

### **3.4 El modelo internacional para la formación del servicio público municipal.**

Aracely Parra Toledo

#### **Introducción**

El estudio de las redes entre el gobierno y la sociedad inicia, en una primera etapa, cuando el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, señala que la *efectividad de la gobernanza* (PNUD,1997), bajo el enfoque ético en el contexto de la administración pública, reorienta la distribución equitativa de los recursos dirigido al pobre, a la causa de la mujer, a la sustentabilidad del medioambiente, a la creación de oportunidades de empleo y otros medios de subsistencia, promoviendo y asegurando las nueve características: participación, responsabilidad social, consenso, efectividad y eficiencia, visión estratégica, equidad de género, Estado de derecho, transparencia y rendición de cuentas.

Con la necesaria intervención de la Sección de Terminología, Nomenclatura y Referencias, de la División de Documentación de la Asamblea General, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), acordó que en los documentos oficiales en idioma español se aplicara el término *gobernanza*, en la definición, la conceptualización y la dimensión normativa de las relaciones. Esta resolución fue adoptada por el Congreso de la Unión de México, como país miembro de la ONU.

La gobernanza como capacidad de solución de los problemas mediante la cooperación horizontal, la negociación y la coordinación, impulsaron la aparición de las redes públicas/privadas, y la migración de las ideas apoyadas en la tecnología de la comunicación, dando por resultado una evolución global, en la comprensión de nuevas categorías para la autorregulación social.

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

**(Compiladores)**

En el contexto de la investigación empírica sobre la gobernanza, resaltan nuevas aportaciones teóricas hechas a las diferentes ciencias sociales, como es la sociología, la jurídica, la economía, la política y en especial, la administración pública local. En cada una de estas aportaciones se reflejan las dos perspectivas analíticas dominantes, el gobierno y la sociedad, donde surge un nuevo objeto de estudio emergente de la administración de las redes en la nueva esfera pública, y una sociedad civil organizada y corresponsable.

Las redes de gobernanza como un sistema complejo, de la economía, la política, el derecho, la sociología, el urbanismo, en el contexto del desarrollo sustentable, tiene un nuevo interés de estudio de la administración pública de las redes en tres ámbitos, la legalidad, la funcionalidad y la legitimidad.

El modelo internacional para la formación del servidor público, señala la comprensión del enfoque de los sistemas complejos y las redes de la gobernanza, en particular, la formación del administrador público de los gobiernos locales para la gestión de calidad integral de sus procesos típicos, mediante la norma ISO 9001:2014, recomendada por el Comité de Expertos en Administración Pública de la Organización de las Naciones Unidas, mediante la Agenda 2030, para el logro de los Objetivos del Desarrollo Sustentable local.

## **I. La red de la gobernanza pública, sus características**

En la evolución de la gobernanza, los conceptos desarrollados bajo distintos enfoques son numerosos, por lo que centraremos la atención desde la perspectiva histórica, el análisis de que ha sido objeto de estudio de la ciencia económica, jurídica, social y administrativa, señalando, su naturaleza y sus características.

En colaboración con el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Red de Administración Pública de Naciones Unidas (UNPAN, por sus siglas en inglés), en el 2000, a través de la División para el Desarrollo de la Gestión de la

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Administración Pública (DPADM, por sus siglas en inglés), emprendió la campaña global para la reforma y mejora de los sistemas empleados en la administración pública, estableciendo las diez acciones para hacer efectiva la *buena gobernanza*, como son:

1. Comprender y apreciar la gobernanza para el desarrollo equitativo.
2. Superar la desconfianza entre los participantes y ganar el respeto mutuo.
3. Construir un consenso de principios, formalizar la asociación y asignar responsabilidad.
4. Planear el desarrollo y el progreso municipal.
5. Revisar el ingreso municipal y la movilización de recursos nuevos.
6. Revisar y actualizar los instrumentos de gestión para la gobernanza.
7. Ajustar los sistemas para obtener aptitudes, información y conocimiento básico.
8. Revisar procedimientos, legislación y corrección a medio camino.
9. Revisar constantemente el desempeño.
10. Mejorar la práctica de la gobernanza. (DPADM, 2000),

Para este nuevo modo de gobernar, se establecieron siete normas interdependientes que mutuamente se refuerzan y están orientadas a la sustentabilidad, la descentralización, la seguridad, la equidad, la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y en especial, al compromiso cívico de la ciudadanía.

El ámbito de acción de la gobernanza, se delimita a contextos específicos, un espacio local, municipal, una ciudad, que por la magnitud e intensidad de las redes entre gobierno y ciudadanos, con acciones y procesos específicos, como la *gobernanza urbana* del Programa HABITAT de la ONU, está vinculada al bienestar de los ciudadanos, para acceder a la vivienda, la seguridad de la tenencia de la propiedad, al agua potable, al saneamiento, al ambiente limpio, la salud, la educación, la nutrición, el empleo, la seguridad pública y la movilidad.

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

(Compiladores)

La investigación global sobre la gobernanza, como un proceso participativo, responsable, transparente, eficiente, incluyente, que respeta el estado de derecho, señala el reto para desarrollar y mantener la confianza de los ciudadanos en las instituciones de su gobierno, por medio de toda gestión pública de calidad, que dé garantía de una economía sostenible, una equidad social y una protección a los ecosistemas locales, a través de la infraestructura necesaria, los servicios públicos, y los sistemas sanitarios y de educación.

## **II. Las redes académicas de los sistemas complejos**

Actualmente, en las ciencias sociales existen corrientes de investigación para el manejo, el proceso y el análisis en las mismas bases de datos, no estructuradas, y consideradas como un *sistema complejo*. Este sistema es dinámico y se caracteriza como una serie de insumos, procesos, productos y resultados, utilizado para la comprensión de las organizaciones públicas, y las redes sociales. Los sistemas complejos, los podemos agrupar en dos subsistemas, el primero por su auto organización, el segundo, por su emergencia, a su vez, cada uno de ellos se subdivide en otros subsistemas, como se muestra en el cuadro siguiente.

**Cuadro 1. Algunos Sistemas Complejos**

 A circular network diagram representing complex systems. It consists of numerous small black dots connected by thin lines, forming a dense web-like structure that radiates from a central point.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Auto organizables:<ol style="list-style-type: none"><li>a) Teoría de sistemas: cibernetica, sistemas dinámicos, entropía</li><li>b) Patrones de formación: estructuras, fractales, geomorfología</li><li>c) Evolución y Adaptación: red neuronal, algoritmos genéticos, robótica</li></ol></li><li>2. Emergencia:<ol style="list-style-type: none"><li>a) Dinámica no lineal: población, caos, estabilidad, mapas interactivos</li><li>b) Teoría de juegos: colaboración-competencia, decisión racional</li><li>c) Comportamiento colectivo: dinámica social, transición, modelaje</li><li>d) Redes: teoría de gráficas, sociales, biológicas, de escala, adaptativas</li></ol></li></ol>
---	--

Elaboración propia.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Al respecto, la Universidad Nacional Autónoma de México creó en 1980, el Centro de la Complejidad (C3), donde se analizan los *sistemas complejos* de la salud pública, los ecosistemas, la biología, el urbanismo, el transporte, la lingüística y las redes sociales, entre otros interesantes sistemas. Un ejemplo de lo anterior es la investigación multidisciplinaria de la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad (UCCS), con un amplio y rico acervo científico de las fuentes de información directa local sobre agroalimentación, biodiversidad, sustentabilidad, cambio climático, elaboración de indicadores, y la plataforma georreferencial Observatorio Socioambiental (OSA), de los *nodos* de los Estados de Chiapas, Morelos y Oaxaca.

**Cuadro 2. El C3 UNAM**



Líneas de investigación de la Complejidad

- 1) Ecología y Medioambiente: IF-UNAM IE-UNAM
- 2) Inteligencia Computacional: ICN-UNAM
- 3) Social: IF-UNAM ICF-UNAM
- 4) Biología de Sistemas: IE-UNAM ICF-UNAM
- 5) Salud: ICN-UN

Elaboración propia.

En esta *red de investigación*, participan el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM, la Academia de Economía Política de la Facultad de Economía-UNAM, el Programa Interdisciplinario en Medio Ambiente con la Universidad Iberoamericana, el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, el Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos, con la Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT). Los datos de los sistemas complejos incluyen, además de los registros computados, no estructurados, una amplísima y variada fuente de información textual, visual y

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

(Compiladores)

gráfica, que por la conformación de cada una de ellas, requieren de un ambiente tecnológico de expertos.

### **A. *El estudio de los sistemas complejos de la administración pública***

La administración pública, la gestión pública, la gerencia pública, las políticas públicas tienen un vasto y rico contenido textual, que por décadas se han expresado a través de una bibliografía universal en congresos y foros, propiciando la creación de nuevos conceptos y categorías, que en las últimas tres décadas, han transformado la percepción de lo público de la administración en el espacio gubernamental.

La Red global de la Administración Pública de las Naciones Unidas (UNPAN, por sus siglas en inglés), de acuerdo al programa de Administración Pública y la Mejora de la Gestión, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DPADM, por sus siglas en inglés), señaló en el año 2000, que el modo de gobernar, ha pasado por las primeras tres etapas:

1<sup>a</sup> Etapa, 1990-1996, *Gestión pública*

Información pública, requisito para la gobernabilidad

2<sup>a</sup> Etapa, 1997-2006, *Gobierno electrónico*

Rendición de cuentas y transparencia en las transacciones

3<sup>a</sup> Etapa, 2007-2014, *Gobierno abierto*

Participación y colaboración con los ciudadanos.

La jerarquía burocrática, la discrecionalidad administrativa, y los mecanismos contractuales de la administración pública clásica, son obsoletos, por lo que deben ahora colocar al ciudadano en el centro de su referencia. La conceptualización de la gestión pública sigue apartándose del propósito anterior, no ha logrado un marco coherente de la Gestión Pública.

En 2007, Naciones Unidas estableció la Oficina de Apoyo a las Políticas y Programas del Centro de Gobernanza Local, para

## El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018

fortalecer la capacidad analítica y de aprendizaje en el ámbito de la gobernanza con las principales variables a considerar en la gobernanza local, el ciudadano, y el interés público. El interés común de los ciudadanos señaló, no son la agregación de intereses individuales según los funcionarios, o las preferencias del mercado, sino la propuesta de formuladores de las políticas y los servicios públicos locales.

La gobernanza tiene ciertas características que la distinguen, como son: los ciudadanos son interdependientes y plurales, sean de las organizaciones de la sociedad civil, o del gobierno, sean del orden federal, estatal, o municipal. Además, existen varios tipos de procesos e insumos, que intervienen en la toma de decisión, la implementación, el control y la evaluación de cada etapa de las políticas y la prestación de los servicios públicos.

Las redes interorganizacionales del sistema Naciones Unidas y sus respectivas jurisdicciones regionales, establecieron la gobernanza pública con transparencia y rendición de cuentas de los procesos, la confianza y los contratos relationales, son los mecanismos de la forma y función de la organización pública, y no sólo del dominio del gobierno.

### B. *Las redes de la función pública en un gobierno abierto*

En la era digital, las innovaciones en los sistemas de administración, orientados a resultados, han propiciado el desarrollo de las nuevas acciones, la evaluación de la efectividad, de los resultados en la administración pública, por los ciudadanos. Las nuevas regulaciones en este campo, son un modelo de la administración pública de redes, caracterizada por el intercambio de la información con enfoque colaborativo de la teoría de los sistemas complejos, las redes.

En 2011, varios profesores del Departamento de Administración Pública y Sociología de la Universidad Erasmus de Rotterdam, bajo el enfoque de la Teoría de la Complejidad (Meek, 2014), inició un proyecto internacional de investigación sobre la gestión de los

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

(Compiladores)

servicios públicos, en sus cinco categorías: límites, adaptación, decisión, planificación, y redes. La investigación se centra en la autoorganización de la comunidad y las iniciativas ciudadanas, para la regeneración urbana; utiliza la teoría de gobierno interactivo para analizar la interacción entre los ciudadanos, los profesionales y las instituciones políticas, y sus efectos sobre la legitimidad y el desempeño de la auto organización ciudadana. Resaltan los trabajos de los profesores:

- Koppenjan (2014) sobre problemas por los límites a la intervención institucional en los proyectos urbanos multijurisdiccional, en Rotterdam.
- Lasse Gerrits (2012) en la toma de decisiones, la implementación de la asociación público-privada y el resultado satisfactorio e insatisfactorio.
- Desarrollo de políticas (Richardson, 2009; Morcol 2012),
- Redes de gobierno gestor (Kickert, Klijn y Koppenjan 1997),
- Servicio público en los entornos públicos complejos (Meek 2010)
- Complejidad interdependiente en cuestiones administrativas (Meek 2014).

Por su parte la American Society for Public Administration (ASPA por sus siglas en inglés), también inició el estudio del Gobierno, bajo el enfoque de los Sistemas Complejos (GOCS, por sus siglas en inglés). El análisis de las relaciones interdependientes entre los participantes en un sistema de gobierno, muestran que la administración pública tiene una serie de conexiones dinámicas, como un sistema complejo de redes, en especial, al interactuar –el gobierno y los ciudadanos–, en la gestión de las políticas públicas.

En junio de 2013, El Departamento de Administración Pública de la Universidad La Verne y la ASPA, organizaron la conferencia COMPACT II *Retos para hacer trabajar la Administración Pública y la Teoría de la Complejidad*. Los temas y métodos de la complejidad analizados, fueron los siguientes:

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- a) *Gobernanza metropolitana*: planeación urbana usando modelos de sistemas dinámicos y metáforas para comprender la ciudad como un sistema complejo, y para recomendar una política metropolitana;
- b) *Gobernanza de ecosistemas complejos*: los conceptos de resiliencia, histéresis y adaptabilidad y la normatividad para acoplar el sistema social y ambiental;
- c) *Gobernanza e información*: la aplicación de los conceptos de emergencia y auto organización, de la teoría a la práctica;
- d) *Gobernanza económica*: desarrollar la comprensión de los temas económicos para los ciudadanos, empresarios y gobernantes;
- e) *Gobernanza cultural*: los efectos en el gobierno local, la cultura, tradiciones;
- f) Retos metodológicos: implicaciones en la teoría de la administración y la gestión pública.

**C. Las redes académicas de estudio de la gobernanza**

La gobernanza como objeto de estudio (Parra, 2016), está presente en numerosas universidades y centros de investigación en el mundo, en que sea el concepto, los enfoques, las características y desde luego, el método de investigación, se actualizan y difunden a través de numerosas redes de conocimiento, como un fenómeno social en expansión en los pasados quince años.

En el mundo académico, las nuevas líneas de investigación en red sobre la gobernanza, propició la creación de nuevas categorías, la identificación de una particular tipología, y un marco analítico que continúa en construcción. La primera *red de la gobernanza* del 2004 al 2008, conocida como CONNEX, estuvo integrada por 41 instituciones asociadas, de 23 países europeos y 170 investigadores, coordinados por el Centro Mannheim para la Investigación Social Europeo (MZES), de la Universidad de Mannheim, Alemania, dentro del 6º Programa Marco de la Unión Europea. Su propósito fue difundir al resto del mundo académico, el estado del conocimiento sobre los instrumentos de la democracia en la *gobernanza multinivel*.

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

(Compiladores)

En la actualidad, las principales redes académicas europeas sobre diferentes enfoques de la gobernanza son:

- Basel Institute on Governance, gobernanza *pública*
- European Expert Network on Culture (EENC), gobernanza *de la cultura*
- European Institute of Public Administration (EIPA), gobernanza *multinivel, Europea, TIC's, administración pública, de la ciencia, multinivel, sociedad civil*
- Institute of Governance (Edinburgh), gobernanza *multinivel*
- Instituto Complutense Ciencia de la Administración (ICCA), gobernanza *en servicios públicos, local, participación local*
- Instituto de Gobernanza y Dirección Pública IGDP–ESADE, gobernanza *mundial, economía, pública, democrática*
- Instituto investigaciones y debate sobre gobernanza (IRG), gobernanza *local*
- Robert Schuman Centre, gobernanza *Europea*
- Instituto Universitario Europeo, gobernanza *en Internet*
- Institute pour la Gouvernance, *teoría de la gobernanza.* (Parra, 2016)

La segunda red académica en importancia es la canadiense, con un enfoque hacia la *buena gobernanza*, entendida como mejores sistemas de administración pública, desde el 2008, veinticuatro investigadores han abordado el tema en distintos ámbitos como es el *urbano, el regional, el indígena, el económico y el multinivel*, en las siguientes instituciones: Center on Governance de la Universidad de Ottawa, Institute on Governance de la Universidad de Carleton, en Centro Western Social Science, y el Programa Regulatory on Governance.

En los Estados Unidos de Norte América, el Centro Ash para la *Gobernanza Democrática e Innovación*, de la Universidad de Harvard, sus investigadores analizan el tema de la gobernanza y la gobernanza *local*; al igual que investigadores de la Universidad de Boston.

La red Latina conformada por 25 investigadores, de Flacso-Ecuador analizan el tema *gobernanza urbana y participación;*

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

en Flacso-Uruguay, con *gobernanza y territorio*; la Universidad República Uruguay, con *gobernanza metropolitana*, y la Universidad de Argentina, con la *gobernanza sustentable del agua*.

Otra importante red académica de derecho administrativo global, su marco jurídico para los procesos eficientes, sean políticos, administrativos y de gestión, de los mecanismos, directrices y de herramientas para garantizar el cumplimiento de los acuerdos entre el gobierno y la sociedad, analiza el marco jurídico de la gobernanza (Parra, 2016), liderado por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, y las siguientes instituciones:

- Institut d' Estudis Internacionals, Barcelona,
- Universidad de Huelva, España
- Columbia Law School, Center on Global Legal Transformation,
- New York University, School of Law, Institute for International Law and Justice.

En México, el tema de la gobernanza y sus características también comienzan a ser analizadas y discutidas, a través de varios grupos de investigación, como son:

- UNAM (CISAN), gobernanza *internacional*
- UNAM (CRIM), gobernanza *ambiental*
- UNAM (ENTS), gobernanza *metropolitana*
- UNAM (FCPYS), gobernanza *seguridad nacional*
- UNAM FES Acatlán, gobernanza *municipal*
- UAM-Iztapalapa, gobernanza *ambiental*
- UAM-Unidad Lerma, gobernanza *electoral*
- Universidad Anáhuac Sur, gobernanza *microfinanciera* (PyMES)
- Universidad Autónoma de Nuevo León, gobernanza *ambiental*
- Universidad de Guadalajara, gobernanza en *desarrollo regional y migración*

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

(Compiladores)

- Benemérita U A de Puebla, gobernanza y ética
- Instituto Dr. José María Luis Mora, gobernanza en *redes de política pública*
- ITESSEM-EGAP, gobernanza y *participación ciudadana*

#### **D. La red de las autoridades en México**

Otra red de autoridades, es la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que a través de acuerdos, reuniones plenarias, a partir del año 2002, han establecido más de cincuenta comisiones para la solución de problemas comunes en materia de educación, salud, medioambiente, seguridad, alimentación, vivienda, entre otros, estableciendo un frente común ante las autoridades del gobierno federal, mediante pronunciamientos y posicionamientos.

En la pasada reunión del 29 de febrero del 2016, los gobernadores integrantes de esta red, se comprometieron a realizar un gobierno abierto y transparente, y en la reunión del 18 de noviembre de 2016, celebrada en Huatulco, México, se acordó crear el Consejo Nacional para el cumplimiento de los 230 indicadores de evaluación de la Agenda 2030 de los Objetivos del Desarrollo Sustentable del mandato de las Naciones Unidas.

Es importante resaltar el acuerdo en esta reunión, aún bajo el enfoque de la *nueva gestión pública* y no de gobernanza, sobre la agenda de Desarrollo Urbano y Vivienda, en que se integran a varias redes como son: el Consejo Nacional de Organismo Estatales de Vivienda, A.C., la Comisión Nacional de la Vivienda, el Instituto Estatal de Gestión Empresarial y Mejora Regulatoria. El propósito es rediseñar la organización de cada una de las unidades administrativas para mejorar su funcionamiento, mediante la revisión de las atribuciones, las facultades y las competencias, a fin de ser congruente la política local de la vivienda con uno de los Objetivos del Desarrollo Sustentable.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

### **E. Las redes de las autoridades municipales en México**

Las características de los participantes en las redes de gobernanza municipal son, la interdependencia de sus recursos, el sector social al que pertenecen, el marco de responsabilidad, y las relaciones entre autoridades administrativas y ciudadanos. Los nodos de esta red inter organizacional, como vínculos administrativos y sociales, sirven de conducto a través de los cuales fluyen los recursos de un nodo a otro, y son el mayor reto a describir y analizar. Las principales redes son:

Federación Nacional de Municipios de México, FENAMM

Conferencia Nacional de Municipios de México, CONAMM

Conferencia Anual de Municipios, CAM

Asociación Nacional de Alcaldes, ANAC

Asociación de Autoridades Locales de México, A.C., AALMAC

Congreso Nacional de Regidores de México, CONAREM

Las redes de las autoridades municipales analizan seis tipos de estructuras, como son:

- las relaciones intergubernamentales,
- las coaliciones de grupos de interés,
- la rendición de cuentas,
- el subsistema de regulación,
- los acuerdos de concesión, y
- las asociaciones público-privadas, con diversas configuraciones.

La Conferencia Nacional de Regidores de México (*CONAREM*) integrada por 2,800 de los casi 17,737 regidores que existen según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2013), y quienes buscan replantear la función que realizan, al considerar que el modelo institucional del cabildo mexicano, donde síndicos y regidores –con intereses opuestos–, enfrentan dos importantes problemas para su competencia:

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

(Compiladores)

- a) la falta de información, y
- b) la falta de su conocimiento profesional certificado y acreditado.

El regidor en las redes de gobernanza municipal, tiene dentro de sus funciones, además de la responsabilidad administrativa, el importante compromiso de asegurar la democracia participativa, como la retroalimentación a los ciudadanos, y posibilidad de generar estrategias y proyectos autofinanciables surgidos de la iniciativa ciudadana. A la Guía oficial para Regidores, es conveniente señalar, que aún falta la definición de las normas explícitas de ética pública, que permita evaluar su desempeño y los resultados la gestión pública que realizan.

La Red Alcaldes de México a través de su Guía de Mejor Gestión Pública, es un instrumento de apoyo a los mecanismos de colaboración entre instancias de gobierno y las opciones que ofrecen los servicios públicos de calidad por parte de las empresas privadas, como son:

- a) una mayor recaudación predial,
- b) soluciones integrales para almacenar, procesar y compartir meta datos, en dispositivos fijos y móviles,
- c) generar ahorros en la facturación de la electricidad y el agua,
- d) disminuir los costos de operación en insumos y almacenamiento,
- e) procesos sustentables en equipamiento urbano
- f) crédito accesible para la infraestructura básica de los servicios públicos.

## **F. Estudio de la gobernanza municipal**

Un grupo de profesores del Programa Político de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, consideró importante crear una red académica y aproximarse a un nuevo objeto de estudio, la gobernanza municipal. Con el Proyecto PAPIME 301914 titulado Gobernanza, administración y gestión pública: hacia

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

una nueva organización para la sustentabilidad, ha obtenido los tres primeros resultados.

El primero, ha sido la creación del Seminario sobre Gobernanza Municipal, dirigido a las autoridades de los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México, a los profesores y alumnos de la FES Acatlán en el desarrollo organizacional para la mejora de la calidad de la gestión pública, y a los ciudadanos interesados en participar en el seguimiento del desempeño y la evaluación de los resultados de los programas del gobierno municipal, a través de mesas redondas, presentación de libros, y conferencias sobre el método y los instrumentos del gobierno municipal. El análisis de los temas teóricos de la gobernanza, la discusión, el intercambio del conocimiento de expertos, y las experiencias de los servidores públicos, han propiciado redefinir las competencias, las habilidades, el liderazgo por una parte, y los modelos de participación ciudadana en la gobernanza municipal.

Un segundo resultado, de la investigación, en que los métodos y técnicas empleados ante la relativa información existente, y la complejidad de la estructura y organización de las relaciones sociedad y gobierno en el territorio municipal, muestran los actuales procesos de gestión pública, con una débil estructura, organización y mecanismos de coordinación para la participación ciudadana, como requisito para encaminarnos hacia la dimensión del desarrollo municipal sustentable (economía sostenible, equidad social y protección a los ecosistemas).

Un tercer resultado, ha sido la publicación de un libro dividido en dos partes, en la primera, se exponen los trabajos de investigación realizados por los profesores participantes en el Proyecto, y en una segunda parte presenta como herramienta para la reflexión y el análisis, los estudios de caso que reflejan las complejas relaciones gobierno y sociedad, resaltando los principales obstáculos y retos, a la gobernanza municipal.

Los temas tratados bajo un enfoque multidisciplinario, son complejos sobre la modernización de la administración pública

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

(Compiladores)

municipal, la racionalización y avance tecnológico para un desarrollo institucional vinculando la participación de la sociedad en las políticas públicas, en la reglamentación municipal; los retos para la construcción una función transversal de la gestión pública del desarrollo sustentable municipal, mediante un marco de indicadores y supervisión constante, la participación y corresponsabilidad ciudadana en la gobernanza democrática para la mejora los procesos digitales como un mecanismo de transformación social, donde sus integrantes se responsabilizan y organizan para mejorar sus condiciones de vida; la falta de mecanismos para una gobernanza económica, ante los retos financieros por el incremento de la deuda pública municipal; los sistemas de rendición de cuentas, transparencia y los mecanismos de acceso a la información pública, el mejoramiento de las aptitudes, actitudes, conocimientos, habilidades y valores, del recurso humano mediante la gestión pública; el Derecho Administrativo de la gobernanza global, los principios de orden constitucional e internacional, y la transformación del sistema jurídico mexicano como un esfuerzo para sistematizar el marco jurídico municipal; el enfoque historiográfico de gran valor para la comprensión de la gobernanza municipal mexicana que relata la participación ciudadana desde la época novohispana hasta la formación del municipio libre.

Una de las conclusiones para la reflexión y sugerencia, es continuar con la reforma al Artículo 115 Constitucional, al incluir la elección directa de los regidores y los síndicos, que las obras y los servicios públicos municipales sean determinados por un consejo ciudadano, conforme a una nueva organización basada en la gobernanza para el desarrollo sustentable municipal. Hoy, los municipios, están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación, planes de desarrollo urbano; crear y administrar de sus reservas territoriales; controlar y vigilar el uso del suelo; regularizar la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, con la expedición de los reglamentos y necesarios.

La descentralización, la redistribución de funciones del gobierno municipal, sus relaciones con la sociedad civil organizada para

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

una democracia participativa, y la evaluación de la calidad de los servicios públicos del gobierno municipal entregados a los ciudadanos, la gestión de calidad ISO18901:2014, continúa siendo un tema pendiente.

**G. Las redes de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México**

Las redes de opinión de la gestión pública en México, tiene como característica común la participación de la sociedad en la gestión para la solución de sus demandas, en comprobar el destino y el manejo de los ingresos públicos, en la aplicación del gasto público, en los negocios por la asociación público privada, en la concesión los de los bienes y los servicios públicos, entre otros.

El mayor reto está en la administración de las redes de gobernanza por su naturaleza democrática, es la diversidad de las organizaciones surgidas para la coordinación intersectorial e integral de las políticas públicas, y más aún, para evaluar el rendimiento del gobierno, por los servicios públicos ofrecidos, y por los fenómenos emergentes, aún por analizar.

En la configuración y la dinámica de las redes de gobernanza, se desarrollan sus herramientas analíticas para el estudio de la complejidad, y de manera incipiente para el estudio de las redes sociales, y la casi inexistencia sobre la administración pública de las redes, para crear un marco teórico.

Algunas redes en México, están constituidas por universidades e instituciones de educación superior como CIDE, COLMEX, ITAM, ITESM y UNAM, y centros de investigación como IMCO, México Evalúa, Causa Común, en donde sus académicos fijan metas para transformar al país, y coordinan la opinión de la **sociedad** civil, en su papel de evaluadora de los resultados de la actividad del sector gubernamental, así como para formular e implementar las políticas públicas, que propicien el desarrollo económico y social.

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

**(Compiladores)**

Las más de veinte mil Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) vigentes, registradas por el Instituto Nacional de Desarrollo Social INDESOL, de acuerdo a su clave única de registro (CLUNI), se agrupan por su constitución jurídica según la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en:

### **Cuadro 3. Categorías para la clasificación de las OSC**

Promoción	Apoyo	Fomento	Participación
-equidad de género	-alimentación popular		
-deporte	-ecosistemas		
-salud y sanidad	-equilibrio ecológico,	-economía popular	-protección civil
-desarrollo sustentable comunitario urbano y rural	-desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	-educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	-fortalecimiento del tejido social
-fortalecimiento de organizaciones	-defensa de los derechos humanos	-en acciones	-seguridad ciudadana
	-atención discapacitados		

Elaboración propia.

### **Cuadro 4. Número de OSC por actividad. Estado de Aguascalientes**

Actividad	REDES OSC
Asistencia social	62
Alimentación popular	34
Cívica	34
Asistencia jurídica	34
Desarrollo de los pueblos	22
Equidad de género	40
Asistencia a discapacitados	34
Desarrollo comunitario	51
Derechos humanos	57
Recursos naturales	30
Fomento educativo	95
Protección civil	3
Fortalecimiento del tejido social	27

Fuente: SIRFOSC.

Elaboración propia.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

El análisis de las bases de datos de las OSC, y al Sistema de Información del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (SIRFOSC), muestra la complejidad para determinar a qué red pertenece, qué actividad realiza, y en qué municipio. Tomando como ejemplo al Estado de Aguascalientes, se obtienen los siguientes datos de algunas OSC registradas y vigentes, que muestra la complejidad de las redes, en sólo dos registros, como se muestra a continuación:

**Cuadro 5. Dos registros del SIRFOSC**

<b>Registro 1</b> CLUNI: MCO95071101014	<b>Registro 2</b> CLUNI: CCD88110401012
Figura Jurídica: Asociación Civil Fecha de inscripción: 11/04/2005 Entidad Federativa: Aguascalientes Municipio: Jesús María Red Nacional del Refugio, A.C.: -Asistencia Jurídica -Equidad de género -Derechos Humanos -Atención a la salud -Fomento educativo	Figura Jurídica: Asociación Civil Fecha de inscripción: 02/05/2005 Entidad Federativa: Aguascalientes Municipio: Aguascalientes Red Mexicana Democracia y Sexualidad; -Equidad de Género -Derechos Humanos -Atención a la Salud -Fomento Educativo

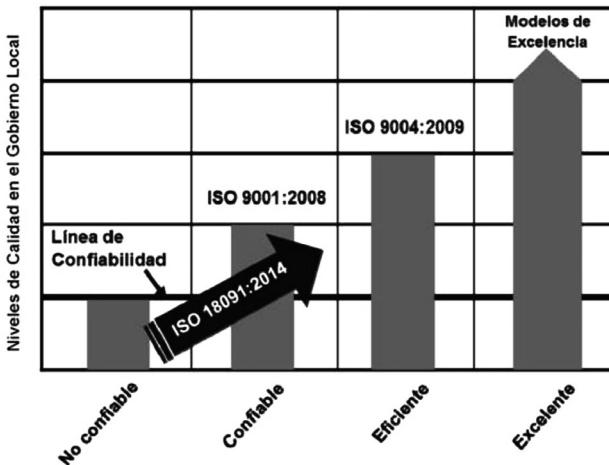
Fuente: SIRFOSC  
Elaboración propia

**H. La formación del servicio público municipal**

El Servicio Público de Naciones Unidas (UNPS, por sus siglas en inglés), desde 2003 estableció para la administración pública de los países miembros de las Naciones Unidas, las categorías, los criterios, los métodos, para dar seguimiento y evaluar los avances, a través del Observatorio Mundial de la Gobernanza.

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**  
**Christian M. Sánchez Jáuregui**  
(Compiladores)

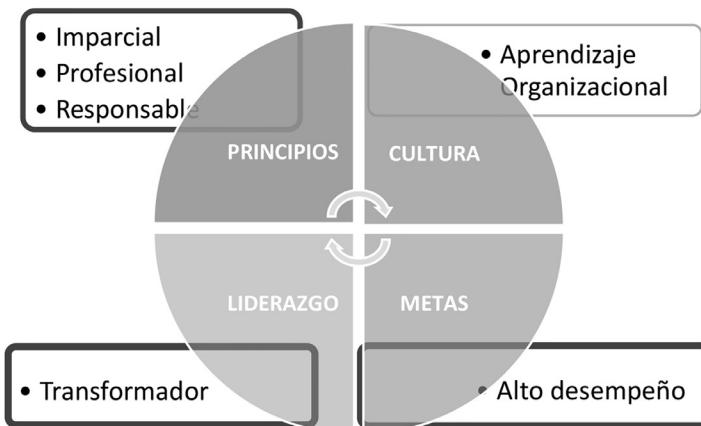
## Figura 1 Posicionamiento de la Norma ISO 18091



Fuente: ISO 18091:2014(es) en: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:18091:ed-1:v1:es>

En el 2014, se preparó la norma internacional ISO 9001:2014, para proporcionar las directrices a los gobiernos locales de la gestión de calidad integral sobre algunos de sus procesos típicos, y un modelo de diagnóstico, como guía para su implementación

## Figura 2. Competencias del Servidor Público en la Gobernanza



Fuente: División para Instituciones Públicas y Gobierno Digital  
Elaboración propia

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

**Figura 3. Competencias del Servidor Público en la Gobernanza**



Fuente: División para Instituciones Públicas y Gobierno Digital  
Elaboración propia

El estudio de los particulares problemas que surgen en la dimensión espacial y temporal, para la gestión de calidad del municipio mexicano, aún requiere de una investigación, y propuesta de implementación del modelo sugerido por el Centro Global del Servicio Público del PNUD.

El reto actual es el estudio de los sistemas complejos de las redes de la administración pública, sus procesos integrados y sus componentes en un espacio público integrado por los sistemas de autoridades de los gobiernos locales, los grupos empresariales, y las 21,289 organizaciones de la sociedad civil.

Las implicaciones en la educación y formación de los actuales y futuros administradores públicos, intensifica la necesidad de la investigación de la teoría y la práctica profesional sobre los medios de la implementación, y los mecanismos de seguimiento y evaluación –gobierno y sociedad, del paradigma de la gobernanza municipal, para cumplir con el mandato Naciones Unidas de Municipalizar los Objetivos del Desarrollo Sustentable, inscritos en diversos tratados internacionales de la Agenda de Desarrollo 2030.

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

(Compiladores)

La propuesta final es la creación de un sistema en red, de la gobernanza municipal, reconformando las actuales redes de la OSC, por cada uno de los 17 objetivos del desarrollo sustentable.

## Bibliografía

- ASPA y U. Laverne (2013) Conferencia *Los desafíos de la gestión pública y Teoría Complejidad del trabajo* (COMPACT II) celebrado en la Universidad de La Verne el 5 de junio - 8 de 2013. en: <http://faculty.laverne.edu/jmeek/papers/>
- CENTER ON GOVERNANCE, <http://socialsciences.uottawa.ca/governance/about>
- CORDIS (2007), “Governance in the European Union” en [https://cordis.europa.eu/news/rcn/112624\\_en.html](https://cordis.europa.eu/news/rcn/112624_en.html)
- Consejo Nacional de Gobernadores, Acuerdos en: [http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2016-11-18/7.\\_Privada\\_INFORME\\_2010-2016\\_comprimido\\_DUOTV\\_AGS.pdf](http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2016-11-18/7._Privada_INFORME_2010-2016_comprimido_DUOTV_AGS.pdf)
- Consejo Nacional de Gobernadores, Declaratorias en <http://www.conago.org.mx/reuniones/FB2/2016-02-29/index.html#13>
- Conferencia Nacional de Regidores de México, en: <https://www.facebook.com/CONAREMoficial/>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, en <http://www.unpan.org/DPADM>
- Guía de Mejor Gestión pública en: <http://www.alcaldesdemexico.com/sitio-guia-mejor-gestion-publica>
- Instituto de Física, UNAM (2016) “Perspectivas en sistemas complejos: los próximos 10 años”, en: <http://scifunam fisica.unam.mx/mir/psc2016/#sthash.ZRznbt4F.dpuf>
- INDESOL, Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Sistema de Información del Registro Federal de las OSC (SIRFOSC), en:
- <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idConte-nido=13y>

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la  
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- Koppenjan, F.M (2014) Para un análisis más amplio, consultar: <http://www.nwo.nl/onderzoek-en-resultaten/onderzoeksprojecten/i/27/9327.html>
- Lasse Gerrits (2012) Consultar el sitio de Researchgate: [https://www.researchgate.net/profile/Lasse\\_Gerrits](https://www.researchgate.net/profile/Lasse_Gerrits)
- Meek, Jack W. (2014). Complexity Theory and Administrative Learning: Adaptive Practices in Complex Governance Systems. **Emergence: Complexity and Organization.** Vol. 16(1): 1-6, en: <http://faculty.laverne.edu/>
- PADM (2015). Public Administration for Sustainable Development, en: <https://publicadministration.un.org/en/paforsustainabledevelopment>
- Parra, A (2016) Gobernanza, una nueva organización para el desarrollo municipal sustentable. FES Acatlán UNAM. ISBN 978-607-02-7686-6
- PNUD (1997) “Reconceptualizando la Gobernanza”, pág. 1. UN-HABITAT, ver <http://unhabitat.org/urban-themes/governance/>
- PASD (2015). Public Administration for Sustainable Development, en: <https://publicadministration.un.org/en/paforsustainabledevelopment>
- Sistema de Información del Registro Federal de las OSC (SIRFOSC), en: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=13y>
- UNPAN Red de Administración Pública de Naciones Unidas en: <http://www.unpan.org/> Los documentos se pueden consultar en la biblioteca de la UNPAN, *e-library. 1994-2016*, en: <https://publicadministration.un.org/publications/content/e-library.html>
- UNPD (2010) Building Bridges Between The State & The People: An Overview of UNDP's Recent and Current Interventions in Public Administration and Local Governance in Latin America & The Caribbean, en: *Local Governance\_UNPAN-2010\_FINAL WEB.pdf*
- UNPD, Oslo Governance Center, en: [http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/global-policy-centres/oslo\\_governance\\_centre.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/global-policy-centres/oslo_governance_centre.html)

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán**

**Christian M. Sánchez Jáuregui**

(Compiladores)

Cuadro 1. *Algunos Sistemas Complejos*

Cuadro 2. *El C3 UNAM*

Cuadro 3. *Categorías para la clasificación de las OSC*

Cuadro 4. *Número de OSC por actividad. Estado de Aguascalientes*

Cuadro 5. *Dos registros del SIRFOSC*

Figura 1 Posicionamiento de la Norma ISO 18091

Figura 2. Competencias del Servidor Público en la Gobernanza

Figura 3. Competencias del Servidor Público en la Gobernanza