

# Gobernanza en México (1996-2020) con base en los índices de eficacia del gobierno y calidad regulatoria

*Governance in Mexico (1996-2020) Based on Government  
Effectiveness and Regulatory Quality Indexes*

*Governança em México (1996-2020) baseada nos índices  
de eficácia do governo e a qualidade regulatória*

**Jaime Torres Frago**

Universidad del Istmo. Oaxaca, México

jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-6941-7272>

<https://doi.org/10.32719/25506641.2024.15.6>

Recibido: 15 de enero de 2023 • Revisado: 15 de febrero de 2023

Aceptado: 25 de abril de 2023 • Publicado: 1 de enero de 2024

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

Assumiendo que las autoridades de América Latina tienen bajos niveles de aprobación, esta investigación evalúa el desempeño del gobierno de México en los últimos 25 años con dos indicadores clave de la nueva gobernanza política. Se analiza la posición absoluta y relativa de México en los índices de eficacia del gobierno y calidad regulatoria por medio de la plataforma de Worldwide Governance Indicators (WGI). El marco teórico está conformado por el modelo de gobernanza propuesto desde dos filosofías administrativas con las que guardan una vital relación la gerencia pública y la nueva gerencia pública. Los resultados muestran que en las administraciones de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón los registros se pueden considerar como positivos, asociados a prácticas de gestión apropiadas. De la misma forma, el desempeño del gobierno que encabezó Enrique Peña Nieto y, particularmente, el que representa Andrés Manuel López Obrador, es desfavorable, se exponen las variables explicativas de estos resultados. Se concluye indicando que el uso de indicadores y modelos, si bien es importante, representa únicamente opciones estratégicas, siendo la construcción de servicios públicos honestos y profesionales el auténtico fin del Estado.

**Palabras clave:** modernización administrativa, gobierno, gestión pública, indicadores, legitimidad.

**JEL:** L38 Política pública.

## Abstract

If the authorities in Latin America have low approval levels, this research assesses the performance of the government of Mexico over the last 25 years with two key indicators of the new political governance, analyzing the absolute and relate positions of Mexico in the efficiency indexes of the government and regulatory quality through the Worldwide Governance Indicators (WGI) platform. The theoretical framework is made up by the governance model proposed by two administration philosophies that have a noteworthy connection with public management and new public management. The results show that, for the administration periods of Ernesto Zedillo, Vicente Fox and Felipe Calderón, the records could be considered positive and associated to appropriate management practices. Similarly, the performance for the government led by Enrique Peña Nieto and the one led by Andrés Manuel López Obrador are not favorable; the explanative variables of this results are also presented. The research concludes by stating that the use of indicators and models, while certainly important, only represents strategic options as the construction of honest, professional public services is the true objective of the State.

**Keywords:** administrative modernization, government, public management, indicators, legitimacy.

**JEL:** L38 Public Policies.

## Resumo

Assumiendo que as autoridades de América Latina têm níveis baixos de aprovação, essa pesquisa avalia o desempenho do governo de México nos últimos 25 anos com dois indicadores chave da nova governança política, analisando a posição absoluta e relativa

do México nos índices de eficácia do governo e a qualidade regulatória com a plataforma Worldwide Governance Indicators (WGI). O quadro teórico foi conformado pelo modelo de governança proposto por duas filosofias de administração estreitamente ligadas com a gestão pública e a nova gestão pública. Os resultados mostram que, na gestão de Ernesto Zedillo, Vicente Fox e Felipe Calderón, os registros podem se considerar positivos, ligados com práticas de gestão adequadas. Do mesmo jeito, o rendimento da gestão de Enrique Peña Nieto e, de jeito particular, o de Andrés Manuel López Obrador, são desfavoráveis. A pesquisa apresenta as variáveis explicativas dos resultados. A conclusão indica que o uso de indicadores e modelos, embora sendo importante, representa somente opções estratégicas, sendo a construção de serviços públicos honestos e profissionais a verdadeira finalidade do Estado.

**Palavras chave:** modernização administrativa, governo, gestão pública, indicadores, legitimidade.

**JEL:** L38 Política pública.

## Introducción

Rigurosos estudios de opinión pública (Corporación Latinobarómetro 2018) señalan que la aprobación promedio de los gobiernos de la región alcanza tan solo el 32% (el promedio más bajo desde 1995), siendo Costa Rica y República Dominicana, con 53%, las únicas naciones donde la aceptación presidencial es superior al 50%. Al tiempo que Brasil (6%), México (18%) y El Salvador (22%) presentan las aprobaciones más bajas. Igual de preocupante es que la tendencia es muy negativa, lo que obedece a la mala articulación de las políticas públicas y a los múltiples escándalos de corrupción de mandatarios (en 2018, 65% de los latinoamericanos opinó que la corrupción había aumentado).

Por otro lado, Cabrero (1997) ha indicado que una estrategia para que los gobiernos de Iberoamérica ejecuten con buen talante los programas, políticas y servicios públicos, es el despliegue de los principios de la gerencia pública. Esto implica que sus múltiples tareas administrativas se realicen con eficacia, eficiencia y probidad, para con ello recuperar la legitimidad perdida ante una sociedad cada vez más demandante e informada. En el mismo sentido, a pesar de las críticas al gobierno y a las actividades que desempeña, Rainey (1999) señaló que los Estados Unidos son un país bien gobernado (fundamentalmente en lo que atañe a los servicios e infraestructura pública) gracias, en gran parte, a la gerencia pública. Como más adelante se explica, la

nueva gerencia pública (NGP) representa la revitalización de estos conceptos y su aplicación generalizada en la administración pública de Occidente.

Con base en lo anterior, para este trabajo se plantea como objetivo analizar la capacidad desplegada por el Gobierno Federal de México en el manejo de algunos de los principios de gobernanza y gerencia pública durante los últimos 25 años. Para alcanzarlo, se empleó la base de datos del proyecto Worldwide Governance Indicators (WGI) sobre indicadores de gobernanza mundial. De manera particular, se examinaron dos índices: el de eficacia del gobierno y calidad regulatoria.

Por lo tanto, se establece la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es la posición absoluta y relativa de México en los índices de eficacia del gobierno y calidad regulatoria de 1996 a 2020? En cuanto a la estructura del trabajo, en la revisión de literatura se presentan los rasgos de la gobernanza, la gerencia pública y la NGP. A continuación, se explica la metodología empleada, los resultados alcanzados y su discusión. En el apartado final se desarrollan las conclusiones.

## Revisión de literatura

### La gobernanza

Aguilar (2007) anota que el concepto de gobernanza surgió a fines del siglo XX y representa una forma de enfrentar los retos en cuanto a la eficacia directiva del gobierno. En ello coincide con Revesz (2006), para quien la gobernanza es la manera cómo se gobierna, a diferencia de la gobernabilidad, que representa la capacidad de gobernar. Con base en la experiencia de la Unión Europea, Lorenzo de Membiela (2009) cita que son cinco los principios que rigen el modelo de gobernanza, tal como se aprecia en la tabla 1.

En lo que concierne a la regulación, el mismo documento resalta la importancia de contar con mejores políticas y normativas que impulsen mejores resultados (eficiencia), y de agilizar el proceso legislativo procurando la flexibilidad en la aplicación de la norma. Asimismo, se sugiere simplificar la reglamentación y crear agencias reguladoras con espacios de competencia específicos.

Tabla 1  
Principios del modelo de gobernanza

No.	Principio	Descripción
1	Apertura	Las instituciones deben trabajar de una forma más abierta y utilizar un lenguaje accesible para el público.
2	Participación	La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas implican una amplia participación de los ciudadanos.
3	Responsabilidad	Es importante explicar la función de cada institución en los procesos legislativo y ejecutivo, y que asuman la responsabilidad que les atañe.
4	Eficacia	Las acciones y políticas del gobierno deben ser eficaces y oportunas, y generar los efectos planteados a partir de la definición de objetivos claros.
5	Coherencia	Las acciones y políticas del gobierno deben ser razonables y fácilmente comprensibles.

Fuente: adaptado de Lorenzo de Membiola (2009).

## La gerencia pública

Como bien se ha apuntado, a la mitad de los años 70 varios autores en los Estados Unidos comenzaron a hablar de manera insistente en la gerencia pública (*public management*) como una herramienta para enfrentar los desafíos más importantes de las organizaciones públicas. Se parte del supuesto de que un buen gobierno es aquel en el que sus instituciones trabajan con eficiencia en el manejo de los recursos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y órganos externos y con legitimidad en la prestación del servicio ofrecido, procurando la satisfacción del cliente y la rendición de cuentas (Cabrero 1997).

De acuerdo con Pardo y Velasco (2009), el campo de la gerencia pública observa un gran dinamismo y es heredera de los desarrollos de la escuela de las políticas públicas y la teoría de la organización. En ese sentido, el alcance de la gerencia pública puede resumirse en esta pregunta: “¿Bajo qué circunstancias y cómo, los ejecutivos y la función ejecutiva, contribuyen al éxito de las políticas y de las agencias públicas?” (Lynn citado en Carrillo 2004, 51). Así, esta representa uno de los pocos instrumentos viables para recuperar la confianza y legitimidad del gobierno, además de que incorpora

una visión empresarial<sup>1</sup> e innovadora de la gestión pública (Cabrero 1997).

En contraste con la concepción de la administración pública tradicional, centrada en el cumplimiento de las normas, con una estructura organizacional vertical, jerarquizada y con alta formalización, que incorporaba sistemas de planeación y dirección rígidos y centralizados, donde la sociedad giraba en torno a ella y en la que imperaba el uso de recursos para mantener apoyos políticos, el modelo de gerencia pública propone cambios sustantivos, los cuales se sintetizan en la tabla 2.

Tabla 2  
Características del modelo de gerencia pública

No.	Dimensión	Característica
1	Visión	Búsqueda de eficiencia, eficacia y legitimidad.
2	Concepción del Estado	Modesto, participativo.
3	Base de legitimidad	Vinculación Estado-sociedad.
4	Dinámica del aparato	Recibe demandas, ofrece recursos y vías de solución (sistema abierto).
5	Estructura organizacional	Horizontal, flexible, roles cambiantes, por proyectos.
6	Sistema de planeación	Flexible, abierto, participativo.
7	Sistema de dirección	Descentralizado, trabajo por equipo.
8	Sistema de evaluación	Evaluación de impacto y de desempeño.
9	Percepción del contexto	Turbulento (demandas sociales cambiantes).
10	Perfil del funcionario	Gerente público.

Fuente: adaptado de Cabrero (1997).

Sin dejar de reconocer que se trata simplemente de tipos ideales, difícilmente observables en la realidad (en la práctica, las organizaciones públicas viven procesos de transición que las ubican en puntos intermedios en-

1. Tal como fuera señalado por Osborne y Plastrik (1998), los empresarios (*entrepreneurs*) no son únicamente las personas de negocios. Citando a J. B. Say, un *entrepreneur*, sin importar si pertenece al sector privado, público o terciario, emplea los recursos de distintas maneras para lograr el mayor rendimiento y productividad. De manera complementaria, la visión empresarial en el sector público implica transformar los valores, las normas y las actitudes de los empleados, es decir, su cultura organizacional.

tre ambos modelos), la gerencia pública propone una gestión más adecuada del gobierno. Donde las estructuras organizacionales más planas, flexibles y descentralizadas, la vinculación con la sociedad, el reconocimiento de la importancia de liderazgos que gestionen las políticas y servicios públicos encarnados en la figura de un gerente público, todo esto en un medioambiente dinámico y complejo, representan sus particularidades más destacadas. Conforme a lo anterior, es posible afirmar que:

la gerencia pública es una actividad compleja ejecutada por grupos de alto nivel dentro de las organizaciones estatales encaminadas a incrementar el nivel de bienestar de la sociedad y que exige la más eficiente utilización de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles. Por consiguiente, de una adecuada gerencia pública se generarán políticas públicas satisfactorias. (Torres 2008, 24)

En síntesis, lo que distingue a la gerencia pública es su enfoque en resultados (eficacia), los cuales deben ser valorados, primordialmente, por la ciudadanía, vista como la clientela del aparato público. De manera complementaria, estos logros se deben alcanzar al menor costo y tiempo posibles (eficiencia). Con ello, el gobierno estará en mejores posibilidades de establecer sinergias colaborativas con la sociedad (legitimidad). Por esa razón, Kliksberg (1989), tiempo atrás, apuntó que una de las bases para transformar el Estado en Latinoamérica es contar con una gerencia pública calificada.

## **La nueva gerencia pública**

Ramírez y Ramírez (2010) sostienen que la NGP constituye un cuerpo teórico que integra un amplio número de planteamientos. Soportada en una serie de transformaciones de diversa naturaleza y magnitud registradas desde la década del 80, destacadamente en Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Reino Unido, la NGP representa un movimiento internacional que supuso una revitalización del gobierno en el hemisferio occidental (Torres 2012). De acuerdo con Pardo y Velasco (2009), la NGP busca trascender la visión legalista de los organismos públicos por medio del empleo de prácticas administrativas innovadoras, que a su vez permitan acortar la desigualdad entre los objetivos de la política pública y los resultados alcanzados. Por su parte, Aguilar (2007) sostiene que las ideas en torno a la NGP han sido ejecutadas

Tabla 3  
Estrategias de NGP ejercidas por los países de la OCDE

No.	Acción
1	Descentralizar la autoridad en el seno de las empresas públicas y ceder responsabilidades a los niveles inferiores de la administración.
2	Revisar lo que el gobierno debería hacer y pagar; lo que debería pagar, pero no hacer; y lo que no debería ni hacer ni pagar.
3	Reducir el funcionariado, y la privatización y corporativización de actividades.
4	Estudiar medios más rentables de prestar servicios, como la subcontratación y los mecanismos de mercado.
5	Orientar al cliente, lo que supone fijar criterios claros de calidad para los servicios públicos.
6	Establecer pautas y medidas de rendimientos.
7	Llevar a cabo reformas para simplificar las normas y reducir gastos.

Fuente: adoptado de Osborne y Plastrik (1998).

con base en el enfoque de la gobernanza, ya que los gobiernos buscan restablecer su reducida aptitud directiva. Al mismo tiempo, Peters y Pierre (2005) indican que la irrupción de la NGP ha promovido la nueva gobernanza.

Entonces, la NGP representa una estrategia global de modernización administrativa, sustentada, en gran medida, en los principios de gerencia pública, y es uno de los paradigmas más influyentes en el sector público en las tres últimas décadas. Tal como lo indica Lynn (2004), la NGP surge por la incapacidad del sector público de responder adecuadamente a las expectativas de la sociedad y a los cambios observados en numerosos ámbitos, como los mercados, la capacidad fiscal, la tecnología y la política. No exentos de críticas y controversias, varios trabajos (Torres 2011; 2012; Arias 2019) indican que la NGP es viable bajo ciertas consideraciones contextuales y de capacidades internas, para Latinoamérica.

En tal sentido, Shand (1996) identifica que la NGP ha generado macro y micro cambios. Los primeros son estructurales y determinan el límite del Estado, siendo ejemplo de ellos las privatizaciones y el establecimiento de agencias de servicio autónomas. Los cambios micro, muy empleados en las naciones que conforman la OCDE, incluyen la implementación de programas más efectivos (como el mejoramiento de metas), operaciones más eficientes (economizando en recursos) y mejoras en la calidad de los servicios (enfoque

en el cliente). En concordancia, la tabla 3 presenta un resumen de las iniciativas implementadas por este conjunto de naciones.

## Metodología

La estrategia metodológica para cumplir el objetivo de este artículo consistió en el análisis y manipulación de la base de datos del proyecto de investigación WGI, perteneciente al Banco Mundial. Los WGI, desde 1996 y cubriendo más de 200 países, generan indicadores de seis dimensiones de gobernanza agrupadas en tres áreas.

Las áreas temáticas de los WGI son: el proceso mediante el cual el gobierno es elegido, supervisado y reemplazado, que incluye los indicadores voz y rendición de cuentas, y estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo; la capacidad del gobierno de diseñar e implementar adecuadamente políticas sustantivas, cuyos indicadores son la eficacia del gobierno y la calidad regulatoria; el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales, que aglutina a la observancia de la ley y el control de la corrupción, como sus indicadores (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2010).

Los indicadores WGI se basan en cientos de variables obtenidas de muchas fuentes de datos disponibles. Estos datos reflejan las percepciones que, respecto a la gobernanza, manifiestan individuos a los que se les aplican encuestas, así como expertos de organismos públicos, privados y no gubernamentales de todo el mundo.<sup>2</sup> Dado que las fuentes de información emplean metodologías razonablemente comparables, los datos de cada indicador pueden ser empleados, como se apuntó, para contrastar desempeños entre países en un período específico o comportamientos históricos de un país.

En esta investigación se analizaron las dimensiones correspondientes al área dos: eficacia del gobierno (*government effectiveness*) y calidad regulatoria (*regulatory quality*). Esto viene dado por dos motivos: los que directa-

---

2. Dada las dificultades que acompañan la medición de la gobernanza usando cualquier tipo de datos, los WGI reportan los márgenes de error que acompañan cada estimación. Aún después de tomar estos en cuenta, la plataforma permite realizar comparaciones válidas entre naciones y respecto al tiempo —esto último se hará en este trabajo— (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2010).

mente se vinculan con la administración pública (poder ejecutivo), es decir, con la función gerencial del Estado, ambos criterios forman parte del núcleo de componentes de la NGP. El período en estudio es de 25 años, los que engloban cinco presidencias de México (tres de ellas de manera íntegra). Específicamente, se examinaron los datos de nueve años: 1996, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018 y 2020.

El año de 1996 es el primero a partir del cual existe información utilizable y representa el tercer año del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Los años 2000, 2006, 2012 y 2018 marcan el inicio de los gobiernos de Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, respectivamente. Esos mismos años suponen, también de forma respectiva, el fin de los mandatos de Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto. En tanto que los años 2003, 2009 y 2015 significan el punto intermedio de los gobiernos de los tres últimos. Mientras que 2020 significa el tercer año de López Obrador en el poder y es el último con información disponible al momento de hacer la exploración.

## **Eficacia del gobierno**

Esta dimensión se construye con la integración de percepciones acerca de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la función pública y su grado de independencia respecto a presiones políticas, la calidad del diseño e implementación de políticas públicas y la legitimidad del compromiso del gobierno en esas políticas. La tabla 4 presenta las variables más representativas, con su respectiva fuente de datos, empleadas para construir este índice.

## **Calidad regulatoria**

Este indicador incorpora las percepciones respecto a la capacidad del gobierno para formular e implantar políticas públicas y regulaciones significativas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. La tabla 5 muestra las variables específicas y fuentes de datos más relevantes empleadas para su construcción.

Tabla 4  
Componentes del indicador “eficacia del gobierno”

Fuente	Variabes
EIU <sup>1</sup>	+ Calidad de la burocracia/efectividad institucional. + Burocracia excesiva/trámites burocráticos.
GCS <sup>2</sup>	+ Calidad de la infraestructura carretera. + Calidad de la infraestructura ferroviaria. + Calidad de la infraestructura portuaria. + Calidad de la infraestructura aeroportuaria. + Calidad de la educación primaria.
GWP <sup>3</sup>	+ Satisfacción con el sistema de transporte público. + Satisfacción con las carreteras y autopistas. + Satisfacción con el sistema educativo.
IPD <sup>4</sup>	+ Nivel de cobertura de la educación pública. + Nivel de cobertura de los servicios de salud básica. + Nivel de cobertura de agua potable y saneamiento. + Nivel de cobertura de la red eléctrica. + Nivel de cobertura de la infraestructura de transporte. + Nivel de cobertura de la disposición de residuos.
PRS <sup>5</sup>	+ Calidad de la burocracia.
WMO <sup>6</sup>	+ Interrupción de la infraestructura (probabilidad de que la infraestructura para el transporte interrumpa sus actividades). + Fallas de Estado (riesgo de que el Estado no pueda garantizar el orden público y el suministro de bienes básicos). + Inestabilidad política (riesgo de que el marco de las políticas de gobierno cambie durante el próximo año).

1. EIU es una empresa con sede en Londres. GCS es un organismo no gubernamental con presencia global. GWP es una firma localizada en Washington. IPD es un órgano dependiente del gobierno de Francia. PRS es una empresa con sede en Syracuse. WMO es una corporación cuyas oficinas se hallan en Londres. En el caso de México, se considera también la información de firmas regionales especializadas, como es el caso de Latinobarómetro —organización ubicada en Chile— (WGI 2021b).
2. GCS: World Economic Forum Competitiveness Survey.
3. GWP: Gallup World Poll.
4. IPD: Institutional Profiles Database.
5. PRS: Political Risk Services International Country Risk Guide.
6. WMO: Global Insight Business Conditions and Risk Indicators.

Fuente: adaptado de WGI (2021a).

Tabla 5  
Componentes del indicador “calidad regulatoria”

Fuente	Variables
EIU	+ Prácticas competitivas desleales. + Controles de precios. + Tarifas discriminatorias. + Protecciones excesivas. + Impuestos discriminatorios.
GCS	+ Peso de las regulaciones gubernamentales. + Prevalencia de barreras no arancelarias.
HER <sup>1</sup>	+ Facilidad de inversión. + Libertad financiera.
IPD	+ Facilidad para iniciar un negocio regulado por la ley local. + Facilidad para crear una filial para una empresa extranjera. + ¿El Estado subsidia los precios de los productos básicos? + ¿El Estado subsidia los precios de la gasolina?
PRS	+ Perfil de inversión.
WMO	+ Carga regulatoria (costos debidos al entorno regulatorio, incluyendo la ineficiencia burocrática). + Inconsistencia fiscal (riesgo de ser sancionado por el incumplimiento de un código fiscal desproporcionado).

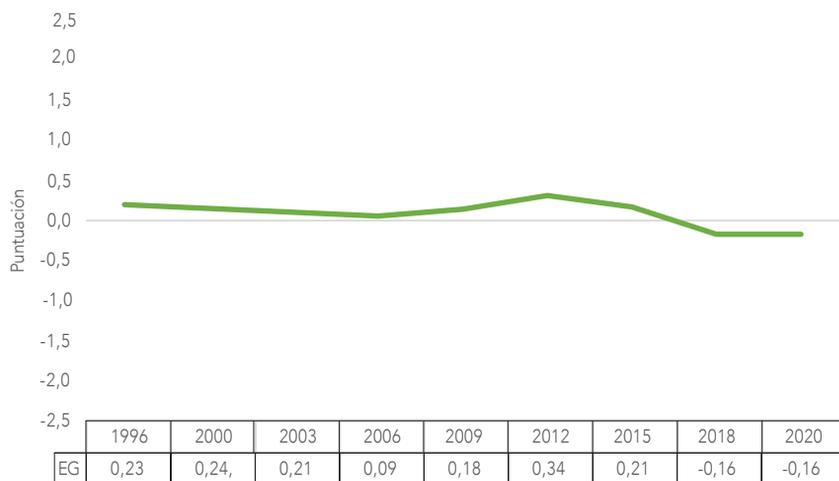
1. HER es un organismo no gubernamental de investigación y educación con sede en Washington (WGI 2021b).  
Fuente: adaptado de WGI (2021a).

## Resultados

### Eficacia del gobierno

Si se divide a los países participantes en dos grupos, y tal como puede apreciarse en las figuras 1 y 2, de 1996 hasta 2015, a pesar de una clara caída en 2006, México se situaba en el conjunto de naciones con las notas más altas en este indicador. La figura 1-A muestra las calificaciones absolutas del país, donde destacan los registros obtenidos en 2012 (0,34 puntos), año del cambio de poder entre Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto; en 2000 (0,24 puntos), en la transición de los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox; 1996 (0,23 puntos), siendo Zedillo titular del poder ejecutivo; y los de 2003

Figura 1  
**Eficacia del gobierno (EG) en México: 1996-2020**  
**puntuación<sup>1</sup>**



1. El puntaje estimado de la EG se calcula con base en una escala de aproximadamente -2,5 a 2,5. Donde valores más altos corresponde a una mejor EG (WGI 2021b).

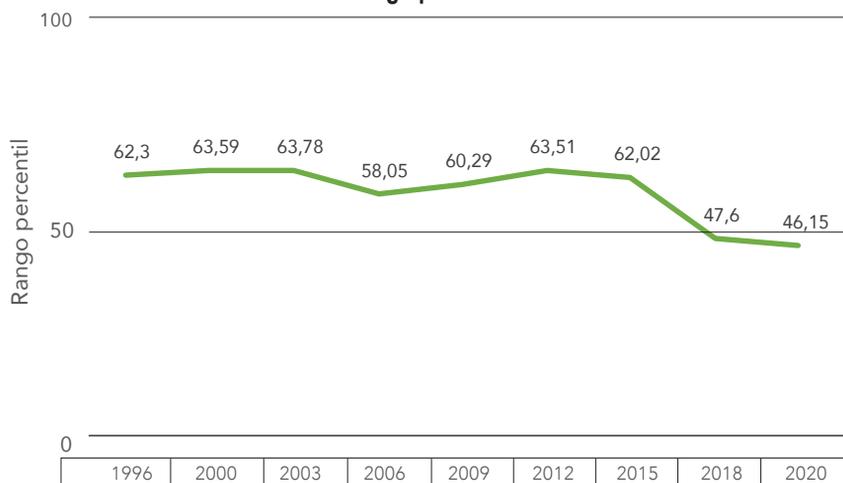
Fuente: adaptado de WGI (2021b).

y 2015 (0,21 puntos), cuando Fox y Peña Nieto, respectivamente, eran los presidentes de México.

En lo que corresponde a puntuaciones bajas, sobresalen la del ya comentado 2006 (0,09 puntos), cuando Fox salió y Calderón llegó al poder y, particularmente, las de los recientes años de 2018 (cambio de gobierno entre Peña Nieto y López Obrador) y 2020 (con López Obrador en la presidencia). En estos dos últimos años no solo que se presentan los registros más bajos, en ellos, sino que México obtiene una nota negativa de -0,16 puntos. En resumen, considerando el año de inicio y de término de su mandato, Fox entrega un saldo negativo (a pesar de ubicarse bien a la mitad de su administración), Calderón, uno muy positivo, Peña Nieto, uno marcadamente negativo y, en los años en estudio, López Obrador, uno negativo (figura 1).

La figura 2 presenta las calificaciones relativas de México, es decir, en comparación con el resto del mundo. Al contrastar ambos gráficos, se observa que su comportamiento, predeciblemente, es similar. Siendo 2003, 2000 y

Figura 2  
Eficacia del gobierno (EG) en México: 1996-2020  
rango percentil<sup>1</sup>



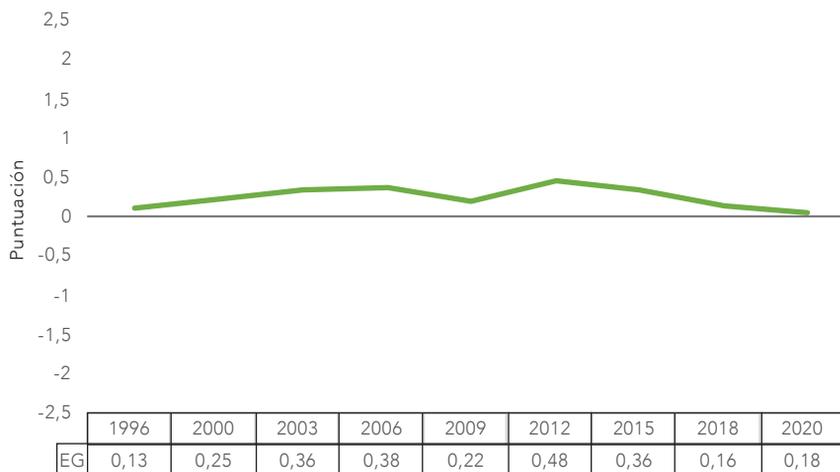
1. Cifras en rango percentil que van de 0 a 100 (donde el 0 corresponde a la clasificación más baja y el 100 a la más alta). El rango percentil indica el porcentaje de países de todo el mundo que califican debajo del país seleccionado. Por ejemplo, un valor de 75% indica que aproximadamente el 75% de los países restantes clasifican peor, y aproximadamente 25% de los países califican mejor que el país seleccionado. Es importante notar nuevamente que los gráficos elaborados en la plataforma de WGI, muestran con un área sombreada el margen de error (WGI 2021b).  
Fuente: adaptado de WGI (2021b).

2012, en ese orden, los años en que México se colocó en una mejor posición (en ellos, más del 63,5% de los demás países clasificaban más abajo). De forma coincidente, también en 1996 y 2015 se presentaron buenas notas. Igualmente, los peores registros, además del 2006, se dan también en 2018 y 2020, años en los que México se incorpora al bloque de naciones con calificaciones más bajas. En 2018, solo superó a cerca del 48% de los demás países, mientras que en 2020 casi el 54% de las naciones participantes en el estudio se ubicó en un mejor lugar que México.

## Calidad regulatoria

Si se efectúa nuevamente la operación descrita en el apartado anterior, y como se observa en las figuras 3 y 4, los registros de México en esta dimen-

Figura 3  
**Calidad regulatoria (CR) en México: 1996-2020**  
 puntuación



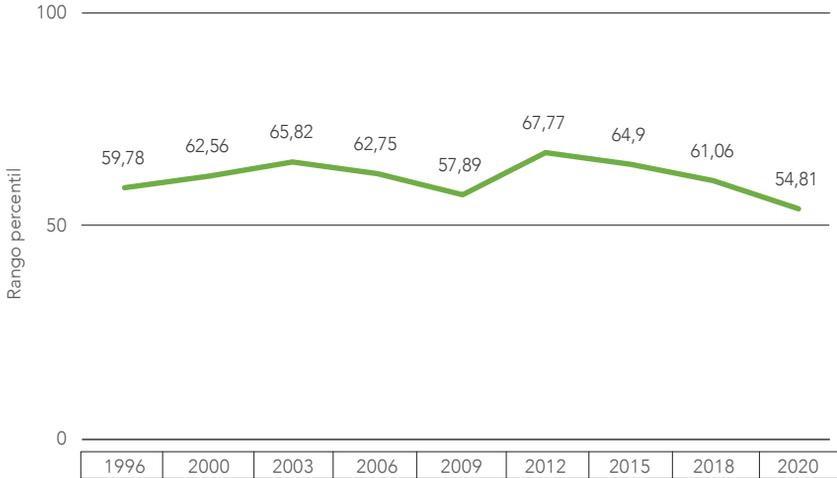
Fuente: adaptado de WGI (2021b).

sión lo sitúan en el bloque de naciones con puntuaciones arriba de la media. Con base en la figura 3 (calificaciones absolutas), sobresalen los años 2012 (0,48 puntos), en la transición de las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto; 2006 (0,38 puntos), en el cambio de gobierno entre Vicente Fox y Calderón; así como 2003 y 2015 (0,36 puntos), en los que gobernaban, de forma respectiva, Fox y Peña Nieto.

Sin embargo, en esta dimensión también hay caídas evidentes. Sobresale la de 2009, durante el gobierno de Calderón, cuando se alcanzó solo 0,22 puntos; de manera más notoria, las de 2018, en la transición entre Peña Nieto y López Obrador (0,16 puntos); y el año 2020, cuando López Obrador era presidente (0,08 puntos). Además de que las dos últimas son de las tres peores calificaciones del país desde que se lleva registro, la de 2020 ubica a México por debajo incluso del nivel logrado en 1996. En suma, Fox y Calderón entregan balances favorables, Peña Nieto, uno muy negativo, y López Obrador, parcialmente, también uno visiblemente desfavorable.

Si se mira la figura 4, y de manera análoga a lo visto en el índice de eficacia del gobierno, se aprecia un comportamiento similar entre las valoracio-

Figura 4  
Calidad regulatoria en México: 1996-2020  
rango percentil



Fuente: adaptado del WGI (2021b).

nes absolutas y relativas en el índice de calidad regulatoria. Paralelamente, destacan los registros presentados en los años 2012 (cuando México superó a cerca del 68 % del resto de naciones), 2003 y 2015. Asimismo, las caídas más notorias son las de los años 2009, 2018 y 2020. En este último año se colocó únicamente por encima de casi el 55 % de los demás países.

## Discusión

Una forma de comprender los resultados antes presentados, así sea de manera imperfecta, es a través de una sucinta revisión de los perfiles, las acciones y la ideología política de los últimos cinco presidentes de la república mexicana. Ernesto Zedillo Ponce de León es economista con doctorado en Yale y durante su gobierno, en el que se apuntaló el modelo económico neoliberal, se impulsó el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000.

Como lo apunta Torres (2011), el PROMAP recoge, literalmente, los principios de NGP. Sus subprogramas eran los siguientes: participación y atención ciudadana; descentralización o desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Asimismo, durante el mandato de Zedillo se creó una significativa agencia reguladora, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) (Dacasa 2019).

Vicente Fox, administrador de empresas con experiencia empresarial, abanderado por el Partido Acción Nacional (PAN), fue el primer presidente de México surgido de la oposición, es decir, no perteneciente al Partido Revolucionario Institucional (PRI). No obstante, y debido en buena forma a que en lo económico el PAN tiene una ideología liberal (no así en otras materias, donde suele ser conservador), Fox promovió un modelo de gestión similar al de su antecesor. En materia regulatoria, de acuerdo con Dacasa (2019), facilitó la creación de importantes organismos como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En materia de modernización administrativa, las tres iniciativas más importantes de Fox fueron el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (concebido en la novedosa Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República), una de cuyas estrategias era la administración por calidad, y la Agenda de Buen Gobierno, que proponía un gobierno honesto y transparente, un gobierno profesional, un gobierno de calidad, un gobierno digital, y un gobierno con mejora regulatoria, como sus principios (Sánchez 2009).

Felipe Calderón, abogado y el segundo presidente emanado del PAN, mantuvo el liberalismo económico como rasgo de su gobierno. En lo administrativo, como lo apunta Pardo (2015), los gobiernos del PAN tomaron como cimiento los preceptos de la NGP. Así, los programas más importantes de mejora administrativa que nacieron con Calderón fueron el decreto de austeridad, el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, el Presupuesto basado en resultados (PbR), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal 2008-2012. Además,

durante su administración se creó la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

Enrique Peña Nieto, abogado y administrador, tuvo un arranque de gobierno favorable, ya que fue capaz de firmar el Pacto por México con las fuerzas políticas más importantes y con ello impulsar reformas estructurales ambiciosas en materia educativa, electoral, energética y de telecomunicaciones. En el marco de esas reformas, dos instituciones fundamentales en materia de regulación recibieron el estatus de Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT, antes COFETEL).

También durante la gestión de Peña Nieto, el IFAI (que sería renombrado en 2015 como INAI-Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) y el CONEVAL recibieron el reconocimiento como OCA. A pesar de que el gobierno de Peña Nieto (que supuso el regreso del PRI al gobierno federal) impulsó acciones que sin duda tuvieron impactos positivos en la gestión pública en materia de eficacia y capacidad de regulación, desafortunadamente se vio envuelto en severos escándalos de corrupción (Cabrera et al. 2014; Lafuente 2017), los cuales mermaron sensiblemente el alcance de sus iniciativas.

Resulta un tanto paradójico que, siendo licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, durante lo que va del gobierno de Andrés Manuel López Obrador se presenten, a nivel global, los más bajos registros con relación a los índices de eficacia del gobierno y calidad regulatoria. Pero esta situación no es producto del azar, ya que en el gobierno de López Obrador se observa, junto a una excesiva centralización de poder en el presidente<sup>3</sup> (López y Jiménez 2021), un embate sistemático a diversas entidades estatales, lo que ha menoscabado su capacidad de gestión.

En materia de eficacia del gobierno, se vio antes que uno de sus criterios es la probabilidad de que la infraestructura para el transporte se interrumpa. Desafortunadamente, los cierres de carreteras y vías de ferrocarril son una constante hoy en día en México. Como lo explica Martínez (2021), un ejemplo de ello son los constantes bloqueos a las vías del tren en el estado

---

3. Arista y Badillo (2019) refieren que México experimenta en la actualidad un hiperpresidencialismo, donde el Ejecutivo aglutina competencias en detrimento de los demás poderes.

de Michoacán, que enlazan con el importante puerto de Lázaro Cárdenas, los cuales afectan a la economía regional y nacional. Por otra parte, el gobierno de López Obrador también ha tomado medidas inadecuadas como el control de precios del gas LP (Sánchez 2021), además de que mantiene una permanente confrontación con el sector empresarial del país (Graham 2020), lo cual merma significativamente la calidad en la regulación.

La acometida presidencial incluye de manera destacada a varios OCA (a los que López Obrador considera instancias fruto de la corrupción y del régimen neoliberal), algunos de ellos responsables de actividades de regulación (Sánchez 2021). En tal sentido, son conocidas las fricciones del actual representante del Poder Ejecutivo de México con los antiguos responsables de la Comisión Reguladora de Energía —CRE— (García 2019) y, de igual manera, sus intenciones de desaparecer los órganos reguladores en materia de competencia y energética, como la COFECE, el IFT, la propia CRE y la CNH (Nava y López 2021).

Pero, el presidente López Obrador ha pasado de las declaraciones a las acciones concretas. De manera que, en el marco del lanzamiento de una nueva reforma educativa, el 15 de mayo de 2019 decretó la extinción del INEE. De manera adicional, el 7 de enero de 2021 señaló que prepara una iniciativa con la intención de que el INAI y el IFT pierdan su estatus de OCA y formen parte del Poder Ejecutivo (Instituto Mexicano para la Competitividad —IMCO— 2021). Esto a pesar de que la corrupción y la falta de transparencia (Casar 2021), lo que debería justificar el respeto a la autonomía del INAI, son problemáticas que el actual gobierno federal no ha podido erradicar.

## Conclusiones

Una vez finalizado este trabajo, es posible afirmar que su objetivo se alcanzó ya que se presentó la posición absoluta y relativa de México con relación a los índices de eficacia del gobierno y calidad regulatoria en el último cuarto de siglo. De manera complementaria, se comentaron sucintamente algunas de las variables explicativas de esos resultados y se presentaron las características generales de las filosofías administrativas vinculadas a esos indicadores: gobernanza, gerencia pública y NGP.

En lo que respecta a la eficacia del gobierno, se observó que hasta 2015 el país presentaba puntuaciones y una posición relativa aceptables. Pero, a partir de 2018 se experimenta un marcado declive, agudizado en 2020. Lo anterior implica que México debe implementar programas y políticas públicas que mejoren el desempeño y cobertura de los servicios públicos esenciales, además de la calidad de la infraestructura social y en materia de comunicaciones y transportes, así como el orden público. En cuanto a la calidad regulatoria, también hasta 2015 (a excepción de un declive en 2009) el país tenía calificaciones y una ubicación relativa adecuadas. Pero, igualmente se presenta un drástico descenso desde 2018, que provocó que en 2020 México tuviera una posición desventajosa respecto al resto del mundo. En esta materia es prioritario establecer estrategias que faciliten la creación de nuevas empresas y propicien un ambiente de colaboración, no de confrontación, entre el Poder Ejecutivo y el sector privado.

De manera específica, es notorio que en los dos últimos gobiernos federales, con Peña Nieto y López Obrador en la presidencia, las notas de México en los indicadores examinados lo ubican en una situación preocupante. En el caso de Peña Nieto, a pesar de haber tenido un buen arranque y buenos puntajes a la mitad de su administración, los sonados actos de corrupción, en consonancia con lo apuntado por Latinobarómetro (2018), derrumbaron su proyecto de gobierno. En cuanto a López Obrador, sus registros, así sea de manera parcial, son negativos y reflejo de las malas decisiones que se han comentado antes. Su estilo de gobierno estatista y centralista, envuelto en pugnas con los OCA y el sector empresarial, y en donde sigue prevaleciendo la corrupción, ha colocado al país en su peor nivel de gestión pública de toda su historia.

Cabe resaltar que los puntajes de Peña Nieto y López Obrador guardan correspondencia con los bajos niveles de aprobación del gobierno en México según lo registrado también por la Corporación Latinobarómetro (2018). Por otra parte, dado que, en términos generales, los gobiernos de Calderón, Fox y en cierta forma el de Zedillo, muestran mejor desempeño, una hipótesis que se desprende de esta investigación es que un factor que define la obtención de mejores resultados en eficacia del gobierno y calidad regulatoria es la implementación de principios de gobernanza y de NGP. Ya se vio que tanto Zedillo, Fox y Calderón promovieron la doctrina neogercialista para el sector público, que es la vertiente administrativa asociada al liberalismo económico.

De acuerdo con lo anterior, la aplicación tanto de modelos de gobernanza, como de sus brazos ejecutores, que son las filosofías gerenciales, podría considerarse, bajo ciertas condiciones organizacionales y contextuales, una estrategia apropiada para depurar los aparatos de gobierno. Pero, además que estos modelos son meros instrumentos, su empleo no es suficiente. Como medida fundamental, tal como lo plantean los principios de la administración, figura la construcción de un servicio civil apegado a valores éticos, intolerante a actos de corrupción. Solo ese balance de eficacia y moralidad pública pueden conducir al gobierno a recuperar la legitimidad perdida. Las condiciones imperantes hoy en México, en materia social y económica, exigen empezar a buscar dicha ruta.

El principal aporte de esta investigación es resaltar la importancia de definir y medir la acción de gobierno a través de indicadores. Como lo menciona Molina (2017), hace más de un siglo que Lord Kelvin advirtió que lo que no se define no se puede medir, y lo que no se mide no se puede mejorar. En tal sentido, es necesario realizar otros trabajos que, por medio de la comparación de datos al interior de un país o de un grupo de naciones de la región, con los mismos y con otros indicadores, den continuidad a lo aquí presentado.

## Referencias

- Aguilar, Luis. 2007. "El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (39): 5-32.
- Arias, Luis. 2019. "La nueva gerencia pública en el Perú". *Gestión en el Tercer Milenio* 22 (43): 101-106. <https://doi.org/10.15381/gtm.v22i43.16960>.
- Arista, Lidia, y Diego Badillo. 2019. "Con López Obrador hay hiperpresidencialismo, pero no subordinación". *El Economista*, 10 de marzo. <https://bit.ly/3XdZn7v>.
- Cabrera, Rafael, Daniel Lizárraga, Irving Huerta y Sebastián Barragán. 2014. "La Casa Blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)". *Aristegui Noticias*, 9 de noviembre. <https://bit.ly/3iLgX3x>.
- Cabrero, Enrique. 1997. *Del administrador al gerente público*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo, Ernesto. 2004. "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto". En *De la administración pública a la gobernanza*, compilado por María del Carmen Pardo, 21-60. Ciudad de México: El Colegio de México.

- Casar, María Amparo. 2021. “¿Y la corrupción?”. *Excelsior*, 30 de junio. <https://bit.ly/3ZEDXIt>.
- Corporación Latinobarómetro. 2018. “Informe Latinobarómetro 2018”. Corporación Latinobarómetro. Accedido octubre de 2022. <https://bit.ly/3QLKCXc>.
- Dacasa, Eduardo. 2019. “La administración pública y el surgimiento de los organismos constitucionales Autónomos”. *Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle* 17 (33): 131-154. <https://bit.ly/3QFqm9B>.
- García, Karol. 2019. “Continúa pugna entre López Obrador y la CRE”. *El Economista*, 17 de febrero. <https://bit.ly/3H821Gk>.
- Graham, Dave. 2020. “Un fracaso anunciado: la pelea del presidente mexicano con empresarios se vuelve política”. *Reuters*, 19 de abril. <https://bit.ly/3Xi7QY4>.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. 2021. “Eliminar organismos autónomos como el INAI y el IFT implicaría un grave retroceso en materia de Derechos Humanos en México”. *IMCO*, 8 de enero. <https://bit.ly/3kiEnhj>.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2010. “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”. Working Paper 5430. *The World Bank*. Accedido octubre de 2022. <https://bit.ly/3QKSQyQ>.
- Kliksberg, Bernardo. 1989. *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lafuente, Javier. 2017. “La corrupción sacude de nuevo a Peña Nieto”. *El País*, 14 de agosto. <https://bit.ly/3H7WpvC>.
- Lynn, Laurence. 2004. “Reforma a la administración pública: tendencias y perspectivas”. En *De la administración pública a la gobernanza*, compilado por María del Carmen Pardo, 105-128. Ciudad de México: El Colegio de México.
- López, Antonio, y Horacio Jiménez. 2021. “Hay una concentración de poder, advierten expertos”. *El Universal*, 1 de septiembre. <https://bit.ly/3XvQ16P>.
- Lorenzo de Membiela, Juan. 2009. “Democracia, gobernanza y desarrollo sostenible en la nueva gerencia pública”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (34): 325-342.
- Martínez, María del Pilar. 2021. “Urge liberar vías del tren en Michoacán; daños económicos son incuantificables: STFRM”. *El Economista*, 2 de septiembre. <https://bit.ly/3w6DUkY>.
- Molina, Cristian. 2017. “Diseño de un modelo de Balanced Scorecard para la gerencia de operaciones de una mediana empresa de litografía en Cali”. Proyecto de grado, Universidad del Valle, Cali. <https://bit.ly/3HGcCnw>.
- Nava, Diana, y Zyanya López. 2021. “¿Puede el gobierno eliminar la autonomía a los reguladores? Así están blindados”. *Expansión*, 12 de enero. <https://bit.ly/3QKSXug>.
- Osborne, David, y Peter Plastrik. 1998. *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Pardo, María del Carmen. 2015. “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”. *Foro Internacional* 55 (1): 83-115. <https://doi.org/10.24201/fi.v55i1.2263>.

- Pardo, María del Carmen, y Ernesto Velasco. 2009. “La gerencia pública en América del Norte”. En *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, coordinado por María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco, 17-43. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Peters, Guy, y Jon Pierre. 2005. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo, 37-56. Madrid: INAP.
- Rainey, Hal. 1999. “Gerencia pública: desarrollos recientes y perspectivas actuales”. En *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, compilado por Naomi Lynn y Aaron Wildavsky, 221-255. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez, Edgar, y Jesús Ramírez. 2010. “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública”. En *Administración pública. Biblioteca básica de administración pública*, compilado por Enrique Cabrero, 60-108. Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del DF / Siglo XXI.
- Revesz, Bruno. 2006. “Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local”. Congreso internacional Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Cochabamba, Bolivia, 19-21 de septiembre. Accedido octubre de 2022. <https://bit.ly/3FBrAhD>.
- Sánchez, Hugo. 2021. “Ifetel/AMLO: Balance de una relación crítica del gobierno de la 4T con los órganos autónomos”. *El Cotidiano* (225): 112-119. <https://bit.ly/3w96wKp>.
- Sánchez, José. 2009. “La administración pública de Vicente Fox: del modelo estratégico de innovación gubernamental a la agenda de buen gobierno”. *Espacios Públicos* 12 (24): 8-31. <https://bit.ly/3IQp1L2>.
- Sánchez, Manuel. 2021. “El control de precios del gas LP”. *El Financiero*, 11 de agosto. <https://bit.ly/3iAwDH3>.
- Shand, David. 1996. “La nueva gestión pública: retos y temas de discusión en una perspectiva internacional”. *Revista de Administración Pública* (91): 77-88. <https://bit.ly/3ZB1F22>.
- Torres, Jaime. 2008. “Marco conceptual de la gerencia pública para América Latina”. *Cuadernos de Administración* 24 (39): 19-28. <https://doi.org/10.25100/cdea.v24i39.378>.
- . 2011. *Nueva gerencia pública en movimiento: el subsector portuario en México*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.
- . 2012. “Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública”. *Estudios Gerenciales* (28): 281-302. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2012.1489>.
- Worldwide Governance Indicators (WGI). 2021a. “Documentation”. Accedido octubre de 2023. <https://bit.ly/3Wf4VNu>.
- . 2021b. “Interactive Data Access”. Accedido octubre de 2023. <https://bit.ly/3kocVOY>.