha avanzado en el CIDE al respecto y se tienen las primeras conclusiones: la rendición de cuentas en nuestro país es un desastre.[5]

4. Derechos y obligaciones fiscales que generen incentivos para la rendición de cuentas y la equidad.

El actual sistema fiscal propicia la baja rendición de cuentas. Se conoce bien. El gobierno federal recauda y, crecientemente, gastan las entidades y municipios. No hay rendición de cuentas posible con ese esquema. Sería una irresponsabilidad continuar con la descentralización de recursos recaudados por la federación con este esquema. Por el otro lado, el sistema impositivo está basado en todo tipo de exenciones. Esto lleva a una inequidad de raíz que hace muy difícil legitimar el cobro de impuestos. Sería mejor moverse hacia un esquema de impuestos generales a tasas bajas con potestades tributarias para las entidades y los municipios, con algún régimen de compensación para las entidades más pobres. Hay también que fortalecer la sanción a quienes desvían recursos públicos, lo cual muchas veces, sobre todo a nivel local, ni siquiera merece sanción.

Toda reforma importante es complicada porque los actuales equilibrios benefician a intereses particulares con un poder importante gracias a que no ha habido reformas. Cualquiera de los temas arriba señalados tiene más de un poderoso defensor. Sin embargo, es mejor tratar de hacer reformas en temas que tienen un claro impacto la vida de los ciudadanos que ilusionarse con la idea de que cambiando un texto constitucional que regula la relación entre poderes o el proceso electoral se va a arreglar la calidad de nuestro gobierno, sobre todo si consideramos que es muy complicado lograr ambos tipos de reformas.

Con las actuales reglas de operación del gobierno, con la mecánica que se ha desarrollado entre ciudadano y Estado, no se ve cómo se pueda regular adecuadamente a los actores económicos ni proveer servicios de calidad a los ciudadanos. El ciudadano no puede tener derechos de verdad si el gobierno no es, al mismo tiempo, efectivo y controlado para garantizar el buen uso de sus facultades y de los recursos a su cargo. Nos da tanto miedo el poder que lo amarramos, pero al mismo tiempo permitimos ínsulas de privilegio y de opacidad que erosionan la legitimidad de lo público. Hay que fortalecer a la ciudadanía, no a ciertos ciudadanos privilegiados. Hay también que fortalecer el Estado. No puede haber derechos ciudadanos de verdad sin un gobierno que funcione bien. Esa es la verdadera reforma del Estado. –

5 Consultar las conclusiones del proyecto *La estructura de la rendición de cuentas en México*, cuyos documentos están disponibles en: http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/.