

# La administración pública y su desempeño a través de los indicadores de gobernanza

## Public administration and its performance through governance indicators

Rigoberto Pérez Ramírez<sup>1</sup> y Dayri Jaruny Flores Ramírez<sup>2</sup>

**Resumen:** El presente trabajo analiza la administración pública mexicana y su desempeño en el periodo 2012-2016, apoyado en el estudio *governance matters* realizado por el Banco Mundial, con el propósito de conocer la evaluación de los indicadores de desempeño gubernamental del país. Para ello, el estudio se estructura de lo general a lo particular, comenzando con el concepto de desempeño; el desempeño gubernamental y gestión pública; gobernanza e indicadores de gobernanza del desempeño gubernamental tales como voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; Estado de derecho y control de la corrupción.

**Abstract:** This paper analyzes the Mexican public administration and its performance during the period 2012-2016, supported by the *governance matters* study conducted by the World Bank, with the purpose of knowing the evaluation of the government performance indicators of the country. For this, the study is structured from the general to the particular, beginning with the concept of performance; government performance and public management; Governance and governance indicators of government performance such as voice and accountability; political stability and absence of violence/terrorism; government effectiveness; regulatory quality; rule of law and control of corruption.

Palabras clave: administración pública; gobernanza; gestión pública; indicadores de gobernanza.

### Introducción

México ha venido emprendiendo esfuerzos tendientes a la reforma institucional del Estado y la modernización de la administración pública, que abarcan desde el redimensionamiento de la estructura organizativa de la administración pública hasta el diseño institucional del Estado,

---

<sup>1</sup> Dr. en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, disciplina en administración pública. Profesor de tiempo completo definitivo por la Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario UAEM Valle de México. Líneas de investigación: gestión pública, gobernanza, transparencia y rendición de cuentas. Correo-e: rperezr@uaemex.mx.

<sup>2</sup> Licenciada en Estudios Latinoamericanos por la UNAM, disciplina en estudios de género. Cursa la Maestría en Ciencias Sociales, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Líneas de investigación: Migración, género, feminicidios y políticas públicas. Correo-e: jaruny.floresr@gmail.com.

adaptando esquemas y procedimientos de operación de las tendencias y entidades públicas a las exigencias de competitividad del momento, como la Gobernanza.

En la actualidad las transformaciones que vive la administración pública mexicana se centra en el cuestionamiento de su capacidad de gobierno, haciendo énfasis en la eficiencia y eficacia de la Administración Pública (AP) que con limitados recursos tiene que atender de manera adecuada y oportuna, las necesidades y requerimientos crecientes de una sociedad más participativa y demandante, convirtiéndose la AP en la parte más visible del gobierno, la cual está recuperando su carácter público en la medida en que la vida pública es objeto de desestatización y desburocratización.

Ello contrasta con el hecho de que los esquemas administrativos tradicionales no necesariamente propiciaron una participación activa de la sociedad, lo que impidió un compromiso claro de la administración pública con los fines y valores del servicio público. Estas disfunciones favorecieron patronazgos, clientelismos, corrupción entre otros comportamientos indeseables, que se evidenciaron de muchas maneras, particularmente en el momento de cambiar las administraciones. El escenario actual es de una ciudadanía más exigente y de una administración pública con serios rezagos que han puesto de manifiesto la necesidad de realizar cambios en la administración, que resuelvan, o, al menos, aminoren esos problemas.

La aparición de nuevas necesidades sociales y problemas colectivos como la inseguridad global, la crisis energética, los riesgos medioambientales, las migraciones, la pobreza extrema, el desempleo, entre otros, están trasladando a los gobiernos problemas que ni las personas – individualmente o asociándose en forma privada- ni los mercados son capaces de resolver. Lo anterior reclama la integración de una agenda pública para cuyo desarrollo los gobiernos y sus organizaciones carecen de capacidad y de la legitimidad que les habían venido permitiendo un protagonismo casi exclusivo en la producción de respuestas públicas. El gobierno sigue siendo un actor central, pero debe compartir la esfera pública con otros actores públicos y privados.

En este contexto, el presente trabajo analiza la administración pública mexicana y su desempeño el periodo 2012-2016, apoyado en el estudio *governance matters* realizado por el Banco Mundial, con el propósito de conocer la evaluación de los indicadores de desempeño gubernamental del país. Para ello, el estudio se estructura de lo general a lo particular, comenzando con el concepto de desempeño; el desempeño gubernamental y gestión pública;

gobernanza e indicadores de gobernanza del desempeño gubernamental tales como voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; Estado de derecho y control de la corrupción

### El concepto de desempeño

En la administración pública el desempeño es un concepto relativamente nuevo. Según el Diccionario de la Lengua Española (2001), el desempeño se refiere a “actuar, trabajar, dedicarse a una actividad”, lo cual nos da una idea básica, pero que requiere una elaboración conceptual más amplia para el ámbito de la gestión pública. Tal desarrollo a menudo se ha asimilado al concepto anglosajón de *government performance*, el cual se refiere a “la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia” de los servicios y programas públicos (Wholey y Newcomer, 1989). Dado que la gestión pública implica actuar o dedicarse a las responsabilidades y desempeño de las tareas públicas, involucra los aspectos organizacionales y su relación con el entorno como lo describe Hernández (2002): “desempeño implica la consideración de un proceso organizacional, dinámico en el tiempo y refleja modificaciones del entorno organizativo, de las estructuras de poder y los objetivos” (Hernández, 2002: 3).

El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo. Además de estas dos dimensiones del desempeño público, recientemente se han incorporado los criterios de desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de los servicios públicos (Bonney y Armijo, 2005: 23).

Los indicadores de desempeño de la administración pública se fundan en la racionalidad de las 3e (eficacia/eficiencia/economía) en todo el marco del proceso decisorio de la política, con el propósito de proporcionar bienes y servicios optimizando los recursos disponibles, sumando a ello la calidad del servicio para la sociedad. Así tenemos, el siguiente cuadro sinóptico que describe los indicadores de desempeño.

**Cuadro 1. Indicadores de desempeño**

Concepto	Descripción
Eficacia	Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados: en qué medida la institución como un todo, o un área específica de ésta está cumpliendo con sus objetivos estratégicos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. La eficacia da cuenta sólo del grado de cumplimiento de las metas establecidas. Las medidas clásicas de eficacia corresponden a las áreas que cubren las metas u objetivos de una institución: cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y el resultado final.
Eficiencia	Describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. La eficiencia puede ser conceptualizada como “producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone” o, bien “alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible”. Un indicador clásico de eficiencia es el costo unitario de producción o costo promedio, el cual relaciona la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados en la generación de un bien o servicio. En el ámbito de las instituciones públicas existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física, relacionando nivel de actividad, expresado por ejemplo como número de subsidios entregados, cantidad de usuarios atendidos, inspecciones realizadas, etc., y nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, horas extraordinarias, etc.). Otro grupo importante de indicadores de eficiencia son los orientados a medir

	la productividad media de los factores: cuantas unidades de producto se obtienen en promedio por cada unidad de factor
Economía	Se puede definir como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando éstos son públicos, es responsable del manejo eficiente de sus recursos de caja, de ejecución de su presupuesto y de la administración adecuada de su patrimonio. Indicadores típicos de economía son la capacidad de autofinanciamiento (cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios), la ejecución de su presupuesto de acuerdo a lo programado y su capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos.
Calidad del servicio	Es una dimensión específica del desempeño que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Son extensiones de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios, comodidad y cortesía en la atención.

Fuente: Elaboración propia con base en Bonnefoy y Armijo (2005: 31-37).

Como se puede observar, la administración pública, entendida como estructura y proceso de gobierno, como ejercicio profesional y disciplina académica, se presenta hoy como una disciplina que se orienta a dotar de un mayor grado de productividad, eficacia y eficiencia a las organizaciones de gobierno, “[...] la noción más fiel al significado de la administración pública consiste en la identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública [...]” (Guerrero, 1981: 73).

Una administración, que va más allá de cumplir con el objetivo de proporcionar bienes y servicios, se preocupa por que se realice de manera eficaz y eficiente (Cardozo, 1983: 174), es

por eso que “la nueva administración se hace a cargo de la racionalidad (eficacia/eficiencia) de todo el marco del proceso decisorio: de la formulación e implementación de la política” (Aguilar, 1990: 170). Es así como su objetivo principal se amplía de proporcionar bienes y servicios optimizando los recursos disponibles a que estos han de ser de máxima calidad al menor costo posible para la sociedad.

#### El desempeño gubernamental y la gestión pública

El desempeño de los gobiernos es de vital importancia, y por ende, de las administraciones públicas. No se limita al logro de la racionalidad formal –cumplimiento de las reglas y procedimientos autorizados conforme a las normas positivas- sino que se ubica en el universo de las aptitudes que se desarrollan para asegurar, a pesar de condiciones adversas, el cumplimiento de las metas colectivas. Para Uvalle (2004), el desempeño gubernamental es la clave para identificar la aceptación o el rechazo de los gobiernos por parte de los ciudadanos.

La articulación entre desempeño gubernamental y gestión pública se inscribe en la lógica del modo gobernar, es decir, en el modo de asegurar la dirección eficaz, la cual incluye la transformación de la sociedad. En este sentido, Prats señala:

“gobernar deja de ser el cumplimiento de reglas y normas para convertirse en la gestión de la acción colectiva cuyos agentes manejan márgenes inevitables de libertad y en la fijación de los fines y resultados resulta tan problemática como la movilización de los recursos y la determinación de las consecuencias. El management *deja* de ser concebido principalmente como planificación y asunción de la responsabilidad por la acción colectiva” (Prats, 1995: 104).

La gestión del gobierno es asunto de instituciones e institucionalidad, por ello, la gestión pública no debe visualizarse como una simple expresión procedimental que responde al patrón de la racionalidad normativa que es fundamentalmente prescriptiva. La gestión pública entendida como gestión de gobierno, se desenvuelve en la lógica de la racionalidad heurística y en los valores de la institucionalidad democrática (cuyos valores serían igualdad, libertad, democracia, responsabilidad, representación, rendición de cuentas, transparencia, meritocracia).

En este sentido, la gestión pública es el núcleo de las capacidades de gobierno como objeto de creación, es decir, son producto de las habilidades, destrezas y conocimiento para conseguir los resultados favorables que demanda el saber técnico y tecnológico para ser aplicado en el universo de las instituciones. Por tanto, la gestión pública es la encargada de organizar la práctica de la administración pública tomando en cuenta las capacidades y los recursos de que dispone.

La relación de correspondencia que guardan la administración pública y la gestión pública es producto de la armonización de compromisos, políticas y programas, pues la gestión pública en cuanto articulación de técnicas y tecnologías orientadas al incremento de la calidad de los resultados finales, debe tener en el control y la evaluación, los recursos que le permitan responder a la capacidad de respuesta que es propia de la administración pública.

El reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que, en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y la eficiencia de la gestión ya no depende sólo de la acción del gobierno, sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores. La gestión pública, según Metcalfe (1999), debe ser entendida:

“como gestión a nivel ‘macro’ relacionada con el ambiente con el cambio estructural a nivel de relaciones multiorganizacionales, mientras que la gestión privada funciona a nivel ‘micro’ centrándose en organizaciones específicas. Los problemas emergen cuando los reformadores intentan implementar técnicas de gestión micro en un espacio multiorganizacional ‘donde no pueden suponerse ni el consenso en los fines ni la gestión por decisión de autoridad’. La gestión pública se refiere al cambio, no a nivel organizacional o micro –que la meta de la gestión del sector público y privado-, sino a nivel macro o estructural entendido como orientando la transición hacia un nuevo marco institucional” (Metcalfe, 1999: 12-53).

Metcalfe (1999), ve la diferencia entre los dos niveles de gestión similar a la que existe entre las reglas del juego y las estrategias de los actores. Siguiendo a Prats (2001), es fácil reconocer que cambiar las reglas del juego (la gobernanza o la estructura institucional) es un cambio de naturaleza diferente al que implica cambiar las estrategias de los actores individuales.

De tal manera, la relevancia de la gestión pública tiene como sustento que sin resultados favorables de la acción de gobierno, no es posible que los ciudadanos tengan confianza en él mismo. Lo que un gobierno realiza o no, alude de modo directo a la gestión pública, ya que es el eje de las políticas públicas.

## **Gobernanza**

En respuesta a los problemas de la capacidad y eficacia directiva del gobierno (incluye la administración pública), se ha desplazado el análisis del sujeto de gobierno al proceso de gobernar. El sujeto gobierno/la institución gobierno ha dejado ser el problema cognitivo y práctico, desplazándose al proceso de gobierno, a la gobernanza y, a la capacidad y eficacia directiva que el proceso de gobierno implica. Siguiendo a Aguilar (2007), el problema de la legitimidad o validez institucional ha dejado de ser el *focus* del problema, pues el gobernante ocupa legalmente el cargo y actúa conforme a las reglas jurídicas establecidas. Lo que se discute es su validez directiva, su competencia directiva (o su “legitimidad por resultados”).

La gobernanza significa “un cambio de proceso/modo/patrón de gobierno, que es bien entendido y formulado como el paso de un centro a un sistema de gobierno (*‘governance system’*, PNUD), en el que se requieren activan y conjuntan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales” (Aguilar, 2010: 30).

El término gobernanza para la administración pública, según Peters y Jon (2005), constituye un medio para elevar el contenido democrático de la conducción del Estado y la sociedad. En este sentido, la gobernanza puede estimular la participación y la confianza de la ciudadanía. La adopción del concepto de gobernanza como instrumento para la definición de las metas tiene varias implicaciones sobre el papel que desempeña la administración pública. En términos descriptivos el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador.

Para Aguilar (2014), el proceso de gobernar o gobernanza contiene tres niveles que, no obstante, su jerarquización en importancia pública, son interdependientes.

### Cuadro 2. Niveles de gobernanza



Nivel	Descripción
Gobernanza pública	Se refiere al proceso mediante el cual el gobierno gobierna o dirige a la sociedad.
Gobierno o gobernanza del sector público	Proceso mediante el cual el gobierno dirige o gobierna al sector público o el sistema de la administración pública en su conjunto, según las diversas modalidades de sus entidades constitutivas: administración central, descentralizada, desconcentrada, paraestatal).
Gobierno o gobernanza corporativa pública/Gobierno o gobernanza corporativa del sector público	Se refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige o gobierna sus específicas y particulares corporaciones u organizaciones administrativas, encargadas de realizar específicas funciones públicas y de proveer específicos bienes y servicios públicos a los ciudadanos, que están a cargo de los altos ejecutivos administrativos del gobierno (secretarios, directores generales, etc.)
Gobierno o gobernanza de la empresa pública	Deriva del tercer nivel y se refiere al proceso de mediante el cual el gobierno dirige sus empresas públicas particulares, las cuales tienen como fin último realizar objetivos de valor público para la comunidad política nacional o local, por lo que deben ser consideradas como entidades públicas y sujetarse a los principios y normas de gobernanza pública y del sector público, pero que tienen con fin intermedio la producción y distribución de bienes y servicios que, para ser eficaces, no pueden más que operar según la lógica de los mercados y, por tanto, deben también sujetarse a los principios y requisitos del gobierno corporativo del sector privado o del llamado gobierno corporativo.

Fuente: Aguilar (2014: 20-21).

De tal suerte, siguiendo a Aguilar (2014) la ineficacia del gobierno en la conducción de la

sociedad tiene regularmente su origen en la ineficacia de la conducción de su sistema administrativo y el éxito de la gobernanza pública depende de la gobernanza del sector público, en su doble nivel.

Ahora bien, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, cuyas acciones, aportes y resultados son una condición esencial para que pueda haber dirección en la sociedad antes y ahora; pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad. Así, la gobernanza significa el cambio a un sistema de gobierno en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. Es el paso de un estilo de gobernar jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y civiles.

De esta manera, al utilizar el gobierno su poder para empoderar a otros que decidan y actúen, éste no está asumiendo un papel de *laissez-faire*, tampoco está reduciendo su posición relativa en relación con los otros actores de la sociedad. Lo que está haciendo es jugar una mezcla compleja de roles que es afirmativa del Estado como representante de lo colectivo.

Según Kooiman (2004), las relaciones entre espacio social y político están definidas por tres características que tienen el origen en la teoría de sistemas: diversidad, complejidad y dinamismo. El autor argumenta que, si se toman estas tres características en conjunto, se puede comprender de mejor manera las interacciones existentes entre sistema político y social, es decir, entre Estado, mercado y sociedad.

De lo anterior se deducen un par de conceptos clave para entender la gobernanza: cooperación y redes. La resolución de demandas sociales desde el enfoque de gobernanza implica que diversos actores sociales actúen en sintonía para procesarlas. De igual manera, se entiende mejor la cooperación si se conceptualiza como una red de actores que intentan resolver un problema en conjunto. El enfoque de las redes ha sido usado ampliamente para entender mejor –y solucionar– problemas complejos, ya que implica compartir información, recursos y habilidades para enfrentarlos de mejor manera.

Para Rhodes (2005) la gobernanza por redes sugiere que las redes estén autoorganizadas y esta misma autoorganización significa que una red es autónoma y se autogobierna. En tal sentido, la gobernanza como redes autoorganizadas es un reto para la gobernabilidad porque las redes se

vuelven autónomas y resisten la dirección central.

La nueva gobernanza entendida como una gobernanza democrática implica que la importancia de las redes sea comprendida con base a los elementos siguientes: a) son punto de intermedio entre el mercado y las jerarquías; b) fortalecen las relaciones horizontales de los gobiernos; c) dan pauta para el trabajo interorganizacional; d) fortalecen la implementación de políticas públicas; e) tienen que reconocerse como estructuras interdependientes; f) son sistemas orgánicos de carácter informal y, g) son pautas de acción organizada.

### **Indicadores de gobernanza del desempeño gubernamental**

En la actualidad se ha incrementado el interés por medir el desempeño de las instituciones gubernamentales. De acuerdo con Adeel Malik (2002), los trabajos iniciales de Stephen Knack y Philip Keefer para evaluar el desempeño institucional, tales como la *International Country Risk Guide* (ICRG) –Guía Internacional de Riesgo País–, pusieron de moda los indicadores de gobernanza en investigación económica y política. El propósito de estos indicadores desarrollados por las agencias de calificación de riesgo fue orientar a los inversionistas extranjeros sobre la eficiencia económica, política y administrativa en los países de interés. A medida que el concepto de gobernanza se fue ampliando, los indicadores para valorarlo también se diversificaron. En la actualidad existe un rango bastante amplio de indicadores que miden componentes de la gobernanza tan diversos como: corrupción, libertades civiles, estado de derecho, eficacia del poder judicial, en otros. A grandes rasgos los indicadores de gobernanza se dividen en dos grandes categorías: procesos y resultados. Los primeros analizan las acciones políticas, así como las condiciones institucionales (reglas del juego) que rigen estas acciones. Los segundos evalúan el impacto o resultados de las decisiones de política pública.

Una diferencia entre estos tipos de indicadores es la fuente de información usada en su construcción. Para Paolo Mauro (1997), los indicadores de proceso se diseñan con base en creencias y valoraciones, mientras que los de resultados se elaboran con el empleo de estadísticas o datos censales. De esta manera, existen indicadores basados en estadísticas internacionales, como los del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). También hay indicadores que surgen de las opiniones de los actores y organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, los del Foro

Económico Mundial (*Global Competitiveness Survey*) o los de Transparencia Internacional. Otros están basados en el análisis de expertos de instituciones académicas o se generan a partir de una combinación entre datos estadísticos y opiniones cualitativas; por ejemplo, los indicadores que proceden de las agencias calificadoras de riesgos. Finalmente, señala Echebarría (2004) hay indicadores ya disponibles, como los del Banco Mundial, los cuales tomaremos como ejemplo para el caso de México a fin de analizar los resultados obtenidos por nuestro país en su desempeño gubernamental en el periodo 2012-2016.

Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial utilizan un método de agregación de múltiples variables que incluyen datos de estadísticas y de encuestas de percepción. El resultado de la agregación es un índice que evalúa las siguientes seis dimensiones: 1) voz y rendición de cuentas (*voice and accountability*); 2) Estabilidad política y ausencia de la violencia/terrorismo (*political stability and absence of violence/terrorism*); 3) Efectividad gubernamental (*government effectiveness*); 4) Calidad regulatoria (*regulatory quality*); 5) Estado de derecho (*rule of law*) y 6) Control de la corrupción (*control of corruption*).

Por ejemplo, el estudio de *governance matters* utiliza el método de agregación de múltiples variables individuales que da como resultado un indicador agregado para cada una de las seis dimensiones consideradas. La metodología de medición es compleja, pero existe una manera relativamente sencilla de interpretar los resultados: con la posición relativa que ocupa cada país en una clasificación por cuartiles (es una distribución por cuartiles (proporciones iguales a 25%), el mejor cuartil de ubicación es el superior al percentil de 75%. El segundo mejor corresponde al mejor rango que va de 50 a 75%. El tercero va de 25 a 50%, y el peor cuartil es el menor a 25%. Por tanto, el objetivo general es que los niveles de gobernanza de los países se ubiquen en el cuartil superior a 75 por ciento).

A continuación se presentan los principales resultados en México, que revelan información sobre el estado de la gobernanza en el país. La evaluación del desempeño del gobierno y, por ende, de la administración pública, no ha logrado posicionarse en el cuartil superior (de 75 a 100%) a ninguna de las seis dimensiones de gobernanza.

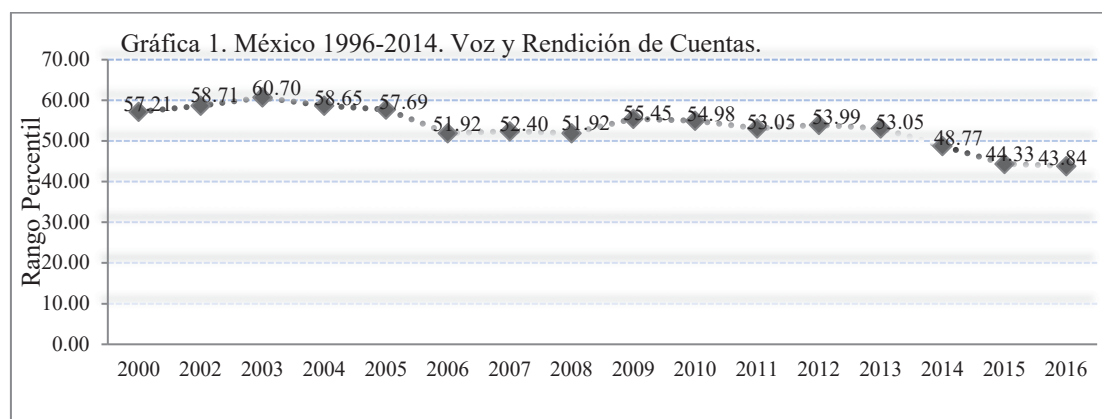
### Cuadro 3. Principales resultados de México (Posiciones)

Dimensiones	2012	2013	2014	2015	2016	Cambio 2013/2016
Voz y Rendición de Cuentas	53.99	53.05	48.77	44.33	43.84	-9.21
Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/ Terrorismo	24.64	23.22	17.62	21.43	20.00	-3.22
Efectividad Gubernamental	63.51	63.03	61.54	61.54	59.62	-3.41
Calidad Regulatoria	67.77	67.30	66.83	64.90	64.42	-2.88
Estado de Derecho	37.09	35.68	37.98	38.46	33.17	-2.51
Control de la Corrupción	42.65	37.44	24.52	23.56	23.08	-14.36

Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

### Voz y rendición de cuentas

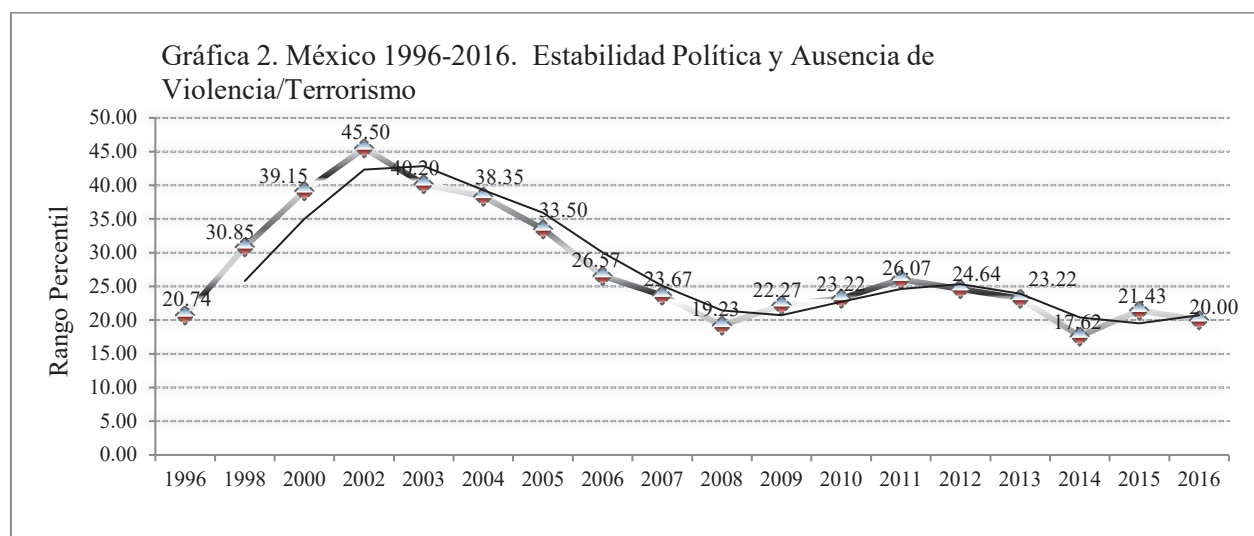
Mide los derechos humanos, políticos, y civiles, así como la libertad de expresión, de asociación y de prensa. En esta dimensión resalta un retroceso de 9.21 puntos, de 2013 a 2016, como se observa en la gráfica 1. A poco menos de un año de concluir la presente administración, la libertad de expresión y de prensa se ha visto gravemente vulnerada con el asesinato de 12 periodistas en 2017. Durante este gobierno, suman 39. A ello, se suman temas sensibles de derechos humanos como violencia e inseguridad, tortura, abuso de poder, migrantes, personas en condición de reclusión, menores de edad, defensores civiles, desaparecidos, secuestros, contaminación y escasez de servicios públicos. Así, voz y rendición de cuentas se ubica en el tercer cuartil de 25 a 50, promediando menos de 50 puntos con bajos niveles de libertad de prensa y de respeto a los derechos humanos.



Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

### Estabilidad política y ausencia de violencia

Calcula la probabilidad de que surjan amenazas o cambios violentos en el gobierno, afectando la continuidad de las políticas públicas, el puntaje se ubicó en -3.22, ubicándose en una posición crítica pues está en el peor cuartil. Por ejemplo, según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional Seguridad Pública de México (SESNSP), la mayor tasa de homicidios dolosos se dio en 2017, de 16.9 por cada 100 mil habitantes. De acuerdo, al Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) 2017, fue uno de los más violentos, 20 presidentes municipales (8 ediles y 12 ex ediles) fueron ultimados, sin contar todos aquellos que fueron víctimas de un atentado o amenazas de muerte. Entre las razones de los asesinatos, según el informe de la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), es la existencia de correlación entre los municipios con presencia de grupos del crimen organizado y aquellos cuyos presidentes municipales fueron ejecutados.

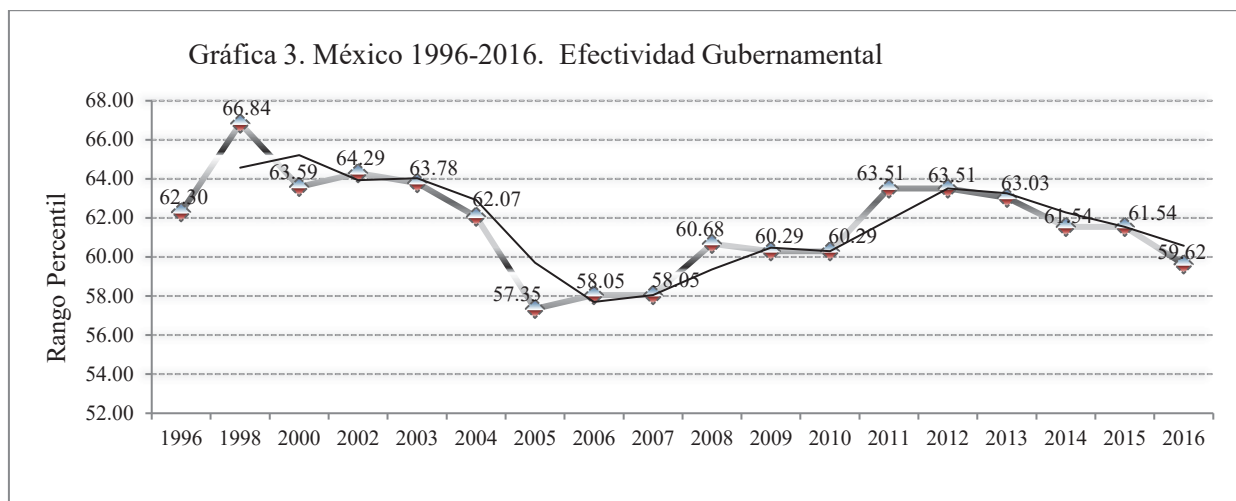


Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

### Efectividad gubernamental

Mide el grado de competencia de la burocracia y la calidad de los servicios públicos. En este rubro, el puntaje varió en el periodo 2012-2016, en 3.89. Esta dimensión se ubica en el segundo cuartil de 50 a 75 puntos, con un promedio de 2013 a 2016, de 61.43, sin embargo, en 2016 retrocedió 1.92 con respecto a 2015. Por ejemplo en 2015, INEGI publicó la Encuesta Nacional

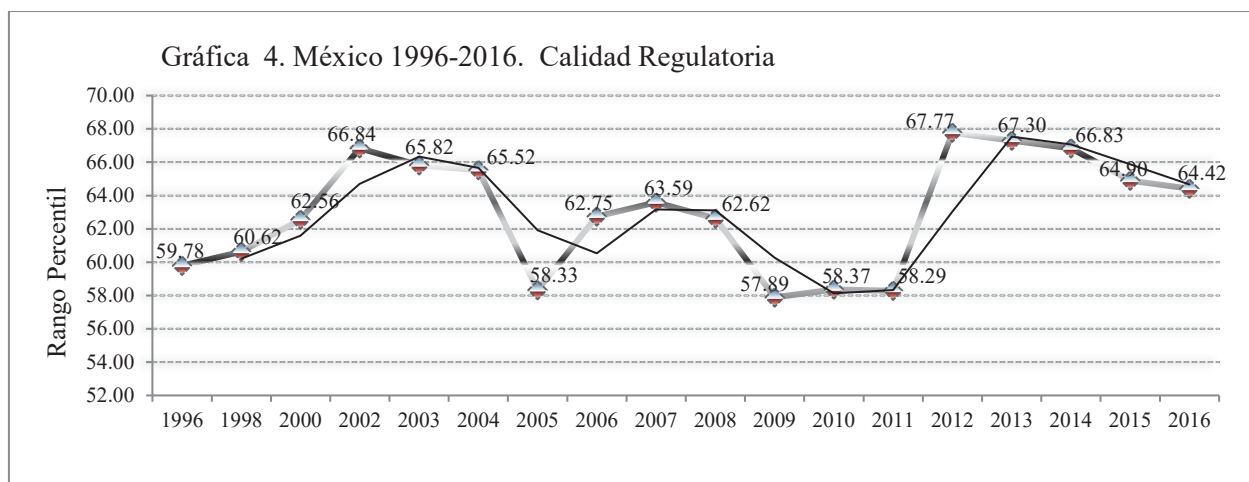
de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, en la que mide la satisfacción de los usuarios con respecto a los servicios públicos que provee la burocracia. En el caso de los servicios públicos básicos revela la insatisfacción existente. El estado y mantenimiento de calles y avenidas obtuvo una satisfacción de 21 por ciento, la policía de 25 por ciento y el alumbrado público de 33 por ciento. La excepción es la educación que alcanza 61 por ciento de satisfacción.



Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

### Calidad regulatoria

Mide la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. En este indicador se observó un cambio negativo entre el año 2012 y 2016 al pasar de 67.77 a 64.42 por ciento (gráfica 4). Según la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016, del total de empresas en 20% se señaló que el marco regulatorio, es decir, aquellas normas, trámites, solicitudes e inspecciones para los establecimientos según su actividad, representó un obstáculo para el logro de sus objetivos de negocios. La mitad de las empresas (50.9) consideró que las cargas administrativas a las que estuvieron sujetas en 2016 fueron mayores o siguieron igual con las de 2015. Por su parte, 77.7% de las empresas consideró que la celebración de contratos o acuerdos con otras empresas o negocios se da en un ambiente de confianza y en 9.2% señaló haber tenido problemas de cobranza o de cumplimiento de compromisos.



Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

## Estado de derecho

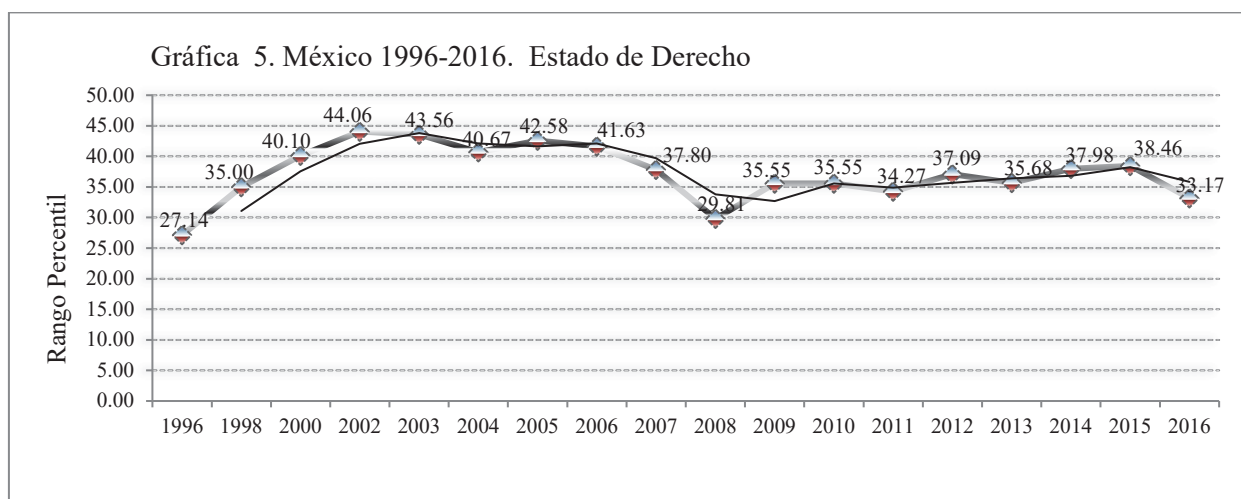
Estima la calidad en el cumplimiento de los contratos, así como la actuación de la policía en la protección de las personas y sus bienes, de los tribunales incluida la independencia del Poder Judicial y la incidencia del delito. Este indicador tiene una puntuación muy baja de 33.17, en 2016 (gráfica 5). Según *The World Justice Project* (Proyecto de Justicia Mundial, *WJP* por sus siglas en inglés), un Estado de Derecho es aquel que contempla cuatro principios universales, a saber:

- ✓ Tanto el gobierno como sus empleados, personas e instituciones privadas son responsables ante la ley.
- ✓ Las Leyes son claras, estables, justas y están publicadas. Se aplican de manera uniforme y protegen los derechos fundamentales.
- ✓ El proceso legislativo es justo y eficiente.
- ✓ La justicia es oportuna y ética; sus representantes son neutrales e independientes, y disponen de recursos suficientes para representar a la población que sirven.

Asimismo, *WJP* considera 2 premisas fundamentales para un Estado de Derecho efectivo:  
a) la ley impone restricciones al ejercicio del poder Estado, a sus representantes, a la sociedad y a las instituciones privadas, y b) el Estado limita las acciones de la sociedad y cumple con sus



deberes. Para el caso de México, el Estado de Derecho presenta una “alta precaución” al obtener la posición 14 de 19 países de América Latina y el Caribe, y el 79 de 102 países del mundo (ASF, 2016). De 2015 a 2016, el Estado de Derecho se redujo 5.29 puntos, presentando posiciones más bajas en factores tales como justicia criminal (sistema correccional efectivo, sin discriminación), ausencia de corrupción (ausencia de corrupción en el poder legislativo y ausencia de corrupción en la policía/milicia), justicia civil (sin demora injustificada y sin discriminación) (ASF, 2016).



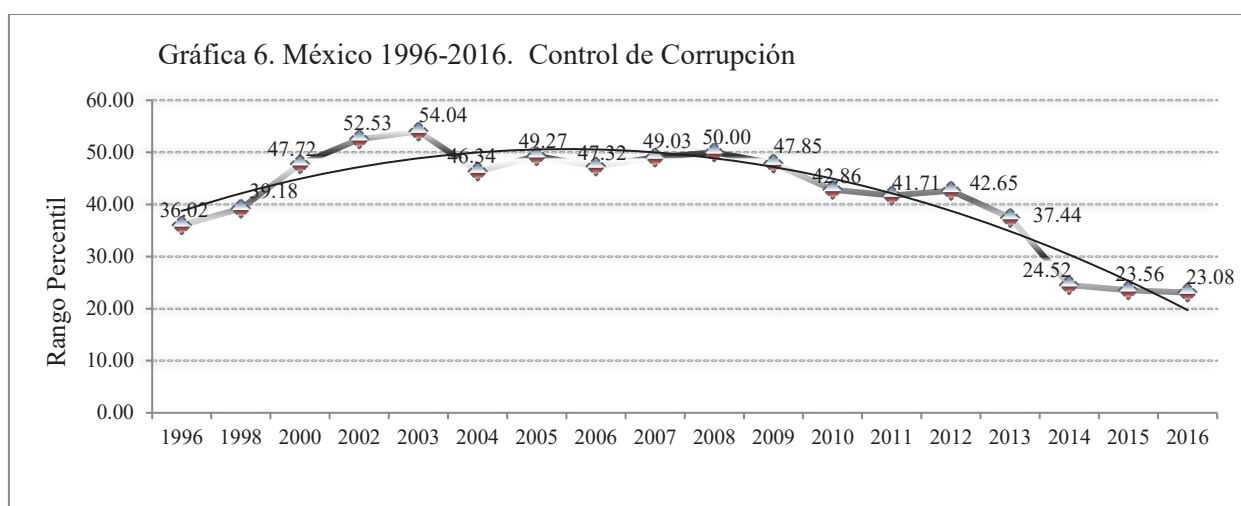
Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

### Control de la corrupción

Mide el abuso de poder público que reditúa en beneficios a los funcionarios públicos coludidos con los rentistas privados, con inclusión de la corrupción en pequeña y gran escala (y el control del Estado por minorías privilegiadas). A pesar de los esfuerzos de la presente administración por crear una arquitectura institucional con el denominado Sistema Nacional Anticorrupción que busca la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, a través de otorgar más atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), y a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC), los resultados del desempeño gubernamental en combate a la corrupción no han sido favorables.

La gráfica 5 muestra al país como altamente corrupto con un puntaje negativo (23.08), en

2016. También se observa una caída constante del control de la corrupción a partir de 2013 a 2016. Por ejemplo, en el 60.6 de las empresas se considera que los actos de corrupción se producen para agilizar trámites, en 39.4% se señala que dichos actos se generan para evitar multas o sanciones y en 30% se originan para la obtención de licencias o permisos. A nivel nacional 561 de cada 10,000 empresas que realizaron trámites durante 2016 experimentaron al menos un acto de corrupción. Esta tasa se incrementa hasta 1,317 por cada 10,000 empresas grandes, y 755 empresas para el caso del sector industrial (ENCRIGE, 2017). Por otra parte, el costo de la corrupción tiene un efecto negativo sobre los hogares, los pobres destinan entre 14% y 33% de su gasto en sobornos. (ASF, 2016).



Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

## Conclusiones

Como se puede observar, de acuerdo a los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, México presenta una evolución negativa en la percepción de la sociedad en indicadores tales como control de la corrupción; Estado de Derecho; estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, cuyas líneas de tendencia se acercan a cero. La constante violación de los derechos humanos, el incremento de la delincuencia, el aumento de la corrupción, así como, los regulares puntajes de indicadores como voz y rendición de cuentas; efectividad gubernamental y calidad regulatoria, sin llegar a posicionarse en el mejor cuartil (75 a 100%), indican que el desempeño gubernamental y, por ende, de la administración pública, están lejos todavía de la

calidad de buena gobernanza entendida como aquella en la que existe participación social amplia y sanciones efectivas en diferentes niveles y grados de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, para fortalecer la democracia del país.

En términos del control de la corrupción, la creación de SNA abre el camino a una nueva institucionalidad para combatir la opacidad y la rendición de cuentas de las oficinas gubernamentales pero su mera instauración no es garantía de nada. Mientras el gobierno no logre comunicar que desde la administración pública se vela por el interés público, no habrá normas, ni instituciones ni sanciones suficientes para cambiar la baja calificación de la población en el combate a la corrupción y, por consiguiente, la administración pública se convierte en la parte más visible de los costos de transacción del gobierno y con ello propicia condiciones de incertidumbre en la sociedad ante los bajos niveles de inversión y crecimiento económico.

Si se observa la línea de tendencia de los indicadores control de la corrupción; Estado de Derecho; estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, cuando inicia en 1996 el análisis de la capacidad gubernamental para formular y aplicar políticas públicas efectivas y de calidad, con la finalidad de mejorar los estándares de vida de los ciudadanos, al año 2016, se revela que dichos indicadores en dos décadas que comprenden tres administraciones tienen escasos o nulos resultados.

## **Bibliografía**

Aguilar Villanueva, Luis Fernando (2014), “Las dimensiones y los niveles de gobernanza”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1): 11-36

\_\_\_\_\_ (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich-Naumann.

\_\_\_\_\_ (2007), “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, en *Reforma y Democracia*, 39: 1-15.

\_\_\_\_\_ (1990), “Políticas Públicas”, en *Revista del Colegio*, 4: 170.

Auditoría Superior de la Federación (2016), “*Perfil de México a través de indicadores clave 2016*”. México: Cámara de Diputados., en [https://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Perfil\\_de\\_Mexico\\_a\\_traves\\_de\\_Indicadores\\_Clave\\_2016.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Perfil_de_Mexico_a_traves_de_Indicadores_Clave_2016.pdf)

- Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) (2017), “Incidencia Delictiva Municipal del SNSP”, <https://anac.mx/informacion-y-estadistica-municipal/>
- Banco Mundial (2016), “Governance Matters”, en <http://www.govindicators.org>
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela (2005), “Indicadores de desempeño en el sector público”, Serie Manuales núm. 45, ILPES-ONU/CEPAL, noviembre, Chile, en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900\\_es.pdf;jsessionid=67C5C38320EFBC2C49059C8F49BD7C6C?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf;jsessionid=67C5C38320EFBC2C49059C8F49BD7C6C?sequence=1)
- Cardozo Braum, Myriam (1983), “La evaluación de las políticas públicas: Problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, en *Revista de Administración Pública*, 84: 167-197.
- Echebarría, Koldo (2004), “Objetivar la gobernanza: funciones y metodologías”, Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, del 2 al 5 de septiembre.
- Guerrero Orozco, Omar (1981). *La administración pública en el estado capitalista*. Barcelona: Editorial Fontamara.
- Diccionario de la Lengua Española (2001).
- Hernández. Misael (2002), “Evaluación de desempeño de las organizaciones públicas a través de calidad”, Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre, pp. 1-13, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043718.pdf>
- INEGI (2015), “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015”, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/>
- INEGI (2016), “Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 20162”, [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/encrige/encrige2017\\_07.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/encrige/encrige2017_07.pdf)
- Kooiman, Jan (2004), “Gobernar en Governance”, pp. 57-82, en Cerillo, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: diez títulos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Malik, Adeel (2002), “State of the Art in Governance Indicators”, Documento de apoyo para el *Informe de Desarrollo Humano 2002. Poverty Eradication and Democracy in the*

- Developing World*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, D.C.
- Metcalfe, Les (1999). “La Gestión Pública: de la imitación a la innovación”, pp. 47-68, en Losada, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Observatorio Nacional Ciudadano (2017), “Reporte sobre delitos de alto impacto”, año 4 (9): 1-99. México: Observatorio Nacional Ciudadano.
- Paolo Mauro (1997), “The effects of corruption on growth, investment and government expenditure: a cross-country analysis”, pp. 83-107, en Williot Kimberly (coord.). *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C: Instituto de Economía Internacional.
- Peters, Guy B. y Jon Pierre (2005), “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, pp. 37-56, en Cerrillo, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: diez títulos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prast i Catalá, Joan (1995), “Derecho y Management en las administraciones públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 3: 1-15.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, en *Revista de Instituciones y Desarrollo*, 10: 103-148.
- Rhodes, R.A. (2005), “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”, pp. 99-122, en Cerrillo, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: diez títulos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional Seguridad Pública de México (SESNSP) (2017), en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>
- Uvalle Berrones, Ricardo (2004), “El valor institucional de la gestión pública”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, 9 (028): 1-29.
- Wholey, Joseph y Newcomer, Kathryn (1989), *Improving Government Performance*”, Jossey Bass Public Administration Series, San Francisco California