

Administración Pública y Gobernanza: Indicadores de desempeño gubernamental

Rigoberto Pérez

R. Pérez

Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Valle de México, Blvd. Universitario s/n Predio San Javier, C.P. 54500, Atizapán de Zaragoza, Estado de México.

rperezr@uaemex.mx

M. Ramos.,V.Aguilera.,(eds.). Ciencias Administrativas y Sociales, Handbook -©ECORFAN- Valle de Santiago, Guanajuato, 2014.

Abstract

This article analyzes the Mexican public administration in the period 2000-2012, through governance as a new way of governing in the study supported Governance Matters VIII conducted by the World Bank, in order to meet the assessment indicators government performance in the country. To do this, the study is structured from the general to the particular, beginning with the definition of the public service; the performance of government and public administration; governance; the distinction between governance and good governance, and performance indicators of governance in public administration.

6 Introducción

En México, la crisis del modelo de Estado intervencionista se manifestó claramente en la década de los ochenta, acelerada por el proceso de globalización de la economía mundial. Ésta se caracterizó por el agotamiento del modelo proteccionista de subsidios y sustitución de importaciones, que dejó de ser exitoso en cuanto a promover la industrialización del país a principios del decenio de los setenta, expresando el fracaso para crear un Estado de bienestar social, en la provisión de bienes y servicios públicos para beneficio del conjunto de la nación.

En la política intervencionista, la administración pública quedó sujeta a la centralización de funciones para el fomento de la normatividad, la planeación y la coordinación, supeditadas al proyecto de estabilidad económica. Así como, el fortalecimiento del ejecutivo -concretamente el presidente-, con la ascensión de la burocracia como grupo privilegiado de la negociación política.

También en la década de los ochenta, el Estado mexicano fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento del aparato público, dos aspectos de una misma unidad, y que florecieron a la luz del régimen mexicano que combinaba autoritarismo e hipertrofia, en el cual el ámbito estatal y el aparato gubernamental se acompañaron con el autoritarismo burocrático.

Los problemas del Estado mexicano de entonces crecieron simultáneamente bajo dos lógicas: a) crecimiento de formas de representación política derivada de la creciente, aunque incipiente, pluralidad de la sociedad mexicana; y b) un avance constante de las desigualdades sociales, incremento de la extrema pobreza, rezagos en el servicio administrativo, así como ausencia en la definición de políticas que integraran el sentido de servicio al Estado. Asimismo, otro problema era enfrentar las viejas limitaciones de la decisión y gestión gubernamental, como: la conducción centralizada, la tentación patrimonialista, el descuido de recursos y bienes públicos, la burocratización de las iniciativas y, principalmente, la fundamentación factual, narrativa y proyectual del Estado (en vez de una normativa, argumentativa y estratégicamente funcional).

Este arreglo funcional del Estado mexicano se distinguió en lo político por un poder centralizado y unipersonal; y en el ámbito administrativo público por el gigantismo burocrático, los excesivos gastos públicos, entre otros.

De tal suerte, que el país 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, 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 artículo analiza la administración pública mexicana en el periodo 2000-2012, por medio de la gobernanza como un nuevo modo de gobernar apoyado en el estudio Governance Matters VIII 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 la definición de la administración pública; el desempeño del gobierno y la gestión pública; la gobernanza; la distinción entre gobernanza y buena gobernanza, e indicadores de desempeño de la gobernanza en la administración pública.

Definición de Administración Pública

La administración pública mexicana ha experimentado cambios que van desde los esquemas administrativos tradicionales que favorecieron patronazgos, clientelismos, conducción centralizada, entre otros comportamientos, que se evidenciaron de muchas maneras, particularmente en el momento de cambiar las administraciones. En esta lógica de cambio, la administración busca concretamente incorporar y validar la posición de que la extensión del gobierno y de la administración era (debía ser) algo constituido por el público ciudadano, y que los ciudadanos mismos, mediante sus organizaciones privadas, sociales, no gubernamentales, podían ser también los sujetos de la administración pública, haciéndose cargo de la gestión de algunos asuntos públicos en cooperación con el gobierno o con la presencia del gobierno.

Para Caiden (1996), la administración pública ha ido recuperando progresivamente su espacio original incursionando en las políticas públicas, los asuntos públicos, la ciudadanía y la gobernabilidad, también entendida como señala Bobbio (1986), la relación entre gobernantes y gobernados.

Desde la perspectiva liberal, Enriquez y Ramírez (1999) consideran que la administración pública es la encargada de la conducción de las políticas públicas. Para que éstas sean consistentes con la sociedad a las que van dirigidas, deben atender a ciertos requisitos. En primer lugar, deben ser pragmáticas, lo que significa que deben ser orientadas a problemas; en segundo lugar, deben ser valorativas, lo que quiere decir que el fin último de la política debe ser el ser humano; en tercer lugar, deben ser interdisciplinarias, para lo cual deben reunir a diferentes técnicas, disciplinas y enfoques científicos; y por último, deben ser contextuales, lo que implica considerar integralmente factores políticos, económicos, culturales y sociales en la búsqueda de soluciones.

En este contexto, la administración pública como disciplina aparece cuando tiene un método y un objeto de estudio, como señala Sánchez (2001) “La Administración Pública se caracteriza porque se ocupa de los fines del Estado, la voluntad soberana, los intereses públicos y el derecho, que es el elemento coercitivo de la sociedad” (Sánchez, 2001: 89).

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 y eficiencia a las organizaciones de gobierno, con la adopción de técnicas privadas, “[...] 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, 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” (Guerrero, 2001: 17). 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.

A la administración pública, le corresponde ser la base del gobierno que se conforma con la coordinación cooperativa de los individuos a través de la planeación, organización, dirección y control de la conducta para cumplir con los fines del Estado.

Guerrero (1985) menciona que la administración pública es un sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del poder supremo, mediante la observación de leyes, por lo que no se concibe una administración pública descentralizada o independiente del poder supremo “[...] sin una administración subordinada no hay gobierno, porque no podrá expedir órdenes sino a lo sumo dar consejos” (Guerrero, 1985: 35).

En la sociedad moderna, la administración pública es producto de diseños institucionales que la conciben para dar cumplimiento efectivo a los objetivos compartidos y las tareas que se definen con alcance público-social. En este caso, para Ayala (2001), la forma de Estado en la cual se organiza la vida de la administración pública es la que corresponde al Estado de derecho.

En esta visión, el poder está sujeto a reglas que autorizan tanto competencias como las restricciones que debe obedecer. El poder se acepta y reconoce como atributo del Estado, pero señala Uvalle (2004a), se encuentra sometido a normas constitucionales y legales que dan sentido a su esencia y modo de obrar.

En este sentido, la administración pública moderna está sujeta a la razón jurídica y la razón institucional. La primera, tiene su origen y sustento en los valores del constitucionalismo y el reconocimiento de las normas positivas del derecho que son la plataforma para la organización y atribuciones que le corresponden.

Por su parte, la razón institucional se origina desde el momento en que su compromiso es con la sociedad, las reglas que deben cumplir tienen como característica que son universales, generales, abstractas e impersonales.

Las relaciones de poder se modifican dejando atrás las relaciones piramidales, las prácticas centralizadas, las políticas intervencionistas, el monopolio económico de las burocracias, la opacidad de las oficinas burocráticas, el interés público definido principalmente por la autoridad y la falta de espacios para que la organización de la sociedad tuvieran un margen de conducta en la definición de los asuntos colectivos.

Se trata de una nueva forma de gobernanza que enfatiza la vigencia de la administración pública no como estructura, programa u operaciones estandarizadas, sino como un conjunto de sistemas de gestión que se ocupa por la calidad de los resultados. La administración pública no es más la actividad en sí del Estado, sino también la administración de la sociedad con sentido de lo público.

En suma, es posible entender a la administración pública como un conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a procurar que los servicios públicos sean realizados eficientemente y satisfagan las necesidades de la sociedad oportunamente.

Desempeño del gobierno y 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 (2004b), 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 las 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, 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 multiorganizational ‘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 eficacia directiva de los gobiernos, dos han sido las respuestas: la gobernabilidad y la gobernanza¹⁷. Ambos enfoques conceptuales y prácticos se relacionan con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan una solución, sin embargo, tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta.

Para Aguilar (2007), el problema de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos, se ha desplazado del sujeto de gobierno al proceso de gobernar y, en consecuencia, a la cuestión de la capacidad y eficacia directiva del gobierno, que incluye la administración pública como uno de sus componentes esenciales.

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. Para O'Donnell (2008), cuando se habla de un régimen democrático, se está hablando de Estado de derecho, un Estado que incluye dimensiones legales necesariamente implicadas por la existencia de un régimen.

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"). Las diferencias entre gobernabilidad y gobernanza se hacen presentes en la forma de abordar el problema de la acción de gobierno. Así, por gobernabilidad, se debe entender la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras que su opuesto, la ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne.

Dos son las críticas que se hacen a la gobernabilidad, a saber: a) es un enfoque centrado en las capacidades de gobierno, las cuales no son más que probabilidades o potencialidades en acción, en vez de centrarse en las acciones de gobierno, que son justamente las que hacen que las capacidades sean reales, se manifiesten, se efectúen y sean efectivas; b) es un enfoque gubernamentalista en tanto sigue considerando que un gobierno bien equipado con los recursos y poderes apropiados es suficiente para dirigir a la sociedad, sin tomar en cuenta y en serio los hechos sociales, económicos y políticos, que han reducido su capacidad y autonomía decisoria o sin revisar el supuesto arraigado de que la sociedad es incapaz de gobernarse.

En suma, el enfoque de gobernabilidad sigue siendo pensado y justificado como gubernamentalmente estructurado y dominado, que da por hecho que la sociedad económica y civil puede ser sólo objeto y destinatario del gobierno y la administración pública, pero en ningún modo sujeto.

¹⁷ El término gobernanza proviene de la lengua francesa *gouvernance* del siglo XIV, que después adopta la lengua inglesa *governance* y de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, gobernanza es el arte o manera de gobernar, diferenciándose de la palabra gobierno (*government*) apegada a modelos de decisión pública predominantemente jerárquicos.

Por su parte, la gobernanza es postgubernamental. Siguiendo a Aguilar (2007), su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones se aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria.

En este sentido, 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 sistemas 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 Guy Peters (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.

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.

Por otra parte, tanto la gobernabilidad como la gobernanza abrevan de las políticas públicas como de la nueva gestión pública con el propósito de restablecer su capacidad directiva debilitada y la gobernabilidad, o bien lo han hecho con el propósito o el resultado de dar forma a un nuevo proceso de gobierno más eficaz y acaso socialmente más aceptado, en tanto se practica con la participación de la sociedad: a una nueva gobernanza.

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.

Distinción entre gobernanza y buena gobernanza

El buen gobierno¹⁸ o buena gobernanza se reconoce por la forma en el ejercicio del poder en un país caracterizado por los rasgos de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación de la sociedad civil y estado de derecho. La conjunción de estos rasgos revela la importancia crucial del fortalecimiento de la capacidad de las instituciones del Estado y del gobierno, para resolver los problemas públicos.

En la medida que un Estado –o un gobierno– sea más eficiente, productivo, con capacidad de respuesta y capacidad de estimular la creatividad y respete la libertad, será más fuerte y, por ende, tendrá la determinación de utilizar los recursos a favor del desarrollo económico y social. Sin embargo, el riesgo de esta definición es que se confunda con uno de sus aspectos: la estabilidad. Un país puede dejarse gobernar por un gobierno que no gobierna, o que gobierna mal; el resultado puede ser un gobierno estable, con una gobernabilidad asegurada, en estrecho sentido, pero no un buen gobierno.

En este sentido, es necesario distinguir entre *governance*, *good governance* y buen gobierno. *Governance* alude a una forma de gobierno complementaria del régimen constitucional establecido. El término se ajustó a lo largo del tiempo, primero, haciendo referencia a la manera en que el gobierno conduce y, luego, a que mediante ella el gobierno incorpora –de un modo ahora menos jerárquico, más horizontal, como también más descentralizado, con voz y a veces votos–, a diversos sujetos y sectores u organizaciones aún privados, o no gubernamentales, en el proceso general y/o en distintos procesos determinados de formación, consenso, formulación e implementación de decisiones públicas.

¹⁸ La noción de buen gobierno (*good governance*) tiene su origen desde principios de los años noventa, década en que el Banco Mundial se refiere a ella especialmente asociada a la política de desarrollo.

Por su parte, good governance (buena gobernanza) implica la existencia de gobiernos “realmente” legítimos, que dan espacio y permiten la participación social en la forma de un combinado de actores públicos gubernamentales y no gubernamentales, de consensos entre estas partes y con burocracias e instituciones que se administran de manera eficaz, eficiente y transparente.

La noción de buen gobierno facilita un marco vertebral a los estudiosos y practicantes de la administración pública. Su aportación a la teoría consiste en que ayuda a proporcionar un mapa o guía del universo en mutación del gobierno. Detecta las pautas y hechos clave. De tal suerte que gobernar no sólo implica realizar actos de gobierno, también abarca la interacción de actores sociales, grupos y fuerzas con las organizaciones e instituciones públicas. Así, tomando en cuenta la relación continúa entre gobernantes y gobernados, un buen gobierno, en sentido pleno de la palabra, no es nada más un gobierno que permanece en el poder; es un gobierno que hace lo que se debe hacer. Desde el punto de vista de su desempeño, los sistemas de gobierno son los que cumplen con tres objetivos: eficiencia, efectividad y legitimidad. La eficiencia es la relación entre los recursos empleados y los resultados obtenidos en la ejecución. La efectividad es la relación entre la acción y sus consecuencias. La legitimidad es el grado de aceptación de una autoridad por parte de quienes tienen que aceptar esa autoridad.

A decir de Victoria Camps (1997), la existencia de las tres cualidades resume las virtudes de un buen gobierno, sin dejar de reconocer que si bien las dos primeras son medianamente verificables, la legitimidad encierra más ambigüedad y, por tanto, mayores espacios para la subjetividad.

Indicadores de desempeño de la gobernanza en la administración pública

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 lo 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 el periodo 2000-2012.

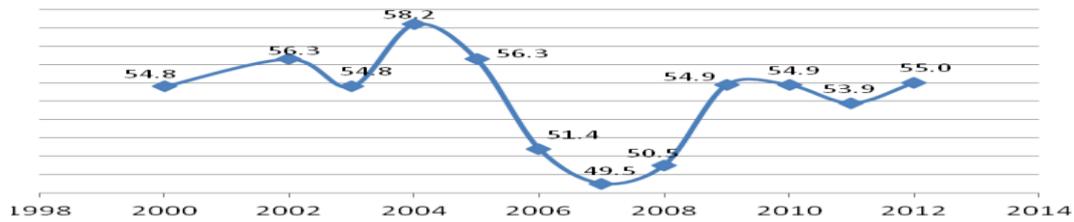
Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial utilizan un método de agregación de múltiples variables que incluyen datos de estadísticas y de encuestas de percepción. El resultado de la agregación es un índice que evalúa las siguientes seis dimensiones: 1) Voz y rendición de cuentas (voice and accountability); 2) Estabilidad política y ausencia de la violencia (political stability); 3) Efectividad gubernamental (government effectiveness); 4) Calidad regulatoria (regulatory quality); 5) Control de la corrupción (control of corruption); y 6) Estado de derecho (rule of law). Por ejemplo, el estudio de Governance Matters VIII 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% (con la simulación de un tablero de control, el Banco Mundial clasifica el rango de 75% con color verde).

El segundo mejor corresponde al mejor rango que va de 50 a 75% (color amarillo). El tercero va de 25 a 50% (color naranja), y el peor cuartil es el menor a 25% (color rojo). Por tanto, el objetivo general es que los niveles de gobernanza de los países se ubiquen en el cuartil superior a 75 por ciento). En 2009, la octava edición de los indicadores del Banco Mundial evalúa las seis dimensiones de gobernanza de 212 países para el periodo de 2000 a 2008, y se obtienen los datos hasta 2012 de governance matters 2012.

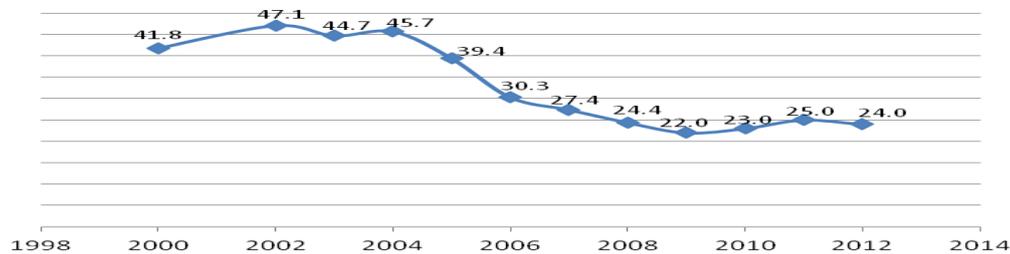
A continuación se presentan varias gráficas, las cuales revelan información sobre el estado de gobernanza en México. La evaluación del desempeño del gobierno y, por ende, de la administración pública, no ha logrado posicionarse en el cuartil superior (de 75 a 100%) a ninguna de las seis dimensiones de gobernanza. Las gráficas sugieren que las seis dimensiones en México han tenido un comportamiento de campana, es decir, iniciaron incrementando su calidad en el periodo 2000-2006; aunque cayeron nuevamente en los años 2006-2012.

Así se tiene que en voz y rendición de cuentas (mide varios aspectos del ejercicio de los derechos humanos y políticos y de las libertades civiles de los individuos), hubo avances entre 2000-2006. Resalta el ascenso pronunciado de la posición de México que pasó de 54.8% en 2000 a 58.8% en 2004, empezando a descender en 2006 con 51.4%, con una peor caída en 2007 con 49.5%, para cerrar 2012 con 55.0% (gráfica 1).

Gráfico 6 Evolución de la Dimensión Voz y Rendición de Cuentas en México, 2000-2012 (%)

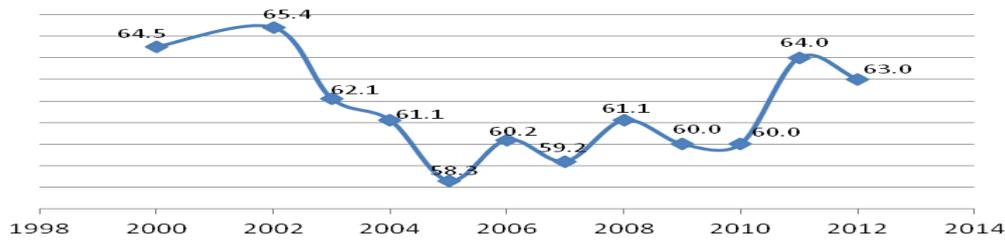
Fuente: Con base en Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi, Massimo, (2009), "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de Trabajo, No. WPS4978, Banco Mundial, Washington, D.C. Recuperado http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/06/29/000158349_20090629095443/Rendered/PDF/WPS4978.pdf y <https://www.google.com.mx/#q=governance+matters+2012>

En la 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 un puntaje de 41.8%, luego logró 47.1% en 2002, para después caer con 30.3% en 2006, y en el cuartil más bajo con 24.0% en 2012 (gráfica 2).

Gráfico 6.1 Evolución de la Dimensión Estabilidad Política en México, 2000-2012 (%)

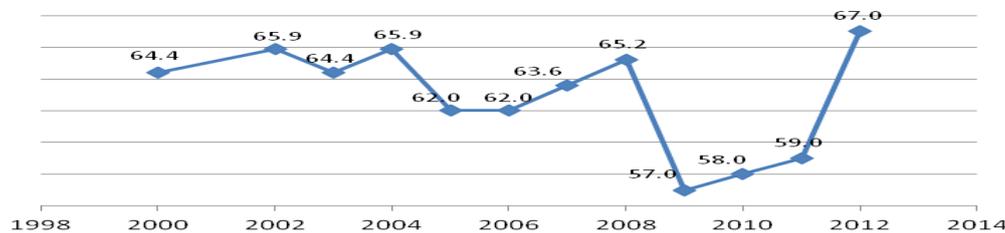
Fuente: Con base en Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi, Massimo, (2009), "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de Trabajo, No. WPS4978, Banco Mundial, Washington, D.C. Recuperado http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/06/29/000158349_20090629095443/Rendered/PDF/WPS4978.pdf y <https://www.google.com.mx/#q=governance+matters+2012>

En efectividad gubernamental (evalúa la calidad de los servicios públicos, con competencia e independencia de la función pública), el puntaje no ha variado mucho en el periodo 2000-2012, manteniéndose en promedio 61.5% (gráfica 3).

Gráfico 6.2 Evolución de la Dimensión Efectividad Gubernamental en México, 2000-2012 (%)

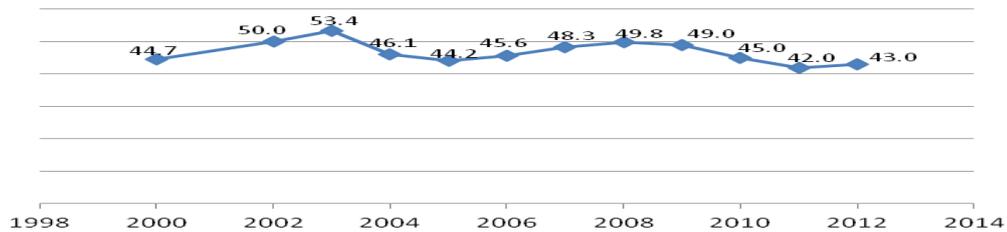
Fuente: Con base en Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi, Massimo, (2009), “Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008”, Documento de Trabajo, No. WPS4978, Banco Mundial, Washington, D.C. Recuperado http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/06/29/000158349_20090629095443/Rendered/PDF/WPS4978.pdf y <https://www.google.com.mx/#q=governance+matters+2012>

En calidad regulatoria (mide la cantidad y calidad de las políticas que regulan el mercado), se observó un cambio negativo de manera continua entre el año 2000 y 2009 al pasar de 64.4 a 57.0 por ciento (gráfica 4).

Gráfico 6.3 Evolución de la Dimensión Calidad Regulatoria en México, 2000-2012 (%)

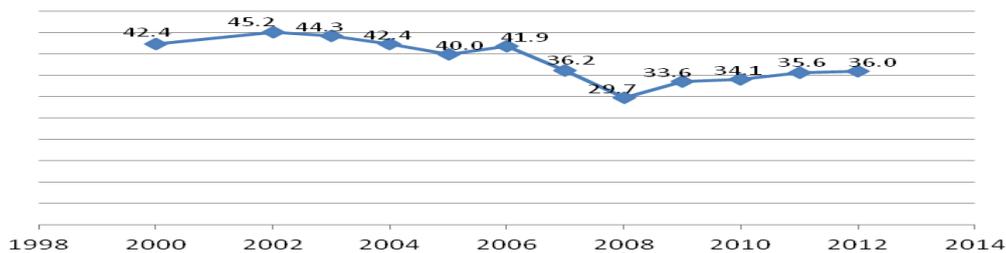
Fuente: Con base en Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi, Massimo, (2009), “Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008”, Documento de Trabajo, No. WPS4978, Banco Mundial, Washington, D.C. Recuperado http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/06/29/000158349_20090629095443/Rendered/PDF/WPS4978.pdf y <https://www.google.com.mx/#q=governance+matters+2012>

El control de la corrupción (evalúa las políticas destinadas a minimizar los abusos de poder que reditúan beneficios a los funcionarios públicos coludidos con los rentistas privados), tuvo su puntaje más alto en 2003 con 53.4%, después en 2006, bajo a 45.6 por ciento y descender en 2012 43.0% (gráfica 5).

Gráfico 6.4 Evolución de la Dimensión Control de la Corrupción en México, 2000-2012 (%)

Fuente: Con base en Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi, Massimo, (2009), “Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008”, Documento de Trabajo, No. WPS4978, Banco Mundial, Washington, D.C. Recuperado http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/06/29/000158349_20090629095443/Rendered/PDF/WPS4978.pdf y <https://www.google.com.mx/#q=governance+matters+2012>

Por último, la dimensión de 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) tuvo su puntaje más alto en 2002 con 45.2%, para llegar en 2006 a 41.9 y descender 29.7% en 2008, y concluir en el año 2012 con 36.0% (gráfica 6).

Gráfico 6.5 Evolución de la Dimensión Estado de Derecho en México, 2000-2012 (%)

Fuente: Con base en Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi, Massimo, (2009), “Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008”, Documento de Trabajo, No. WPS4978, Banco Mundial, Washington, D.C. Recuperado http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/06/29/000158349_20090629095443/Rendered/PDF/WPS4978.pdf y <https://www.google.com.mx/#q=governance+matters+2012>

Como se podrá observar, según los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, México ha tenido una evolución negativa en los puntajes obtenidos en dichos indicadores. Por ejemplo, los indicadores estado de derecho y control de la corrupción, no han disminuido su calificación a lo largo del tiempo, esto se explica, en el primer caso, básicamente porque la ciudadanía percibe demasiada impunidad en la aplicación de las leyes.

En cuanto al control de la corrupción su avance sigue siendo muy bajo y no ha logrado pasar del segundo cuartil. En estabilidad política y ausencia de violencia se registró una caída constante en el periodo de 2006-2012, al pasar de 30.3 a 24.0, la peor evaluación, la cual se explica entre otras razones por la percepción de la sociedad del incremento de la delincuencia organizada.

En términos de gobernanza, los resultados del gobierno en el periodo 2000-2012, tuvieron un impacto entre regular y negativo en los indicadores voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; control de la corrupción y estado de derecho, pues ninguno de estos indicadores logró posicionarse en el cuartil superior (de 75 a 100%) para una calidad buena de 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.

De tal suerte, que desde el punto de vista de su desempeño en materia de eficiencia y efectividad (2000-2012), ha sido de una calidad regular a baja en la gobernanza entendida como aquella en la que hay una limitada o escasa participación social y sanciones selectivas, o bien sin sanciones efectivas por parte de las instituciones públicas a los casos de altos de corrupción. A pesar de ello, lo anterior ha permitido un avance gradual para que el gobierno de lo público sea la característica de las sociedades que han optado por la democratización del poder, es decir, la democratización en las que se difunden e intensifican las prácticas democráticas en la toma de decisiones del gobierno y, por ende, de la administración pública.

6.2 Conclusiones

De acuerdo a los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, México ha tenido una evolución negativa en los puntajes obtenidos en dichos indicadores. Por ejemplo, los indicadores estado de derecho y control de la corrupción, no han disminuido su calificación a lo largo del tiempo, esto se explica, en el primer caso, básicamente porque la ciudadanía percibe demasiada impunidad en la aplicación de las leyes. En cuanto al control de la corrupción su avance sigue siendo muy bajo y no ha logrado pasar del segundo cuartil. En estado de derecho, se registró una evaluación negativa desde 2007 a 2012, en promedio 34.2% cercano a cero.

La gobernanza tiene resultados mixtos que van de los regular a lo negativo, sin lograr posicionarse en el cuartil superior (75 a 100%), lo cual infiere que se estuvo lejos 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.

Desde el punto de vista de su desempeño, los sistemas de gobierno están lejos de alcanzar la eficiencia y la efectividad. La eficiencia entendida como la relación entre los recursos empleados y los resultados obtenidos en la ejecución. La efectividad pensada como la relación entre la acción y sus consecuencias.

6.3 Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007), "El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza", en *Reforma y Democracia*, 39, 1-15.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich-Naumann.
- Ayala Espino, José (2001), "Políticas de Estado y arreglos institucionales para el desarrollo en México", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8/9, 1-14.

Bobbio Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.

Caiden, Gerald (1996), “Revitalización de la administración pública”, en *Revista de Administración Pública*, Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, 91, 29-50.

Camps Victoria (1997), “Ética del Buen Gobierno”, en Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián (eds.). *Buen Gobierno y Política Social*. España: Ariel.

Enríquez, Guadalupe y Ramírez, Juan Miguel (1999), “La gobernabilidad mexicana en una transición federalista”, en Pineda, Juan de Dios. *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Anáhuac.

Guerrero Orozco, Omar (1980). *Diccionario de Política y Administración Pública*. México: Colegio de Licenciados de Ciencias Políticas y Administración Pública.

(1985). *Introducción a la administración pública*. México: Editorial Harla.

(1981). *La administración pública en el estado capitalista*. Barcelona: Editorial Fontamara.

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi, Massimo, (2009), “Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008”, Documento de Trabajo, No. WPS4978, Banco Mundial, Washington, D.C. Recuperado de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/06/29/000158349_20090629095443/Rendered/PDF/WPS4978.pdf

Kooiman, Jan (2004), “Gobernar en Governance”, 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.

Metcalf, Les (1999), “La Gestión Pública: de la imitación a la innovación”, en Losada, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Paolo Mauro (1997), “The effects of corruption on growth, investment and government expenditure: a cross-country análisis”, en Williot Kimberly (coord.). *Corruption and the Global Economy*. Instituto de Economía Internacional, Washington, D.C.

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”, en Cerrillo, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: diez títulos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Sánchez González, José Juan (2001). *La Administración Pública como ciencia, su objeto y su estudio*. México: INAP, Plaza y Valdés.

Uvalle Berrones, Ricardo (2004a), “El control y la evaluación en la administración pública”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVI (192), 43-73.

(2004b), “El valor institucional de la gestión pública”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, 9 (028), 1-29.