

# EL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA 4T A TRAVÉS DE LOS INDICADORES DE GOBERNANZA

RIGOBERTO PÉREZ RAMÍREZ\*  
IVONNE RODRÍGUEZ PÉREZ\*

## INTRODUCCIÓN

La crisis del Estado de bienestar que afectó a los países subdesarrollados en las décadas de 1970 y 1980, provocada por el sobreendeudamiento, la alta inflación, los déficits fiscales y el estancamiento económico, indujo a teóricos de la administración pública, gobiernos y organismos internacionales a replantear los fundamentos de la acción gubernamental, enfocándose en la capacidad técnico-científica y de gestión del Estado.

En este contexto, se promovió una nueva dinámica entre el gobierno y la sociedad. Se estableció un estilo de gobierno caracterizado por una mayor interacción y cooperación entre el Estado y actores no estatales, dentro de redes de toma de decisiones que integran lo público y lo privado.

La búsqueda de eficiencia, eficacia y calidad en la administración pública llevó al Banco Mundial a crear, en 1996, los *Worldwide Governance Indicators* (WGI). Estos indicadores agrupan aspectos como: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; efectividad gubernamental y calidad regulatoria; Estado de derecho y control de la corrupción. La relación entre estos indicadores y el desempeño de la administración pública proporciona una comprensión más profunda de dicha relación.

En este marco, el gobierno de AMLO, que culminó el 30 de septiembre de 2024, implementó la llamada “Cuarta Transformación” (4T) de la República, que incluyó una política de austeridad republicana. Esta política, a través de la Ley de Austeridad Republicana y la Ley de

\* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Remuneraciones de los Servidores Públicos, se centró en reducir el costo del gobierno mediante recortes presupuestales en dependencias y programas sociales, con el objetivo de equilibrar las finanzas públicas y evitar un déficit presupuestario. Además, se promovió la lucha contra la corrupción y la duplicidad de funciones en la administración pública, resultando en la eliminación de subsecretarías, fideicomisos y organismos autónomos. La narrativa oficial afirmaba que estas medidas buscaban un cambio radical y pacífico del “régimen corrupto de injusticias y privilegios...” (López Obrador, 2017), priorizando el interés nacional sobre los intereses personales.

Sin embargo, el adelgazamiento del aparato burocrático y los recortes presupuestales durante la 4T, destinados a mejorar la eficiencia y legitimidad del gobierno en la provisión de bienes y servicios, no presentan diferencias significativas con las políticas iniciadas en 1982 por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Estos cambios estructurales en la administración pública, al enfrentarse a una realidad compleja, plantean la pregunta: ¿La 4T realmente buscó un cambio sustantivo en el desempeño gubernamental o fue una propuesta gatopardista con dificultades de implementación? Para comprender los problemas asociados con la gobernanza, es esencial analizar los determinantes políticos, económicos, jurídicos y administrativos, que se reflejan en variables como el acceso a la información, transparencia, libertad de expresión, atención al ciudadano, apertura de negocios, justicia, violencia, delincuencia y fiscalización de recursos públicos. Los datos de la métrica de gobernanza en México ofrecen una visión integral de la evolución de estos indicadores en el país.

## CONCEPTO DE GOBERNANZA

El origen del término gobernanza se remonta al siglo XV en la voz francesa “*gouvernance*” trasladándose a finales del siglo XVII a la lengua inglesa “*governance*”, que se refiere a los “procesos colectivos de toma de decisiones que suceden en el gobierno” (Oxford 2009, citado por OLACEFS, 2015: 11). Para Peters y Jon (2005), la gobernanza constituye un medio en la administración pública para elevar el contenido democrático en la conducción del Estado y la sociedad.

En términos descriptivos la gobernanza rompe con el gobierno jerárquico, vertical y centralizado, para dar paso a un gobierno abierto, horizontal, descentralizado y cooperativo. Esta nueva forma de gobierno se tradujo en formas alternativas de gobernanza social (Kooiman, 2005). En otras palabras, la gobernanza se refiere a un proceso social en el que participan de

manera asociativa, coordinada, complementaria y de corresponsabilidad múltiples actores para la formulación y ejecución de la política.

En su sentido normativo, la gobernanza se refiere al concepto de buen gobierno o buena gobernanza, el cual incluye una serie de elementos fundamentales como transparencia, eficiencia, rendición de cuentas, Estado de derecho, legalidad y participación ciudadana para construir organizaciones públicas eficaces y eficientes. De acuerdo con Pérez Ramírez (2019), el buen gobierno no se limita a la permanencia en el poder, sino que implica que el gobierno cumpla con sus responsabilidades de manera efectiva. Desde esta perspectiva normativa, la gobernanza describe un estado ideal de la administración pública, abarcando tanto el nivel macro como el micro. En el ámbito macro, se refiere al sector público en su totalidad, el cual se encarga de funciones estabilizadoras y distributivas del Estado, de optimizar el crecimiento económico, de establecer políticas macroeconómicas y de regular y combinar el mercado, el Estado y otras instituciones (Pinazo, 2013).

A nivel micro, la gobernanza se refiere a la estructura organizacional y a los procesos y prácticas concretas de gestión dentro de la administración pública (Von Haldenwang, 2005). La interacción entre los niveles macro y micro es esencial para lograr el equilibrio que persigue la gobernanza, permitiendo aprovechar sus fortalezas y superar sus debilidades. Una concepción fundamental de la gobernanza del Banco Mundial sostiene que para lograr el desarrollo económico es necesario contar, a nivel nacional, con una regulación pública transparente y con servicios públicos que operen con eficiencia (Von Haldenwang, 2005).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997-1999), haciendo alusión a la gobernanza y la eficacia administrativa se refiere a aquella como la redefinición del espacio público de forma integral y de la participación de los demás actores del sistema político en los procesos de decisión pública para una administración eficiente, transparente, independiente y responsable.

Como se puede apreciar, la gobernanza es un concepto polisémico, cuyo rasgo común es la participación de múltiples actores en la gestión de los asuntos colectivos para impulsar la transformación administrativa y el desarrollo económico de las naciones. En 1996, el Banco Mundial, en su búsqueda de eficiencia y calidad en la administración pública, creó los *Worldwide Governance Indicators* (WGI). Estos indicadores se agrupan en tres áreas: a) el proceso de selección y reemplazo de gobiernos, que incluye voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; b) la capacidad gubernamental para formular e implementar

políticas efectivas, reflejada en la efectividad gubernamental y la calidad regulatoria; y c) el respeto por las instituciones que regulan las interacciones económicas y sociales, medido a través del Estado de derecho y el control de la corrupción (Kauffman y Mastruzzi, 2010).

#### EFICACIA DEL GOBIERNO

En sentido práctico, la gobernanza a través del estudio de indicadores empíricos agrupados en seis dimensiones realizado por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2010), busca evaluar la calidad y eficacia del desempeño de la administración pública con referencia a los problemas institucionales tales como: opacidad, rendición de cuentas, corrupción, entre otros; además de problemas operativos como costo-ineficiencia, obsolescencia de procesos y desorganización, por los cuales las organizaciones públicas son cuestionadas.

La eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos o metas establecidas en una organización pública. La eficacia gubernamental está intrínsecamente ligada a la eficiencia, ya que ambas requieren que, además de cumplir con los requisitos legales, se apliquen los procedimientos técnicos necesarios para obtener los mejores resultados. No obstante, es esencial distinguir entre eficacia y eficiencia. La eficiencia se refiere al uso racional de recursos para alcanzar objetivos, es decir, producir una determinada cantidad de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible (Bonney y Armijo, 2005, citado por Pérez y Flores, 2018). La relación entre eficacia y eficiencia busca ofrecer bienes y servicios de alta calidad a la sociedad, optimizando recursos al menor costo.

La eficacia del gobierno depende de la legalidad, un principio central en la evaluación de la acción pública en un Estado de Derecho. Sin mecanismos de vigilancia, control y sanción, se fomentan prácticas indeseables y una cultura burocrática que malgasta los recursos públicos, incentivando la corrupción administrativa. Sin embargo, un gobierno eficiente, productivo, con capacidad de respuesta y respeto por la libertad, será más fuerte y estará mejor posicionado para utilizar los recursos en favor del desarrollo económico y social.

#### DESEMPEÑO Y EFICACIA DEL GOBIERNO EN LA 4T

El triunfo de AMLO en las elecciones presidenciales de 2018, con un alto margen de legitimidad al obtener el 53.19% del total de votos, permitió trazar durante la campaña y ya siendo gobierno, la narrativa de la

“Cuarta Transformación” como el devenir de la historia patria en México, para ubicar a su sexenio al nivel de otros grandes acontecimientos históricos: la Independencia 1810-1821; la Reforma 1857-1867, y la Revolución 1910-1917.

La 4T se planteó un Estado de bienestar postneoliberal como actor garante de la soberanía; la estabilidad política y el Estado de derecho; la intervención estatal y reapropiación de los sectores económicos estratégicos, articulador y generador de políticas públicas de los propósitos nacionales que permitan al Estado a través del gobierno y la administración pública dar respuesta de manera eficiente y eficaz a las necesidades de la sociedad.

La reforma se enfocó en recuperar los recursos desperdiciados por la corrupción sistémica y en implementar una política de austeridad republicana para reducir al máximo el costo del gobierno. Esto incluyó medidas como la reducción del 70% de las plazas de confianza en la Administración Federal, la disminución de salarios mediante la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, recortes presupuestales, eliminación de fideicomisos, y el aumento de la jornada laboral para empleados de confianza (Arias, 2018). Además, se centralizaron funciones y se redistribuyeron competencias con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Según Hammerschmid et al. (2017), la reducción del aparato gubernamental puede mejorar la eficiencia, pero también puede afectar negativamente otras dimensiones del desempeño, como la calidad de los servicios, dado su vínculo con la gestión de recursos humanos. La transformación de las estructuras organizacionales implica la creación o ajuste de organigramas, normas, procedimientos y rutinas burocráticas, lo que tiene implicaciones significativas en los resultados de la acción pública.

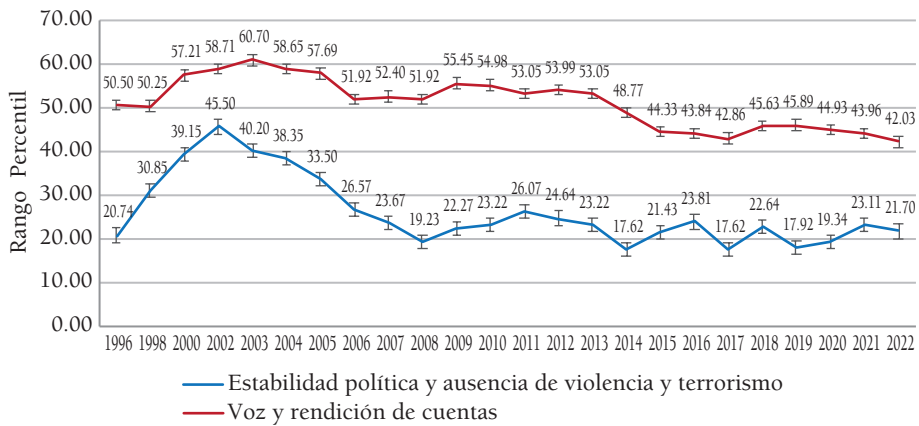
En sentido, el desempeño de la administración pública en la 4T adquiere relevancia al considerar la calidad de los servicios, el diseño y la aplicación de políticas, y su impacto en el nivel de vida de la población. Los indicadores de gobernanza son una herramienta clave para evaluar la evolución de estas dimensiones, incluyendo el proceso de selección y reemplazo de gobiernos, la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas efectivas, y el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que regulan las interacciones económicas.

#### EL PROCESO DE SELECCIÓN Y REEMPLAZO DEL PODER DE GOBERNAR

El proceso mediante el cual los gobiernos se seleccionan y se reemplazan con sus indicadores de voz y rendición de cuentas; así como de estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, tienen una evaluación negativa

en la 4T. El indicador voz y rendición de cuentas que mide el grado de participación que tienen los ciudadanos de un país en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y medios de comunicación libres perdió 3.95 puntos en 2022 respecto al año 2019 (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1  
EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS, ESTABILIDAD POLÍTICA Y AUSENCIA DE VIOLENCIA/TERRORISMO



FUENTE: World Banks (2024).

La posición moderada que se mantenía desde 2002, con 58.71 puntos sobre 100, registró una caída de 16.68 puntos en 2022. En todas las aristas del problema de la rendición de cuentas, la causalidad no es clara. No obstante, parte de la explicación de este descenso es la relación complicada del Ejecutivo con algunos medios de comunicación que son críticos de su gestión a los que ha llamado despectivamente “prensa fifi”, “el hampa del periodismo”, “prensa hostil”, para desprestigiar algunos medios tradicionales que se comportaban como vigilantes del poder político (Redondo, 2014).

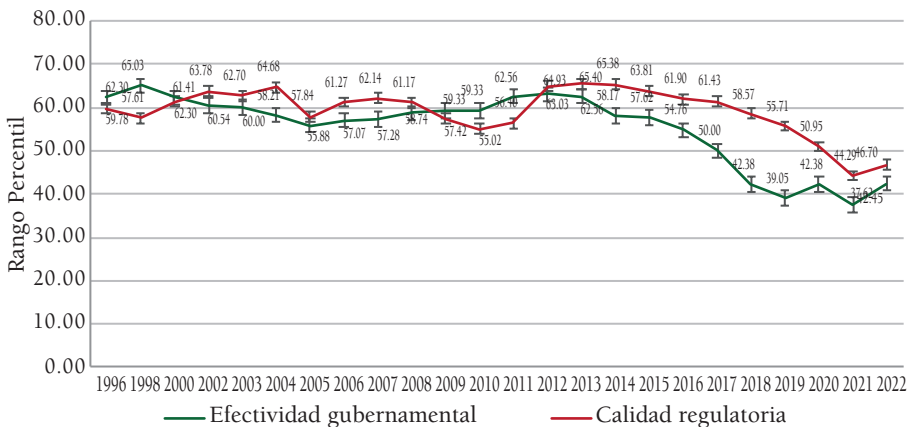
El periodismo de denuncia contra los actos de corrupción, violación de derechos humanos, narcotráfico, desaparecidos, entre otros, en los que están involucrados funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno ha resultado bastante costosa en la búsqueda de la verdad. El asesinato de 52 periodistas de diciembre de 2018 a febrero de 2022 que, ante la falta de detenciones de los presuntos agresores contra los comunicadores, se tiene una impunidad superior al 90% (Arista, 2022). Esto inhibe la efectividad de la prensa como contrapeso del poder y afecta el funcionamiento de la democracia.

LA EFECTIVIDAD DE GOBIERNO PARA MANEJAR RECURSOS  
E IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS

La capacidad del gobierno para formular e implementar de manera efectiva políticas estables, con los indicadores efectividad gubernamental y calidad regulatoria, muestra una baja evaluación de gobernanza. El comportamiento de la variable efectividad gubernamental refleja la percepción que tienen los ciudadanos acerca de la calidad de bienes y servicios que provee la administración pública, así como de la calidad en el diseño e implementación de las políticas públicas y el seguimiento del gobierno de esas políticas.

La variable efectividad gubernamental presentó un bajo desempeño con 39.05 en 2019, recuperando después más de 3 puntos en 2022 (42.45). La caída de la valoración en el gobierno de AMLO es más clara y pronunciada en la efectividad gubernamental: con 22.58 puntos menos en 2022 respecto al año 1998, en el que se obtuvo un valor de 65.03 puntos sobre 100 (obsérvese gráfica 2). Esto revela problemas de inconsistencia en la aplicación de políticas públicas y falta de capacidad para identificar y satisfacer las necesidades de la sociedad.

GRÁFICA 2  
EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL  
Y CALIDAD REGULATORIA



FUENTE: World Bank (2024).

El indicador de calidad regulatoria mide la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones que promuevan la certidumbre e

incentiven el crecimiento de las empresas. También busca generar los mayores beneficios a la sociedad con los menores costos posibles.

A pesar de los esfuerzos institucionales para mitigar los efectos negativos de una excesiva regulación gubernamental y mejorar la calidad de los servicios, estos objetivos no se han logrado plenamente. La calidad regulatoria disminuyó en 18.68 puntos en 2022 en comparación con 2014, cuando la percepción era de 65.38 sobre 100. Según la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (INEGI-ENCRIGE, 2020), en 2016 una de cada cinco empresas consideraba que el marco regulatorio era un obstáculo para sus objetivos; en 2020, esta percepción aumentó al 28.2%, un incremento del 40% en cuatro años. La baja efectividad gubernamental sugiere que la implementación de la normatividad regulatoria aún no ha alcanzado su madurez.

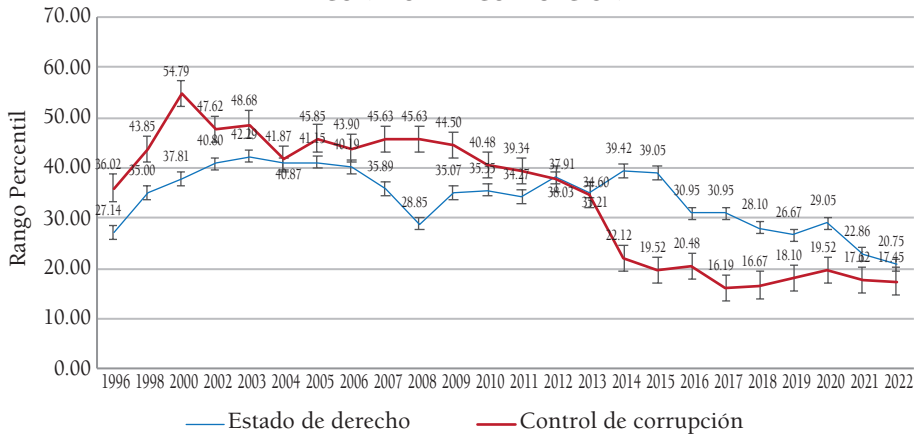
Desde 2018, el Ejecutivo Federal ha eliminado 14 subsecretarías de Estado, seis organismos desconcentrados, tres organismos descentralizados y 109 fideicomisos públicos, lo que ha reducido las capacidades administrativas y económicas de ciertas instituciones. Sin embargo, hasta la fecha no se han presentado documentos o informes que demuestren que la centralización de responsabilidades ha mejorado el funcionamiento de estas entidades o la calidad de los servicios ofrecidos a la población.

#### INTERACCIÓN ESTADO-CIUDADANO EN LAS INSTITUCIONES QUE GOBIERNAN

El respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que regulan las interacciones económicas y sociales ha experimentado una involución, reflejada en los indicadores de Estado de derecho y control de la corrupción. El indicador de Estado de derecho evalúa el cumplimiento de derechos de propiedad y contratos, la independencia del Poder Judicial, la incidencia del delito y la efectividad de la policía en la protección de las personas y sus bienes.

El indicador de Estado de derecho muestra una evolución negativa, con una caída de 18.65 puntos en 2022 respecto a 2014 (véase gráfica 3). Esta tendencia negativa se refleja en los resultados del Índice del Estado de Derecho en México (IEDMX) 2019-2020 del *World Justice Project* (WJP), que evidencian un deterioro generalizado del Estado de derecho en el país. Este deterioro se debe a tres factores: el debilitamiento de los contrapesos institucionales a los gobiernos estatales, la reducción del espacio cívico, el deterioro del sistema de justicia penal y la falta de avances en anticorrupción (IEDMX, 2022).

GRÁFICA 3  
EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES ESTADO DE DERECHO  
Y CONTROL DE CORRUPCIÓN



FUENTE: World Bank (2024).

En 17 estados, el límite al poder gubernamental se redujo debido al debilitamiento del Poder Legislativo y Judicial, que no actuaron como contrapesos efectivos del poder ejecutivo local. En 15 estados, disminuyó la efectividad de la sociedad civil, los partidos políticos y la prensa para contrarrestar el poder. Además, la ausencia de corrupción se deterioró en 16 estados. Los estados afectados por alguna de estas tres caídas incluyen: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas (IEDMX, 2022).

Finalmente, la variable control de la corrupción mide el abuso de los cargos públicos para beneficio privado, incluyendo la captura del Estado por parte de grupos de intereses particulares, obtuvo en 2022 una valoración baja con 17.45 puntos de 100. A pesar de que el gobierno de López Obrador ha puesto todo su esfuerzo por combatir la corrupción a través de toda la estructura institucional de larga data (Ley de Transparencia, Sistema Nacional Anticorrupción, entre otros) no se ha reducido; en cambio, ha perdido 30.17 puntos respecto al año 2002. Este deterioro del control de la corrupción puede ser por la falta de resultados en los casos definidos como emblemáticos (Odebrecht, Estafa maestra, Agronitrogenados, entre otros), que no han sido aún sancionados en materia penal, percibiendo la sociedad cierto manto de impunidad como en gobiernos pasados.

## CONCLUSIONES

Según los resultados de los *Worldwide Governance Indicators* (WGI) del Banco Mundial para 2022, el desempeño gubernamental de la Cuarta Transformación ha sido deficiente en términos de gobernanza. Los indicadores muestran una involución entre 2019-2022, con una media global de 32.92 puntos sobre 100 posibles. Comparado con los datos de 2002, la métrica de gobernanza en la Cuarta Transformación es significativamente desfavorable. Esto indica que, en los últimos 20 años, la gobernanza en el país ha avanzado poco, y el retroceso en la efectividad gubernamental afecta notablemente el desempeño de la administración pública.

Dado los resultados negativos en efectividad gubernamental, el cambio prometido por la llamada Cuarta Transformación parece reflejar el “gatopardismo” de Lampedusa: un cambio superficial para que todo siga igual. Esto suscita dudas y desconfianza, especialmente al comparar los datos parcialmente positivos con los indicadores de gobiernos anteriores. Aunque estos indicadores pueden recibir críticas por sesgos económicos de organismos internacionales y por correcciones de errores del pasado en lugar de una verdadera evolución, siguen siendo la herramienta más completa para evaluar la gobernanza.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arias Gómez, L. et al. (2018), “Análisis de los lineamientos de combate a la corrupción y aplicación de una política de austeridad republicana en materia de recortes de plazas, reducción de salarios, cancelación de prestaciones y aumento de la jornada laboral al personal de confianza”, (Documento Técnico), en *Nexos*, pp. 1-56, en: <https://www.nexos.com.mx/?p=39405>
- Arista, Leticia (2022), “En el sexenio de AMLO, 151 periodistas y activistas han sido asesinados”, en *Expansión política*, 14 de febrero, en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/02/14/periodistas-y-activistas-asesinados-en-sexenio-de-amlo>
- Banco Mundial (BM) (2024), *Worldwide Governance Indicators*, en: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>
- Bonnefoy, Juan Cristobal y Armijo, Marianela (2005), *Indicadores de desempeño del sector público*, 45, Santiago de Chile: ILPES-ONU/CEPAL, en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5611>
- Hammerschmid, Gerhard; Van de Walle, Steven; Andrews, Rhys y Mostafa, Ahmed (2019), “Nuevas reformas de gestión pública en Europa y sus efectos: resultados de una encuesta a ejecutivos de alto nivel en 20 países”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 85, núm. 3, pp. 399-418, en: <https://doi.org/10.1177/0020852317751632>

- IEDMX (2020), *Índice del Estado de Derecho en México (IEDMX)*, World Justice Project (WJP), 2019-2020, en: <https://cutt.ly/sJOEzan>
- INEGI-ENCRIGE (2020), *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE)*, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2020/# Tabulados>
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart y Mastruzzi, Mastruzzi (2010), “The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. Policy Research working paper”, en World Bank, no. WPS 5430, pp. 1-31, en: <http://hdl.handle.net/10986/3913>
- López Obrador, Andrés Manuel (2017), *Discurso del presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, durante el III Congreso Nacional Extraordinario*, 11 de junio, en: <https://lopezobrador.org.mx/temas/iii-congreso-nacional-extraordinario-morena/>
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) (2015), *Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza. Auditoría Superior de la Federación*, Chile: OLACEFS, en: <https://cutt.ly/ZZlbrlx>
- Pérez Ramírez, Rigoberto y Flores Ramírez, Dayri (2018), “La administración pública y su desempeño a través de los indicadores de gobernanza”, en Delgado López, Enrique y Villarreal, Eduardo (coord.), *Políticas públicas y gobernanza. IV. Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las ciencias sociales*, México: COMECOSO, pp. 341-361, en: <https://cutt.ly/BZlbtvq>
- Peters, Guy y Jon, Pierre (2005), “¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública”, en Cerrillo, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, México: INAP, pp. 123-144.
- Pinazo Hernandis, Javier (2013), *Administración pública y gobernabilidad. De los orígenes a los nuevos paradigmas*, Valencia, España: LowcostBooks, en: <https://cutt.ly/ZJYU9Gu>
- PNUD (1997-1999), *Reconceptualising Governance, Discussion Paper, 2*, División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública, Nueva York.
- Redondo, J. (2014), “La responsabilidad social de los medios: un nuevo contrato por el derecho a la información”, en Wences, I.; Conde, R. y Bonilla, A. (ed.), *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, México: FLACSO, pp. 137-163, en: <https://cutt.ly/vJOWG4e>
- Von Haldenwang, Christian (2005), “Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina”, en *Revista de la Cepal*, vol. 85, pp. 35-52, en: <https://cutt.ly/HJYIADJ>