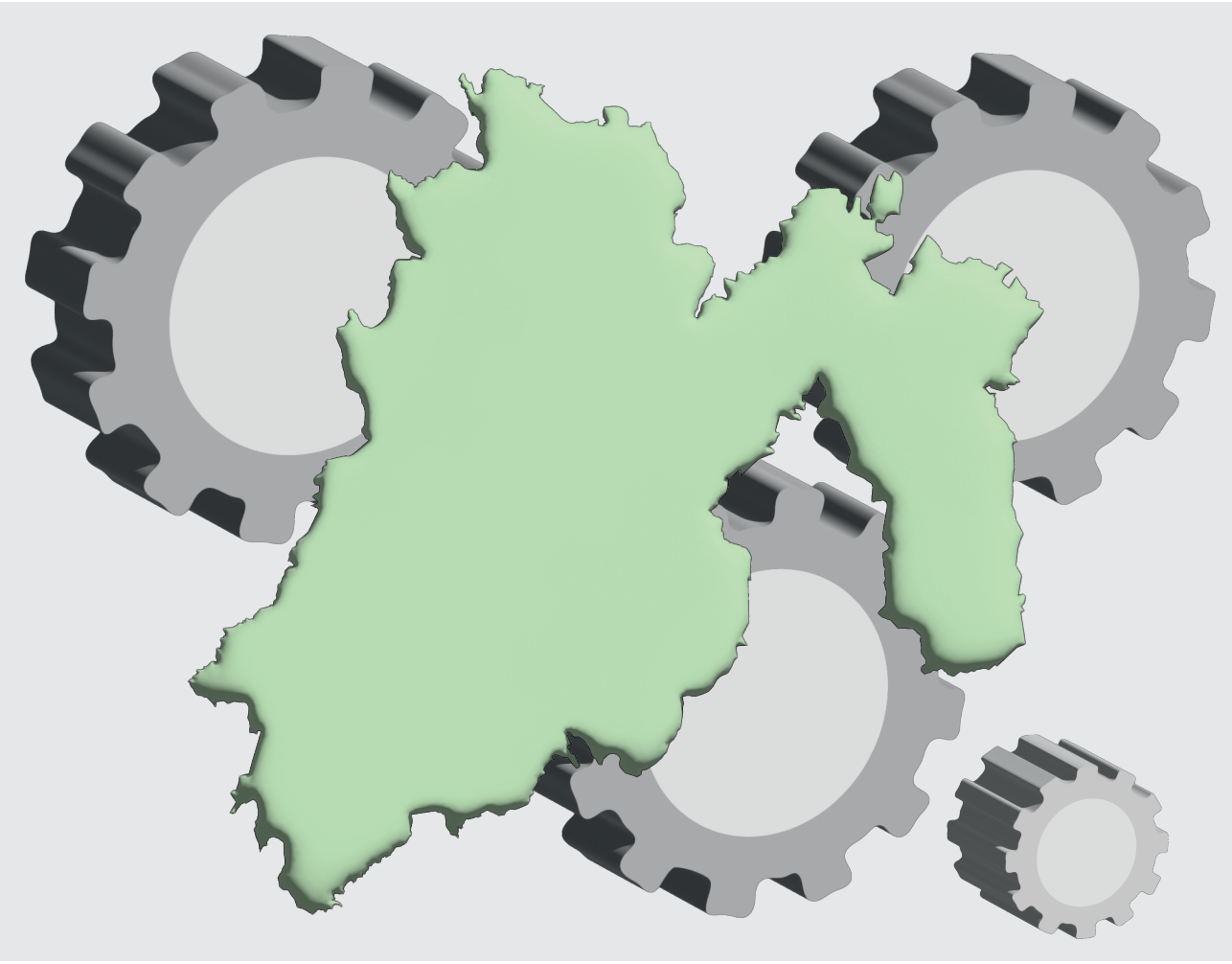
GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.

Modelo prospectivo estratégico del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios: Escenarios al 2030



Francisco Curiel Neri

Francisco Curiel Neri

Doctor en Alta Dirección por el Centro de Postgrados del Estado de México, tiene un máster en administración por el Colegio de Estudios de Posgrado de la Ciudad de México y es graduado en Administración por la Universidad Autónoma del Estado de México, UAEMéx.

Diplomado en Prospectiva con Especialidad en Gestión Estratégica para la toma de decisiones por el World Future Studies Federation, Nodo México; en Análisis y Prospectiva Política por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, México; y en Técnica Hacendaria por el Tecnológico de Monterrey, Campus Toluca.

Se ha desempeñado profesionalmente en la administración pública en cargos de nivel medio y directivos relacionados con la investigación y profesionalización en materia hacendaria.

Es autor de varias publicaciones técnicas y de investigación del Instituto Hacendario del Estado de México; además de haber realizado contribuciones en la revista *Molino del Rey* del Estado Mayor Presidencial (2015-2016).

En labor docente participa en la instrucción de educación de posgrado a nivel maestría y doctorado en el Centro de Posgrados del Estado de México (2015 a la fecha).

Modelo prospectivo estratégico del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios: Escenarios al 2030

Francisco Curiel Neri

Modelo prospectivo estratégico del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios: Escenarios al 2030

Primera edición, 2022.

Instituto Hacendario del Estado de México, “Centro José María Morelos y Pavón”, sede del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios.

Calle Federalismo núm. 103, Santiago Tlaxomulco, C. P. 50280, Toluca, Estado de México. Teléfono: 722 236 05 40.

Investigador: Francisco Curiel Neri.

Número de Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal:
CE: 207 / F / 126 / 22
ISBN: 978-607-59304-3-5
Impreso en México.

El contenido de la investigación es responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coincide con el punto de vista del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM). Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida mediante ningún sistema o método electrónico o mecánico (incluyendo el fotocopiado, la grabación o cualquier sistema de recuperación y almacenamiento de información) sin consentimiento por escrito del IHAEM.

Modelo prospectivo estratégico del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios: Escenarios al 2030

Francisco Curiel Neri

DIRECTORIO

CONSEJO DIRECTIVO
Secretario de Finanzas y
Presidente del Consejo Directivo
del Instituto Hacendario del
Estado de México

SUBCOMITÉ EDITORIAL

Felipe J. Serrano Llarena
PRESIDENTE

Joaquín R. Iracheta Cenecorta
SECRETARIO TÉCNICO

Laura Marina Hernández Moreno
Francisco Emmanuel López Barrera
Erick Sevilla López
Ricardo Peña Rosales
Miguel Benjamín Contreras García
VOCALES

Carla Patricia Colín Romero
COORDINACIÓN EDITORIAL

Edissa Beatriz Vázquez Casas
EDICIÓN Y DISEÑO

Autorización del Consejo Editorial
de la Administración Pública Estatal:
CE: 207 / F / 126 / 22

Consejo Editorial de la
Administración Pública Estatal
REVISIÓN EDITORIAL

ISBN: 978-607-59304-3-5

Diseño de portada
IHAEM

Índice

	Pág.
Introducción	13
Capítulo I	
Gestión institucional con visión de desarrollo sostenible del sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios	19
1.1. Modelo estratégico institucional	23
1.2. Objetivos estratégicos institucionales	24
1.2.1. Vertiente de gestión interna	24
1.2.1.1. Vinculación interinstitucional	24
1.2.1.2. Normas y procedimientos	25
1.2.1.3. Profesionalización	26
1.2.1.4. Estudios hacendarios y asistencia técnica	27
1.2.2. Vertiente de gestión interinstitucional	28
1.2.2.1. Propuestas legislativas unificadas de ley sujetas a aprobación de la legislatura local	28
1.2.2.2. Modelo de certificación de competencias laborales de servidores públicos hacendarios	29
1.2.2.3. Comité de gestión por competencias de la administración pública del Estado de México	32
1.2.2.4. Educación de postgrado en hacienda pública	32
1.2.2.5. Sistema de evaluación de la mejora continua y esfuerzo hacendario municipal	33
1.2.2.6. Vinculación y alianzas estratégicas	34
1.3. Agenda del desarrollo sostenible	35
1.4. Agenda estatal con visión hacendaria de desarrollo sostenible	35
1.5. Agenda hacendaria institucional con visión de desarrollo sostenible	36
1.6. Objetivos Institucionales que aportan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023	37
1.6.1. Vinculación interinstitucional	37
1.6.2. Actualización coordinada del marco jurídico hacendario	38
1.6.3. Profesionalización y capacitación hacendaria	39
1.6.4. Generación y difusión de información, estudios y proyectos	40
1.7. Funcionalidad hacendaria institucional con visión de desarrollo sostenible	42

Capítulo II
Avances y resultados de la gestión sostenible institucional hacendaria al 2020 43

2.1. Ámbito de aplicación de la gestión estratégica hacendaria al 2020 45
2.2. Beneficiarios de la actividad hacendaria institucional en el Estado de México 45
2.3 Clasificación organizacional de las Áreas Administrativas de la administración pública municipal en el Estado de México 46
2.4. Áreas Administrativas públicas municipales soporte del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México 48
2.5. Población objetivo del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios y de la actividad hacendaria institucional 50
2.6. Avances y resultados en la gestión estratégica sostenible de la actividad hacendaria institucional 51
2.6.1. Vinculación interinstitucional 52
2.6.2. Normas y procedimientos 53
2.6.3. Profesionalización 55
2.6.4. Estudios hacendarios y asistencia técnica 56

Capítulo III
Generalidades de la planeación prospectiva: Elementos base 59

3.1. Prospectiva 61
3.1.1. Conceptualización 61
3.1.2. Elementos base 62
3.2. La prospectiva en el proceso de planeación 62
3.3. Planeación prospectiva 64
3.3.1. Elementos base 64
3.4. Proceso de la planeación prospectiva 65
3.5. Modelo normativo o prospectivo utilizado en planeación 66
3.5.1. Proceso de planeación prospectiva: Miklos 66
3.5.2. Proceso de planeación prospectiva: Sachs 67
3.5.3. Modelo de prospectiva estratégica: Godet 69
3.5.4. Modelo de prospectiva estratégica: Ackoff 71
3.5.5. Modelo de prospectiva estratégica: Ozbekhan 71
3.6. Tendencias y eventos inesperados 73
3.6.1. Análisis de tendencias 73
3.6.2. Las débiles señales (weak signals, WE) y eventos inesperados (wild cards, WI) 73
3.6.3. Eventos portadores de futuro 75
3.7. Métodos de prospectiva 75

3.8. Escenarios 78
3.8.1. Descripción de escenarios 78
3.8.2. Elaboración de escenarios 78
3.9. Análisis FODA Prospectivo 79
3.9.1. El FODA y la descripción de escenarios 79
3.10. Prospectiva en las políticas públicas 79

Capítulo IV
Análisis Prospectivo: Fases prácticas de las variables del desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal que opera el sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios al 2030 83

4.1. Descripción Densa: Determinación de elementos clave del sistema y/o prioridades por atender 85
4.2. Identificación de tendencias y eventos inesperados (WEWI) 92
4.3. Identificación de los actores protagónicos y los demás actores involucrados 93
4.4. Red de actores 94
4.5. Explorar potencial para el cambio 95
4.6. Escenarios futuros alternativos 96
4.7. Escenario plausible 97
4.8. Escenario catastrófico 97
4.9. Estrategia, objetivo estratégico, líneas de acción, programas, metas, acciones concretas, acciones inmediatas (desde el presente) 98

Capítulo V
Método semicuantitativo para el estudio prospectivo de las variables del desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal que opera el sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios al 2030 101

5.1. Selección de elementos 110
5.2. Ejes de Schwartz 110
5.3. Identificación de variables 112
5.4. Estado ideal/futuro deseado 113
5.5. Descripción de escenarios 115
5.6. Consulta delphi: escenarios 118
5.7. Análisis estructural: matriz de impacto cruzado 121

5.8. Análisis FODA Prospectivo 124

5.9. Posición estratégica 127

Reflexiones, resultados y propuestas 129

Glosario 147

Mesografía 151

Anexos 159

Índice de figuras

Núm.	Título	Pág.
1	Contraste de enfoques metodológicos: Planeación Tradicional y Planeación Prospectiva	63
2	Modelo del paradigma de planeación prospectiva de Miklos	67
3	Proceso de planeación prospectiva: Sachs	68
4	Etapas de la metodología prospectiva	69
5	Modelo de prospectiva estratégica de Michel Godet: Integración de los enfoques de prospectiva y estratégica	70
6	Modelo de prospectiva estratégica de Ackoff	71
7	Modelo de prospectiva normativa de Ozbekhan	72
8	Procedimiento de selección de los métodos en el análisis prospectivo	77
9	Interrelación de variables en el desarrollo institucional y finanzas públicas para la prestación de servicios públicos municipales	90
10	Red de actores involucrados en el desarrollo institucional y finanzas públicas para la prestación de servicios públicos municipales	94
11	Definición del escenario plausible (agrupa semejanzas y contrasta diferencias) del Desarrollo institucional y finanzas públicas sólidas para la prestación de servicios públicos municipales	97
12	Eje del desarrollo de la capacidad institucional y capacidad financiera	111

Índice de cuadros

Núm.	Título	Pág.
1	Evolución del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios y Antecedentes institucionales y organizacionales, 2000-2020	21
2	Elementos del Modelo Estratégico Institucional	23
3	NICL, Cargos y funciones de la administración pública municipal obligados a certificarse	30
4	Aportación de la vinculación interinstitucional al PDEM	37
5	Aportación de la vinculación interinstitucional a los ODS	38
6	Aportación de la actualización coordinada del marco jurídico hacendario al PDEM	38
7	Aportación de la actualización coordinada del marco jurídico hacendario a los ODS	39
8	Aportación de la profesionalización y capacitación hacendaria al PDEM	39
9	Aportación de la profesionalización y capacitación hacendaria a los ODS	40
10	Aportación de la generación y difusión de información, estudios y proyectos al PDEM	41
11	Aportación de la generación y difusión de información, estudios y proyectos a los ODS	41
12	Avances y resultados en materia de vinculación interinstitucional, 2000-2020	52
13	Avances y resultados en materia de normas y procedimientos, 2000-2020	53
14	Avances y resultados en materia de Profesionalización, 2000-2020	55
15	Avances y resultados en materia de estudios hacendarios y asistencia técnica, 2000-2020	56
16	Elementos base de la prospectiva	62
17	Tipos de Wild Cards	74
18	Métodos cualitativos, semicuantitativos y cuantitativos	76
19	Características generales de los métodos cuantitativos y cualitativos	76
20	Descripción de escenarios en el FODA prospectivo	79
21	Actores que intervienen con el desarrollo sostenible	88
22	Identificación de la problemática y necesidades comunes de gobiernos municipales del Estado de México en la prestación de servicios públicos	89
23	Consecuencias identificadas del planteamiento en el desarrollo institucional y finanzas públicas para la prestación de servicios públicos municipales	91
24	Tendencias y eventos inesperados en el desarrollo institucional y finanzas públicas para la prestación de servicios públicos municipales	92

25	Actores involucrados en el desarrollo institucional y finanzas públicas para la prestación de servicios públicos municipales	93
26	Indicios potenciales de cambio en materia de desarrollo institucional y finanzas públicas sólidas para la prestación de servicios públicos municipales	95
27	Análisis de implicaciones políticas por escenario futuro alternativo del desarrollo institucional y finanzas públicas sólidas para la prestación de servicios públicos municipales	96
28	Definición (actual- presente) de las líneas estratégicas del escenario probable: Promover la visión de desarrollo municipal, concentración en la gobernabilidad y prestación de servicios eficiente	98
29	Definición (actual- presente) de las Líneas estratégicas del escenario probable: Nuevas atribuciones directas al municipio	99
30	Definición (actual- presente) de las líneas estratégicas del escenario plausible: Fomento a la generación de conocimiento teórico práctico para crear y sensibilizar la adopción de la Administración de ciudades	99
31	Definición (actual- presente) de las líneas estratégicas del escenario deseable: Fomento a la construcción del nuevo municipio, fortaleciendo sus funciones, responsabilidades y presupuesto para la generación de desarrollo	100
32	Propuesta institucional para el desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal	105
33	Ejes y líneas de acción estratégica institucional para el desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal	106
34	Variables y componentes de estudio de Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional y Eje 2. Finanzas públicas	113
35	Situación idealizada o deseada para las variables del objeto de transformación: Visión al 2030-2050	114
36	Situación de las variables por escenarios del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional	115
37	Situación de las variables por escenarios del Eje 2. Finanzas públicas	117
38	Consulta a las variables por escenarios del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional	119
39	Consulta a las variables por escenarios del Eje 2. Finanzas públicas	119
40	Consulta respecto a eventos específicos posibles de que ocurran en el futuro relacionados a las variables y ejes	120
41	Consulta respecto al comportamiento y/o tendencia de eventos específicos posibles de que ocurran en el futuro relacionados a las variables y ejes	120
42	Matriz de impacto cruzado e interrelación en las variables del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional	121

43	Impacto de influencia y dependencia de las variables del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional	122
44	Matriz de impacto cruzado e interrelación en las variables del Eje 2. Finanzas públicas	122
45	Impacto de influencia y dependencia de las variables del Eje 2. Finanzas públicas	123
46	Identificación de variables clave, dinámica y dependencia del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional	123
47	Identificación de variables clave, dinámica y dependencia del Eje 2. Finanzas públicas	124
48	Análisis FODA prospectivo del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional	124
49	Resultado cuantitativo, evaluación prospectiva y enfoque estratégico del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional	125
50	Análisis FODA prospectivo del Eje 2. Finanzas públicas	126
51	Resultado cuantitativo, evaluación prospectiva y Enfoque Estratégico del Eje 2. Finanzas públicas	126
52	Descripción de escenarios del FODA prospectivo, Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional	144
53	Descripción de escenarios del FODA prospectivo, Eje 2. Finanzas públicas	144

Índice de tablas

Núm.	Título	Pág.
1	32 (Área Administrativa) Instituciones de las administraciones públicas municipales por tipo de función y porcentaje de SPM estimados, a nivel nacional, 2015	47

Índice de gráficas

Núm.	Título	Pág.
1	Sistema de Información Estadística de Calificación Hacendaria para evaluar el esfuerzo hacendario de los municipios del Estado de México	34
2	Población del Estado de México2000 -2020 y Proyección al 2025-2030	45
3	15 Áreas administrativas y % de SPM relacionados con la HPM que atiende el IHAEM	48

4	15 Áreas Administrativas afines a la hacienda pública en relación al % de distribución de unidades administrativas y % de la plantilla estimada de SPM	49
5	24 acciones sustantivas del Programa Presupuestario Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal 2021 que atienden 15 Áreas Administrativas afines a la hacienda pública	50
6	Posición estratégica en plano del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional y Eje 2. Finanzas públicas	127

Índice de anexos

Núm.	Título	Pág.
1	Ruta (prospectiva) futuro-presente: Fase normativa (1)	161
2	Ruta (prospectiva) futuro-presente: Fase definicional (2)	161
3	Ruta (prospectiva) futuro-presente: Fase de confrontación estratégica y factibilidad (3)	162
4	Ruta (prospectiva) futuro-presente: Fase de determinación estratégica y factibilidad (4)	162
5	Proceso de reforma constitucional en el desarrollo institucional y finanzas públicas para la prestación de servicios públicos municipales	163
6	Gasto federalizado 2021, factores que inciden en la situación densa en Gobiernos Locales	164
7	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, concentración de los recursos de la inversión física	166
8	Indicadores e Índice de Capacidad Institucional para la Gestión Financiera	167
9	Clasificación de las variables de acuerdo a su motricidad y dependencia	167
10	Criterios de la calificación prospectiva	168
11	Situación del futuro con base en el FODA	168
12	Descripción de escenarios en el FODA prospectivo	168

Introducción

El escenario internacional con características donde la complejidad entreteje la incertidumbre de manera más densa, donde la velocidad de los cambios y los eventos inesperados se vuelven cada vez más frecuentes, resulta decisivo contar con visiones de futuro que permitan tomar las previsiones necesarias, estar alertas y preparados para lo que vendrá[1].

La vorágine compleja, constante y cambiante, instaura la premisa de visión global y enfoque local, dando un espacio clave a la planeación prospectiva estratégica, que es cada vez más necesario su uso como método orientativo de acciones futuras mediante la construcción de escenarios.

El eje toral de la planeación, se erige como el instrumento prospectivo con visión hacia el futuro, en el que se concentran las bases orientativas para la elaboración de los planes y programas que aporte en el cumplimiento de los objetivos de planeación del desarrollo y a los objetivos de desarrollo sostenible contenidos en la Agenda 2030, incluyendo la identificación y determinación de acciones futuras institucionales que coadyuven en la consecuciones de los fines del Estado, y de los entes públicos que lo conforman.

Así, la identificación del municipio como objeto de estudio y transformación, parte del análisis de la gestión institucional del capítulo hacendario en el Estado de México realizado por el órgano operador y del conocimiento del impacto logrado en el proceso de fortalecimiento de las haciendas públicas y desarrollo de las capacidades institucionales del municipio durante las dos últimas décadas; lo que faculta de origen, observar las variables naturales que conforman dichos elementos y como premisa de investigación principal, se emprenden tareas metodológicas para conformar el mapa estratégico para conocer los actores, la movilidad y dependencia de las variables que lo conforman y su impacto en el sistema, además de construir escenarios que orienten la toma de decisiones que coadyuven en la consolidación del Sistema de Coordinación Hacendaria de la entidad con sus municipios hacia el 2030, a través de la planeación prospectiva estratégica.

Por ello, se hace necesario gestar acciones clave para consolidar el sistema, y particularmente del órgano que lo opera, siendo este quien habrá de mantener y emprender acciones prospectivas estratégicas para la mejora continua de la hacienda con base en la identificación de escenarios, los cuales darán soporte en la toma de decisiones desde el presente bajo un enfoque normativo, por tanto, constituye un elemento disruptivo y orientativo del futuro accionar.

Ante esta iniciativa, la investigación pretende contribuir con una metodología prospectiva que construye escenarios alternativos al 2030 concernientes al municipio, los cuales sugieren emprender la gestión estratégica sostenible institucional para la consolidación de la capacidad institucional y financiera de los gobiernos municipales mexiquenses.

1 Baena, 2016:184.

En este contexto, el Instituto Hacendario dada su naturaleza y objeto de creación, es la institución que apoya a las autoridades municipales en estas finalidades, mediante la operación de la coordinación hacendaria, y materialmente acciona 24 estrategias institucionales, a través del programa presupuestario Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal, instaurado en el Eje transversal Gobierno Capaz y Responsable y, la Estrategia 5.9 del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, mismo que se alinea a la Agenda 2030 donde se establece el marco de referencia para coadyuvar en el logro de un desarrollo sostenible y equitativo.

Dada la trascendencia e impacto de la actividad estratégica del operador del sistema, la investigación reseña el impacto de la gestión estratégica sostenible institucional de dos décadas de actuación y generar escenarios alternativos acerca del municipio, para que el propio órgano operador, diseñe estrategias y líneas de acción para el presente y futuro fortalecimiento del municipio mexiquense al 2030.

Con base en lo descrito, la deliberación enmarca la hipótesis de que el factor sustancial que coadyuva al mejoramiento continuo de las capacidades institucionales de los municipios y en consecuencia alcancen un mejor desempeño financiero, se ubica en la eficiente operación y desarrollo continuo del modelo institucional[2] del sistema de coordinación hacendaria del Estado con los municipios en el que interviene a través de su práctica institucional, su órgano operador; por ello, la cuestión estratégica surge de una interrogante ¿Cuánto tiempo se pude seguir manejando hacia adelante, mirando el espejo retrovisor?, sin darse cuenta que el parabrisas es más grande que el retrovisor, porque el camino hacia adelante es más importante que el que se deja atrás[3], así los escenarios prospectivos estratégicos alternativos del objeto de transformación, el municipio, se erigen como la herramienta potencial que aporta y apoya en determinar estrategias institucionales sostenibles y mejorar la toma de decisiones hacia el 2030.

Es útil señalar que el documento justifica su realización, en virtud de que tiene como propósito identificar la relevancia y aporte institucional de un Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado con sus Municipios para el fortalecimiento hacendario[4], competencia

2 En la operación institucional de gestión interna, y en la coordinación interinstitucional con el sector y en los dos ámbitos de competencia de gobierno.

3 Baena, 2016:14.

4 En el ámbito federal es coordinar el sistema fiscal del Estado con los de los Municipios, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y estatales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento, en H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXII Legislatura, Ley de Coordinación Fiscal, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, México, Última reforma publicada DOF 09-12-2013, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm, 3-03-2014. La hacienda pública municipal tiene garantizada su independencia en el artículo 115 de la Constitución Federal que dice "Los municipios administrarán libremente su hacienda…" En el ámbito estatal (Estado de México) tiene por objeto I. Regular el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios; II. Establecer las bases de cálculo para la distribución a los municipios de los ingresos derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria; III. Distribuir entre los municipios los ingresos derivados de la Coordinación Hacendaria; IV. Establecer las bases de colaboración administrativa; y V. Establecer las normas de organización y funcionamiento del Instituto Hacendario del Estado de México, en Código Financiero del Estado de México y Municipios, Artículo 217, Gaceta del Gobierno, No. 1, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 1-01-2014, en http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig007.pdf, 11-02-2014.

de los gobiernos locales, actores participantes, y particularmente en el aporte institucional para el desarrollo de las capacidades institucionales y financieras de los municipios ante el 2030, basado en la construcción de escenarios.

La utilidad del documento se basa en el valor agregado que presenta la construcción de escenario futuros del objeto de transformación -el municipio- que aporte en el diseño del mapa estratégico institucional que opere y procure la consolidación de la coordinación hacendaria, además de coadyuvar técnicamente en el desarrollo de las capacidades institucionales (más allá de lo constitucionalmente descrito) y alcance finanzas sanas, de acuerdo a las condiciones actuales y en previsión de futuras situaciones que se avecina como génesis próximas, apuntando a la mejora de la participación de quienes intervienen, del servicio que presta y de que tiene la responsabilidad de prestarlo.

Los aportes y beneficiarios de los efectos cognitivos obtenidos de la investigación, se identifican como principales el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Sistemas de Coordinación Hacendaria Estatales o Similares, organismos técnicos fiscales y hacendarios, entidades federativas, municipios, servidores públicos hacendarios y sociedad civil, mediante la mejora incremental del modelo de atención institucional del sistema de coordinación hacendaria al municipio basado en escenarios futuros alternativos al 2030, donde se identifica su posición estrategia y las variables clave que le proveen movilidad y dependencia.

El alcance y proyección social que provee la investigación permea al menos dos ámbitos de gobierno, particularmente con proyección a ser interpretado y diseñado con la participación disruptiva del ente operador del sistema de coordinación hacendaria de la entidad federativa mexiquense y la activa intervención de los municipios que lo integran.

El valor teórico y aporte de conocimiento se cifra en la generación de escenarios futuros alternativos del municipio al 2030 que le permite al sistema estatal de coordinación con sus municipios, aportar en la consolidación de la función hacendaria y de la gestión sostenible de la institución que la opera como enfoque de actuación para el mejoramiento de las capacidades institucional y financiera de los gobiernos locales, a partir de la posición estratégica del objeto de estudio y transformación, el municipio.

La implicación práctica ayuda a resolver problemas reales para la generación, aplicabilidad y mejoramiento en la operación del sistema de coordinación hacendaria en el horizonte de actuación de la próxima década, y en consecuencia prevé la conformación de estrategias institucionales futuras que aporten en el incremento en las capacidades institucionales y la competitividad de los gobiernos locales y de los servidores públicos, además de incrementar la calidad y prestación de servicios públicos, que procuran el desarrollo.

El documento tiene como objetivo primario, analizar la estrategia sostenible y avances institucionales del operador del sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios a dos décadas de operación como un mecanismo soporte para elaborar

escenarios prospectivos estratégicos alternativos al 2030 y realizar un ejercicio prospectivo del objeto de estudio y transformación -el municipio- como base para la identificación de estrategias y oportunidades de mejora del sistema para impactar positivamente en las haciendas públicas en el futuro próximo.

El escrito modelo prospectivo estratégico del sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios: escenarios al 2030 se estructura en cinco capítulos divido en tres apartados.

La parte A. Gestión institucional con visión de desarrollo sostenible del sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios y, avances y resultados de la gestión sostenible institucional hacendaria al 2020, agrupa los capítulos I y II, asimismo presenta el andamiaje orgánico y normativo del ente operador del sistema de coordinación hacendaria, además de sumar la descripción operativa y resultante de la actividad institucional que aporta desde la institucionalidad en los fines públicos de los gobiernos locales y a la Agenda 2030.

El título primero describe el modelo estratégico del ente operador del sistema de coordinación hacendaria, su vertiente de gestión interna e interinstitucional, objetivos institucionales que aportan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al Plan de Desarrollo del Estado de México, así como su agenda institucional y su funcionalidad hacendaria.

El segundo capítulo presenta los avances y resultados de la gestión sostenible del ente operador del sistema de coordinación hacendaria a dos décadas de iniciadas sus operaciones, ámbito de aplicación, población objetivo y actividad institucional.

La sección B. Generalidades de la planeación prospectiva reseña los elementos teóricos base y se enmarca en el capítulo III. Apartado que inscribe el marco conceptual de la planeación prospectiva, su proceso, modelos normativos en planeación de Miklos, Sachs, Godet, Ackoff y Ozbekhan, métodos, tendencias y eventos inesperados, escenarios, análisis FODA prospectivo y la prospectiva en las políticas públicas.

El apartado C. Análisis Prospectivo: fases prácticas y método semicuantitativo para el estudio de las variables del desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal que opera el sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios al 2030, están integrados en los capítulos IV y V.

En la unidad cuarta se presenta el análisis prospectivo de las variables del desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal que opera el sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios al 2030, que integra la descripción densa, identificación de tendencias y eventos inesperados, WEWI, actores protagónicos e involucrados, red de actores, exploración de potencial para el cambio, escenarios futuros alternativos y la identificación de líneas de acción a emprender (desde el presente) por el ente operador del sistema.

El título quinto registra de manera previa, términos relativos la gobernabilidad, gobernanza y cogobernanza, reseña las acciones que emprende el ente operador del sistema de coordinación hacendaria en la entidad en materia de planeación del desarrollo sustentable para el desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal, relata la naturaleza del municipio como prestador de servicios, y sustenta el desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal a través de la operación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México -con el propósito de ubicar la esencia e importancia del objeto de estudio y transformación, el municipio- y en adición, presenta la aplicación de método semicuantitativo para el estudio prospectivo de las variables del desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal al 2030, que parte de la selección de elementos, ubicación inicial en los ejes de Schwartz, identificación de variables clave, descripción del estado ideal o futuro deseado, descripción de escenarios, consulta Delphi para generar escenarios, desarrollo del análisis estructural a través de la matriz de impacto cruzado, para determinar la posición estratégica del objeto de estudio y finalmente la generación de escenarios previstos.

En conclusión, se emprende la tarea de estructurar la presente obra habilitada como un Modelo prospectivo estratégico del sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios: Escenarios al 2030, basado en un ejercicio de análisis prospectivo y semi cualitativo de las variables del desarrollo de la capacidad institucional y financiera del municipio, con la finalidad de que el propio órgano operador del sistema de coordinación hacendaria, mejore, genere, diseñe e implemente nuevas estrategias y líneas de acción para el presente y futuro fortalecimiento del municipio mexiquense al 2030.

Con lo anterior, se pretende contribuir técnicamente a perfeccionar y aportar en el logro futuro de un eficiente sistema de coordinación, operar un sistema incluyente específicamente en el capítulo hacendario desde el Estado, con la intervención material del Instituto Hacendario, corresponsabilizando a las autoridades locales respecto al desarrollo de sus capacidades institucionales y de la obtención eficiente de sus fuentes de ingreso, que estimule el desarrollo sostenible de las propias entidades municipales ante el desafío del futuro próximo.

La intención del documento es lograr instituir de manera propositiva los argumentos y resultados de un trabajo de investigación que reseña los avances en la gestión institucional con visión de desarrollo sostenible del sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios que aporta desde la institucionalidad en los fines públicos de los gobiernos locales y a la Agenda 2030, donde basado en el análisis prospectivo de las variables del desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal al 2030, se incentiva la iniciación de un proceso de análisis y exploración que, si bien puede sustentarse en diferentes propósitos de mejora institucional con visión futura, este es solo una manera de aproximarse.

Capítulo I

Gestión institucional con visión de desarrollo sostenible del sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios

El Instituto Hacendario del Estado de México, IHAEM –al identificarse como el máximo referente a nivel nacional–, y dado su efecto al operar, desarrollar y perfeccionar un Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado con sus Municipios, resulta necesario conocer las premisas, argumentos y perspectivas originales que propiciaron su creación y evolución.

Integra características de carácter técnico y acción plural, democrática, incluyente y sostenible, esencialmente; lo que sin duda, ha contribuido en la consolidación institucional permanente entre los gobiernos municipales y el propio Estado posibilitándoles su desarrollo incremental de sus capacidades institucionales además de legitimar una mayor competencia facultativa hacendaria.

Así, en las últimas dos décadas, el ente operador del sistema de coordinación hacendaria es objeto de conversiones que le fortalecen institucional y organizacionalmente, y que se han gestado desde su creación como Comisión Coordinadora de Asesoría Fiscal avanzando hacia el escalamiento de Instituto de Capacitación Hacendaria, para posicionarse como Instituto Hacendario del Estado de México, con mayores funciones y atribuciones, destacando cuatro líneas estratégicas de acción sostenible.

Cuadro No. 1
Evolución del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios y Antecedentes institucionales y organizacionales, 2000-2020

Fecha / Institución	Legislación / Normatividad	Antecedente
1979 Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México	. Da origen al Sistema de Coordinación Fiscal del Estado y se propone el funcionamiento de dos entes para operarlo: la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, y la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal. . Emprende acciones de capacitación en materia fiscal federal y estatal; y apoyo Técnico para el fortalecimiento y modernización de las Haciendas Públicas Municipales (121).
1986-1987 Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México	. Modificación de los órganos responsables de llevar a cabo la Coordinación Fiscal en el Estado, la Coordinación Fiscal de los Ayuntamientos del Estado; la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Servidores Públicos Fiscales; y la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal. . Realiza diferentes eventos de capacitación en materia fiscal federal y estatal; e innova mecanismos de apoyo a los municipios y sus haciendas públicas, mejorando sus órganos de recaudación municipal mediante la capacitación y profesionalización de sus servidores públicos.
1987-1990 Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México	. Proponer y desarrollar el programa que anualmente le aprobaba la Convención Fiscal de los Ayuntamientos del Estado, que tenía como objetivo capacitar, desarrollar y asesorar al personal técnico fiscal de los Ayuntamientos. . Continúa con la Capacitación y Apoyo Técnico para el fortalecimiento y modernización de las Haciendas Públicas Municipales.
1991 -1993 Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México	. La Comisión Coordinadora asumió la Organización de la Convención Anual de Ayuntamientos que presidía el Gobernador del Estado, y a la que asistieron los Presidentes Municipales de la entidad con sus correspondientes Tesoreros, registrando acuerdos en materia hacendaria. . Mantiene la oferta de capacitación en materia fiscal y el de apoyo técnico para el fortalecimiento y modernización de las haciendas públicas municipales, además de organizar cursos de especialización en administración hacendaria municipal.
1993 -1999 Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal	Plan de Desarrollo del Estado de México para el periodo 1993-1999	. La Comisión Coordinadora propone fortalecer las haciendas públicas municipales, a través de la capacitación y la asesoría fiscal de la formación a los niveles directivos, ejecutivos y operativos. . Además de continuar con las atribuciones y responsabilidades, implementa un Sistema Integral de Capacitación del perfil profesional del personal de las haciendas públicas municipales.

1999 Instituto de Capacitación Hacendaria del Estado de México, ICAHEM	Código Financiero del Estado de México y Municipios en el año de 1999 (abrogó la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México de 1986)	. Con las reformas, se crea el ICAHEM, organismo público descentralizado que sustituyó a la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal, para operar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México. . Se continúa con los trabajos a través de la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal, en materia de capacitación. . La temática de los eventos de capacitación no solamente contempla el aspecto fiscal sino toda la materia hacendaria considerando el ingreso, gasto, deuda pública, patrimonio y sistemas de información hacendaria. . Se realiza la Primera Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios en la entidad.
1999-2001 Instituto de Capacitación Hacendaria del Estado de México, ICAHEM	Código Financiero del Estado de México y Municipios	. Se da origen a los nuevos organismos del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios: Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios; Consejo de Coordinación Hacendaria; y el Instituto de Capacitación Hacendaria. . Se emprenden acciones de formación continua, capacitación programática e interinstitucional, talleres de alta dirección y especialidad hacendaria para Presidentes Municipales en 2000. . Se organizan reuniones trascendentes para las haciendas públicas como: la primera Reunión de Coordinación entre el Ejecutivo del Estado con los Presidentes municipales electos del periodo 1999-2001; Primera y Segunda Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios, 1999 y 2000; y la Tercera Reunión Nacional de Administradores de la Capacitación Fiscal Estatal en 2000; además de la Reunión Anual de Servidores Públicos Hacendarios en 2000. . Se generan herramienta de autoformación a través de tutoriales y guías técnicas para la recaudación de contribuciones municipales; y el Código Financiero 2000
2000 (29 de diciembre de 2000, se crea) Instituto Hacendario del Estado de México, IHAEM	– Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005. Eje Impulso del Federalismo y Desarrollo Municipal. – Modificación en Código Financiero estatal, en sus artículos 214, 217 Fracción V, y 245 al 254 bis	. El Instituto Hacendario fue creado por decreto como un organismo público descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonios propios, teniendo como objeto operar, desarrollar y actualizar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Gobierno del Estado de México con sus municipios, con pleno respeto tanto a la soberanía estatal como a la autonomía municipal. . Se desarrolla la Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios, donde se presentó el nuevo esquema del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México, acorde a las reformas realizadas al artículo 115 de la Constitución Federal, considerando como Eje clave la capacitación. . Se establece la visión de modernización de las haciendas públicas bajo principios de productividad, donde necesariamente se tienda a fortalecer política y financieramente, al Estado y a los municipios. . Entre sus funciones estratégicas se destaca la de formar capital humano con especialización hacendaria.
2001-2020 (1° de enero de 2001 entrar en vigor) (1° de abril de 2001 inicia sus labores) IHAEM	Código Financiero estatal, artículos 214, 217 Fracción V, y 245 al 254 bis.	. Con 24 acciones sustantivas, a través de cuatro Ejes de Acción Institucional: Normas y procedimientos; Vinculación Interinstitucional; Estudios Hacendarios y Asistencia Técnica; y Profesionalización.

Fuente: Elaboración Propia. Acerca del IHAEM. 2021ª, y Serrano; Curiel; 2021:3.

Al efecto, en conceptualización –elemento fundamental– es el estudio de la creación y operación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y municipios como mecanismo que recoge la política federal plasmada en la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 1999.

Bajo esta tesitura, el sistema de coordinación hacendaria se entiende como "el instrumento de orden jurídico, institucional, administrativo y académico que mediante acuerdos procura el fortalecimiento hacendario del Estado y municipios que atiende entre otros fines: dotar de herramientas técnicas y jurídicas para elevar la recaudación de la hacienda pública; promover la representación de los municipios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; desarrollar un modelo de colaboración intergubernamental que fortalezca la gestión pública; avanzar en la modernización de procesos con simplificación de trámites a los contribuyentes; pugnar por una reforma hacendaria que asigne con equidad potestades y recursos; y formar capital humano con especialización hacendaria" (IHAEM, 2021b).

En la visión estatal, el ente operador del sistema de coordinación hacendaria posee la naturaleza legal de ser "un organismo público descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios" (CFEMyM, 245; 1999:224). Además, tiene por objeto "operar, desarrollar y actualizar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios, con pleno respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal; así como desarrollar e implementar, por sí mismo o a través de terceros, programas de capacitación, profesionalización en el nivel superior y de certificación de competencia laboral de los servidores públicos" (CFEMyM, 246; 1999:224).

1.1. Modelo estratégico institucional

El Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios que opera el Instituto Hacendario, constituye un ejercicio plural, incluyente, democrático que, con respeto a la soberanía estatal y a la libertad municipal, permite con la suma de voluntades de las autoridades construir acuerdos orientados al fortalecimiento de las haciendas públicas, a través de la libre expresión para plantear necesidades y buscar soluciones en común bajo una visión estratégica institucional construida de manera consensuada.

Cuadro No. 2
Elementos del Modelo Estratégico Institucional

Elemento Estratégico	Periodo/ Descripción
Misión	• La razón de ser y existir: o (2001-2004) "Los servidores públicos del IHAEM asumen el compromiso de apoyar la operación, desarrollo y actualización del Sistema de Coordinación Hacendaria del Gobierno del Estado con sus municipios; así como participar en el proceso de profesionalización de los servidores públicos hacendarios del Estado y de los municipios haciendo uso de las más modernas técnicas de enseñanza" (RFH, 6, 2001:3). o (2005-2011) "Fortalecer las haciendas públicas y recuperar o mantener la credibilidad de la población en el uso honesto, ético transparente y equitativo de los recursos públicos" (IHAEM, 2005). o (2013) "Fortalecer las haciendas públicas mediante la actualización jurídica, desarrollo institucional y la profesionalización" (IHAEM, 2013). o (2020) "Participar con el Estado y Municipios en la actualización y armonización del marco jurídico-administrativo y en la profesionalización del servidor público, para fortalecer las haciendas públicas en el marco del Sistema de Coordinación Hacendaria" (IHAEM, 2021).
Visión	• La imagen alentadora del futuro: o (2001-2004) "Ser un Instituto que impulse la coordinación hacendaria en los tres ámbitos de gobierno, con la finalidad de mejorar las haciendas públicas y de eficientar el manejo de los recursos del erario público en beneficio de la sociedad a la que se sirve" (RFH, 6, 2001:3). o (2001-2011) "Ser un organismo plural y federalista, integrado por profesionales calificados en hacienda pública, que promuevan la simplificación y efectividad de la normatividad; eficiente los sistemas de recaudación, programación, ejercicio y control del gasto público y propicien que la información sobre la administración de los recursos públicos sea transparente, oportuna, clara y suficiente" (IHAEM, 2005). o (2013) "Ser un organismo plural y federalista, que promueva mediante consenso la simplificación y efectividad de la norma, que eficiente los sistemas de recaudación, programación, ejercicio y control del gasto público" (IHAEM, 2013). o (2020) "Ser un organismo promotor del desarrollo integral de la Hacienda Pública, mediante la coordinación y colaboración interinstitucional de los tres ámbitos de gobierno, el fortalecimiento del capital humano y el impulso del intercambio de experiencias y buenas prácticas" (IHAEM, 2021).

Objetivo estratégico	• El Instituto Hacendario es un organismo público descentralizado por servicio, cuyo objeto: o (2013) "Operar, desarrollar y actualizar el Sistema de Coordinación Hacendaria con pleno respeto a la soberanía del Estado de México y autonomía de los municipios" (IHAEM, 2014). o (2001-2011) Fortalecer la hacienda pública, a través de la operación, actualización y desarrollo del Sistema de Coordinación Hacendaria en el Estado, así como promover la profesionalización de los servidores públicos hacendarios, con pleno respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal. (IHAEM, 2013).
Objetivos	• Los objetivos específicos en el accionar institucional: o (2013) "Consolidar la hacienda pública, a través de la operación, actualización y desarrollo del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios; y Promover la profesionalización de los servidores públicos hacendarios" (IHAEM, 2015). o (2020) "1. Consolidar la hacienda pública, a través de la operación, actualización y desarrollo del Sistema de Coordinación Hacendaria; 2. Promover la profesionalización y certificación de los servidores públicos; y 3. Fortalecer la armonización jurídico administrativa del estado y los municipios (IHAEM, 2021).

Fuente: Elaboración propia con base en información publicada en Revista Foro Hacendario, No.6, 2001 y portal web IHAEM, 2013, 2014, 2015 y 2021.

1.2. Objetivos estratégicos institucionales

Es connatural la prestación de servicios técnicos y ofertar productos especializados, dado su origen jurídico-técnico del Instituto Hacendario, por ello, su estructura organizacional, división del trabajo, mecanismos de coordinación y comunicación, funciones y actividades estratégicas, así como el nivel de descentralización, número suficiente de procesos clave y de apoyo a la organización y los resultados que se obtienen, son algunos de los aspectos que delinean la gestión administrativa que emprende el organismo descentralizado creado por servicio.

Bajo esta premisa, el diseño e identificación de las funciones institucionales, que en su conjunto tiene como fin último el "implementar programas y proyectos de asistencia técnica y capacitación en materia hacendaria, así como desarrollar estudios y análisis orientados a la modernización del sistema hacendario del Estado de México y de los municipios, con estricto respeto a su autonomía" (MOIHAEM, 2011:5) se gesta bajo un enfoque institucional sostenible hacia el fortalecimiento de las haciendas públicas municipales en la prestación técnica de servicios especializados.

1.2.1. Vertiente de gestión interna

1.2.1.1. Vinculación interinstitucional

Los gobiernos locales municipales en esencia de atribución de autonomía y dada la homogeneidad existente entre sí, es particularmente el hecho generador de una discontinuidad en el desarrollo institucional, en el aprendizaje, prácticas y procesos iniciados aunado a la connatural e inevitable rotación de personal.

En conocimiento de tal circunstancia, el ente articulador coadyuva en el fortalecimiento hacendario y desarrollo de sus capacidades dando uniformidad a criterios de

desempeño, a través de foros en los que participan especialistas de las diferentes instancias gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno, así como de organismos gubernamentales, que propicien información, orientación y asesoría en temas de interés hacendario municipal, y el intercambio de experiencias e información de diferentes materias relacionadas con la hacienda.

De este modo, la acción estratégica institucional a través del proyecto de Coordinación de Vinculación Interinstitucional para fortalecer el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y Municipios, para su operación, desarrollo y actualización, a través de la realización de acciones interinstitucionales entre los tres ámbitos de gobierno, a fin de impulsar la modernización hacendaria municipal se emprende a través de cinco acciones sustantivas:

a. Registrar y dar seguimiento a los acuerdos registrados en las Reuniones Hacendarias y en las Sesiones del Consejo Directivo.
b. Generar, mantener y/o ampliar los vínculos con dependencias gubernamentales para impulsar el intercambio de información en materia hacendaria.
c. Promover la participación de los servidores públicos de la entidad en el fortalecimiento del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.
d. Promover y difundir información hacendaria de interés para las autoridades municipales.
e. Realizar visitas de trabajo a los municipios para promover y difundir los productos y servicios institucionales (POA; 2021:5).

1.2.1.2. Normas y procedimientos

Con el propósito fundamental de mejorar las prácticas administrativas y de eficientar los mecanismos de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, además de procurar el desarrollo de la capacidad institucional de los municipios y consensuar acciones operativas que les permitan fortalecer su quehacer hacendario, resulta necesaria la revisión permanente del marco jurídico administrativo que lo regula.

En este orden para coadyuvar en el fortalecimiento del Sistema de Coordinación Hacendaria, en los rubros de la legislación tributaria y fiscal, resulta imperante, impulsar permanentemente la armonización y simplificación normativa y administrativa por medio de las sólidas figuras jurídicas, lo que permitirá eficientar el ejercicio de los recursos y la prestación de servicios públicos.

La acción estratégica institucional se desarrolla a través del proyecto Actualización coordinada del marco jurídico para intensificar la coordinación con las autoridades hacendarias estatales y municipales para la armonización del marco jurídico-administrativo, a través de las Comisiones Temáticas y grupos especializados, así como proporcionar asesoría jurídica y asistencia técnica para el adecuado desempeño de la función hacendaria, por medio de seis acciones sustantivas:

a. Emitir opiniones jurídicas sobre la aplicación e interpretación de la legislación hacendaria federal, estatal y municipal.
b. Asesorar a los municipios en materia jurídica, administrativa y hacendaria.
c. Elaborar proyectos unificados de Ley de Ingresos de los municipios; así como de reformas, adiciones y/o derogaciones al Código Financiero del Estado de México y Municipios y otros ordenamientos jurídicos.
d. Promover y coordinar la participación de los 125 municipios a través de comisiones temáticas para elaborar las propuestas de modificación al marco normativo.
e. Apoyar a las administraciones municipales en la integración y actualización de instrumentos jurídico-administrativos.
f. Elaborar Convenios de Colaboración a celebrar por el IHAEM con universidades, instituciones, organismos públicos o con el sector privado (POA; 2021:6).

1.2.1.3. Profesionalización

El desarrollo gubernamental exige que las autoridades y funcionarios encargados de la administración pública operen bajo niveles de competencia profesional, técnica y laboral, condición que demanda la generación de iniciativas para formar a quienes gerencian entes administrativos en el sector.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en el Eje Temático "Desarrollo Institucional" incluye el Área de Política Pública "Profesionalización del servicio público"; siendo la capacitación y la profesionalización de los servidores públicos, una condición necesaria para que el ejercicio de la función pública sea eficaz y eficiente, y tal premisa la aquilata el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, dándose el alineamiento y congruencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS.

El IHAEM atiende la función de formar cuadros profesionales de servidores públicos hacendarios, a través de un programa integral que incentiva la capacitación, profesionalización y certificación de competencia laboral de los servidores públicos hacendarios con el propósito de aportar directamente en el desarrollo de capacidades institucionales que contribuyen al fortalecimiento de las finanzas públicas.

La acción estratégica institucional se desarrolla a través del proyecto Profesionalización y capacitación hacendaria para incrementar los conocimientos, aptitudes y habilidades de los servidores públicos responsables de la operación de las haciendas públicas, mediante la profesionalización con la realización de talleres, cursos, diplomados, evaluación, certificación por competencias y estudios de postgrado, mediante siete acciones sustantivas:

a. Certificar en competencias laborales a través de la Comisión Certificadora de Competencia Laboral para el servicio público del Estado de México.
b. Impartir la Maestría en Hacienda Pública a través del Colegio de Estudios Hacendarios del Estado de México

c. Organizar diplomados en materia hacendaria.
d. Promover la asistencia de servidores públicos a las actividades de divulgación, capacitación y de formación en materia hacendaria.
e. Convocar a servidores públicos municipales a capacitarse en el esquema semipresencial y/o a distancia.
f. Evaluar a servidores públicos en competencias laborales mediante la Comisión Certificadora de Competencia Laboral para el servicio público del Estado de México.
g. Elaborar y presentar el programa anual de becas al Comité técnico de Becas (POA; 2021:7).

1.2.1.4. Estudios hacendarios y asistencia técnica

Ante escenarios cambiantes y en algunos casos caóticos que se presentan en el contexto global, nacional y local, se hace imprescindible contar con información hacendaria oportuna y periódica que permita advertir lo que acontece y cifrar decisiones más acertadas en materia financiera.

En este pilar, presta asesoría en la interpretación y puesta en práctica de los procesos y procedimientos a seguir en las áreas administrativa y financiera, además de diseñar una serie de productos especializados y herramientas técnicas; estudios e investigaciones en temas específicos con base en el sistema integral de estadística hacendaria; planes académicos de estudio orientados a la profesionalización de los servidores públicos y a la certificación de competencia laboral.

La acción estratégica institucional se desarrolla a través del proyecto Generación y difusión de información, estudios y proyectos para fortalecer la gestión y desempeño de la hacienda pública, a través de brindar asesoría y asistencia especializada, así como, definir y desarrollar líneas de investigación, programas y herramientas, que contribuyan a la consolidación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México, a través de seis acciones sustantivas:

a. Asesorar técnica y administrativamente a las administraciones públicas municipales para eficientar la gestión hacendaria municipal.
b. Elaborar investigaciones y estudios hacendarios a nivel federal, estatal y municipal para contribuir a la modernización y mejora de la hacienda pública municipal.
c. Publicar y difundir documentos en temas de la hacienda pública a través de plataformas tecnológicas y sitio web para promover el conocimiento hacendario.
d. Realizar Jornadas de Asistencia Técnica para el intercambio de información sobre prácticas hacendarias.
e. Coordinar la dictaminación técnica y metodológica de proyectos para el otorgamiento de becas de investigación.
f. Suministrar información estadística y financiera hacendaria a los municipios (POA; 2021:8).

1.2.2. Vertiente de gestión interinstitucional

1.2.2.1. Propuestas legislativas unificadas de ley sujetas a aprobación de la legislatura local

Desde el año 2000, el IHAEM de manera anual, coordina la Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios, donde "se propicia la comunicación y el intercambio de experiencias e información entre las haciendas públicas de los tres ámbitos de gobierno; se privilegia el diálogo y consenso de las propuestas que sus integrantes eleven a consideración; se armonizan los intereses de los órdenes de gobierno involucrados en la Coordinación Hacendaria; y se procura que el desarrollo y perfeccionamiento del Sistema vaya acorde a los cambios sociales, económicos y políticos que experimente el país" (RIIHAEM, 8, 2002:3).

En dicho espacio, previo a la aprobación y envío a la Legislatura Local de las propuestas del proyecto unificado de Ley de Ingresos de los Municipios, y el proyecto unificado de reformas, adiciones o derogaciones a las disposiciones establecidas en el Código Financiero del Estado de México, relativas a la materia hacendaria en el ámbito municipal, se realizan cuatro etapas institucionales clave:

1. Reuniones ordinarias de trabajo desarrolladas por la Comisión Temática [en las que interviene y consensan representantes de los propios ayuntamientos, dependencias e instancias gubernamentales que procuran viabilidad y sentido al proyecto hacendario, del ejercicio fiscal siguiente] (RIIHAEM, 29, 2002:3).
2. Aprobación en la Reunión Plenaria de Conclusiones de las Propuestas de Actualización y Modificación del proyecto unificado [mismas que busca la adecuación del marco jurídico con la inclusión, aporte y experiencia de los tesoreros y representantes municipales para abonar en estas propuestas de reformas, que son un referente obligado que el Ejecutivo considera por su origen, y que también el Legislativo toma en cuenta para poder modificar los ordenamientos, a fin de fortalecer la tarea del municipio].
3. Aprobación en Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios (RIIHAEM, 7, 2002:3) constituida en Asamblea Anual del Consejo Directivo del proyecto unificado
4. Envío a la Legislatura Local del proyecto unificado [y a la consideración del Ejecutivo del Estado un proyecto unificado de Ley de Ingresos de los Municipios; y uno de Reformas, adiciones o derogaciones de disposiciones sobre ingresos de los municipios establecidos en el Código Financiero, sugeridas por los propios ayuntamientos]. (CFEMM-V y VI, 253, 1999:226)

1.2.2.2. Modelo de certificación de competencias laborales de servidores públicos hacendarios

Particularmente uno de los elementos clave para el desarrollo de la capacidad institucional municipal, contribuye estratégicamente en la consolidación de un modelo de certificación de competencia laboral que habilita a los entes locales para contar con personal competente y técnicamente capacitado para el ejercicio de la función pública hacendaria, creando una cultura de calidad bajo la perspectiva de mejora continua, y fortaleciendo la profesionalización (CONOCER, 2013).

Al respecto, a partir de que el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED cedió para uso y custodia, el primer referente Normativo de Funciones de la Hacienda Pública Municipal en 2004; así con las reformas aplicadas en 2013 a los artículos 96 y 113 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se norma legalmente que el Instituto Hacendario del Estado de México, es la instancia oficial para emprender acciones de certificación de competencia laboral de funcionarios encargados de operar y fiscalizar las haciendas públicas de los gobiernos locales. Al 2021 continúa emprendiendo a través de la Comisión Certificadora de Competencia Laboral para el Servicio Público del Estado de México, COCERTEM actividades de diagnóstico, evaluación, capacitación y certificación de los servidores públicos hacendarios municipales, con base en Normas Institucionales de Competencia Laboral, NICL reconocidas por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, CONOCER, dentro del territorio estatal.

La COCERTEM, “es un cuerpo colegiado interinstitucional y resolutivo que tiene por objeto normalizar, evaluar, capacitar y certificar la competencia laboral de las o los servidores públicos del Estado de México, con base en Norma Institucional de Competencia Laboral, NICL, acreditando para ello centros de evaluación y evaluadores, así como centros de capacitación y capacitadores” (RCCCLSPEM, 13, 2018:5) para la profesionalización, en materia hacendaria, de los servidores públicos estatales y municipales, con base en el modelo de gestión de recursos humanos por competencias; así mismo, “puede convenir el intercambio del capital intelectual y de sus activos intangibles, en términos de los conocimientos desarrollados para fortalecer la formación en el trabajo, con base en las NICL, asegurando la autoría y propiedad intelectual institucional, así como su reconocimiento, siendo el único habilitado para actualizar las NICL y sus instrumentos” (Id., 14, 2018:5).

Con el propósito de determinar y vigilar la debida observancia de los lineamientos para operar los procesos de normalización de competencia laboral; acreditación de centros de evaluación y de evaluadores; acreditación de centros de capacitación y de capacitadores; certificación; y de determinación de cuotas y tarifas la COCERTEM se auxilia de Grupos de Dictamen, mismos que se constituyen como instancia honoraria y tendrán atribuciones para tomar decisiones respecto a los asuntos de su competencia (Id., 28, 2018:10).

La COCERTEM adicionalmente opera NICL´s construidas bajo la metodología de estándar de competencia laboral que al 2021, tienen el carácter de obligatoriedad de certificación para desempeñar la función.

Cuadro No. 3
NICL, Cargos y funciones de la administración pública municipal
obligados a certificarse

No.	NICL / Estándar de Competencia	Cargo municipal	Disposición en Ley	Publicación Oficial
1	Administrar la Obra Pública Municipal y Servicios relacionados con las mismas en el Estado de México	Director de obras públicas	Art. 96 Ter Ley Orgánica Municipal, LOM	25/01/21
2	Fomentar el Desarrollo Económico en los Municipios del Estado de México	Director de Desarrollo Económico	Art. 96 Quintus, LOM	29/06/2020
3	Conducir las funciones de la Secretaría del Ayuntamiento en los municipios del Estado de México	Secretario del Ayuntamiento	Art.92, LOM	25/01/21
4	Ejecución de las atribuciones de los Órganos Internos de Control en la administración pública municipal	Contralor Municipal	Art. 113, LOM	5/07/2018
5	Administrar la Tesorería Municipal	Tesorero Municipal	Art. 96, LOM	25/01/21
6	Registro Catastral de Inmuebles Valuación Catastral de Inmuebles Administración de la actividad catastral en el Estado de México y Municipios	Director de Catastro	Art. 169 Frac. IV Código Financiero	24/02/2009
7	Administración y Finanzas de los Organismos Municipales DIF	Tesorero DIF	Art. 15 Ter Ley que crea los organismos DIF	28/06/2018
8	Administración de las acciones para la Protección y Preservación del Medio Ambiente, Biodiversidad y el Desarrollo Sostenible.	Director Ecología	Art. 96 Nonies, LOM	2/05/2019
9	Gerenciar el Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial en el ámbito de la Administración Pública Municipal	Director de Desarrollo Urbano	Art. 96 Septies, LOM	29/06/2020
10	Funciones de Coordinación para la Gestión de la Mejora Regulatoria Estatal y Municipal.	Coordinador General de Mejora Regulatoria	Art. 85 Sexies, LOM	30/05/2019
11	Desarrollar el fomento turístico en los municipios del Estado de México	Director de Turismo	Art. 32, LOM	03/02/2021
12	Gestión de desarrollo social, humano y bienestar	Servidores públicos que promuevan acciones de desarrollo social	Art. 32, LOM	02/05/2019

Fuente: IHAEM, Certificación, COCERTEM, 2021.

Al 2021 la COCERTEM, opera otras NICL´s adicionalmente que, no tienen aún el carácter de obligatoriedad de certificación para desempeñar la función: Funciones de la Sindicatura Municipal; Gerencia Pública Municipal; Funciones de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación; Dirección de las Funciones de los Organismos Operadores de Agua; Dirección de la Administración de los Recursos Humanos, Materiales y Servicios Generales del Gobierno Municipal; Gestión para la Promoción y Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y Dirigir las Acciones del Órgano Interno de Control.

La certificación de competencia laboral se identifica como “el proceso mediante el cual un organismo acreditado, reconoce que una persona ha demostrado su competencia [habilidades, aptitudes y destrezas], para desempeñar una función productiva determinada, con base en una Norma Institucional de Competencia Laboral aprobada” (IHAEM, 2021c). La NICL, es el documento oficial que describe lo que una persona competente debe saber hacer, en una función laboral; las evidencias que debe presentar, para demostrar su competencia; y las condiciones en que la persona debe mostrar su competencia (Id.).

En los periodos trianuales de la administración municipal que van del 2004 al 2021 se registran avances en el proceso de certificación de competencia laboral de los perfiles claves municipales, como uno de los ejes que les faculta el desarrollo de sus capacidades institucionales.

NICL´s generadas por la COCERTEM, 2004-2021:

1. Funciones de la Hacienda Pública (2004).
2. Registro y Valuación Catastral de Inmuebles (2008).
3. Realización de Actos de Fiscalización a Contribuyentes (2008).
4. Funciones de la Contraloría Municipal (2011).
5. Funciones de la Secretaría del Ayuntamiento (2011).
6. Funciones de la Sindicatura municipal (2012).
7. Gerencia pública municipal (2012).
8. Construcción y Mantenimiento de la Infraestructura Pública Municipal (2013).
9. Funciones de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (2014).
10. Funciones de Desarrollo Económico del Estado de México (2014).
11. Administración de la Hacienda Pública Municipal (2015).
12. Dirección de funciones de los organismos operadores de agua (2015).
13. Ejecución de las atribuciones de los Órganos Internos de Control en la administración pública municipal (2018).
14. Dirección de administración de los recursos humanos, materiales y servicios generales del gobierno municipal (2018).
15. Administración y Finanzas de los Organismos Municipales DIF (2018).
16. Administración de las acciones para la Protección y Preservación del Medio Ambiente, Biodiversidad y el Desarrollo Sostenible (2019).
17. Funciones de Coordinación para la Gestión de la Mejora Regulatoria Estatal y Municipal (2019).
18. Administración del Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Municipal (2019).
19. Administración de la Actividad Catastral en el Estado de México y municipios (2020).
20. Fomentar el Desarrollo Económico en los municipios del Estado de México (2020).
21. Gerenciar el Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial en el Ámbito de la Administración Pública Municipal (2020).
22. Gestión para la Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (2020).
23. Dirigir las Acciones del Órgano Interno de Control (2021).

1.2.2.3. Comité de gestión por competencias de la administración pública del Estado de México

Con el objeto de impulsar el desarrollo de estándares de competencia relativos a las funciones individuales donde el sector requiere de una certificación oficial de la competencia de las personas o para la gestión de funciones con base en las competencias de las personas, el Instituto Hacendario en representación y apoyo de diversas dependencias e instituciones del gobierno en 2013 acuerda integrar el Comité de Gestión por Competencias de la Administración Pública del Estado de México (AICGCAPEM, 2013).

El Comité de Gestión Mexiquense es la instancia responsable para analizar, identificar y desarrollar Estándares de Competencia y los Instrumentos de Evaluación de Competencia, y su conformación se sustenta en lo dispuesto en el Título Segundo, Capítulo Único de las Reglas Generales y Criterios para la Integración y Operación del Sistema Nacional de Competencias publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre del año 2009 (CONOCER, 2013); además de que en territorio estatal cuenta con pleno reconocimiento a la Comisión Certificadora de Competencia Laboral para el Servicio Público del Estado de México, COCERTEM , y es quien definen la agenda de capital humano para la competitividad del sector al que representan .

El Comité de Gestión por Competencias, CGC “es un grupo de personas, u organizaciones representativas de un sector productivo, social o de gobierno, que por su número de trabajadores, por su participación en el mercado laboral y por el reconocimiento de alcance nacional en el sector, actúa como la instancia responsable para promover el modelo de Gestión por Competencias en las organizaciones del sector que representan y deben integrarse a partir de tres criterios principalmente: alcance, representatividad y alto nivel de interlocución” (CONOCER, 2020a).

De acuerdo a los 65 Estándares de Competencia relacionados con la profesionalización del servidor público municipal que oferta el CONOCER al 2017, y en particular de las 10 funciones prioritarias en los municipios: Secretaria del Ayuntamiento; Servicios Públicos Municipales; Obras Públicas Municipales; Organismo Operador de Agua Potable y Alcantarillado; Tesorería Municipal; Seguridad Pública; Área de Planeación Municipal; Urbanismo; Contraloría; y Unidad de Protección Civil (CONOCER, 2017), el IHAEM al 2020 opera el 70 por ciento de éstas. En tanto, es de destacar que el Comité de Gestión por Competencias de la Administración Pública del Estado de México ha desarrollado 14 estándares de competencia reconocidos por el CONOCER al 2017; en tanto, al 2021, otros más se encuentran en proceso de validación.

1.2.2.4. Educación de postgrado en hacienda publica

En seguimiento del proyecto Profesionalización y Capacitación Hacendaria, la acción estratégica institucional se desarrolla y materializa a través de la impartición de estudios de postgrado en la rama financiera, en un sentido holista en el nivel maestría en Hacienda Pública

a través del Colegio de Estudios Hacendarios del Estado de México, plantel educativo del IHAEM; único en su tipo, en el Gobierno del Estado de México.

A partir de 2007 se imparte educación de nivel superior en el rubro hacendario en México, basado en un plan de estudios estructurado en áreas de Administración, Derecho, Economía, Hacienda Pública y Epistemología para formar servidores públicos hacendarios que desempeñen con conocimiento, actitud proactiva y aptitud técnica, el ejercicio de la función alcanzando dominio pleno y alta competitividad, fundando.

El CEHEM al 2021 continúa promoviendo una formación especializada, cuyo propósito concreto es que los egresados desempeñen eficientemente las funciones de recaudación, fiscalización, cobranza, administración y ejercicio del gasto, control interno y patrimonial, generación y análisis de información, planeación y evaluación financiera; desarrollen la capacidad para diagnosticar desde la perspectiva de la función financiera, los puntos críticos de los entes públicos, identificar sus causas y generar soluciones correspondientes, a través de la aplicación del conocimiento científico y técnico; y aquilaten su habilidad para obtener recursos, administrar el gasto, salvaguardar el patrimonio, administrar la deuda y aplicar las principales técnicas y herramientas hacendarias, para la solución de problemas complejos.

1.2.2.5. Sistema de evaluación de la mejora continua y esfuerzo hacendario municipal

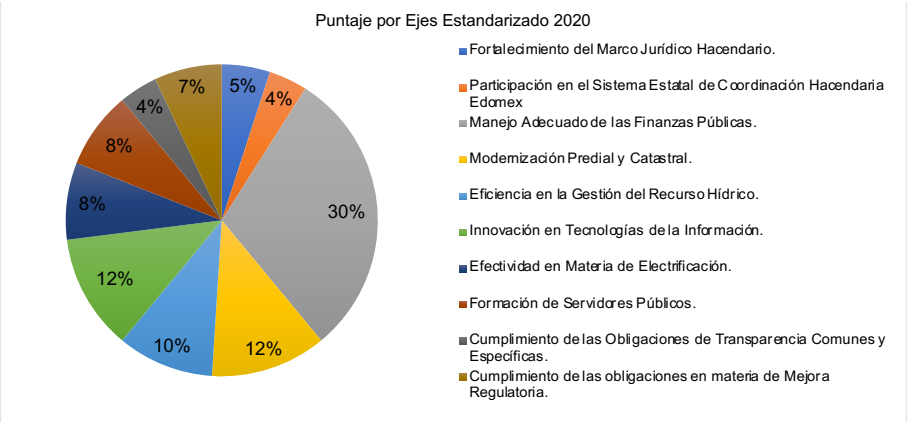
Con el propósito de identificar y reconocer el desempeño hacendario municipal realizado por los municipios en el marco del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México se genera e instituye un sistema de información estadística de calificación hacendaria para medir rubros a través de variables base.

La evaluación constituye una experiencia de coordinación interinstitucional, a través de un Comité Dictaminador [es un órgano colegiado integrado por los representantes de dependencias estatales que opinan y deciden con base en estadísticas de desempeño] operador por una Dirección, una institución académica invitada, y una secretaria técnica, en el que intervienen funcionarios públicos de dependencias del Gobierno del Estado.

Siendo este ejercicio de dictamen lo que impulsa la participación directa de las instancias estatales para el apoyo focalizado en la atención de las áreas de mejora identificadas, como resultado de su participación.

El Comité Dictaminador, es presidido el IHAEM, y se integra por 17 unidades administrativas, organismos auxiliares del Gobierno del Estado y entes académicos, siendo éste un grupo colegiado que emite un veredicto apegado a la convocatoria y bases (STCDREHM, 2020b), apoyándose de un sistema de información estadística de calificación hacendaria por medio del cual, se procesa la información generada por los gobiernos locales participantes, estructurada en diez ejes; siendo tasados a través de un puntaje escalado de 1 a 100 puntos de calificación.

Grafica No.1
Sistema de Información Estadística de Calificación Hacendaria para evaluar



Fuente: Elaboración propia, IHAEM, Bases del Reconocimiento al Esfuerzo Hacendario 2020.

1.2.2.6. Vinculación y alianzas estratégicas

En cumplimiento del objetivo fundamental del operador del Sistema de Coordinación Hacendaria del Gobierno del Estado con sus Municipios, y en cuidado a la soberanía estatal y a la autonomía municipal (CFEMyM, 246; 1999:220), genera alianzas estratégicas a fin de contribuir mutuamente en el cumplimiento de sus responsabilidades, concurrir al mejoramiento y superación académica institucional y a apoyar las áreas de interés común, con otros sectores, dependencias, instituciones de educación superior, nacionales e internacionales con capacidad legal y personalidad jurídica.

Mecanismo estratégico en áreas de coincidencia de finalidades e intereses institucionales que procura el intercambio de información, en el ámbito nacional como internacional, en materia de investigación y reciprocidad de experiencias y prácticas hacendarias para la superación académica, formación y capacitación profesional, y la divulgación del conocimiento en todas aquellas, procurando elevar la calidad de los servicios que se ofrecen. (Id., 254-III; 1999:223).

Colaboración que estima la actuación conjunta y coordinada, de acuerdo a posibilidades y alcances de actividades que forman parte de los proyectos y programas institucionales; siendo, propósito fundamental de las alianzas estratégicas institucionales entre otros el intercambio académico, vinculación, investigación, difusión y extensión, servicio académico y profesional, sistemas de información, y diseño y elaboración de materiales didácticos.

1.3. Agenda del desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible es “aquel capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para retribuir sus requerimientos” (ONU, 2015). Además de ser una visión compartida, un modelo holista de largo plazo que las naciones han acordado como el principal camino para mejorar la vida de las personas en todo el mundo, además de que promueve la prosperidad y las oportunidades económicas, un mayor bienestar social y la protección del medio ambiente (ONU México, 2017).

Es un conceso de iniciativas para edificar un futuro inclusivo, sostenible y resiliente para la población y el mundo, siendo fundamental concertar el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente, buscando en todas sus grafías y extensiones la supresión de la pobreza para conseguir el desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para transformar y 169 metas de aplicación universal que, desde el 1° de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible, reconociendo iniciativas para finalizar con la pobreza aunado a estrategias que favorezcan que los gobiernos los adopten y alineen marcos de actuación armonizando planes y políticas bajo el enfoque internacional de desarrollo.

México en 2017 vincula desde el Ejecutivo Federal a los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia para coordinar acciones para el diseño, ejecución y evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento y seguimiento de sus objetivos, metas e indicadores” denominando dicha coordinación como Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (PDEM 2017-2023:38).

1.4. Agenda estatal con visión hacendaria de desarrollo sostenible

El Estado de México, desde una perspectiva integral, competitiva e incluyente muestra su compromiso con el enfoque del desarrollo al crear en 2017, el Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible quien sienta las bases técnicas en materia de planeación del desarrollo y vinculación del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, ODS (PDEM, 2017-2023:29).

Dicho instrumento prospectivo concentra las bases para la elaboración de los programas sectoriales, especiales y regionales que delinean los objetivos, así como los planes específicos que permiten realizar la proyección de los recursos, plasmar los retos y desafíos de la agenda gubernamental y el compromiso de lograr un desarrollo justo, plural, incluyente, equitativo, solidario y con sentido social.

Con base en el análisis situacional de la realidad y necesidades del Estado de México y en cuidado de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible el PDEM se alinea la Agenda 2030,

siendo el Eje Transversal: Igualdad de género, gobierno capaz y responsable, y conectividad y tecnología para el buen gobierno, donde se dispone la actividad hacendaria para el fortalecimiento de los gobiernos locales, situándose el Objetivo 5.9. Fortalecer alianzas para lograr objetivos, y concretamente, las Estrategias 5.9.2. Incrementar la coordinación y apoyo para el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios; 5.9.3. Estrategia: Fortalecer las finanzas públicas municipales; y 5.9.4. Estrategia: Impulsar la profesionalización de los servidores públicos (Id.:304-305).

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, atiende 8 de los 17 ODS de la Agenda 2030 relacionados con la función hacendaria [4. Educación de Calidad; 5. Igualdad de Género; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 9. Industria, Innovación e Infraestructura; 10. Reducción de las Desigualdades; 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles; 16.Paz, Justicia e Instituciones Sólidas; y 17. Alianzas para lograr los Objetivos], que representa el 47.05% de atención de las líneas de desarrollo; argumento que legitima la actuación y alinea los correspondientes objetivos, proyectos y metas institucionales del Instituto Hacendario del Estado de México, IHAEM.

1.5. Agenda hacendaria institucional con visión de desarrollo sostenible

En 2019, el Instituto Hacendario alinea y estructura metodológicamente su Agenda Institucional con base en 8 de los 17 ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como estrategia determinable para el fortalecimiento municipal y con ello, aportar de manera directa al desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos locales que emprende tareas hacendarias, procurando, además la consolidación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y Municipios (Curiel, 2019).

Bajo una visión holista la estrategia institucional opera, misma que pretende orientar la toma de decisiones efectivas de los gobiernos locales, la formación de cuadros de profesionales, creación y fortalecimiento de relaciones intergubernamentales, generación y difusión de conocimiento hacendario, y la armonización legal y técnica que faculte a los municipios cumplir eficientemente con su finalidad pública (Id.).

Dada su naturaleza de organismo público descentralizado por servicio (CFEMyM, 245, 1999), la actuación institucional, contribuye de manera directa a cinco ODS, relacionados con la función hacendaria (4. Educación de Calidad; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 10. Reducción de las Desigualdades; 16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas; y 17: Alianzas para lograr los Objetivos) alineando su operación con visión hacendaria para el desarrollo sostenible y particularmente en el 10.4, 16.7, 17.6, y 17.9.

En relación al PDEM 2017-2023 la Agenda Institucional atiende al Objetivo 5.9. Fortalecer alianzas para lograr objetivos, y a cuatro estrategias del PDEM 2017-2023 relacionadas con funciones sustantivas: 5.9.1. Desarrollar mecanismos para lograr una coordinación y alineación estratégica en los distintos órdenes de gobierno; 5.9.2.

Incrementar la coordinación y apoyo para el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios; 5.9.3. Fortalecer las finanzas públicas municipales; y 5.9.4. Impulsar la profesionalización de los servidores públicos.

De este modo, en apoyo de los gobiernos Estatal y municipales, el accionar material del Instituto Hacendario, emprende a través de cuatro proyectos y objetivos sustantivos [vinculación interinstitucional, actualización coordinada del marco jurídico hacendario para impulsar la autonomía financiera y las capacidades institucionales y de gestión, impulsar la capacitación y profesionalización hacendaria de los servidores públicos estatales y municipales, y generar y difundir información, estudios y proyectos, aportan significativa y directamente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 4, 8, 10, 16 y 17] a través de 24 metas sustantivas, y complementariamente gestiona al interior, cinco proyectos y objetivos adjetivos [de información, planeación, control y evaluación de programas de instrumentación de las políticas gubernamentales; control, seguimiento administrativo y de servicios de las políticas gubernamentales; Desarrollo tecnológico y vinculación; investigación de faltas administrativas; y fiscalización, control y evaluación de la gestión pública que contribuyen claramente a los ODS 8, 10,16 y 17] en 32 metas adjetivas.

1.6. Objetivos Institucionales que aportan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023

1.6.1. Vinculación interinstitucional

Con el objeto de fortalecer el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y Municipios, para su operación, desarrollo y actualización, impulsa la modernización municipal y coordinación hacendaria a través de acciones interinstitucionales entre los tres ámbitos de gobierno (POA, 2021). Véase Anexo No.1.

Cuadro No. 4
Aportación de la vinculación interinstitucional al PDEM

Objetivo(s)	Estrategias	Líneas de Acción atendidas
5.9. Fortalecer alianzas para lograr objetivos.	5.9.1. Desarrollar mecanismos para lograr una coordinación y alineación estratégica en los distintos órdenes de gobierno.	• Desarrollar canales directos de comunicación entre los distintos órdenes de gobierno.
	5.9.2. Incrementar la coordinación y apoyo para el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios.	• Fortalecer el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria como mecanismo para articular y potenciar acciones y recursos intergubernamentales que impulsen el desarrollo regional.

Fuente: Elaboración propia con base POA Descripción del Proyecto por Unidad Ejecutora. PbR-1a, IHAEM, 2021.

Cuadro No. 5
Aportación de la vinculación interinstitucional a los ODS progresividad y de sustentabilidad.

Objetivo DS	Metas ODS
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.	16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
	16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.
Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.	17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a ellas.
	17.14 Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.
	17.17 Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.
	17.18 Al 2020 mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

Fuente: Elaboración propia con base POA Descripción del Proyecto por Unidad Ejecutora. PbR-1a, IHAEM, 2020.

1.6.2. Actualización coordinada del marco jurídico hacendario

Intensifica la coordinación con las autoridades hacendarias estatales y municipales para la armonización del marco jurídico-administrativo, a través de las Comisiones Temáticas y grupos especializados, además de proporcionar asesoría jurídica y asistencia técnica para el adecuado desempeño de la función hacendaria. (POAIHAEM, 2020a).

Cuadro No. 6
Aportación de la actualización coordinada del marco jurídico hacendario al PDEM

Objetivo(s)	Estrategias	Líneas de Acción atendidas
5.9. Fortalecer alianzas para lograr objetivos.	5.9.2. Incrementar la coordinación y apoyo para el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios.	• Homologar información sobre la hacienda pública municipal.
		• Apoyar la aplicación del marco jurídico para impulsar la autonomía financiera y el desarrollo de las capacidades institucionales y de gestión de los municipios.

Fuente: Elaboración propia con base POA Descripción del Proyecto por Unidad Ejecutora. PbR-1a, IHAEM, 2021.

Cuadro No. 7
Aportación de la actualización coordinada del marco jurídico hacendario a los ODS

Objetivo DS	Metas ODS
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.	16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.	17.14 Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.
	17.17 Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.
	17.18 Al 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

Fuente: Elaboración propia con base POA Descripción del Proyecto por Unidad Ejecutora. PbR-1a, IHAEM, 2020.

1.6.3. Profesionalización y capacitación hacendaria

Gesta, promueve y forma en conocimientos, aptitudes y habilidades de los servidores públicos responsables de la operación de las haciendas públicas, mediante la profesionalización con la realización de talleres, cursos, diplomados, evaluación, certificación por competencias y estudios de postgrado (POAIHAEM, 2020a).

Cuadro No. 8
Aportación de la profesionalización y capacitación hacendaria al PDEM

Objetivo(s)	Estrategias	Líneas de Acción atendidas
5.9. Fortalecer alianzas para lograr objetivos.	5.9.2. Incrementar la coordinación y apoyo para el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios.	• Impulsar la capacitación y la certificación hacendaria de los servidores públicos estatales y municipales.
	5.9.3. Fortalecer las finanzas públicas municipales.	• Apoyar a los municipios a mejorar sus sistemas de cobro del impuesto predial.
	5.9.4. Impulsar la profesionalización de los servidores públicos.	• Instrumentar programas de capacitación y profesionalización para servidores públicos municipales.
		• Promover en los municipios del Estado de México la certificación de competencia laboral de los servidores públicos

Fuente: Elaboración propia con base POA Descripción del Proyecto por Unidad Ejecutora. PbR-1a, IHAEM, 2021.

Cuadro No. 9

Aportación de la profesionalización y capacitación hacendaria a los ODS

Objetivo DS	Metas ODS
Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.	4.3 Asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.
	4.4 Aumentar el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	8.5 Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.
	8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.
	8.b Para 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo.
Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países	10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.	16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
	16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.
Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.	17.1 Fortalecer la movilización de recursos internos, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole.
	17.3 Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo.
	17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a ellas.
	17.14 Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.
	17.17 Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.
	17.18 Al 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad presta do a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

Fuente: Elaboración propia con base POA Descripción del Proyecto por Unidad Ejecutora. PbR-1a, IHAEM, 2020.

1.6.4. Generación y difusión de información, estudios y proyectos

Manifiesta como premisa fundamental, fortalecer la gestión y desempeño de la hacienda pública, a través la asesoría y asistencia especializada, así como, en la definición y desarrollo de líneas de investigación, programas y herramientas, que contribuyen a la consolidación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México (POA,2021).

Cuadro No. 10

Aportación de la generación y difusión de información, estudios y proyectos al PDEM

Objetivo(s)	Estrategias	Líneas de Acción atendidas
5.9. Fortalecer alianzas para lograr objetivos.	5.9.2. Incrementar la coordinación y apoyo para el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios.	• Homologar información sobre la hacienda pública municipal.
	5.9.3. Fortalecer las finanzas públicas municipales.	• Fomentar esquemas para elevar la recaudación municipal.
		• Apoyar a los municipios a mejorar sus sistemas de cobro del impuesto predial.
		• Promover la disciplina fiscal municipal.

Fuente: Elaboración propia con base POA Descripción del Proyecto por Unidad Ejecutora. PbR-1a, IHAEM, 2021.

Cuadro No. 11

Aportación de la generación y difusión de información, estudios y proyectos a los ODS

Objetivo DS	Metas ODS
Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países	10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.	16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.	17.1 Fortalecer la movilización de recursos internos, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole.
	17.3 Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo.
	17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a ellas.
	17.14 Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.
	17.17 Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.
	17.18 Al 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad presta do a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

Fuente: Elaboración propia con base POA Descripción del Proyecto por Unidad Ejecutora. PbR-1a, IHAEM, 2020.

1.7. Funcionalidad hacendaria institucional con visión de desarrollo sostenible

En este escenario, la funcionalidad institucional sostenible y los esfuerzos para el fortalecimiento de los gobiernos municipales, están basados en proyectos y objetivos sustantivos que se enfocan en estrategias clave:

a. Vinculación interinstitucional para fortalecer el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y Municipios, que impulsa la modernización municipal y coordinación hacendaria a través de acciones interinstitucionales entre los tres ámbitos de gobierno.
b. Actualización coordinada del marco jurídico hacendario para intensificar la relación con las autoridades hacendarias estatales y municipales para la armonización del marco jurídico-administrativo, a través de las Comisiones Temáticas y grupos especializados, así como proporcionar asesoría jurídica y asistencia técnica para el adecuado desempeño de la función hacendaria.
c. Profesionalización y capacitación hacendaria para habilitar los conocimientos, aptitudes y habilidades de los servidores públicos responsables de la operación de las haciendas públicas, mediante la profesionalización con la realización de talleres, cursos, diplomados, evaluación, certificación por competencias y estudios de postgrado.
d. Generación y difusión de información, estudios y proyectos como premisa fundamental, para fortalecer la gestión y desempeño de la hacienda pública, a través de brindar asesoría y asistencia especializada, así como, definir y desarrollar líneas de investigación, programas y herramientas, que contribuyan a la consolidación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México.

Se observa que la actividad organizacional y función institucional está alineada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS de la Agenda 2030 además de estar en congruencia con el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023; contribuyendo e incidiendo así de forma directa al desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos locales, que emprenden tareas hacendarias; además de que bajo esta figura de actuación coadyuva con la continuidad hacia la consolidación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios.

Capítulo II

Avances y resultados de la gestión sostenible institucional hacendaria al 2020

2.1. Ámbito de aplicación de la gestión estratégica hacendaria al 2020

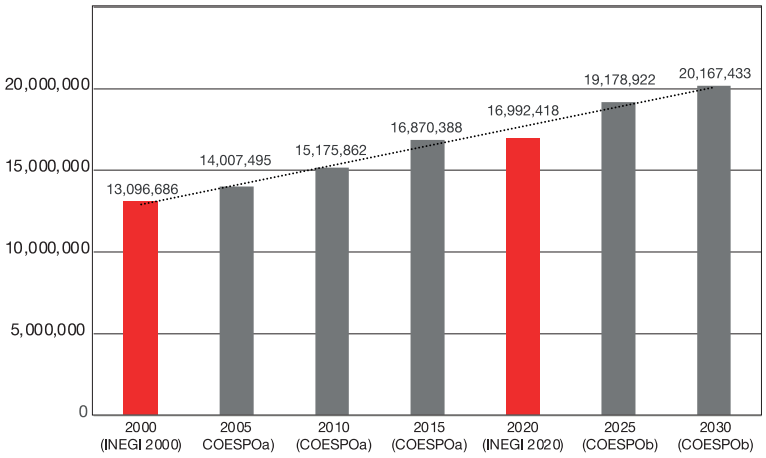
La visión demográfica es piedra angular para la elaboración de políticas públicas y planes de desarrollo (COESPO, 2019a:11) con visión hacia el año 2030, y el análisis del comportamiento de la población en escenarios pasados, presentes y futuros es imprescindible para alcanzar las metas del desarrollo [de este modo, la línea de análisis del objeto de estudio y del Programa Presupuestario Impulso al federalismo y Desarrollo Municipal; parte del alineamiento del Plan de Desarrollo del Estado de México] (PDEM 2017- 2023).

Bajo esta premisa, se parte de la identificación del sector y población que se ve beneficiada directa o indirectamente por la actividad institucional del órgano operador del sistema de coordinación hacendaria en su faceta de órgano técnico, plural, incluyente y federalista; coadyuvante en el desarrollo de capacidades institucionales de los municipios.

2.2. Beneficiarios de la actividad hacendaria institucional en el Estado de México

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2020 realizado por el INEGI se registran 126, 014,024 millones de habitantes en México y 16,992,418 millones se ubican en el Estado de México, representando el 13.48%; por ello, dada la importancia de densidad poblacional, cualquier ejercicio de planeación se debe dar bajo un enfoque prospectivo que ofrezca a la ciudadanía y al gobierno las herramientas necesarias para el estudio y comprensión de la dinámica y fenómenos demográficos que inciden en los ámbitos sociales, económicos y culturales de la entidad (COESPO, 2019a:15), incluyendo las instituciones que prestan servicios que en esencia procuran el desarrollo, incluidos los financieros y en particular, el ente que coordina el rubro hacendario en la entidad con sus municipios, en recurrencia de que uno de los índices de desarrollo del Estado, lo son sus finanzas públicas.

Gráfica No. 2
Población del Estado de México 2000 - 2020 y Proyección al 2025 - 2030



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2000; COESPOa, 2015; COESPOb 2018:7-8; INEGI 2020.

La acción que desarrolla el Instituto Hacendario como operador del Sistema de Coordinación Hacendaria, a través del programa presupuestario Impulso al Federalismo y desarrollo municipal se incluye en el propio Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 en el Eje transversal Gobierno Capaz y Responsable, la Estrategia 5.9 y se basa en la dinámica poblacional que según datos del COESPO en proyección al 2030 ascenderá un 18.68 % más habitantes, lo cual corresponderá a 20,167,433 millones de mexiquenses.

Bajo esta premisa, la actividad institucional hacendaria en el desarrollo de capacidades institucionales de los municipios, para coordinar y orientar los esfuerzos municipales hacia el desarrollo, se dará a través de los programas sectoriales y regionales mismos que están en alineamiento con el Plan de Desarrollo del Estado y la Agenda 2030.

2.3. Clasificación organizacional de las Áreas Administrativa de la administración pública municipal en el Estado de México

Derivado de la identificación oficial en el ámbito nacional de las 32 Instituciones de las administraciones públicas municipales, por tipo de función inscritas en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 (INEGI:2015a), se emplea la clasificación de órganos o instituciones para llevar a cabo las funciones de gobierno y administración -estableciendo para el análisis la denominación de Áreas Administrativas (AA) que dan contenido funcional a las administraciones municipales- además de sumar otros propósitos como distribuir la plantilla de servidores públicos por instituciones y dependencias orgánicas y estimar la dispersión de SPM por Áreas Administrativa a nivel nacional y estatal.

En este contexto, de las 32 instituciones de las administraciones públicas municipales, por tipo de función ó Áreas Administrativa (AA), 15 están directamente relacionadas con la hacienda pública municipal, donde la atención institucional del IHAEM asume en responsabilidad directa del 46.87% de AA para el desarrollo de capacidades institucionales municipales, a través de la operación de la coordinación hacendaria, en su cuatro ejes de actuación: vinculación interinstitucional; normas y procedimientos estudios hacendarios y asistencia técnica; y profesionalización.

Se observa además que las 15 Áreas Administrativa (AA) con incidencia hacendaria, representan 50.60% de distribución de las unidades administrativas en cada Área Administrativa de acuerdo al Censo Nacional y el 47.90% de la plantilla estimada de servidores públicos municipales (SPM) asentada en dichas Áreas Administrativas, con un promedio de 3.19% SPM en cada AA (a nivel nacional).

Por su parte, las 17 Áreas Administrativa (AA) que no presentan una relación lineal hacendaria se encuentra: servicios públicos; seguridad pública; desarrollo integral de la familia (DIF); educación; justicia municipal; protección civil; salud; asuntos jurídicos o consejería jurídica; equidad de género o derechos de las mujeres; comunicación social; transparencia; participación ciudadana; informática o tics (comunicación); tránsito; trabajo; bomberos y otras.

Tabla No. 1

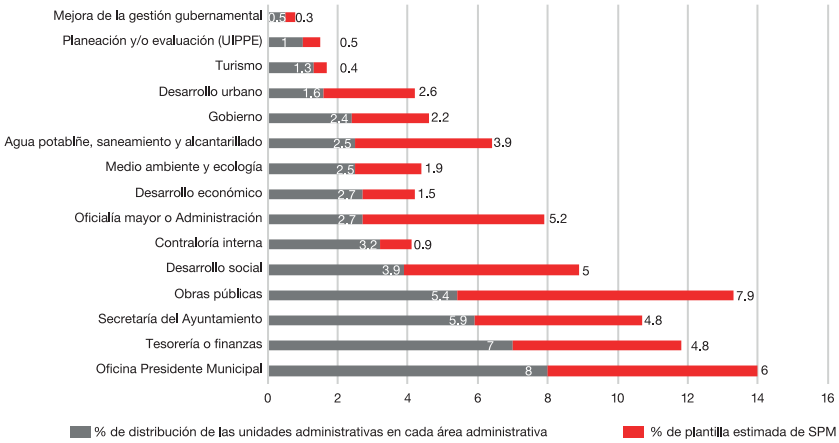
32 (Área Administrativa) Instituciones de las administraciones públicas municipales por tipo de función y porcentaje de SPM estimados, a nivel nacional, 2015

Área Administrativa, AA (Instituciones de las administraciones públicas municipales, por tipo de función, INEGI, 2015)		% de distribución de las unidades administrativas en cada Área Administrativa	% de plantilla estimada de SPM
1.	Oficina Presidente Municipal	8.00	6.00
2.	Tesorería o finanzas	7.00	4.80
3.	Secretaría del Ayuntamiento	5.90	4.80
4.	Obras Públicas	5.40	7.90
5.	Servicios Públicos	5.10	14.40
6.	Seguridad Pública	4.90	16.10
7.	Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	4.90	5.30
8.	Educación	4.10	2.20
9.	Desarrollo Social	3.90	5.00
10.	Contraloría Interna	3.20	0.90
11.	Justicia municipal	3.20	0.90
12.	Protección civil	2.80	1.30
13.	Salud	2.70	1.30
14.	Oficialía mayor/o Administración	2.70	5.20
15.	Desarrollo Económico	2.70	1.50
16.	Asuntos Jurídicos o Consejería Jurídica	2.60	1.00
17.	Medio ambiente y ecología	2.50	1.90
18.	Agua potable, saneamiento y alcantarillado	2.50	3.90
19.	Gobierno	2.40	2.20
20.	Equidad de género o derechos de las Mujeres	1.90	0.40
21.	Comunicación social	1.80	0.50
22.	Desarrollo Urbano	1.60	2.60
23.	Transparencia	1.30	0.10
24.	Turismo	1.30	0.40
25.	Participación ciudadana	1.00	0.60
26.	Planeación y/o evaluación (UIPPE)	1.00	0.50
27.	Informática o TICS (comunicación)	0.90	0.30
28.	Tránsito	0.70	0.70
29.	Mejora de la gestión gubernamental	0.50	0.30
30.	Trabajo	0.30	0.20
31.	Bomberos	0.10	0.20
32.	Otras	11.10	6.60
Total		100%	100%

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, 2015a y 2015b.
Notas: a) Léase a mayor porcentaje indica que esa Área Administrativa cuenta con un mayor número de unidades administrativas; y b) Porcentaje de la plantilla estimada de Servidores públicos municipales (SPM) asentada en cada área administrativa.

Gráfica No. 3

15 Áreas administrativas y % de SPM relacionados con la HPM que atiende el IHAEM



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, 2015a y 2015b.

Se observa además que las en cada Área Administrativa de acuerdo al Censo Nacional y el 47.90% de la plantilla estimada de servidores públicos municipales (SPM) asentada en dichas Áreas Administrativas, con un promedio de 3.19% SPM en cada AA (a nivel nacional).

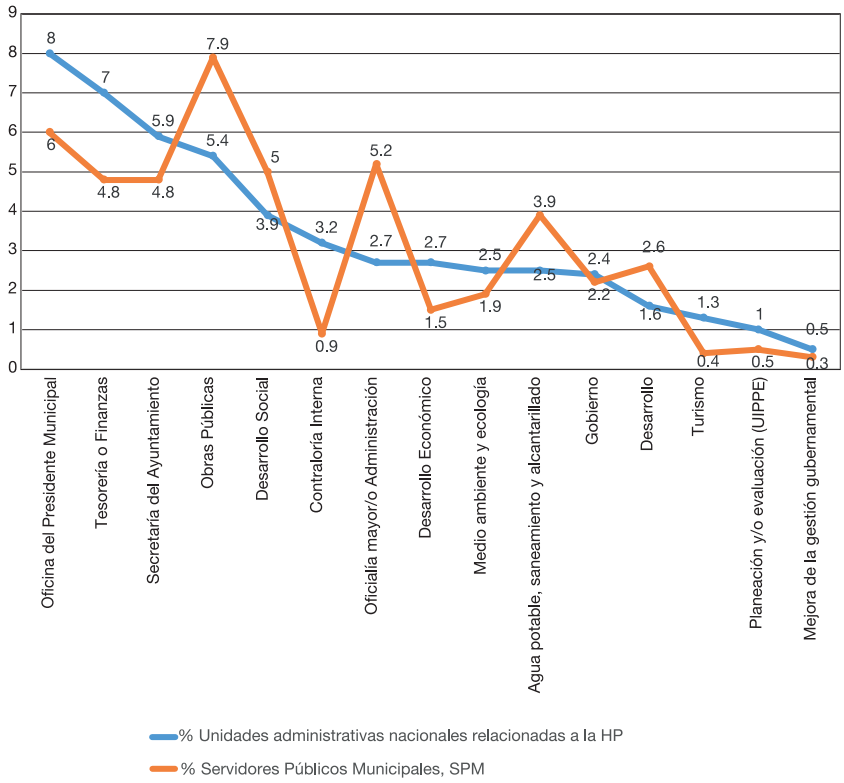
De acuerdo a la naturaleza de servicio y responsabilidad para operar el sistema de coordinación hacendaria, el IHAEM asume el 50.60% de distribución de las unidades administrativas de 15 Áreas Administrativa (AA) y el 47.90% de la plantilla estimada con incidencia hacendaria, como un compromiso de atención para los 125 municipios del Estado de México; derivando el resto de áreas administrativas 49.40% y el 52.10% de servidores públicos municipales, para ser atendidos por al menos 10 instancias, dependencias, y organismos técnicos de gobierno que se relaciona con áreas políticas, de salud, económicas, ambientales, judiciales, turismo, tecnologías de la información y comunicación, educación, trabajo, y de servicios; y de atención directa por naturaleza en rubros de acceso a la información y transparencia.

2.4. Áreas Administrativas públicas municipales soporte del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México

La operación de la coordinación hacendaria en el Estado de México se gesta a través del programa presupuestario Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal y se desarrolla materialmente mediante 24 acciones institucionales que apoyan a las autoridades municipales para que éstas desarrollen o mejoren sus capacidades institucionales,

particularmente en 15 tipos de función o Áreas Administrativa (AA) relacionadas directamente con la hacienda pública en relación al 50.60 % de distribución de unidades administrativas y 47.90% de la plantilla estimada de SPM.

Gráfica No.4
15 Áreas Administrativas afines a la hacienda pública en relación al % de distribución de unidades administrativas y % de la plantilla estimada de SPM



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, 2015a.

Gráfica 5

24 acciones sustantivas del Programa Presupuestario Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal 2021 que atienden 15 Áreas Administrativas afines a la hacienda pública

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de SPM 2015; Programa Operativo Anual 2021: Descripción del proyecto por Unidad Ejecutora, PbR-01a., 2021; PbR-02a. IHAEM, 2021.

2.5. Población objetivo del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios y de la actividad hacendaria institucional

Con el objeto de determinar el indicador de mayor registro por cada conjunto de 100,000 habitantes de acuerdo al contexto nacional -y considerando las tasas publicadas que reconocen 747 SPM en 2011; 807 en 2012; 830 en 2014 (INEGI:2021c) y 828 en 2016- relativas a la presencia de personal en instituciones públicas gubernamentales por ámbito de gobierno; el dato a considerar para el estudio es de 830 por cada conjunto.

Como base de análisis, la población del Estado de México registra 16,992,418 millones de habitantes de acuerdo al último Censo de Población y Vivienda 2020, representando el 13.48% del total de la población nacional que asciende a 126,014,024 millones.

Así en la determinación de grupos estadísticos integrados por cada 100,0000, se obtienen 169.92 determinados; multiplicados por el indicador de 830 SPM, se tiene como resultante estadístico 141,034 SPM que colaboran en los 125 municipios del Estado de México con un promedio aritmético de 1,128 en cada plantilla municipal.

Se refiere que el cálculo realizado considera a los 32 perfiles que participan en las Áreas Administrativas municipales determinadas por el INEGI (a nivel nacional); no obstante, el IHAEM atiende (por su naturaleza hacendaria directa) a 15 de éstas, lo que representa el 47.90% de SPM, que estima 67,555 Servidores públicos municipales hacendarios, SPMH, en el Estado de México.

Derivado de lo anterior se obtiene un promedio de 540 Servidores públicos municipales hacendarios, SPMH que dan soporte y coadyuvan en el desarrollo de capacidades institucionales de los 125 gobiernos locales, apoyados por las acciones que provee la coordinación hacendaria, en sus cuatro ejes de actuación: vinculación interinstitucional; normas y procedimientos, estudios hacendarios y asistencia técnica; y profesionalización.

2.6. Avances y resultados en la gestión estratégica sostenible de la actividad hacendaria institucional

Con el objeto de promover el fortalecimiento de las haciendas públicas, desarrollo de capacidades institucionales, consolidar la coordinación hacendaria, y procurar un desarrollo sostenible incluyente -apegado a la realidad loca- la labor institucional se enfoca en la prestación de servicios técnicos especializados y oferta de productos en materia hacendaria directamente a 15 perfiles de las Áreas Administrativas (o Instituciones de las administraciones públicas municipales, por tipo de función) o caracterizados por dicha cualidad.

En cuidado de esta responsabilidad pública enmarcada en la Estrategia 5.9, del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, los programas sectoriales de cada pilar y ejes transversales, además del trabajo orientativo hacia la Agenda 2030 y en específico al Programa Presupuestario Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal, -se presenta a través de un análisis de la gestión estratégica sostenible la numeraria del desempeño por cada una de las funciones sustantivas de las dos últimas décadas, línea base para emprender los trabajos de planeación estratégica prospectiva-.

En el análisis se consideran 15 perfiles (que se relacionan con temas y áreas específicas de la Oficina Presidente Municipal; Tesorería o finanzas; Secretaría del Ayuntamiento; Obras Públicas; Contraloría Interna; Oficialía mayor y/o Administración; Desarrollo Económico; Agua potable, saneamiento y alcantarillado; Gobierno; Desarrollo Urbano; Planeación y/o

evaluación (UIPPE); Desarrollo Social; Medio Ambiente; Turismo; y Mejora de la gestión ambiental) se identifican como hacendarios directos de las 32 Áreas Administrativas (AA) o Instituciones de las administraciones públicas municipales, por tipo de función delineadas a nivel nacional en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 (INEGI), y que atiende directamente el IHAEM, convirtiéndose en el 100% de atención en territorio del Estado de México, premisa que faculta el análisis del número de perfiles y su porcentaje de atención.

2.6.1. Vinculación interinstitucional

Cuadro No. 12
Avances y resultados en materia de vinculación interinstitucional, 2000-2020

Acción institucional sustantiva	Número de perfiles hacendarios	Áreas Administrativas (AA) o Instituciones de las administraciones públicas municipales por tipo de función / Perfiles hacendarios municipales (PHM)	% de atención a perfiles hacendarios	Promedio anual de intervenciones (Programados 2000-2020)	Promedio anual de intervenciones (Realizados 2000-2020)	Eficiencia
a) Reuniones Hacendarias y Sesiones del Consejo Directivo	2 de 15	1. Presidente Municipal 2. Tesorero Municipal	13.33	67 Acuerdos anuales programados, 1,340 acuerdos concluidos	74 Acuerdos anuales realizados, 1,480 acuerdos concluidos	+10.44%
b) Vínculos para impulsar el intercambio de información en materia hacendaria	15 de 15	1. Oficina Presidente Municipal; 2. Tesorería o finanzas; 3. Secretaría del Ayuntamiento; 4. Obras Públicas; 5. Contraloría Interna; 6. Oficialía mayor y/o Administración; 7. Desarrollo Económico; 8. Agua potable, saneamiento y alcantarillado; 9. Gobierno; 10. Desarrollo Urbano; 11. Planeación y/o evaluación (UIPPE); 12. Desarrollo Social; 13. Medio Ambiente; 14. Turismo; y 15. Mejora de la gestión gubernametal	100	37 vínculos anuales, 740 alianzas programados	37 vínculos anuales, 740 alianzas realizadas	100%
c) Promoción del fortalecimiento del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria				3,977 acciones anuales de promoción de SPMH, 79,540 servidores programados para atender	4,230 acciones anuales de promoción de SPMH, 84,600 servidores atendidos	+6.3%
d) Difusión de información hacendaria para las autoridades municipales				78 acciones anuales de eventos de promoción y difusión, atención programada de 1,560 servidores anuales	81 acciones anuales de eventos de promoción y difusión, atención de 1,620 servidores anuales	+3.8%
e) Visitas de trabajo a los municipios				254 promedio anual de visitas programadas, 5,080 servidores públicos anuales programados	290 promedio anual de visitas realizadas, 5,800 servidores públicos anuales atendidos	+14.17%

Fuente: Elaboración propia con base en: a) Cuenta Pública 2008 a 2019, IHAEM; b) Cuenta Pública 2012 a 2019, IHAEM; c) Cuenta Pública 2008 a 2019, IHAEM; d) Cuenta Pública 2012 a 2019, IHAEM; e) Cuenta Pública 2008 a 2019, IHAEM.

2.6.2. Normas y procedimientos

Cuadro No. 13
Avances y resultados en materia de normas y procedimientos, 2000-2020

Acción institucional sustantiva	Número de perfiles hacendarios	Áreas Administrativas (AA) o Instituciones de las administraciones públicas municipales por tipo de función / Perfiles hacendarios municipales (PHM)	% de atención a perfiles hacendarios	Promedio anual de intervenciones (Programados 2000-2020)	Promedio anual de intervenciones (Realizados 2000-2020)	Eficiencia
a) Opiniones jurídicas sobre la legislación hacendaria	2-8 de 15 (de acuerdo al servicio institucional de que se trate, o llegar hasta el 100% de atención)	1. Oficina Presidente Municipal; 2. Tesorería o finanzas; 3. Secretaría del Ayuntamiento; 4. Desarrollo Económico; 5. Agua potable, saneamiento y alcantarillado; 6. Desarrollo Urbano; 7. Planeación y/o evaluación (UIPPE); 8. Mejora de la gestión gubernamental	53.33	9 intervenciones anuales, 40 Comisiones temáticas programadas	9 intervenciones anuales, 40 Comisiones temáticas realizadas	100%
b) Asesorías en materia jurídica, administrativa y hacendaria				514 asesorías anuales, 10,280 servidores anuales programados	563 asesorías anuales, 11,260 servidores anuales atendidos	+9.53%
c) Elaboración de proyectos unificados de Ley de Ingresos de los municipios; así como de reformas, adiciones y/o derogaciones al Código Financiero del Estado de México y Municipios, y otros ordenamientos jurídicos	1 de 15	1. Tesorero Municipal	6.66	9 intervenciones anuales, 40 Comisiones temáticas programadas	9 intervenciones anuales, 41 Comisiones temáticas realizadas	100%
d) Coordinación de municipios en comisiones temáticas para modificar el marco normativo	2-6 de 15 (de acuerdo al servicio institucional de que se trate, o llegar hasta el 100% de atención)	1. Tesorería o finanzas; 2. Desarrollo Económico; 3. Agua potable, saneamiento y alcantarillado; 4. Desarrollo Urbano; 5. Planeación y/o evaluación (UIPPE); 6. Mejora de la gestión gubernamental	53.33	40 comisiones temáticas anuales programadas, 800 reuniones programadas	47 comisiones temáticas anuales realizadas, 940 reuniones atendidas	+17.5%
e) Apoyo en la integración y actualización de instrumentos jurídico-administrativos	4 de 15 (de acuerdo al servicio institucional de que se trate, o llegar hasta el 100% de atención)	1. Tesorería o finanzas; 2. Agua potable, saneamiento y alcantarillado; 3. Planeación y/o evaluación (UIPPE); 4. Mejora de la gestión gubernamental	26.66	45 reuniones anuales de apoyo programadas, 900 reuniones programadas de intervención	49 reuniones anuales de apoyo programadas, 980 reuniones programadas de intervención	+8.88%

f) Convenios de Colaboración	15 de 15	1. Oficina Presidente Municipal; 2. Tesorería o finanzas; 3. Secretaría del Ayuntamiento; 4. Obras Públicas; 5. Contraloría Interna; 6. Oficialía mayor y/o Administración; 7. Desarrollo Económico; 8. Agua potable, saneamiento y alcantarillado; 9. Gobierno; 10. Desarrollo Urbano; 11. Planeación y/o evaluación (UIPPE); 12. Desarrollo Social; 13. Medio Ambiente; 14. Turismo; y 15. Mejora de la gestión gubernamental	100	37 vínculos anuales, 740 convenios programados	37 vínculos anuales, 740 convenios realizados	100%

Fuente: Elaboración propia con base en: a) Cuenta Pública 2020, IHAEM; b) Cuenta Pública 2008 a 2019, IHAEM; c) Cuenta Pública 2000 a 2020, IHAEM; d) Cuenta Pública 2008 a 2019, IHAEM; e) Cuenta Pública 2008 a 2019, IHAEM; f) Cuenta Pública 2020, IHAEM.

2.6.3. Profesionalización

Cuadro No. 14
Avances y resultados en materia de profesionalización, 2000-2020

Acción institucional sustantiva	Número de perfiles hacendarios	Áreas Administrativas (AA) o Instituciones de las administraciones públicas municipales por tipo de función / Perfiles hacendarios municipales (PHM)	% de atención a perfiles hacendarios	Promedio anual de intervenciones (Programados 2000-2020)	Promedio anual de intervenciones (Realizados 2000-2020)	Eficiencia
a. Certificación en competencias laborales a través de la COCERTEM	15 de 15	1. Oficina Presidente Municipal; 2. Tesorería o finanzas; 3. Secretaría del Ayuntamiento; 4. Obras Públicas; 5. Contraloría Interna; 6. Oficialía mayor y/o Administración; 7. Desarrollo Económico; 8. Agua potable, saneamiento y alcantarillado; 9. Gobierno; 10. Desarrollo Urbano; 11. Planeación y/o evaluación (UIPPE); 12. Desarrollo Social; 13. Medio Ambiente; 14. Turismo; y 15. Mejora de la gestión gubernamental	100	360 promedio anual de certificaciones de competencia laboral programadas al año (durante los últimos 16.5 años), 5,940 servidores públicos programados para certificación en competencia laboral	368 promedio anual de certificaciones de competencia laboral realizadas al año (durante los últimos 16.5 años), 6,072 servidores públicos certificados	+2.22%
b. Educación de postgrado en Hacienda Pública				20 alumnos programados por promoción bianual (durante los últimos 14 años), 182 servidores públicos programados, 10 promociones	20 alumnos participantes promedio por promoción bianual (durante los últimos 14 años), 182 servidores públicos formados, 10 promociones realizadas	100%
c. Divulgación, capacitación y formación en materia hacendaria				9,164 SPM programados al año, 183,280 servidores públicos programados	9,637 SPM atendidos al año, 192,740 servidores públicos formados	+5.16%
d. Capacitación en esquema semipresencial y/o a distancia				638 SPM programados al año, 12,760 servidores públicos programados	701 SPM atendidos al año, 14,020 servidores públicos formados	+9.87%
e. Evaluación en competencias laborales a través de la COCERTEM				360 promedio anual de evaluación de competencia laboral programadas al año (durante los últimos 16.5 años), 5,940 servidores públicos programados para evaluacion en competencia laboral	368 promedio anual de evaluaciones de competencia laboral realizadas al año (durante los últimos 16.5 años), 6,072 servidores públicos evaluados	+2.22%
f. Organización de diplomados en materia hacendaria	11 de 15	1. Oficina Presidente Municipal; 2. Tesorería o finanzas; 3. Secretaría del Ayuntamiento; 4. Obras Públicas; 5. Contraloría Interna; 6. Oficialía mayor y/o Administración; 7. Desarrollo Económico; 8. Agua potable, saneamiento y alcantarillado; 9. Gobierno; 10. Desarrollo Urbano; 11. Planeación y/o evaluación (UIPPE).	73.33	12 diplomados programados por año, 240 diplomados profesionalizantes programados	14 diplomados programados por año, 280 diplomados profesionalizantes programados	+16.66%

Fuente: Elaboración propia con base en: a) Cuenta Pública 2004 a 2019, IHAEM; COCERTEM, 2020; b) CEHEM, 2020; c) Cuenta Pública 2008 a 2019, IHAEM; d) Cuenta Pública 2012 a 2019, IHAEM; e) Cuenta Pública 2020, IHAEM; f) Cuenta Pública 2008 a 2019, IHAEM.

2.6.4.Estudios hacendarios y asistencia técnica

Cuadro No. 15

Avances y resultados en materia de estudios hacendarios y asistencia técnica, 2000-2020

Acción institucional sustantiva	Número de perfiles hacendarios	Áreas Administrativas (AA) o Instituciones de las administraciones públicas municipales por tipo de función / Perfiles hacendarios municipales (PHM)	% de atención a perfiles hacendarios	Promedio anual de intervenciones (Programados 2000-2020)	Promedio anual de intervenciones (Realizados 2000-2020)	Eficiencia
a. Asesorías técnicas y administrativas para eficientar la gestión hacendaria municipal	6 de 15 (de acuerdo al servicio institucional de que se trate, o llegar hasta el 100% de atención)	1. Oficina Presidente Municipal; 2. Tesorería o finanzas; 3. Secretaría del Ayuntamiento; 4. Agua potable, saneamiento y alcantarillado 5. Planeación y/o evaluación (UIPPE); 6. Mejora de la gestión gubernamental	40.00	284 asesorías anuales a SPHM, 5,680 servidores programados	349 asesorías anuales a SPHM, 6,980 servidores atendidos	+22.88%
b. Investigaciones y estudios para modernización y mejora de la hacienda pública municipal	7 de 15	1. Oficina Presidente Municipal; 2. Tesorería o finanzas; 3. Contraloría Interna; 4. Oficialía mayor y/o Administración; 5. Agua potable, saneamiento y alcantarillado; 6. Planeación y/o evaluación (UIPPE); 7. Mejora de la gestión gubernamental	46.66	5 ediciones programadas al año,100 documentos de investigación programados	5 ediciones realizadas al año,100 documentos de investigación realizados	100%
c. Dictaminación metodológica de proyectos de investigación	11 de 15	1. Oficina Presidente Municipal; 2. Tesorería o finanzas; 3. Contraloría Interna; 4. Oficialía mayor y/o Administración; 5. Desarrollo Económico; 6. Agua potable, saneamiento y alcantarillado; 7. Gobierno; 8. Desarrollo Urbano; 9. Planeación y/o evaluación (UIPPE); 10. Medio Ambiente; 11. Mejora de la gestión gubernamental	73.33	4 dictámenes programados al año,12 documentos de investigación programados	4 dictámenes realizados al año,12 documentos de investigación realizados	100%
d. Publicación y difusión del conocimiento hacendario	15 de 15	1. Oficina Presidente Municipal; 2. Tesorería o finanzas; 3. Secretaría del Ayuntamiento; 4. Obras Públicas; 5. Contraloría Interna; 6. Oficialía mayor y/o Administración; 7. Desarrollo Económico; 8. Agua potable, saneamiento y alcantarillado; 9. Gobierno; 10. Desarrollo Urbano; 11. Planeación y/o evaluación (UIPPE); 12. Desarrollo Social; 13. Medio Ambiente; 14. Turismo; y 15. Mejora de la gestión gubernamental	100	33 publicaciones programadas al año,660 documentos de investigación programados	34 publicaciones realizadas al año, 680 documentos de investigación publicados	+3.03%

e. Jornadas de Asistencia Técnica sobre prácticas hacendarias	5 de 15 (de acuerdo al servicio institucional de que se trate, o llegar hasta el 100% de atención)	1. Oficina Presidente Municipal; 2. Tesorería o finanzas; 3. Agua potable, saneamiento y alcantarillado 4. Planeación y/o evaluación (UIPPE); 5. Mejora de la gestión gubernamental	33.33	Meta generada en 2020, sin datos	Meta generada en 2020, sin datos	-
f. Suministro de información estadística y financiera hacendaria a los municipios	12 de 15	1. Oficina Presidente Municipal; 2. Tesorería o finanzas; 3. Obras Públicas; 4. Oficialía mayor y/o 5. Administración; 6. Desarrollo Económico; 7. Agua potable, saneamiento y alcantarillado; 8. Gobierno; 9. Desarrollo Urbano; 10. Planeación y/o evaluación (UIPPE); 11. Desarrollo Social; 12. Medio Ambiente; 13. Mejora de la gestión gubernamental	80.0	250 reportes programados, 5,000 reportes estadístico o financieros	277 reportes generados, 5,540 reportes estadístico o financieros entregados	+10.80%

Fuente: Elaboración propia con base en: a) Cuenta Pública 2008 a 2019, IHAEM; b) Cuenta Pública 2008 a 2019, IHAEM; c) Cuenta Pública 2019 a 2021, IHAEM; d) Cuenta Pública 2008 a 2019, IHAEM; e) Cuenta Pública 2020, IHAEM; f) Cuenta Pública 2008 a 2019, IHAEM.

Capítulo III

Generalidades de la planeación prospectiva: elementos base

3.1. Prospectiva

3.1.1. Conceptualización

Maurice Blondel concibe al futuro como un hecho probable, múltiple, que se construye y no se predice; contenida en su filosofía de la acción “le future ne se prévoit pas, il se construit“, el futuro no se predice sino se construye; permite valorar que la realidad es observable dentro de una visión compleja antagonista de la percepción lineal, además de ser una propuesta para manejar o administrar la incertidumbre que se genera cuando se observa la realidad a través del lente de la complejidad (Mojica, 2006:122).

El futuro, es la categorización de un estado de cosas que aún no es, pero que se sabe que, de alguna manera, inexorablemente va a ser y que en prospectiva se quiere que sea de determinada manera. Godet sostiene que la intención de la prospectiva es guiar las acciones presentes y el campo de lo "posible" del mañana, aunado a preparar el camino para el futuro, adoptándolo como objetivo deseable y posible (1979:25). Merello adiciona la práctica de "remontar el vuelo imaginativo", articular esfuerzos concretos para transformar la realidad; dada la visión a largo plazo para alcanzar eventos y situaciones, lo que trae consigo la flexibilidad que permite la elección de futuros alternativos (1973: 19).

Baena menciona que la prospectiva aporta una visión holística en estudios de futuros con posibilidades de ver desde lejos y hacia los lejos, para enfrentar los nuevos cambios (2016: 13); tesis que se identifica en el siglo XVI, utilizada por Valéry y retomada por Gaston Berger en un artículo publicado en la revista De los dos mundos (Berger, 1957), donde se retoma el origen latino y sustancial del verbo “prospiciere” que significa mirar a lo lejos o desde lejos, discernir algo delante de uno.

En la obra Prospectiva y escenarios para el cambio social, Arroyo señala que la prospectiva es la actitud de la mente (del actor social) hacia la problemática del porvenir, surgiendo en los campos científicos tal movimiento de anticipación que se sitúa en el esfuerzo de hacer probable el futuro más deseable; convirtiéndose además, en una opción metodológica, que estudia y trabaja sobre el futuro y, se sostiene en tres estrategias esenciales: la visión de largo plazo, su cobertura holística y el consensuamiento, que al conjugarse generan escenarios alternativos ¿hacia dónde ir?, su evaluación estratégica ¿por dónde conviene ir? y su planeación táctica ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿con qué? y ¿con quién?, (2008: 3-5).

Godet (1993) señala que la prospectiva es una reflexión para la acción y la antifatalidad caracterizada por las siguientes ideas clave: esclarecer la acción presente a la luz del futuro; adoptar una visión global y sistémica; tener en cuenta los factores cualitativos y las estrategias de los actores; explorar futuros múltiples e inciertos; reorientar las decisiones en función del contexto futuro dentro del cual pueden darse ciertas consecuencias.

Medina (2006) puntualiza que es una disciplina para el análisis de sistemas sociales, que permite conocer mejor la situación presente, identificar tendencias futuras y analizar el impacto del desarrollo científico y tecnológico en la sociedad.

3.1.2. Elementos base

Miklos y Tello, en su obra Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro, identifican los elementos base que constituyen la estructura misma de la prospectiva como una actitud y forma de pensar y actuar ante y a partir del mañana, e incluyen, una visión holística, creatividad, participación y cohesión, preminencia del proceso sobre el producto/servicio, convergencia – divergencia, y una finalidad constructora.

Cuadro No.16
Elementos base de la prospectiva

Elemento	Descripción
Visión Holística	• Reconcepción, construcción o eliminación de interdependencias para facilitar el logro del futurable, bajo una visión sistémica de un conjunto definido y a las partes que lo integran y a la interacción entre estas.
Creatividad	• En el diseño del "mañana" como la selección de instrumentos que permitan construirlo y alcanzarlo, requiere de la creación y de la innovación dando origen a cosas nuevas y de encontrar diferentes y mejores modos de hacerlas.
Participación y Cohesión	• Experimento por alcanzar un consenso, o un compromiso entre los actores para el intercambio de ideas y generación de acuerdos sobre los fines y medios para llegar al futurible.
Preminencia del proceso sobre el producto/servicio	• En el proceso del diseño del futuro, se encuentra una base axiológica, por lo que tiene necesariamente una carga valorativa en la generación de una serie de escenarios posibles que repercutirá en los procesos de planeación y de implantación.
Convergencia - Divergencia	• En el proceso del diseño del futuro se lidian puntos de vista (divergencia), no obstante, al optar por un determinado escenario normativo, se requiere del acuerdo en el nivel estratégico de los ideales (convergencia).
Finalidad constructora	• Precede a la acción concreta hacia el porvenir, la prepara e intenta incrementar su eficiencia y su eficacia; y en un segundo plano, encierra mayor complejidad, ya que se encuentra asociado a factores como beneficios inmediatos (utilidad), cambios políticos, convencimiento en la apertura del futuro, cuestionamiento sobre la racionalidad de una perspectiva a largo plazo o a su politización.

Fuente: Elaboración propia con base en Miklos; Tello, 2007:70; Ackoff, 1970:15-19; Rodríguez, 1985: 20; Godet, 1979: 10-20; Sachs, 1980: 63

3.2. La prospectiva en el proceso de planeación

De manera primigenia, Fayol en 1916 pone de manifiesto en su obra Administration industrielle générale, la existencia de una función "administrativa" encargada gestar la acción de la organización. Conceptualizando la función de administrar, como "prever, organizar, ordenar, coordinar y controlar"; y de dichas operaciones se subraya la previsión, como base para la acción al escrutar el futuro y preparar el programa de acción (Godet, 1993:202).

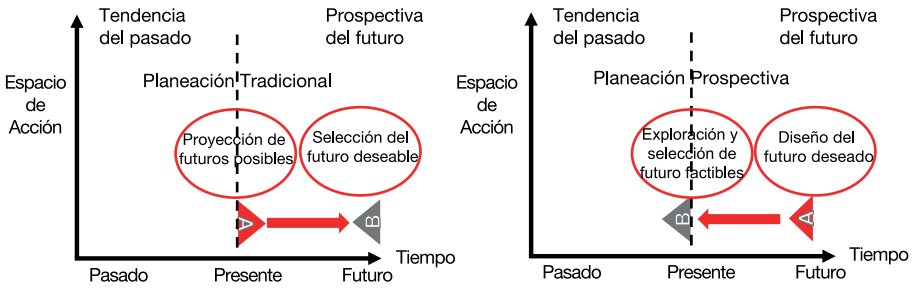
Desde entonces, la planificación y en particular, cualquier esfuerzo de anticipación y de previsión, consideran en su generación, a la incertidumbre del entorno. Adicionándose

una nueva denominación como “estratégica”, donde la organización habría de adaptar su técnica y dar muestras de flexibilidad, para actuar en un sentido que le permita una movilidad máxima, e imponiendo un mayor esfuerzo de prospectiva (Godet, 1993:210).

El cambio, complejo y turbulento, condiciona a la planificación para que considere en mayor relevancia la capacidad de reaccionar y de adaptarse a las modificaciones del entorno al tiempo de mantener el objetivo primario, como referente inicial indispensable (Gremillet, 1984; Serieyx: 1982; Godet, 1993:210); considerando que se transitó de la planificación a la dirección estratégica (Ansoff, 1978); hecho, que implica que toda decisión, se lleva a cabo considerando el futuro, en realidad, en función de este, al adelantarse a sus efectos o consecuencias (Ackoff, 1970:2).

Ante este nuevo enfoque, la planeación adiciona un condicionante de prospectividad en la que ya no solo se oriente al logro de los objetivos como la tradicional, sino también donde se caracteriza los futuros posibles, se selecciona el más deseable y a partir de éste, se diseña creativa y dinámicamente, confrontándolos con el futurable, para desde ahí explorar los futuros factibles y seleccionar el más conveniente.

Figura No.1
Contraste de enfoques metodológicos: Planeación Tradicional y Planeación Prospectiva



Fuente: Elaboración propia con base en Miklos; Tello, 2007, pág. 60.

Massé determina a este estilo de planeación en tres premisas: como una actitud flexible ante un futuro abierto; inquietud intelectual dirigida a transformarse en acción; y una búsqueda para juntar la pluralidad de "los posibles" con la unicidad de la decisión a tomar en el momento presente" (Massé, 1965:32). Además de que promueve la participación activa de los actores sociales desde la formulación de los ideales e institucionales más generales, hasta los detalles de implantación de las decisiones individuales (Sachs, 1980: 44); sin dejar de considerar, el principio de contingencia, donde determinados factores son eficaces en determinado contexto y otros que no lo son, identificándose combinaciones múltiples y cambiantes a lo largo del tiempo (Godet, 1993:210).

A fin de construir el futuro deseado se debe transitar del esbozo de escenarios de futuros probables, posibles y deseables, siendo los enfoques normativo y exploratorio de la prospectiva, en los que el futuro no solo se asume, sino que también se desea, "una voluntad de actuar con el fin de modificar provechosamente el curso de los acontecimientos" (Drucker, 1959) y de acuerdo con este espíritu, el acercamiento a este futuro deseado exige dotarse de una estrategia, que permitan alcanzar los objetivos planteados.

Si bien la reflexión estratégica ha de preceder a la acción, también ha de conducir a ella. Esta es la lógica que rige todos los sistemas de planificación de la organización identificando un proceso tipo que comprende tres fases: Estratégica, operativa y presupuestaria (Ansoff, 1965; Gervais, 1983)

La fase estratégica se conjuga con el enfoque normativo prospectivo, y se cifra en dos interrogantes clave ¿Cuál es el futuro de las acciones en las que está comprometida la institución?, ¿Cuál es la posición competitiva de la institución en estas actividades?, que aunado a la definición organizacional de su naturaleza, proyectos, fines, diagnóstico del entorno (interno y externo) se está en posibilidad de identificar el posicionamiento estratégico del portafolio de actividades en conocimiento del porvenir. Posterior a ello, se realiza la elección de las opciones estratégicas considerando las múltiples incertidumbres que pesan sobre el futuro y los escenarios más probables, punto en el que se complementan prospectiva y planificación. Ciclo que concluye con la puesta en práctica, seguimiento y control así como con la asignación presupuestaria.

De esta forma, cada entidad debe hallar su fórmula individual de conjugación de la prospectiva y de la estrategia, para emprender el análisis estratégico de acuerdo a su función, servicio, tamaño, estructura, responsabilidad social y cultura organizacional, ayudándose a través de una célula (prospectiva y estratégica) o red responsable de cada dirección, área o unidad de la organización flexible o informal, sumando a un garante de cada célula de acuerdo a su experiencia y responsabilidades en la materia (Godet, 2007: 231-232).

3.3. Planeación prospectiva

3.3.1. Elementos base

Majul identifica a la prospectiva como la herramienta estratégica de gestión organizacional, básica para la planeación que aporta a la toma de decisiones ante la complejidad y en la construcción de políticas públicas con visión de largo plazo, además de la generación de alternativas consensadas aunado al diseño y construcción de escenarios futuros del desarrollo. Posee un carácter futurista y visión holística que integra el devenir temporal de la organización y, es dinámica y proactiva porque interviene en la creación y desarrollo de acciones alternativas que permiten alcanzar el futuro deseado (2014:14).

La obra Planeación y prospectiva en la construcción de políticas públicas, refiere que la planeación prospectiva se enfoca en los objetivos o futuro deseado y en la búsqueda activa de medios para hacerlo posible, teniendo como misión la generación de los futuros, su evaluación, jerarquización y selección, a través de la anticipación diversa de éstos (posibles, probables, lógicos, deseables) sosteniendo tres estrategias esenciales: la visión de largo plazo, su cobertura holística y la obtención de consenso

En el ejercicio de la prospectiva se parte de la condición de que sin una visión implícita o explícita del futuro resulta más complejo enfrentar el cambio, el cual necesariamente debe dimensionarse en función de sus implicaciones para la planeación.

La prospectiva, en su calidad de aproximación constructora del Porvenir, brinda además la posibilidad de deliberar sobre el futuro, diseñando la imagen deseada y proyectando las acciones hacia el presente (con un enfoque normativo), para lograr tanto una mejor comprensión del mismo como un acercamiento progresivo al futuro deseable.

Facilita además, la prefiguración de escenarios deseables y factibles, siendo esta la ruta del futuro al presente que ofrece información relevante con un enfoque a largo plazo, para delinear directrices desde el ahora. Identifica las fuerzas que impactaran su acción, así como áreas de oportunidad y riesgo y necesidades de cambio y consolidación. Tenido como propósito fundamental apoyar la toma de decisiones y aportar criterios para evaluar situaciones en términos del riesgo y del potencial en acciones (Majul, 2014:55).

3.4. Proceso de la planeación prospectiva

Counard y Levy exploran tres esquemas incrementales y complejos mediante los cuales se puede crear las imágenes futuras deseadas sumando ideas, experiencia y esfuerzos conjugados (1973 en Majul, 2014:78):

a. Identificar el plan lógico y sus fines, donde se parte del estudio de un problema determinado en relación con el futuro, se incorporan y confrontan hechos, ideas y conceptos, sintetizando y definiendo el estado presente de los conocimientos, posibilitando extrapolar o hacer predicciones y elaborar aspectos creativos de una planificación prospectiva.
b. Planeación creativa, a través de la síntesis del proceso del estado actual de los conocimientos, innovación, analogía y predicción de ideas y objetivos, estimulando las facultades de anticipación e imaginación de los diferentes futuros posibles.
c. Planeación prospectiva y sus interacciones, mediante la elaboración de un modelo (no necesariamente formal) sumando escenarios para modificar la realidad, construyendo los futuros factibles, seleccionando el futuro por lograr y tomando una decisión sobre cómo alcanzarlo.

3.5. Modelo normativo o prospectivo utilizado en planeación

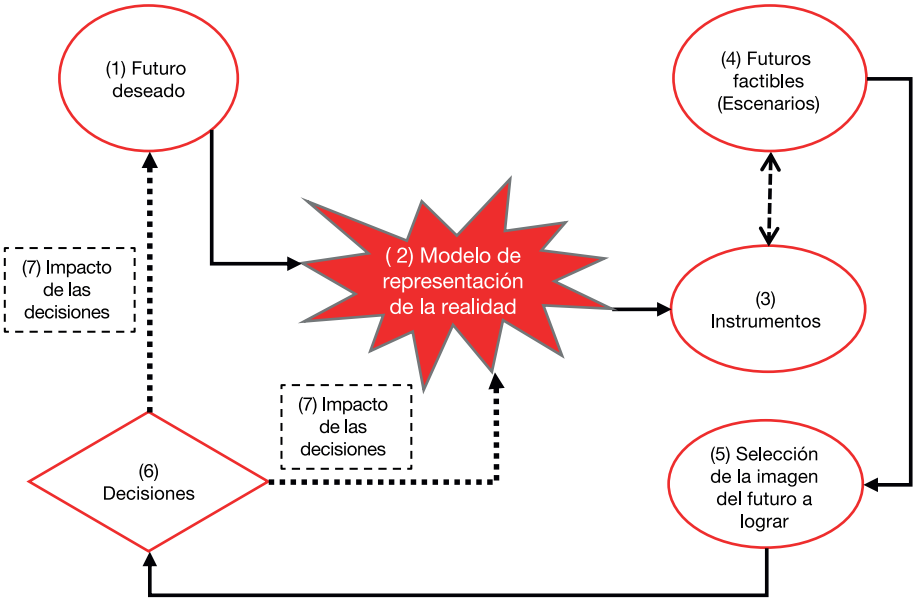
La prospectiva estratégica es una ciencia que permite evaluar el futuro para poder tomar decisiones en el presente y de esta manera tener un direccionamiento a posibles escenarios favorables con el objetivo de generar ventajas competitivas (Barahona, et al. 2019:655); y el enfoque normativo, encuentra su fundamento en la participación y en su orientación hacia un futuro deseado, además del diseño y generación de formas alternativas para hacerlo posible. La prospectiva normativa empieza por el diseño de un futuro idealizado para el sistema con el que se planea. De esta forma la planeación se hace prospectiva en vez de retrospectiva (Sachs, 1976: 184-188). Sachs lo denomina “paradigma de planeación prospectiva”, Ackoff usa el término "planeación interactiva", Godet habla sobre "planeación estratégica" y Ozbekhan escribe sobre "planeación normativa".

3.5.1. Proceso de planeación prospectiva: Miklos

El modelo se presenta por etapas secuenciales además de presentarse cíclico posible de retroacción, sin linealidad total (Miklos; Tello, 2007: 62):

1. Diseño (construcción) de la o las imágenes del futuro deseado. En ellos la participación de los involucrados, y no solo de expertos en la materia, juega un papel primordial.
2. Elaboración del modelo o representación de la realidad y el futurable, con el fin de clarificar la distancia existente entre uno y otro.
3. Análisis de los medios o instrumentos de que se dispone para poder transformar esa realidad y alcanzar el futurable.
4. Generación de escenarios de futuros factibles; con estos y los futurables.
5. Selección de la imagen del futuro a lograr y tomar decisiones respecto a cómo alcanzarlo.
6. Tomar la decisión que guiara las intervenciones durante el curso de los acontecimientos presentes.
7. Observación constante del impacto de las decisiones en la realidad y en el futurable, misma que se encuentra en el proceso de adaptación.

Figura No. 2
Modelo del “paradigma de planeación prospectiva” de Miklos

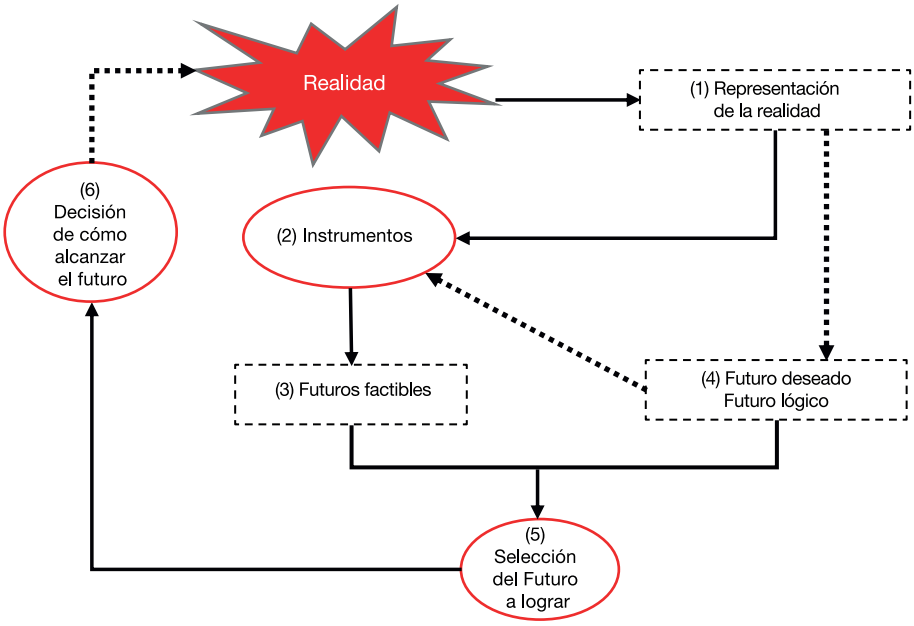


Fuente: Elaboración propia con base en Miklos; Tello, 2007:62.

3.5.2. Proceso de planeación prospectiva: Sachs

El modelo parte de la realidad hacia la elaboración de un modelo no necesariamente formal, que a través de su uso, se producen escenarios de futuro factibles, para posteriormente obtener el futuro deseado, con él y con los futuros factibles ya explícitos, se selecciona el futuro por lograr y se toma la decisión de cómo alcanzarlo (Majul, 2014:81).

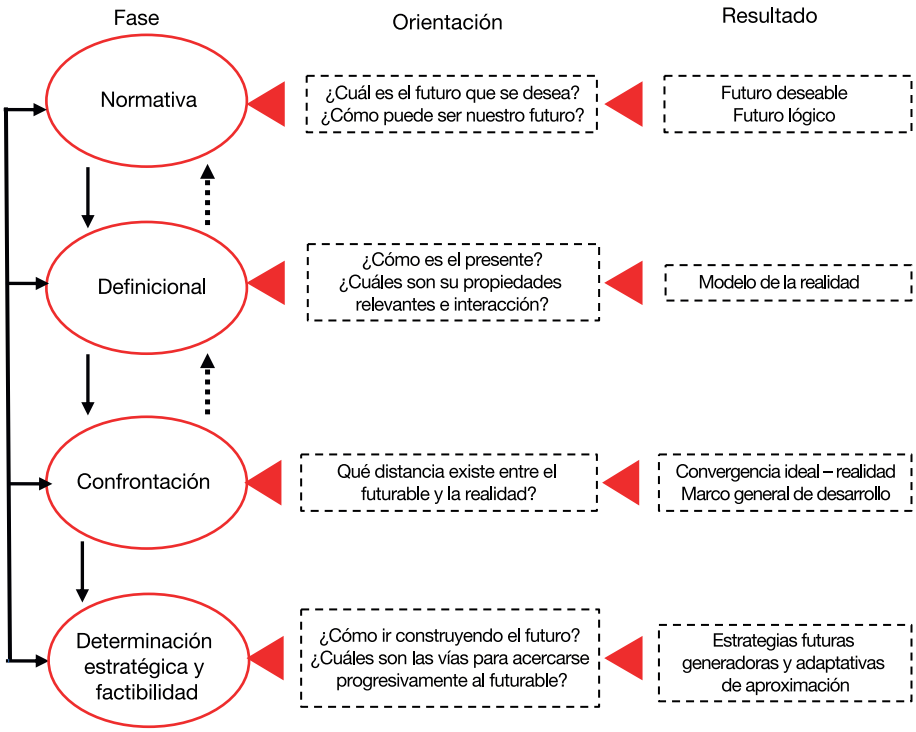
Figura No. 3
Proceso de planeación prospectiva: Sachs



Fuente: Elaboración propia con base en Sachs, 1980:209.

Reviste trascendental importancia el modelo desarrollado por Sachs, al ser referente metodológico ideal para explicitar la interacción constante de sus etapas, su orientación creativa de futuro y sus productos o resultantes, de manera concentrada (véase Anexo 1-4).

Figura No. 4
Etapas de la metodología prospectiva



Fuente: Elaboración propia con base en Miklos; Tello, 2007, pág. 80.

La secuencia del futuro-presente de la prospectiva parte del futuro (enfoque normativo) y mantiene un amplio horizonte interesándose por eventos a largo plazo, así como por las continuidades las situaciones coyunturales.

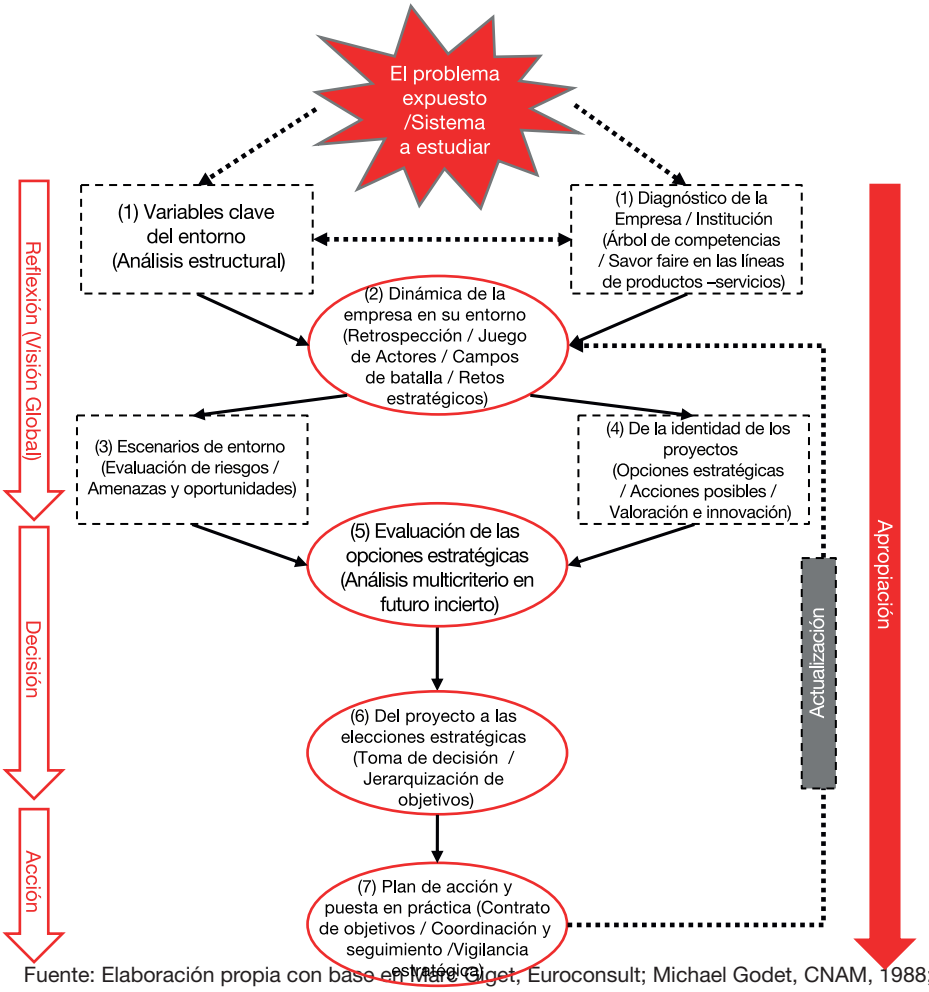
3.5.3. Modelo de prospectiva estratégica: Godet

El término de prospectiva estratégica en lugar de planeación prospectiva resulta ser el más adecuado, ya que distingue una fase exploratoria que persigue la identificación de los retos de futuro y una fase normativa que busca la definición de opciones estratégicas posibles y deseables; y en razón de que la elección de las estrategias está inmersa en la incertidumbre y por la naturaleza contrastada de los escenarios más probables (Majul, 2014:83).

El modelo secuencial no lineal, es un ciclo posible de retroacción de la etapa 7 a la etapa

2, donde la puesta en práctica del plan de acción y los resultados del cuidado estratégico pueden conducir, en ciertos casos, a reconsiderar la dinámica del organismo en su entorno (Godet, 1993:195):

Figura No. 5
Modelo de prospectiva estratégica de Michel Godet: Integración de los enfoques de prospectiva y estratégica



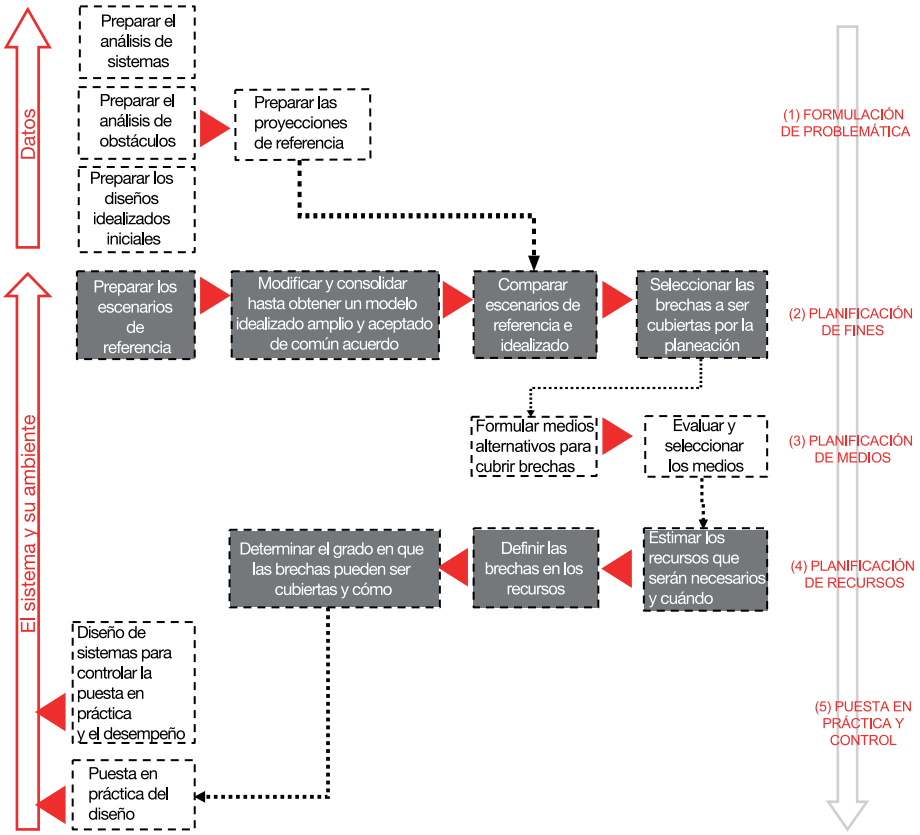
Fuente: Elaboración propia con base en Marc Giget, Euroconsult; Michael Godet, CNAM, 1988; Godet, De la Anticipación a la Acción, 1993:195.

De este modo, al transitar de la reflexión prospectiva a la acción estratégica supone una apropiación por parte de los actores implicados siendo necesario pasar por la apropiación: consiguiendo con ello, configurar los tres componentes del triángulo griego.

3.5.4. Modelo de prospectiva estratégica: Ackoff

El modelo secuencial denominado planeación interactiva en lugar de prospectiva estratégica comparte conceptos con el modelo realizado por Ozbekhan, mismo que detalla claramente sus fases y componentes.

Figura No. 6
Modelo de prospectiva estratégica de Ackoff



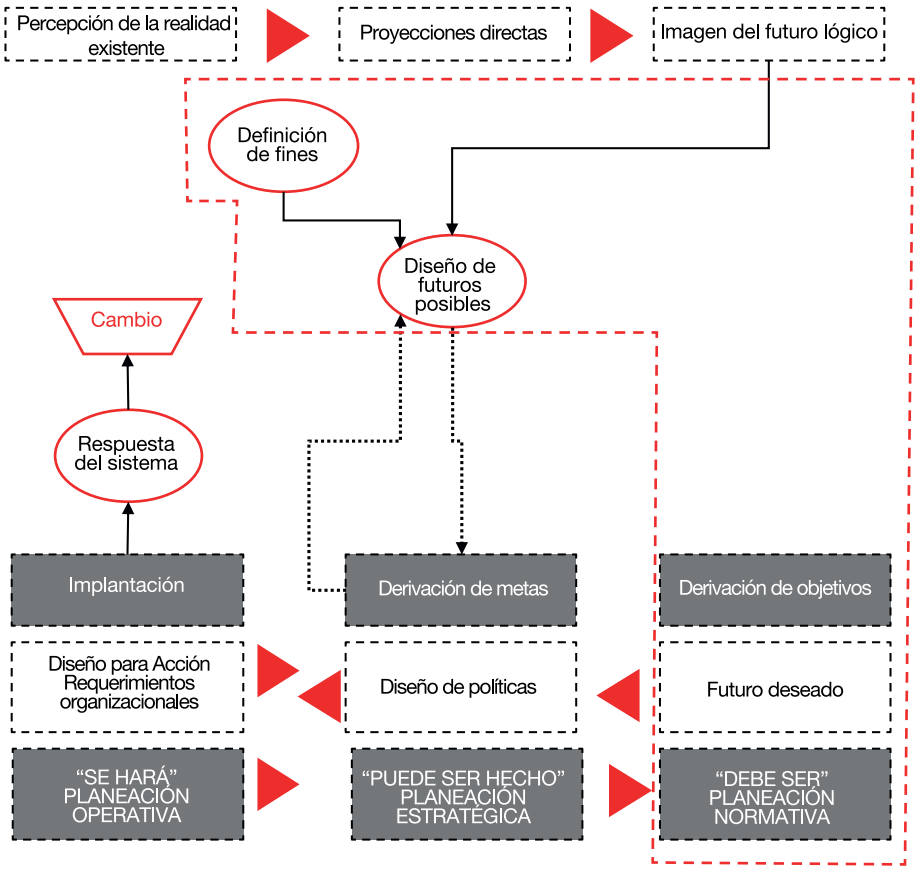
Fuente: Elaboración propia con base en Ackoff, 1986: 17

3.5.5. Modelo de prospectiva estratégica: Ozbekhan

Hassan Ozbekhan esgrime la designación de prospectiva normativa en lugar de prospectiva estratégica a su modelo; mismo que es considerado como una estructura jerárquica de tres niveles que se gesta en normativa, estratégica y operativa.

La fase normativa, determina los futuros deseados (fines), entre los cuales serán seleccionados aquellos que incluyan los efectos previstos, construidos con el apoyo de las imágenes del futuro, derivando proyecciones de referencia o escenarios y concluyendo con la determinación de objetivos y el futuro que se estima "debe ser", seguida de la planeación estratégica y operacional. Y finalmente, ante la implantación de lo especificado, el sistema reacciona generando cambios, mismos que impactan la realidad alterando los fines, iniciándose nueva mente el ciclo.

Figura No. 7
Modelo de prospectiva normativa de Ozbekhan



Fuente: Elaboración propia con base en Ozbekhan, 1974.

3.6. Planeación prospectiva

3.6.1. Elementos base

Decouflé (1974) sugiere que la evolución de un fenómeno considerado de naturaleza suficiente para jugar un papel determinante en la configuración futura de este y que difícilmente cambiaría, se puede denominar como una tendencia.

Por su parte, Mojica argumenta que las tendencias son fenómenos que se puede asumir que se prolongará en el futuro, de este modo, si los fenómenos no se generaron atrás en el tiempo se estaría ante hechos portadores de futuro, sin antecedentes históricos por estar escasamente en germen, pero que están llamados a crecer y a influir en el comporta¬miento de muchos otros (2005:107).

Ander Egg (1998) señala que éstas, son los únicos indicios que se posee para penetrar en la incertidumbre y disminuirla para posibilitar orientar las acciones dentro de un margen de futuros posibles, de cara a poder realizar lo deseado.

En este sentido, resulta imperativo operar los pasos genéricos para analizar las tendencias; identificar las causas que las provocan; determinar con qué velocidad se desarrollan; y prever las consecuencias de su impacto; y con base en ello, distinguir el tipo al que pertenecen: históricas; dominantes; como fuerzas motoras del cambio; emergentes; o transversales en la interacción sistémica entre tendencias con impactos globales (Baena, 2016, 96).

Roger Cadwell (2008) señala al efecto que las tendencias actuales no lo serán en el largo plazo, no obstante, aparecen como dominantes y que determinarán algunos cambios; a las cuales se debe poner atención en el fenómeno global, recursos, demografía, ecología, economía y sociedad, gobernanza e infraestructura.

3.6.2. Las débiles señales (weak signals, WE) y eventos inesperados (wild cards, WI)

Dator relata que cada cambio o desarrollo en el ambiente, crea señales y mensajes que una organización tiene que atender. De éstos algunos son difíciles de detectar, otros pudieran ser confusos (difíciles de analizar), y unos más falsos o espurios (no indican un cambio real); y propone el estudio temprano de eventos emergentes mientras éstos son débiles, oscuros y frágiles posibilitando considerar aquellos que se pueden convertir en tendencias debiendo evaluarlos para saber si se incitan, desalientan o se ignoran (2011:32).

Baena por su parte, sugiere que para anticipar los cambios del futuro existen dos conceptos claves. también llamados los signos del futuro: Weak signals, débiles señales, We que son el conjunto de fenómenos caracterizados por la cir¬culación de un mensaje a considerar por su novedad, actualidad, interés general y que en algún momento podrían llevar a una

transformación o a una ruptura de lo establecido; y Wild Cards o eventos inesperados, Wi que son eventos con una relativa baja de probabilidad de ocurrencia, pero que pueden tener alto impacto, provocando colisiones, convergencias de fuerzas globales que surgen, se recombinan, chocan entre sí, causando oleadas sucesivas de eventos con impactos trascedentes; cuando esto pasa, todo se sale de balance (2016:103).

Hiltunen (2010) señala que se deben explorar ciertos cuestionamientos clave como: ¿Qué eventos inesperados podrían pasar? De éstos, ¿cuáles serían los más importantes?, ¿Se puede anticipar su llegada?, y ¿Hay algo que se pueda hacer sobre ellos?, contando con fuentes donde se pueden detectar las débiles señales y eventos emergentes, entre las que se distinguen las humanas, impresas y cibernéticas. Así, analizar los Wild Cards requiere de métodos no convencionales: pensa¬miento no lineal, pensamiento sistémico, entrenamiento creativo, intuición, pensamiento asociativo o sincrético y construcción de ideales (Baena, 2016:106).

Se incluye una tercera dimensión, que se sitúa en la interpretación del observador en el sentido que le da a las débiles señales y a los eventos, emergentes respecto de los futuros por venir. Proceder así es monitorear el entorno.

Cuadro No.17
Tipos de Wild Cards

Tipo	Descripción
Terremotos futuros (futurequakes)	Las débiles señales indican la aproximación de un evento inesperado o desarrollo futuro; cuando llega es como el equivalente al movimiento provocado por un temblor.
Los tsunamis del cambio (Jim Dator)	Se observa el futuro aproximarse en forma de enormes tsunamis para los que no se está totalmente preparados. Se identifica un evento tan grande, repentino y amplio, que es poco lo que se puede hacer para cambiarlo o pararlo.
El cisne negro (Nicolás Taleb)	Es un suceso anómalo, cuando se va sumando algunos eventos que han marcado el presente, de repente lo altamente improbable sí ocurre, y cuando sucede tiende a dislocar el mundo, aunque suceda una vez en varias décadas. Para poder coexistir en tiempo de cisnes negros, se sugiere desapegar de las propias creencias cuando las evidencias demuestran que son erróneas; reconocer qué es lo que no se está en capacidad de conocer: identificar el crecimiento exponencial de la posibilidad de error de las predicciones en la medida en que los plazos considerados aumentan; buscar aquello que no es lo obvio, en esa medida lo inesperado sorprenderá menos; y encontrar nuevas explicaciones al presente, saber cuáles y detectar otras secuencias que puedan ocurrir en el futuro.
Sorpresas inevitables (Peter Schwartz).	En ambientes turbulentos (y de eventos inesperados) hay tres cosas que se debe tener en mente: habrá más sorpresas; se tiene que lidiar con ellas; se pueden anticipar muchas ellas, esto es, se pueden tomar algunas decisiones acertadas acerca de cómo se debe enfrentarlas, si se piensa en lo impensable, se estará preparado frente a posibles graves consecuencias de las mismas.
Discontinuidades fatales (Vaclav Smil)	Es un concepto para designar eventos inesperados de riesgos de catástrofes conocidas; riesgos de posibles catástrofes que nunca han ocurrido; y de riesgos enteramente especulativos que pueden materializarse.
Dragones (Aharon Hauptman).	Conceptualización de la intención de extralimitación, de la no negación y apertura a nuevos situaciones y cosas aun no existentes, cifrada en la mención ¿Y por qué sólo dioses? ¿Por qué no hadas, dragones, demonios, monstruos espagueti y todas las otras cosas “sobre naturales” no existentes…?

Fuente: Dator, 2001; Barber, 2006: Taleb, 2007; Schwartz, 2003; Vaclav, 2008.

3.6.3. Eventos portadores de futuro

Cazes (1972), Encel (1978) y Baena (2016) coinciden en que, es a través de la identificación de los faits porteurs d'avenir (eventos portadores del futuro), como se pueden trazar tendencias emergentes y llevarlas al largo plazo me¬diante el proceso de planeación. Identificándose éstos como aquellos sucesos que no son cuantifica¬bles con facilidad y pueden ser relevantes para modificar la dirección del cambio; conteniendo implícitamente, el crecimiento de la población, la demanda de bienes y servicios, la distribución del ingreso, los niveles de consumo y el uso del espacio y del tiempo.

3.7. Métodos de prospectiva

Medina (2006) indica que los métodos prospectivos tienen como objetivo facilitar la toma de decisiones y una correcta planificación, mismos que plantean alternativas para solucionar problemas: desarrollar marcos de referencia, sugerir una variedad de enfoques posibles para la resolución de problemas, contribuir a evaluar políticas y acciones alternativas en el mediano y largo plazo, aumentar los grados de libertad para las elecciones de futuros posibles y establecer valores y reglas de decisión para alcanzar el mejor futuro deseable (2006:248).

La prospectiva opera con distintas herramientas y métodos cualitativos y cuantitativos. Los cuantitativos son los procedimientos formales mediante los cuales se obtiene y analiza la información con la ayuda de procesos estadísticos y métodos matemáticos. Los cualitativos por su parte, son los procedimientos que se basan en información basada en la experiencia y la intuición de los expertos e involucrados directa o indirectamente en el tema de estudio (Cervera, 2017: 1)

Las herramientas de la prospectiva emplean técnicas particulares, que son fruto de la convergencia de múltiples campos y disciplinas. Los métodos prospectivos provienen de la acumulación de un conjunto variado y ecléctico de conceptos y practicas metodológicas.

Cuadro No.18

Métodos cualitativos, semicuantitativos y cuantitativos

Métodos cualitativos: reportes subjetivos, síntesis o evaluación de ideas y documentos			
Backcasting (retrospectiva desde el futuro)	Ensayos /escritura escenarios	Esquemas de modelación lógicos	Ciencia ficción
Lluvia de ideas	Entrevistas	Árbol de relevancia	Análisis FODA
Paneles de ciudadanos	Panel de expertos	Taller de escenario	Wild card
Conferencias / seminarios	Revisión de literatura	Role play (actuación de situaciones futuras ciertas, dramatización)	-
Pronóstico	Análisis morfológico	Scanning (búsqueda de información específica)	-
Métodos semicuantitativos: aplican algunos principios matemáticos y estadísticos a procesos subjetivos del conocimiento (valoración de ideas y teoría de sistemas)			
Delphi	Priorización	Multicriterio	Mapeo de actores
Tecnologías criticas	Escenario cuantitativo	Minería de datos /patentes	Análisis estructural de sistemas
Juego de simulación	Roadmapping	-	-
Métodos cuantitativos: manejo de datos e información estadística			
Benchmarking	Extrapolación	Modelación-simulación	-
Análisis de impacto cruzado	Indicadores	-	-

Fuente: Popper 2005.

Cuadro No.19

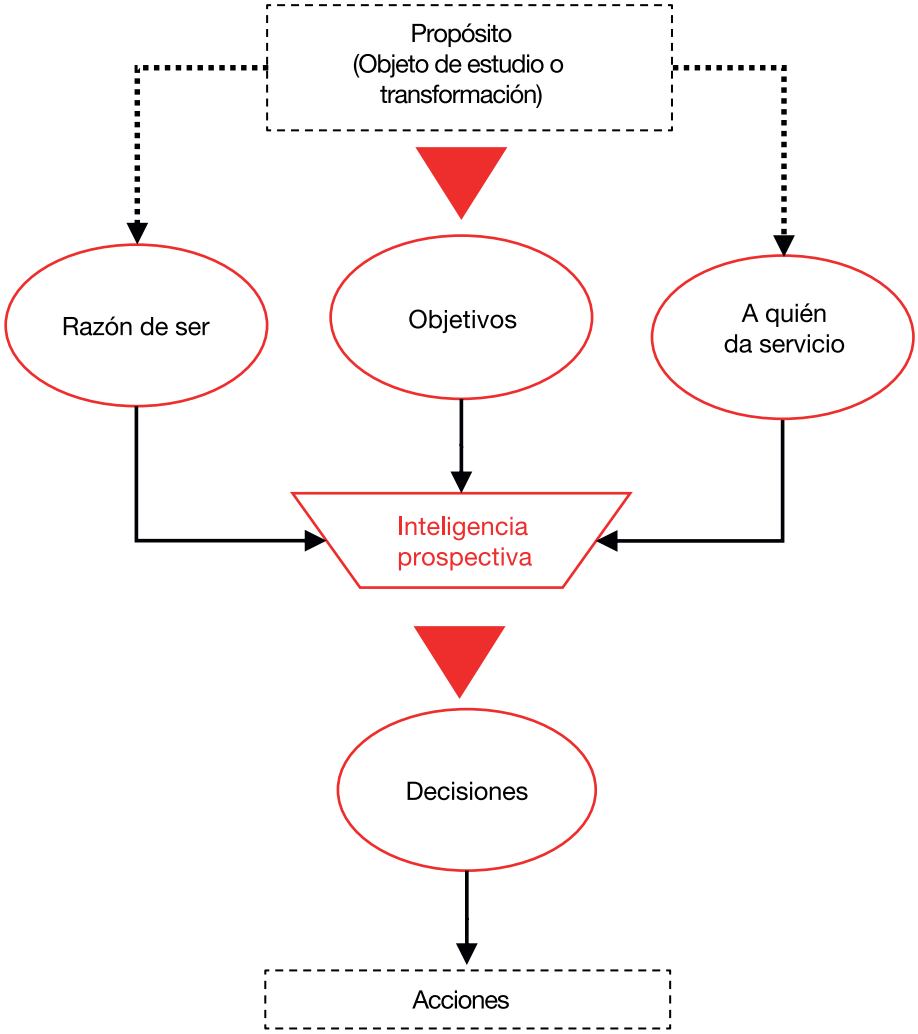
Características generales de los métodos cuantitativos y cualitativos

Cuantitativos	Cualitativos
• Utilizan representaciones numéricas de las tendencias. • Tienen considerables ventajas al permitir examinar porcentajes y escalas de variación, pero también desventajas como la compresión limitada de muchas variables sociales y políticas importantes, además de los riesgos de precisión o problemas para comunicar los resultados a públicos con menos conocimientos matemáticos. • Se basan en asunciones o supuestos que usan datos e información estadística para desarrollar pronósticos. • Pueden ser aplicados cuando existen tres condiciones: información disponible sobre el pasado; representación de la información en datos numéricos; y puede asumirse que algunos de los patrones del pasado se mantendrán en el futuro.	• Agrupan aquellos procedimientos que tienen un componente de juicio experto, aproximado y sistematizado en su formulación. • Los resultados de su utilización generan un producto único, o por lo menos difícilmente reproducible idénticamente en la experiencia. • Son considerados cuando se busca promover el pensamiento creativo entre los participantes de un ejercicio. • En la última década han aparecido muchas herramientas (informáticas) para procesar, analizar y representar datos cualitativos a través de procesos numéricos.

Fuente. Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Javier Medina Vásquez y Edgar Ortegón.

Para la selección de los métodos en el análisis prospectivo se observa un procedimiento clave, que parte del propósito de estudio o transformación hasta la identificación de acciones a emprender para conseguir el escenario deseado.

Figura No.8
Procedimiento de selección de los métodos en el análisis prospectivo



Fuente: Cervera, 2017:8.contribuyente retribuye en proporción a los beneficios que obtiene de la ciudad (Orrego, 2017).

Cervera señala que a participación es una característica de los procesos de análisis prospectivo, en virtud de que el futuro que está por construirse, y deben intervenir aquellas personas que se verán afectadas, de esta forma, la participación de expertos y la búsqueda de respuestas a preguntas clave de la prospectiva, son los elementos en los cuales se soportan los métodos cualitativos, mismo que permitirán generar u obtener información de manera creativa, proactiva e inquisitiva para mejorar y transformar la realidad presente que se encuentra en constante cambio (2017:9).

3.8. Escenarios

3.8.1. Descripción de escenarios

Los escenarios son descripciones narrativas del futuro que enfatizan en factores clave, sus procesos causales y elementos de decisión. Godet asevera es el conjunto formado por la descripción de una situación futura (futuribles) y el curso de los acontecimientos que le permite a uno pasar de la situación original a la situación futura (2000:11). Así en el proceso de análisis de escenarios (deseado, tendencial y posible) se genera un conjunto de narraciones sobre el futuro que integran todos los elementos clave (variables), que se leen como consistentes, importantes y factibles, adema de considerar acontecimientos posibles y relevantes para la dirección y toma de decisiones.

3.8.2. Elaboración de escenarios

De acuerdo al Proyecto PAPIME de Inteligencia Prospectiva de la Universidad Nacional Autónoma de México, no existe un método único, sino que son el resultado de la aplicación de distintos métodos de la prospectiva; no obstante, a través de la colaboración de un grupo de expertos, el proceso resulta lógico y accesible y, de acuerdo a la naturaleza y nivel de aplicación del objeto de estudio y transformación, es recomendable la generación de cinco escenarios: Meta (el futuro deseado diseñado [normativo] o el probable seleccionado [exploratorio]); Intermedio 2 (escenario ubicado entre el escenario meta y el medio); Medio (situación intermedia entre el escenario catastrófico y la meta); Intermedio 1 (escenario intermedio entre el catastrófico y el medio); y catastrófico (el extremo antagónico del escenario deseado).

Los escenarios pueden clasificarse dependiendo sus componentes y cuál es su enfoque, Godet establece que: posibles, es decir, todo lo que se puede imaginar; realizables, es decir, todo lo que es posible y cuenta de las restricciones; deseables que se encuentran en alguna parte dentro de lo posible pero no son todos necesariamente realizables. Estos escenarios pueden ser clasificados según su naturaleza o su probabilidad, como referenciados, tendenciales, contrastados o normativos (1993:43).

Con la descripción realizada de cada variable identificada para cada uno de los cinco escenarios alternos, se presenta el conjunto de estos para su análisis y revisión de congruencia entre las variables, conservando la coherencia y correlación entre ellas, y en secuencia, se estima la probabilidad de ocurrencia (P), a través de una consulta delphi o análisis de tendencias.

3.9. Análisis FODA Prospectivo

La aplicación del FODA en un ejercicio prospectivo presenta básicamente, actitud y comportamiento proactivo; provocar que las cosas sucedan, en virtud de que la construcción y/o transformación que acerque al futuro deseado pasar del enfoque reactivo (estratégico), ¿qué se puede hacer? al proactivo (prospectivo) ¿qué se quiere hacer? (Cervera. 2008: 13-14).

3.9.1. El FODA y la descripción de escenarios

La prospectiva, tanto exploratoria como normativa, utiliza diversos métodos para la elaboración de escenarios, y este puede ayudar a generarlos.

Cuadro No.20
Descripción de escenarios en el FODA prospectivo

+F+O-D-A Futurible (Rosa)	F+O -D A Probable (Verde)
• La organización aprovecha mediante sus fortalezas excelentes oportunidades, no tiene amenazas ni debilidades significativas que puedan afectar sus objetivos.	• La organización tiene oportunidades y está trabajando en eliminar o reducir sus debilidades en función de aprovecharlas. • Aunque enfrenta amenazas, sus impactos son manejables.
F-O +D+A Tendencial (Rojo)	**-F-O +D+A Catastrófico Negro**
• La organización pasa por momentos difíciles debido a sus debilidades que no le permiten controlar efectos adversos de las amenazas del entorno. Existen oportunidades, pero por el momento no puede aprovecharlas al concentrarse en defenderse de las amenazas.	• La organización enfrenta serias amenazas que aunadas a sus grandes debilidades y la falta de oportunidades pone a la misma en riesgo de sucumbir. • Las preguntas obligadas para la organización son: ¿Cuál es el más probable?, y ¿cuál es el posible si actuamos para lograrlo?

Fuente: Cervera, 2008:22.

3.10. Prospectiva en las políticas públicas

La prospectiva y la política van de la mano tanto para prevenir como para promover, trabajando en el campo de la decisión y del futuro; por un lado, la prospectiva opera bajo posiciones gnósticas, racionales, consensuales y constructivas, asumiendo la capacidad de conocer, impone el requisito de razonar, demanda la flexibilidad que requiere alcanzar el consenso y exige actitudes positivas para la construcción de futuro realistas; por otro, la política, construye compromisos institucionales a partir de interpretar necesidades colectivas y de introducir futuro; el cambio deseado y posible.

Majul, enuncia que las políticas públicas son acuerdos (arreglos) institucionales por medio de los cuales el Estado interviene para logra cambios sociales, a través de la mediación, la convergencia y la cooperación, las instituciones públicas intentan planificar, y al ser acuerdos, dicha planificación enfrenta la contingencia e incertidumbre de las acciones políticas, sin embargo las instituciones estatales tienen el imperativo de racionalizarlas; para ello, la intervención gubernamental detecta carencias, necesidades y dimensiona, en situaciones sociales problemáticas, aquellas que la ciudadanía o sus organizaciones plantean como importantes, es decir, en políticas públicas, y al igual que en prospectiva, se conocen, diseñan y construyen escenarios y/o compromisos, visiones consensuadas, diferentes y deseables sobre el porvenir, único ámbito del cambio (2014:157)

Las políticas públicas surgen del compromiso del gobernante electo y su público ciudadano, se distinguen del management porque éstas se construyen y legitiman en los comicios y se establecerán sobre la base de la gobernabilidad, sobre la capacidad del gobierno de hacer evolucionar los sistemas sociales y económicos con un sentido de deseo (Godet; Caunac, 2001:13).

El objeto de la prospectiva es responder a lo que puede ocurrir , es decir, anticipar, para formular lo que puede hacerse, la estrategia, implicando una visión holística o sistémica, teleológica, trascendental, generadora y gestora de cambios estratégicos; para la prospectiva, el futuro no se prevé, se construye mediante acciones y decisiones; anticipar para actúa, en donde las políticas públicas son decisiones construidas de manera social, compromisos que responden a lo que puede ocurrir a partir de lo que puede hacerse y que el político diseña para el porvenir (Jouvenel en Miklos et al., 2008:28).

La prospectiva otorga al político los márgenes de libertad y poder para conducir una estrategia favorable que permita obtener un futuro determinado como deseable, encantándose éste de modo permanente, enfrentándose a la dialéctica de la anticipación y la acción; las decisiones políticas están sujetas a cambios, interdependencias y al aumento de los riesgos que obligan a una adaptación eficaz ante acontecimientos imprevistos o crisis súbitas. Siendo que las políticas públicas se diseñan para lograr cambios, por lo que su naturaleza está constituida por lo que ya no funciona o funcional mal. De acuerdo con Weber, toda acción política se orienta a modificar lo que existe, pero la contingencia de poder actuar de forma diferente a lo usual y seleccionar entre las posibilidades alternativas crea incertidumbre porque se trata de aventurar una sustitución y plantear lo que se va a sustituir es una dificultad.

Así la Administración, es la encargada del establecimiento de las decisiones vinculantes, la política construye el poder, la ciudadanía evalúa el desempeño gubernamental y cota por personas y programas. El acoplamiento de la prospectiva opera en al menos tres niveles (Miklos et al., 2008:33; Majul, 2014: 159):

I. Puede contribuir en la detección de la demanda ciudadana y social, y sus deseos de cambio /conservación (futuros).

II. Aporta en el proceso de diseño de políticas públicas, contribuye a evaluar los escenarios posibles y la modela de acuerdo con las necesidades futuras
III. Apoya el proceso de construcción de un compromiso institucional, contribuye a mejorar el control de la gestión de una política pública.

De esta manera, se determina que el proceso prospectivo podría relacionarse con la elaboración de políticas públicas, ya que trabaja en el campo de las decisiones, introduce porvenir y ensancha las posibilidades de cambio que toda política pública sustenta; sirve, además, como instrumento para navegar en la complejidad social, brújula del porvenir, dándole dirección y sentido al compromiso institucional y disminuye la incertidumbre (Majul 2014: 160).

Capítulo IV

Análisis Prospectivo: Fases prácticas de las variables del desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal que opera el sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios al 2030

4.1. Descripción Densa: Determinación de elementos clave del sistema y/o prioridades por atender

En el constante proceso de fortalecimiento del desarrollo institucional del municipio para respaldar una mayor capacidad de respuesta y atención a las necesidades de la población, se precisa el continuo afianzamiento de las haciendas públicas municipales en el marco de la planeación estatal, misma que se alinea a las tendencias internacionales y ajusta sus directrices políticas y acciones necesarias para lograr la eficacia recaudatoria (proponiendo mecanismos propensos a eficientar las labores de recaudación, fiscalización y comprobación de recursos).

Así, en congruencia con el principio del Federalismo en el ámbito municipal plasmado en la última reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con el objeto de aportar al desarrollo municipal sustentado en su estructura hacendaria, se identifica como necesario que los órganos de gobierno cumplan con sus funciones naturales y se fortalezca las tareas de mejoramiento de los esquemas tributarios actuales (Montiel, 2000).

Bajo este escenario, implica para todos los órdenes de gobierno, no solo el otorgamiento de mayores atribuciones, sino la asunción de mayores responsabilidades en todos los ámbitos del quehacer público, con miras hacia el desarrollo sostenible que instaura la Agenda 2030; por ello, una de las condiciones indispensables para dar plena vigencia al Federalismo es contar con municipios con haciendas públicas sanas, que posean mayores herramientas técnicas y recursos con un desarrollo progresivo de su capacidad institucional (que el sector público debe desarrollar para cumplir con sus objetivos, [Grindle y Hilderbrand: 1995: 445; Martínez, 2018: 7]), para la atención de las demandas de la población, en dotación y mantenimiento de infraestructura y servicios públicos, particularmente, de acuerdo al mandato constitucional.

El municipio es por naturaleza, el ámbito de gobierno limitado en potestades fiscales y sobre controlado por la Federación y el Estado en la recepción, uso y aplicación de recursos públicos, y es además, el nivel de gobierno en el que se atiende materialmente la demanda de servicio públicos de alta calidad exigida por la ciudadanía, sin desconocer que entre sus múltiples funciones debe procurar el desarrollo sostenible (en al menos tres aristas, la económica, social y ambiental), de ahí la importancias y trascendencia de su actuación.

En suma, el municipio es eje del desarrollo, al tiempo de presentarse – en contraste– como una debilidad del Federalismo, al identificarse como endeble en su institucionalidad (IMCO, 2012:23); no obstante, éste seguirá siendo el ámbito gubernamental responsable de dotar los servicios públicos y ser generador de desarrollo, y que de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, México al 2020 está conformado por 2,458 municipios y 16 alcaldías, de los cuales 125 son mexiquenses, quienes atienden a la entidad de mayor población asentada.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2020 se registran 126, 014,024 millones de habitantes en el territorio nacional y de éstos 16,992,418 millones se ubican en el Estado de México, representando el 13.48%.

Así, en estudio de la dinámica poblacional que según datos del Consejo Estatal de Población Mexiquense, COESPO en proyección al 2030 ascenderá a 18.68 %, ubicándose en 20,167,433 millones de mexiquenses, con un incremento proyectado de 5.2%; por ello, dada la trascendencia de la densidad poblacional, cualquier ejercicio de planeación se debe dar bajo un enfoque prospectivo y estratégico que ofrezca a la ciudadanía y al gobierno (así como a sus instituciones) las herramientas necesarias para el estudio y comprensión de la dinámica y fenómenos derivados que inciden en los ámbitos sociales (incluyendo al orden de gobierno que presta servicios que procuran el desarrollo sostenible) y económicos (en recurrencia de que uno de los índices de desarrollo del Estado, lo son sus finanzas públicas).

En este orden, la fortaleza del Estado, en un sentido amplio, depende de la fortaleza del municipio, siendo este el orden de gobierno cercano a la población y el encargado de dotar de los servicios públicos necesarios a la ciudadanía, con el fin de mejorar su calidad de vida, de acuerdo con el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Galván, 2016: 47), y encaminar el bienestar y desarrollo en alineamiento a las directrices internacionales.

Descripción densa: escenario internacional

En el escenario mundial, al 2016 se instaura la Agenda 2030 como un compromiso político universal que coadyuvar con el proceso de mejora continua de la calidad de vida de las personas en el presente sin comprometer los recursos disponibles para las generaciones futuras que, en prospectiva, visualiza alcanzar el desarrollo sostenible (ONU, 2015).

La Agenda 2030 se erige como el plan de acción global compuesto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que buscan poner fin a la pobreza y combatir la desigualdad, así como sanar y proteger al planeta. Todo a través de la orientación efectiva de políticas de desarrollo y prioridades de financiamiento entre 2015 y 2030.

A nivel global, la Agenda 2030 implica (PNUD, 2018:19) entre otros propósitos: poner énfasis en definir y poner en marcha soluciones locales adaptadas al contexto de cada país y región donde se implemente la Agenda; un mayor grado de cooperación y alianzas más efectivas para poner en marcha iniciativas de desarrollo sostenible; generar esfuerzos globales para una mayor cooperación económica y regional; y abrir más y mejores espacios para el diálogo y participación efectiva de actores para el desarrollo, en particular la sociedad civil y las empresas; además de que la propi iniciativa representa un compromiso político de alto nivel, con la participación de países en desarrollo y países desarrollados.

Para México, además de los compromisos globales, la Agenda 2030 implica (PNUD, 2018:19):

a. Implementar la Agenda 2030 con enfoque local y definiendo prioridades acordes a los ámbitos estatal y municipal.
b. Seleccionar metas prioritarias para el país, así como indicadores relevantes para su monitoreo y evaluación.
c. Comunicar de forma efectiva qué es la Agenda 2030 y por qué todos y todas pueden participar de su implementación, así como dar seguimiento a su puesta en marcha Instituciones sólidas, transparentes y que rindan cuentas del progreso alcanzado y los retos pendientes.
d. Priorizar una política social y económica incluyente, reduciendo brechas de desarrollo y desigualdades entre regiones y grupos sociales.
e. Una mayor participación de la sociedad civil y de las personas de forma tal que se apropien de la agenda.

El reto que enfrenta la Agenda 2030 es su implementación en el contexto local, ya que, requerirá que se seleccionen aquellas metas que apliquen a la región en donde se implementará, así como aquellas que tengan prioridad. A este proceso se le denomina "localización de la Agenda" y contempla la identificación de la capacidad institucional para su puesta en marcha, así como la realización de los ajustes necesarios para que las instituciones sean más eficientes en el proceso. Esta identificación deberá ser tanto a nivel nacional como en el ámbito local (PNUD, 2018:20).

Lo anterior implica que las alternativas de emprendimiento para las contrariedades de desarrollo sostenible deberán orientarse a lograr resultados integrales, es decir, en más de una dimensión (social, económica o ambiental).

Para incorporar estas tres dimensiones en el diseño e implementación de alternativas de solución, es necesario: elaborar diagnósticos participativos que consideren causas; identificar sectores de la población particularmente que experimentan el problema en mayor medida; diseñar alternativas de solución; priorizar las alternativas de solución que promuevan el empoderamiento para gestionar el cambio; entender la desigualdad como un fenómeno presente en todas las dimensiones del desarrollo.

Entonces, toda acción puesta en marcha de manera lógica y ordenada que aporte a contribuir al desarrollo sostenible y orientada a resultados, sin duda, se erige en innegables alternativas de solución como (PNUD, 2018:21): programas presupuestarios de gobiernos locales y nacionales; programas de educación para el desarrollo sostenible; además de proyectos de desarrollo impulsados por organizaciones científicas, técnicas y de la sociedad civil; programas de capacitación; proyectos de desarrollo intergubernamental y comunitario; y programas que fomenten la consolidación de instituciones, en observancia del ODS 17.

Para materializar el logro de los ODS es necesario que todos los actores se comprometan con el desarrollo, sin importar su tamaño o nivel de incidencia. La Agenda 2030 identifica a diferentes actores de gran relevancia, cuyas acciones contribuirán a lograr un desarrollo sostenible en todos los ámbitos.

Cuadro No.21
Actores que intervienen con el desarrollo sostenible

Actor	Contribución al desarrollo sostenible
Gobiernos de otros países	• Asistencia oficial para el desarrollo • Cooperación Sur-Sur • Cooperación científica y técnica en desarrollo sostenible • Asistencia técnica para puesta en marcha de la Agenda 2030 • Aliados en la implementación de alternativas de solución interregionales
Gobierno Nacional	• Difusión estratégica sobre la Agenda 2030 • Promoción de mecanismos de apropiación de la Agenda por otros actores • Convocatoria al desarrollo de una estrategia nacional de implementación • Diseño e implementación de planes, estrategias, políticas públicas y programas presupuestarios alineados a la Agenda 2030 • Reporte de progreso y evaluación de ODS y sus Metas • Adaptación de ODS a prioridades nacionales
Poder Legislativo	• Modificación de leyes, normas y reglamentos para promover el desarrollo sostenible • Revisión y aprobación de presupuestos con enfoque 2030 • Consolidación de un marco normativo que promueva el logro de los ODS • Fomento de una cultura de derechos humanos, no discriminación e inclusión • Armonización y coherencia legislativa a nivel nacional y local
Poder Judicial	• Promoción de una cultura de la legalidad, el acceso a la justicia y la no impunidad • Fomento de una cultura de respeto y protección de los derechos humanos • Identificación de mejoras a procesos judiciales y de impartición de justicia en ámbitos de la Agenda 2030
Gobiernos locales (estatales y municipales)	• Localización e implementación en terreno de la Agenda 2030 • Vinculación con la ciudadanía local • Provisión de servicios públicos para el desarrollo sostenible • Promoción de la participación de actores no gubernamentales en la toma de decisiones en torno a la Agenda 2030
Sector Privado	• Desarrollo de emprendimientos productivos • Vigilancia y cumplimiento de estándares de trabajo decente • Fomento de esquemas de producción sostenibles en las tres dimensiones • Aliado para alternativas de solución y su financiamiento • Fomento de la creación de empleo, inclusión laboral y capacitación de jóvenes • Innovación y el desarrollo de tecnología sostenible
Instituciones Académicas	• Formación de capital humano en áreas y temas de la Agenda 2030 • Evaluación de políticas públicas y alternativas de solución para el logro de los ODS • Realización de estudios científicos o investigación en torno a temas de Agenda 2030 • Formación de personal para investigación y desarrollo tecnológico • Alianzas con el sector público para diagnósticos, planes y evaluaciones
Organizaciones de la Sociedad Civil	• Identificar alternativas locales de solución a retos planteados por la Agenda 2030 • Promover el diálogo de la ciudadanía con otros actores relevantes para el desarrollo • Diseño, financiamiento y ejecución de alternativas con enfoque ciudadano • Identificación de brechas de desarrollo con perspectiva ciudadana • Retroalimentación ciudadana sobre el logro de los ODS a nivel local
Personas	• Conocer la Agenda 2030 y colaborar en su difusión • Exigir a autoridades y actores relevantes transparencia y rendición de cuentas sobre recursos y acciones en torno a la Agenda 2030 • Adoptar estilos de vida acordes con el desarrollo sostenible

Fuente: PNUD, 2018, 23-25.

Los ODS no son responsabilidad única de los gobiernos, sino que la sociedad civil, el sector privado, la academia y demás actores deben incidir y movilizar su cumplimiento.

Descripción densa: diagnóstico local

En seguimiento de fenómeno internacional de desarrollo sostenible y como andamiaje inicial de análisis prospectivo -a nivel local- en materia de prestación de servicios públicos (que es la variable procedente de la conjugación de la capacidad institucional municipal y el financiamiento para el desarrollo, que son la triada de variables en observación), se parte de un diagnóstico denso que forma parte de las Propuestas de Políticas de Gobierno para el Estado de México 2016, descritas en el Pilar de Gobierno Municipalista denominado Propuesta para el fortalecimiento del desarrollo municipal mediante la promoción de la intermunicipalidad, que considera 112 de los 125 municipios mexiquenses, mismos que representan el 89.6% del universo en estudio.

El instrumento en observación incluye siete rubros (Agua potable y alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; Mercados y centrales de abasto; Panteones; Rastros; Calles, parques y jardines y su equipamiento) que permiten la identificación de la problemática y necesidades comunes de los gobiernos locales en materia de servicios públicos, además de evidenciar cuáles de éstos presentan mayor problemática para su prestación en el ámbito municipal (Galván, 2016: 47).

Cuadro No.22
Identificación de la problemática y necesidades comunes de gobiernos municipales del Estado de México en la prestación de servicios públicos

Rubro	Problemática y necesidades comunes
1. Agua potable y alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales	De los municipios del Estado de México: • 55.4%, No cuenta con el abasto de agua suficiente para atender la demanda de la ciudadanía. • 79.5%, No requiere provisionarse de agua en otra demarcación territorial. • 73.2%, No es suficiente la infraestructura para el tratamiento de aguas residuales para atender la demanda de la ciudadanía • 45.5%, No cuenta con infraestructura.
2. Alumbrado público	• 73.2%, No es suficiente de la infraestructura de alumbrado público para atender la demanda de la ciudadanía. • 53.6%, No es suficiente el alumbrado de las vialidades primarias en colindancia con otros municipios.
3. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	• 82.1%, La recolección de desechos la realiza directamente el ayuntamiento. • 6.3%, La recolección de desechos es concesionada. • 12.5% La recolección de desechos se realiza de manera mixta. • 36.6%, Los sitios para la disposición final de residuos son propios de los ayuntamientos. • 58.0%, Los sitios para la disposición final de residuos son rentados. • 88.4%, No poseen un proyecto intermunicipal para el tratamiento de residuos sólidos. • 57.1%, Los sitios de disposición final reciben entre 10 y 200 toneladas por día. • 69.9%, Los sitios de disposición final son tiraderos a cielo abierto. • 17.9% cuentan con tiraderos tecnificados.
4. Mercados y centrales de abasto	• 34.8%, Requiere de centrales de abasto. • 22.3%, Requiere de módulos de abasto. • 68.8%, Requiere de mercados. • 12.5%, No requiere de otras instalaciones para el abasto de productos básicos.
5. Panteones	• 97.3%, Poseen panteón municipal. • 43.8%, Considera que el servicio de panteones es aceptable. • 67.9%, Requiere de terreno para el servicio de panteones.
6. Rastros	• 65.2%, No cuenta con un rastro. • 43.8%, Considera que el abasto de cárnicos en su municipio es aceptable. • 29.5%, Tiene una administración directa por parte del ayuntamiento. • 31.3%, De las aguas residuales de los rastros son vertidas al drenaje municipal. • 11.6%, De las aguas residuales son tratadas • 8%, De las aguas residuales son vertidas directamente a cuerpos de agua como ríos, arroyos o lagunas.

7. Calles, parques y jardines y su equipamiento	• 60.7%, Considera que su infraestructura vial es adecuada. • 93.8% Requiere infraestructura vial para favorecer la movilidad regional.

Nota: a) El análisis considera una muestra de 112 municipios de los 125 de la entidad mexiquense, que representa un 89.6% del universo de estudio; b) La diferencia observable en el porcentaje, se debe a la nula respuesta de los encuestados al cuestionamiento en particular; c) En el estudio realizado, el autor cita que se considera una desviación estándar de 10.8, debido a la omisión en la respuesta de algunas preguntas
Fuente: Elaboración propia con base en Galván, 2016: 55-60

Figura No. 9

Interrelación de variables en el desarrollo institucional y finanzas públicas para la prestación de servicios públicos municipales

Fuente: Elaboración propia con base en Propuestas de Políticas de Gobierno para el Estado de México, Galván, 2016: 55-60.

Descripción densa: planteamiento

El municipio es el nivel de gobierno que atiende la demanda ciudadana de servicios públicos de alta calidad; no obstante, (en territorio mexiquense) se encuentra en desarrollo de su capacidad institucional (Martínez y Carrera; 2018: 86; Martínez, 2020: 61), limitado potestades fiscales y tiene una alta dependencia económica de los dos ámbitos de gobierno superior (Méndez, 2020), además de ser quien debe procurar la gobernanza y el desarrollo sustentable (económico, social y ambiental). Este es el espacio público en el que se ven inmersos y condicionados los gobiernos municipales, las propias autoridades, sectores productivos y propiamente la población; que, en perspectiva de análisis, se parte de un escenario actual, hacia el futuro vislumbrando entre otras posibles vías alternativas:

- Promover y coadyuvar en el desarrollo institucional municipal.
- Fortalecimiento de las finanzas públicas (recursos propios).
- Uso eficiente de los recursos públicos.
- Crear mancomunidades para la prestación de servicios públicos.
- Generar asociaciones público privadas para la prestación de servicios públicos.
- Ratificar la ampliación del periodo constitucional.
- Dotar al municipio de mayores potestades fiscales.

Cuadro No.23
Consecuencias identificadas del planteamiento en el desarrollo institucional y finanzas públicas para la prestación de servicios públicos municipales

Consecuencias futuras más probables (o de hecho las actuales)	Consecuencias de las posibles vías alternativas de solución
a). Economía: • Recurrentes despidos • No se dispone de fuentes de empleo, se crea el auto empleo o sub empleo • Dificultad en trámites de inscripción de Unidades Económicas de Negocio	a). Economía: • Promover institucionalmente la generación de fuentes de empleo de acuerdo a geografía y sector
b). Gobernabilidad: • Deficiencia en la prestación de servicios públicos • Ruptura de	b). Gobernabilidad: • Prestación óptima de servicios públicos
c). Crimen organizado: • Insuficiente capacidad de respuesta	c). Crimen organizado: • Profesionalizar y equipar de manera efectiva a los cuerpos policiacos
d). Credibilidad: • Falta de confianza en el ejercicio de recursos	d). Credibilidad: • Transparencia y eliminación de la opacidad en el uso de recursos
e). Método de Comunicación: • Ruptura de comunicación entre el binomio ciudadanía-gobierno	e). Método de Comunicación: • Retroalimentación efectiva e inmediata gobierno - ciudadanía
f). Cambio social: • Incremento en la manifestación ciudadana de rechazo al gobierno • Ingobernabilidad	f). Cambio social: • Proactiva participación ciudadana
g). Desarrollo Sustentable: • Desconocimiento y falta de conciencia por parte de la autoridad municipal derivándose en agotamiento de recursos	g). Desarrollo Sustentable: • Implementación de acciones con visión a largo plazo
h). Patrones culturales: • Falta de institucionalidad por parte de la autoridad e indiferencia por parte de la ciudadanía	h). Patrones culturales: • Legitimar las acciones gubernamentales y generar conciencia cívica en la población
i). Redes Sociales (TIC): • Difusión sesgada de información con base en intereses de grupos de choque	i). Redes Sociales (TIC): • Vínculo interactivo autoridad - ciudadano

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Identificación de tendencias y eventos inesperados (WEWI)

Las tendencias son fenómenos que permanecen en el tiempo durante largos periodos, se despliegan y algunas desaparecen, otras se fortalecen y surgen nuevas.

Por ello con el objeto de anticipar los cambios del futuro hay dos conceptos claves: débiles señales (We) y eventos emergentes, Wild Cards o eventos inesperados (Wi). También llamados signos del futuro, operados por varios futuristas con diferentes nombres.

Cuadro No. 24
Tendencias y eventos inesperados en el desarrollo institucional y finanzas públicas para la prestación de servicios públicos municipales

Denominación	Wild Cards o Eventos Inesperados
Terremotos futuros (futurequakes)	• Revisión constitucional de la funcionalidad de mantener la figura del municipio (como prestador de servicios). • Dotar de mayores potestades fiscales
Discontinuidades fatales (Vaclav Smil).	• Absorción de funciones del municipio por el Estado (recaudación de predial). • Desagregación de las atribuciones del ámbito municipal. • Administración de ciudades y/o zonas metropolitanas.
Sorpresas inevitables (Peter Schwartz).	• Reforma a la normatividad para derogar o adicionar responsabilidades al municipio. • Modificación de normatividad y legislación secundaria.
Coringas	• Reforma a la ministración de recursos al municipio. • Prestación de servicios por parte de privados • Golpe de Estado
Rupturas Trascedentes	• Aplicación estricta de la Ley en materia fiscal. • Promover el desarrollo institucional. • Generación de legislación en materia anticorrupción, transparencia, ética y de disciplina financiera. • Blindaje legal de la actuación pública, técnica y financiera municipal.
Los tsunamis del cambio (Jim Dator)	• Promover la ampliación del periodo constitucional • Nuevas atribuciones directas al municipio, con mismo presupuesto. • Mayores responsabilidades en materia de prestación de servicios.
Cisne Negro (Nicolás Taleb)	• Desaparición de la presencia del municipio (como ámbito de gobierno).
Mostruos, Espaguetis, Dragones (Aharon Hauptman)	• Uso eficiente de los recursos. • Fomento a la construcción del nuevo Municipio, fortaleciendo sus funciones, responsabilidades y presupuesto para la generación de desarrollo. • Eficiente prestación de servicios públicos. • Crear mancomunidades para la prestación de servicios públicos. • Generar asociaciones público privadas para la prestación de servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia con base en métodos de wild cards e información del escenario internacional y local.

4.3. Identificación de los actores protagónicos y los demás actores involucrados

Cuadro No.25
Actores involucrados en el desarrollo institucional y finanzas públicas para la prestación de servicios públicos municipales

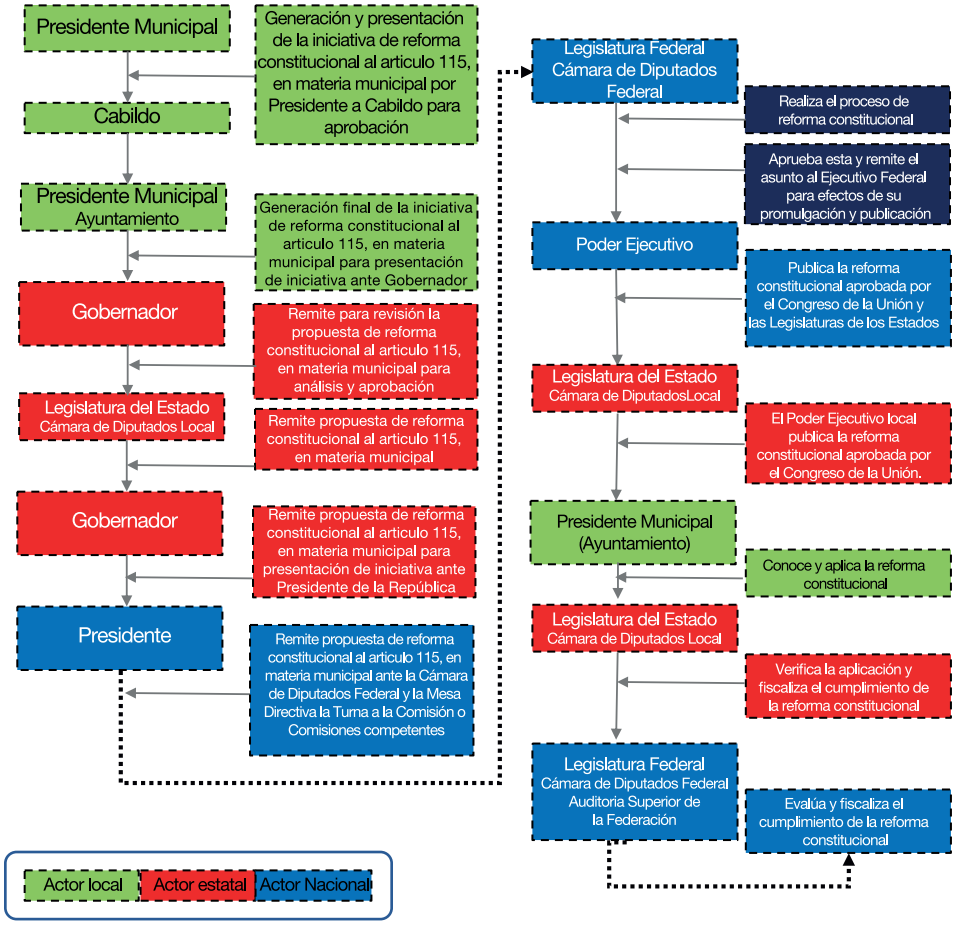
Sigla	Nombre completo	Ubicación	Tipo de organización	Grado de influencia o incidencia social o política
Estado	Estado Mexicano (forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio)	México (Nación)	Constitutiva	(Poder Supremo).
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Poder Legislativo	Fundamental	Ley fundamental (Dogmática, Orgánica, y Superestructura constitucional) que unifica los elementos del Estado. De primer orden (Poder supremo).
Gobierno	Gobierno Mexicano	Poder Ejecutivo	Constitutiva (Elemento del Estado)	Representante del Estado, encargado de la creación y aplicación del orden jurídico. Facultado y obligado a realizar funciones y finalidades de la organización política
Poder Ejecutivo Federal	Poder Ejecutivo depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	Poder Ejecutivo	Poder del Estado	(Poder supremo).
Poder Legislativo Federal	Poder Legislativo depositado en el Congreso de la Unión (la Cámara de Diputados y Senadores)	Poder Legislativo	Poder del Estado	(Poder supremo).
Poder Ejecutivo Estatal	Poder Ejecutivo depositado en el Gobernador del Estado (entidad)	Gobernador del Estado	Poder del Estado	(Poder supremo local).
Poder Legislativo Estatal	Poder Legislativo depositado en la Cámara de Diputados Local	Cámara de Diputados Local	Poder del Estado	(Poder supremo local).
Municipio	Municipio	Personal moral	Personal moral (con un órgano de representación).	(base de la división territorial, y de división política y administrativa de los Estados-entidad federativa.
Ayuntamiento	Ayuntamiento	Órgano de representación local, presidido por el Presidente Municipal	Legislativo -Ejecutivo (Cabildo)	local
Presidente Municipal	Presidente Municipal (que representa el poder ejecutivo local)	Autoridad máxima municipal (Ejecutivo)	Ejecutivo	local
Sociedad Civil	Sociedad Civil	Representación Social	Social	local
ONG´s	ONG´s	Representación Social	Social	local

Fuente: Elaboración propia con base en Orozco, 2004, 19-24; PNUD, 2018, 23-25.

4.4. Red de actores

Figura No. 10

Red de actores involucrados en el desarrollo institucional y finanzas públicas para la prestación de servicios públicos municipales



Fuente: Elaboración propia. Nota: El proceso de reforma constitucional, se describe en el Anexo No.1.

4.5. Explorar potencial para el cambio

Cuadro No. 26
Indicios potenciales de cambio en materia de desarrollo institucional y finanzas públicas sólidas para la prestación de servicios públicos municipales

	El lado obscuro			El lado claro		
Contextos	**Local**	**Regional**	**Global**	**Local**	**Regional**	**Global**
Administración de ciudades en lugar de administración de municipios	Atención de servicios públicos con fines políticos	Baja prestación de servicios públicos con nula visión metropolitana	Ciudades no competitivas en servicios y aporte al desarrollo	Atención de servicios públicos con visión ciudadana	Atención de servicios públicos con visión metropolitana	Ciudades competitivas en servicios y aporte al desarrollo
Fomento a la construcción del nuevo Municipio, fortaleciendo sus funciones, responsabilidades y presupuesto para la generación de desarrollo.	Construcción de la nueva figura y visión municipal de acuerdo a intereses partidistas y políticos	Obstaculización legislativa para reconocer la nueva figura y visión municipal	Observación internacional bajo un enfoque de entropía del gobierno	Construcción de la nueva figura y visión municipal de con la participación de la ciudadanía, ONGs, y autoridades	Generación de opciones políticas para reconocer una nueva figura y visión municipal	Observación internacional de reajuste gubernamental para fortalecer la participación local del gobierno
Nuevas atribuciones directas al municipio, con bajo presupuesto.	Ley de Asentamientos Humanos (determinada por otro nivel de gobierno, no el municipal)	Visión estatal desconociendo a las necesidades locales de cada municipio en materia de Asentamientos Humanos	Implementación de políticas internacionales para acceder a financiamientos (altos) extranjeros	Normar a los municipios de la debida asignación de asentamientos humanos (y cuidado del territorio productivo con visión metropolitana)	Visión estatal y municipal compartida, acorde a las necesidades locales de cada municipio en materia de Asentamientos Humanos con visión metropolitana.	Resultados tangibles de la implementación de políticas internacionales para acceder a financiamientos extranjeros que aporten a la eficiente Asentamiento humano local
Inicial visión de desarrollo municipal, concentración en la gobernabilidad y prestación de servicios.	Atención solo a la gestión institucional interna (más empleados, sin perfil)	Poca eficiencia y presencia de la gobernabilidad	Estado-Municipios sin gobernabilidad democrática, pocos atractivos para la inversión	Atención eficiente a la ciudadanía basado en la gestión institucional interna (activo humano eficiente con perfil)	Gobernabilidad y Eficiencia en la aplicación de recursos con alto impacto	Estado-Municipios fortalecidos en gobernabilidad democrática, atractivos para la inversión

Fuente: Elaboración propia.

4.6. Escenarios futuros alternativos

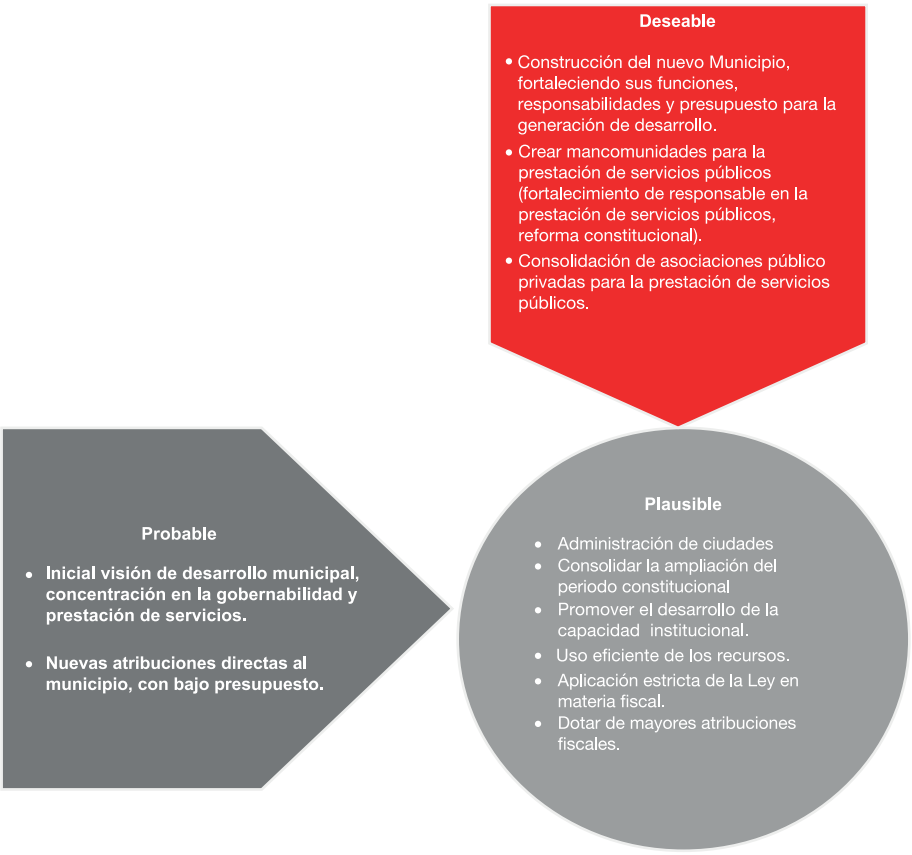
Cuadro No. 27
Análisis de implicaciones políticas por escenario futuro alternativo del desarrollo institucional y finanzas públicas sólidas para la prestación de servicios públicos municipales

Tiempo de ocurrencia	Implicaciones
2021-2030	(Escenario 1) Inicial visión de desarrollo municipal, concentración en la gobernabilidad y prestación de servicios. • Atención eficiente a la ciudadanía basado en la gestión institucional interna (empleados eficientes con perfil) • Gobernabilidad y eficiencia en la aplicación de recursos con alto impacto • Estado-Municipios fortalecidos en gobernabilidad democrática, atractivos para la inversión.
2025-2050	(Escenario 2) Nuevas atribuciones directas al municipio, con bajo presupuesto. • Normar acerca de la debida asignación de asentamientos humanos (y cuidado del territorio productivo con visión metropolitana). • Visión estatal y municipal compartida, acorde a las necesidades locales de cada municipio en materia de Asentamientos Humanos con visión metropolitana. • Resultados tangibles de la implementación de políticas internacionales para acceder a financiamientos extranjeros que aporten a la eficiente Asentamiento humano.
2030-2050	(Escenario 3) Fomento a la construcción del nuevo Municipio, fortaleciendo sus funciones, responsabilidades y presupuesto para la generación de desarrollo. • Construcción de la nueva figura y visión municipal de con la participación de la ciudadanía, ONGs, y autoridades • Generación de opciones políticas para reconocer una nueva figura y visión municipal • Observación internacional de reajuste gubernamental para fortalecer la participación local del gobierno • Crear mancomunidades para la prestación de servicios públicos (fortalecimiento en responsabilidad en la prestación de servicios públicos, reforma constitucional). • Consolidación de asociaciones público privadas para la prestación de servicios públicos.
2030-2050	(Escenario 4) Administración de ciudades en lugar de administración de ayuntamientos. • Atención de servicios públicos con visión y participación ciudadana • Atención de servicios públicos con visión metropolitana • Ciudades competitivas en servicios y aporte al desarrollo. • Consolidar la ampliación del periodo constitucional • Dotar de mayores atribuciones fiscales. • Promover el desarrollo de la capacidad institucional. • Uso eficiente y transparente de los recursos con decisión ciudadana. • Aplicación estricta de la Ley en materia fiscal.

Fuente: Elaboración propia.

4.7. Escenario plausible

Figura No. 11
Definición del escenario plausible (agrupa semejanzas y contrasta diferencias) del Desarrollo institucional y finanzas públicas sólidas para la prestación de servicios públicos municipales



Fuente: Elaboración propia.

4.8. Escenario catastrófico

La tesis del escenario catastrófico del desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal para la prestación de servicios públicos municipales, presenta una pronunciada deficiencia en la prestación de servicios públicos, bajo desarrollo institucional, que solo atiende los servicios públicos con fines sociales (con aristas políticos partidistas), y continúa administrándose bajo una visión de ayuntamiento que no aporta al desarrollo dejando de lado el concepto de ciudad con nula visión metropolitana, operando bajo una manifestación ciudadana de rechazo al estado, sin gobernabilidad democrática, observándose como

poco atractivo para la inversión, sin promoción de fuentes de empleo, con una clara actuación ante imposiciones legales y tributarias de otros niveles de gobierno (federal y estatal), gestando la falta de institucionalidad por parte de la autoridad e indiferencia por parte de la ciudadanía rompiendo con la comunicación entre el binomio ciudadanía-gobierno, con expectativas de crecimiento y de desarrollo nulos, dentro de un escenario que genera entropía del gobierno, con estándares de gerencia publica desgastada y poco competitiva e insuficiente capacidad de respuesta ante el crimen organizado, además de un actuación desacreditada con creciente falta de confianza en el ejercicio de recursos, que desaprovecha la construcción de una nueva figura y visión municipal de acuerdo a intereses ciudadanos, con baja recaudación para financiar el desarrollo y sin interés por el desarrollo sustentable en ninguna de sus aristas.

4.9. Estrategia, objetivo estratégico, líneas de acción, programas, metas, acciones concretas, acciones inmediatas (desde el presente)

El objetivo estratégico clave es aportar al desarrollo institucional y apoyar la gestión estratégica del municipio, que procure elevar su nivel competitivo, de eficiencia en la obtención de recursos para la prestación de servicios y la atención a la ciudadanía, sumando la visión de procurar el desarrollo local alienado al Plan de Desarrollo estatal, Nacional y la Agenda 2030, a través de la adecuación y en su caso, implementación de cuatro líneas de actuación institucional, para la generación de acciones y políticas públicas (en el entendido de que son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad).

Cuadro No. 28
Definición (actual- presente) de las líneas estratégicas del escenario probable: Promover la visión de desarrollo municipal, concentración en la gobernabilidad y prestación de servicios eficiente.

Acciones concretas	Políticas públicas	Programas	Meta Hito al 2021	Meta Hito al 2030	Acciones inmediatas
• Análisis de perfil de puestos del activo humano que atienden a la ciudadanía basado en la gestión institucional interna. • Evaluación de la Eficiencia en la aplicación de recursos con alto impacto • Identificación de actividades productivas del municipio para atraer la inversión.	• Legislar en materia de capacitación, profesionalización certificación de competencia laboral y estudios de postgrado de los servidores públicos municipales. • Implementar medidas de control y evaluación gubernamental • Diagnósticos municipales de la actividad económica-productiva.	• Certificación de competencia laborales. • Fiscalización eficiente de recursos y valoración de su impacto. • Promoción de oportunidades de inversión de acuerdo a sectores y áreas productivas municipales.	2021	2030	• Modificación periódica a la Ley Orgánica Municipal que incluya la obligatoriedad de la certificación para servidores públicos. • Evaluación de la aplicación del gasto municipal por observadores ciudadanos. • Generación de actividades promocionales de oportunidades de inversión para municipios en eventos internacionales.

Cuadro No.29
Definición (actual- presente) de las líneas estratégicas del escenario probable:
Nuevas atribuciones directas al municipio

Acciones concretas	Políticas públicas	Programas	Meta Hito al 2021	Meta Hito al 2030	Acciones inmediatas
• Normar a los municipios de la debida asignación de asentamientos humanos (y cuidado del territorio productivo con visión metropolitana). • Implementación de políticas públicas y gestión de alianzas y foros para acceder a financiamientos extranjeros que aporten al eficiente asentamiento humano	• Implementar medidas gubernamentales para autorizar a asentamientos humanos en una visión de ciudad y atención al fenómeno metropolitano. • Generación de alianzas y foros para acceder a financiamientos extranjeros que aporten al eficiente asentamiento humano	• Perspectiva hacendaria en el proceso de regularización de asentamientos humanos. • Programa en coparticipación con instituciones afines al territorio para gestión de fondos para la regularización de asentamientos humanos.	2021	2030	• Capacitación y certificación de competencia laboral de servidores públicos que atienden acciones relacionadas con el territorio local • Generación de foros con instituciones para la identificación de apoyos y fondos relacionados con el territorio local • Revisión de la normatividad municipal en materia planeación del territorio y asentamientos

Cuadro No.30
Definición (actual- presente) de las líneas estratégicas del escenario plausible:
Fomento a la generación de conocimiento teórico práctico para crear y sensibilizar la adopción de la Administración de ciudades.

Acciones concretas	Políticas públicas	Programas	Meta Hito al 2021	Meta Hito al 2025	Acciones inmediatas
• Generación de procesos de mejora en la atención de servicios públicos con visión ciudadana • Generación de proceso de mejora Atención de servicios públicos con visión metropolitana • Identificación de factores que aporten a la concreción de ciudades competitivas en servicios y aporte al desarrollo • Consolidar la ampliación del periodo constitucional • Dotar de mayores atribuciones fiscales. • Promover el desarrollo de la capacidad institucional. • Uso eficiente y transparente de los recursos con intervención ciudadana. • Aplicación estricta de la Ley en materia fiscal.	• Foros institucionales y ciudadanos para la identificación de factores que aporten a la concreción de ciudades competitivas en servicios y aporte al desarrollo	• Mejora en la Atención de servicios públicos con visión ciudadana • Generación de proceso de mejora Atención de servicios públicos con visión metropolitana • Ciudadanos activos para el desarrollo local	2021	2025	• Constituir y coordinar los Comités Consultivos de Políticas de Gobierno, correspondientes a cada uno de los municipios • Impulsar las propuestas de políticas elaboradas por los Comités Consultivos Municipales. • Identificar, registrar y promover la aplicación de experiencias exitosas de gobierno e iniciativas legislativas. • Promover el desarrollo institucional (desde los Ayuntamientos y los perfiles clave).

Cuadro No. 31

Definición (actual- presente) de las líneas estratégicas del escenario deseable: Fomento a la construcción del nuevo municipio, fortaleciendo sus funciones, responsabilidades y presupuesto para la generación de desarrollo

Acciones concretas	Políticas públicas	Programas	Meta Hito al 2025	Meta Hito al 2030	Acciones inmediatas
• Construcción de la nueva figura y visión municipal de con la participación de la ciudadanía, ONGs, y autoridades • Generación de opciones políticas para reconocer una nueva figura y visión municipal • Observación internacional de reajuste gubernamental para fortalecer la participación local del gobierno	• Foros ciudadanos, sociales y políticos para la Construcción de la nueva figura y visión municipal • Foros legislativos que impulsen la nueva figura y visión municipal • Foros internacionales para la Construcción de la nueva figura y visión municipal (con países desarrollados)	• Construcción de la nueva figura y visión municipal desde la óptica ciudadana • Generación de mecanismos de participación internacional para identificar factores de poder en el ámbito municipal	2025	2030	• Constituir y coordinar los Comités Consultivos de Políticas de Gobierno, correspondientes a cada uno de los municipios • Impulsar las propuestas de políticas elaboradas por los Comités Consultivos Municipales. • Identificar, registrar y promover la aplicación de experiencias exitosas de gobierno internacional y generar iniciativas legislativas.

Capítulo V

Método semicuantitativo para el estudio prospectivo de las variables del desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal que opera el sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios al 2030

Gobernabilidad, gobernanza y cogobernanza

En el conocimiento conceptual inicial, se identifican elementos característicos de la gobernabilidad y la gobernanza que se agrupan como parte de un sistema, [y que en prospectiva, tienden] hacia la propuesta de cogobernanza, donde hay necesariamente tres actores que trascienden al Estado: un gobierno que manifieste de manera clara, eficaz y legítima, sus capacidades para la Administración Pública, también un sector privado que muestre su corresponsabilidad social y por ende, una sociedad con mayor participación en los asuntos públicos (Baena en Anaya, 2014:8). Es así como surge el hecho generador para emprender acciones de planeación del desarrollo sustentable, planeación del desarrollo, gestión institucional, y operación de mecanismos estratégicos que materialicen la intención gubernamental en acciones tangibles, a través de instituciones como la hacienda pública y el desarrollo institucional.

La gobernabilidad y la gobernanza, "en el marco de la reforma del Estado, ambos conceptos son factores de suma importancia para hilvanar una política democrática integral de desarrollo…" donde es factible entender por gobernabilidad a la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas (Anaya, 2014:10).

Atul Kohli, identifica los tres grandes elementos característicos de la gobernabilidad: ausencia o presencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas; efectividad o inefectividad de la acción gubernamental, y la capacidad o incapacidad del sistema político para enfrentar y resolver conflictos sin recurrir a la violencia. (Anaya, 2014:10).

Por su parte, la expresión gobernanza… denota la formulación e implementación de políticas no sólo bajo la óptica del desempeño gubernamental o como una cuestión de distribución o acceso al poder, sino también en términos de cómo producir poder y cómo puede la gente común acceder a la producción de mecanismos y dispositivos de regulación cotidiana de su convivencia y de control de poder de los gobiernos y de los agentes de representación. A diferencia de la gobernabilidad, la gobernanza no depende únicamente de los gobernantes, sino también de los gobernados.

En términos generales, por gobernanza puede entenderse a los procesos de interacción entre actores estratégicos, y la gobernabilidad se valora por la efectividad, la estabilidad y la legalidad/ legitimidad derivada del fruto de aquellas interacciones de la gobernanza.

La gobernabilidad y gobernanza son conceptos interdependientes, [donde se] agrupan las variables dependientes e independientes de la gobernabilidad, [y se] enuncia una agenda general de acuerdos fundamentales en los que, con la participación de Estado, sector y sociedad, se consolide la cogobernanza, y sugiere, proponer aquellas instituciones específicas que podrían coadyuvar tanto a la gobernanza como a la gobernabilidad, [emergiendo un espacio disruptivo, para la operación de un Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado con sus municipios como elemento de apoyo en la efectividad de la acción gubernamental, y el fortalecimiento de la capacidad del sistema político para

enfrentar y resolver conflictos, particularmente en el desarrollo institucional y la operación de finanzas sanas].

Acciones en materia de planeación del desarrollo sustentable para el desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal

Deloya (2017) refiere que "no se pude pensar en un mundo globalizado que se desarrolle de manera sostenible, si no se piensa en primer lugar en un municipio (o cualquier orden político con las características propias) que se desarrolle desde un enfoque sostenible".

Con esta premisa, la iniciativa del Gobierno Federal en México, gesta a través de la Secretaría de Gobernación, el Programa Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Locales (PIFCGL), -como el instrumento material que genera acciones concretas, suman a los esfuerzos que en mediano y largo plazo tendrán a bien alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)-, intención gubernamental nacional que coincide, con el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2018-2023, el cual, suma acciones de planeación y aceleradores de desarrollo para fortalecer al gobierno municipal.

El programa federal busca específicamente robustecer las capacidades de los gobiernos municipales de México en el cumplimiento de la Agenda 2030, al focalizar sus acciones en 17 metas, que corresponden a 18 indicadores globales, y se desprenden de 7 objetivos y 4 esferas de acción para hacer visibles las acciones de gobierno que los municipios realizan en el cumplimiento de los ODS (Deloya, 2017).

Por su parte, la Administración Pública del Estado de México en 2018, emprende acciones, al interior del aparto público para para alinear las intenciones gubernamentales y capacidades instituciones para procura el alineamiento a los ODS y, en suma, procurar el alcance de la gobernanza y gobernabilidad, en el marco de la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones.

El marco de actuación establecido por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, para la habilitación de la sostenibilidad y empoderamiento de los gobiernos para la satisfacción de las necesidades públicas, está determinado; dejando a las naciones y sus gobiernos interiores, la responsabilidad de materializar las acciones concretas para modificar las realidades presentes en la sociedad actual.

En esta búsqueda, la planificación del desarrollo, se alinea a los ODS, y se desdobla en la identificación de los mecanismos institucionales que se observan como necesarios para crea la plataforma que impulse dicho desarrollo con la cualidad inherente de sostenible.

En este ejercicio, el Gobierno del Estado de México, en cumplimiento a lo descrito en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, contempla en la concepción del Plan de Desarrollo 2018-2023, todos los ODS, pero particularmente integra en su etapa

de construcción, los requerimientos a las dependencias del ejecutivo correspondiente al paquete estratégico de cada sector, considerando en esta etapa, el diseño estratégico (COPLADEM, 2018) centrado en la segmentación de metas e indicadores específicos, que se llevará a cabo en los programas sectoriales, en apoyo alineado a los ODS, y que representan el insumo necesario para vigilar la congruencia en el trazo de la política gubernamental de largo plazo en el PDEM.

Así, en cuidado de la representación que tiene los municipios como entes de gobierno cercanos a la población, el Gobierno en prospectiva considera en su Plan, el emprender acciones gubernamentales y políticas públicas que permitan fortalecer al Municipio y este a su vez, procure un desarrollo institucional y consolidación financiera que le permita alinear los esfuerzos interiores hacia la consolidación de los ODS desde el primer orden de gobierno.

En esta intención de apoyo, para dar rumbo y congruencia de la política gubernamental de largo plazo, se concretan Objetivos, Estrategias, Líneas de Acción, Metas y Aceleradores de Desarrollo de acuerdo al grado orientativo de los ODS, estratificado en específico en la Dimensión Transversal del Objetivo Internacional No. 17, Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar las Alianzas, y No. 10. Disminuir la Desigualdad, que se encumbra con el enlace para fortalecer las Dimensiones restantes en materia Social, Territorial, Económica y de Seguridad.

Cuadro No. 32
Propuesta Institucional para el desarrollo de la capacidad institucional
y financiera municipal

Objetivo para el Desarrollo Sostenible (ODS)	No. 17. Alianzas para lograr los objetivos
Objetivo propuesto por el Sector (Financiero)	— Consolidar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y Municipios. — Impulsar el federalismo y desarrollo municipal.
Estrategia	— Desarrollar y actualizar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y Municipios
Líneas de Acción	— Investigación generada del conocimiento técnico y funcional hacendario (Factores generadores)
	— Legitimación de la operación hacendaria
	— Formación de Cuadros profesionales
	— Vinculación y coordinación estratégica intergubernamental

Elaboración propia con base en Propuesta Institucional para la Elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2018-203, Secretaria de Finanzas, Enero, 2018.

La deliberación enmarca la conjetura de planeación del desarrollo enfocado a la atención del gobierno municipal, a su fortalecimiento institucional y financiero, a través de un factor sustancial (variable) que coadyuva en el desempeño y mejoramiento continuo del modelo de operación del Sistema de Coordinación Hacendaria materialmente (Curiel,

2021), centrado en funciones básicas (subvariables): vinculación y coordinación estratégica intergubernamental; identificación de los factores generadores del conocimiento técnico y funcional hacendario; estandarización y normativización hacendaria; y formación de cuadros profesionales (servidores públicos) para desarrollar la función institucional de manera estratégica.

Cuadro No.33
Ejes y líneas de acción estratégica institucional para el desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal

Ejes	Líneas de Acción	Estrategias
Generación y consolidación de la práctica hacendaria	Investigación generada del conocimiento técnico y funcional hacendario (Factores generadores)	— Estudios e investigación — Asistencia Técnica — Asesoría Financiera — Programa editorial — Difusión de información de interés hacendario
Legitimación de la operación hacendaria	Estandarización y normativización hacendaria	— Proyectos unificados de Ley de Ingresos — Municipal y Modificaciones al Código Financiero del Estado de México y Municipios — Comisiones Temáticas — Reglamentación tipo — Procedimientos Tipo
Formación de Cuadros profesionales	Incremento de la competitividad técnica y laboral de los funcionarios (servidores públicos) hacendarios de los gobiernos interiores	— Formación Continua — Profesionalización — Certificación de Competencia Laboral — Posgrado
Vinculación y coordinación estratégica intergubernamental	Función institucional de intervención y representatividad de iniciativas de los entes interiores	— Reuniones hacendarias regionales — Asamblea Anual del Consejo Directivo — Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios — Alianzas

Fuente: Elaboración propia. Foro Hacendario, Año 16, número 65, Enero-Marzo, 2016, pág. 34

Así el planteamiento orientativo del desarrollo internacional cifrado en ODS, se funda en una estrategia local que incide en el sector encargado de procurar el fortalecimiento institucional del gobierno local y en la habilitación de recursos financieros necesarios para su operación, el financiero.

Es entonces, en el desdoblamiento de los ODS por Dimensión del Desarrollo, un mecanismo material para fortalecer desde las instituciones, el desarrollo institucional del gobierno municipal, en el rubro financiero y en el propio desempeño institucional.

Naturaleza del municipio como prestador de servicios públicos

Partiendo de la premisa del futuro de las administraciones municipales, qué harán, cuál será su rol, qué papel desempeñaran en la procuración del bienestar, de desarrollo, para crear un espacio sustentable; son varias ópticas y conjeturas a considerar, en un mundo cambiante, complejo y acelerado (Millennium Project, 2014).

Es así, que entre las acciones gubernamentales que se emprenden en materia de planeación para el presente próximo, léase periodo de gobierno del Ayuntamiento -para el caso mexicano es de tres años- espacio en el que emprende tareas de planeación del desarrollo alineado a la Agenda 2030, al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Estatal de Desarrollo de las administraciones federal y estatal respectiva; siendo este un marco de actuación en materia de planificación encasillados y centrado en políticas de gobierno de esferas superiores, que en determinada escala, no concuerdan con la realidad que vive en particular el municipio.

Así la autoridad municipal, más allá de emprender una gestión pública en el día a día, deberá considerar iniciar y gestar esfuerzo de planeación estratégica prospectiva en observancia de las tendencias que se identifican incipientes ahora, pero que podrían agravarse en el futuro próximo, gestados por los desafíos globales.

Más aun en cuidado de lo que dicta la Carta Magna Mexicana, CPEUM, el municipio es el encargado de prestar el servicio público y además del manejo de su hacienda, el asociarse para emprender esfuerzos conjuntos en pro de desarrollo, pero aún se centra en una planeación, y deberá explorar la viabilidad alternativa de crear futuro en pro de las personas asentadas en su territorio, a través de la prospectiva.

Desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal a través de la operación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México

La globalización entendida como un proceso de integración internacional de las economías, caracterizado por las relaciones de interdependencia entre los agentes económicos de los países desarrollados que dominan los flujos del comercio y la inversión mundiales y los sectores económicos más dinámicos de los países en desarrollo (Prakash; Hart, 2000:27) y el avance tecnológico, no sólo significan cambios en la ocupación, sino que también demandan mayor flexibilidad y adaptación de la operación de los entes que tiene bajo responsabilidad alguna tarea gubernamental especifica ante las nuevas condiciones de la economía y la sociedad.

De las obligaciones primigenias que debe hacer un Estado para garantizar su sobrevivencia, se refiere a la capacidad de allegarse de los recursos suficientes para poder financiar las actividades que necesariamente se requieren para mantener en funcionamiento a las instituciones que habrán de cumplir con la responsabilidad de velar por la defensa del pacto social establecido entre gobernantes y gobernados (Victoria, 2005:24). Esta

tarea sólo se consigue a través del establecimiento de las instituciones avaladas para este propósito, entre ellas, la hacienda pública.

En este orden, las finanzas de un Estado son el lubricante fundamental para afianzar su poder dentro de una sociedad (Victoria, 2005:24). Al reflexionar acerca de las finanzas gubernamentales se hace alusión a todo aquello que está relacionado con los ingresos, gastos, deuda y financiamiento público.

Al ubicar la forma en cómo los Estados formalizan la organización del poder político o los amplios acuerdos institucionales de gobierno, se hace necesario, el análisis de cuál ha sido el proceso de construcción del Estado mexicano a la luz del estudio de la hacienda pública, tomando como referencia el funcionamiento de las instituciones.

Bajo esta premisa, de acuerdo con Jack Knight, (1992:214) la construcción de las instituciones depende directamente de los conflictos y negociaciones. Bajo esta óptica, una institución como la hacienda pública, el brazo financiero del gobierno y del Estado, está llamada a producir beneficios colectivos, caracterizados en ganancias derivadas de la cooperación, coordinación y el comercio. El papel de las instituciones, originariamente se orienta a ejecutar las complejas interacciones que conforman la actividad económica del Estado, al proporcionar información que puede resolver la incertidumbre y estabilizar expectativas estratégicas para el desarrollo (Soria, 2004).

Los gobiernos que se ejercen a través del brazo ejecutor instituido como el aparato burocrático, indistintamente de su esfera pública no son ajenos al fenómeno de la globalización, y en las últimas décadas en sus diferentes ámbitos se han planteado entre sus objetivos institucionales, un proceso de adecuación al interior de la administración pública, buscando incorporar prácticas procedimentales que le permitan al aparato burocrático ser más eficiente en las funciones normativas, técnicas e institucionales inscritas y encomendadas en la Carta Magna (Victoria, 2005).

Dentro de las estrategias de modernización del Estado en materia Financiera están las concernientes al mejoramiento de la operación del Sistema de Coordinación Hacendaria; Formación de cuadros profesionales de servidores públicos; Investigación de los factores generadores del conocimiento técnico y funcional hacendario; Vinculación y coordinación estratégica intergubernamental; y la Estandarización y normativización hacendaria, particularmente. Este nuevo esquema de gestión pública mantiene como eje de acción la estrategia y enfoque en el usuario final -beneficiario o ciudadano-, como el actor pasivo en la dotación de servicios, que procuran los gobiernos interiores, de acuerdo a sus capacidades institucionales.

Con base en datos oficiales, el mayor monto de recursos transferidos de la Federación a la entidades federativas y municipios, precisa a los gobiernos locales a construir sistemas incluyentes de colaboración con las autoridades municipales (Gil, 2004), que permita generar sinergias en propósitos de orden, disciplina y salud financiera, pero, particularmente, con el

fin de instrumentar una eficiente planeación en el ingreso-gasto-financiamiento para lograr un gasto público indispensable que aliente el desarrollo económico y social de las entidades federativas, además de colegiar decisiones en materia de fuentes de ingreso y distribución y ejercicio del gasto público, puede suprimir tentaciones de discrecionalidad, propiciar una excelente transparencia y, sobre todo, corresponsabilizar a las autoridades estatales y municipales a cuidar y a hacer un mejor uso de los recursos fiscales, y emprender el desarrollo sostenible como participe clave en el proceso mundial.

La reflexión se hace necesaria, resultado de la diagnosis de la práctica y problemática hacendaria, como una alternativa de fortalecimiento hacendario, -que se espera se geste desde la esencia operacional del sistema, las interrogantes emergen, ¿cómo opera el sistema de coordinación hacendaria estatal con sus municipios y cuáles son sus variables clave?, ¿Cómo se debe entender, esta Institución, ¿Cuáles son las funciones claves para fomentar el desarrollo de la capacidad institucional y financiera del municipio?, entre otras de no menor relevancia.

A través del examen de ciertas variables, se puede aproximar al comportamiento de la economía, a la capacidad política del Estado para gravar a sus gobernados, a la forma de distribución de las cargas fiscales, a la utilización de los recursos recaudados, a las estrategias para hacer frente a los faltantes y a las instituciones encargadas de emprender tareas como la seguridad interna, la defensa exterior, y sufragar los costos de la administración pública y de inversión, entre otras acciones (Jáuregui y Serrano, 1998:7).

De este modo, el estudio de las finanzas gubernamentales es un buen punto de partida para conocer el desempeño del Estado y su impacto en la sociedad, así como el grado de maduración de las instituciones (North, 1993), que interviene al interior en el diseño, aprobación, implementación y operación de políticas, instrumentos y mecanismos de coordinación, particularmente en materia hacendaria.

Los cambios en el contexto político y económico, las transformaciones estructurales al interior del sistema y los problemas inherentes han agotado las posibilidades de un funcionamiento eficaz del sistema en las condiciones actuales, por lo que se requiere del diseño de nuevas instituciones y nuevos arreglos para pasar a una nueva etapa en el federalismo mexicano (Soria, 2012).

De esta manera desde el Estado (léase entidad federativa), se incide en el desarrollo futuro bajo la óptica de la planeación del desarrollo con alineación subordinada a la Agenda 2030, la planeación nacional y estatal, pero particularmente, desde la institución técnica, plural y federalista encargada de brindar asistencia al municipio a través de la operación de un Sistema de Coordinación Hacendario del Estado con sus municipios, en ejes clave de actuación relativos a la capacidad institucional y financiera del municipio.

5.1. Selección de elementos

El municipio es el orden de gobierno donde se materializa la gestión pública, se procura el desarrollo y brinda directamente bienes y servicios públicos, y es en este espacio donde impactan las variables que opera el sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios para el desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal.

Así, el municipio como objeto de estudio, es el ámbito de gobierno más cerca a la población, limitado en potestades fiscales y sobre controlado por la Federación y el Estado en la recepción, uso y aplicación de recursos públicos, además de ser el sector donde la demanda de servicio públicos de alta calidad es exigida por la ciudadanía, sin soslayar que entre sus múltiples funciones habrá de procurar el desarrollo sostenible (económico, social y ambiental) de acuerdo a la Agenda 2030 en un clima de gobernabilidad.

En este sentido, se conforma como objeto de transformación, para el fortalecimiento y desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal para la prestación eficiente de servicios públicos, con un horizonte meta donde se consolide (como representativo con valor público), alcance el nivel competitivo (capacidad institucional), eficiente (ejercicio de recursos) y transparente (erradicando la opacidad) su desarrollo en escenarios futuros escalonados, de manera inmediata, al corto y mediano plazo.

Es evidente que la utilidad de visualizar escenarios futuros y su tratamiento prospectivo radica en la importancia de que el municipio, es el orden de gobierno donde se materializa la gestión pública, procura el desarrollo y brinda directamente servicios públicos, además de ser uno de los actores principales que opera, desarrolla, actualiza y aporta en la consolidación del sistema de coordinación hacendaria en la entidad mexiquense.

5.2. Ejes de Schwartz

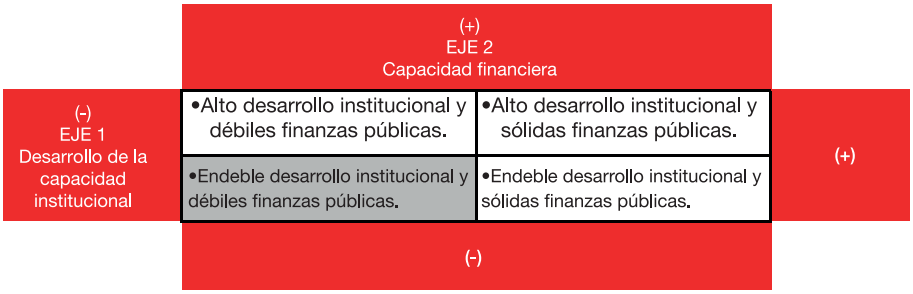
A fin de ubicar la situación en la que se desenvuelve el objeto de transformación, se identifican ejes clave que integran variables, con el propósito de conocer su movilidad y dependencia, y a partir de éstas, emprender acciones que permitan modificar u orientar su operación para alcanzar en el futuro el escenario deseado.

En el análisis prospectivo que se realiza, se identifican dos ejes base que integran las variables determinadas y de donde se parte para el fortalecimiento y desarrollo de la capacidad institucional y afianzamiento de recursos financieros basado en la capacidad financiera (dada la autonomía financiera, capacidad de inversión, y autonomía operativa) del municipio para la prestación eficiente de servicios públicos y la orientación de acciones hacia el desarrollo sustentable: Eje 1: Desarrollo de la capacidad institucional (fortalecimiento), y Eje 2: Desarrollo de la capacidad financiera (finanzas públicas)

Bajo esta premisa, el desarrollo de la capacidad institucional se identifica como las habilidades del sector público para llevar a cabo sus funciones y responsabilidad de manera eficiente, efectiva y sostenible con base en su estructura y recursos internos, en el marco de una interacción permanente con los actores del sector privado y social (Carrera y Rivera, 2012). Por su parte, la capacidad financiera se refiere a los recursos económicos del gobierno municipal y como los utiliza para operar sus procesos (Orozco et al., 2016). Esta se relaciona con la autonomía financiera, capacidad de inversión, y autonomía operativa, mide el grado de independencia de los ingresos municipales respecto de las transferencias federales; igualmente incorpora el aspecto referente a sí los municipios recaudan por sí mismos el ingreso predial o esta función la realiza otra instancia por su cuenta. Además, se considera la proporción del impuesto predial recaudado respecto del programado (Martínez,2020: 29).

Identificados los Ejes (X, Y) así como datos relacionados a éstos, se conforma de manera genérica y aproximada el escenario y ubicación actual, a partir del cual se realizará el análisis prospectivo.

Figura No.12
Eje del desarrollo de la capacidad institucional y capacidad financiera



Fuente: Elaboración propia con base en análisis del Gasto Federalizado 2021 y los factores que inciden en la situación densa en Gobiernos Locales, Anexo 2; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 que muestra una tendencia hacia la concentración de recursos para inversión, Anexo No. 3; e Indicadores e Índice de Capacidad Institucional para la Gestión Financiera de los gobiernos municipales mexiquenses, Anexo No. 4

La situación actual de los municipios de acuerdo a la descripción densa de información relacionada con Eje 1: Desarrollo de la capacidad institucional y Eje 2: Desarrollo de la capacidad financiera al 2020, 2021 y tendencia al 2022, se ubica en el cuadrante (-X,-Y), endeble desarrollo de la capacidad institucional y débiles finanzas públicas. De continuar esta tendencia, el municipio como prestador de servicios públicos, podría verse vulnerado y no tener la capacidad de atender la demanda ciudadana, dado el contexto que presenta el Gasto Federalizado 2021 y los factores que inciden en la situación densa en Gobiernos Locales (como la disminución de recursos; riesgo de los ingresos sobrestimados; tendencia histórica descendente; menores participaciones y aportaciones a Entidades; esfuerzo

fiscal local muy débil y variable: disminución de recursos para desarrollo regional estatal y municipal; falta de incentivos; disminución de recursos en convenios de descentralización; extinción pronunciada del Ramo 23); y particularmente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 que muestra la concentración de recursos para inversión; además de los resultados observados en los Indicadores e Índice de Capacidad Institucional para la Gestión Financiera de los gobiernos municipales mexiquenses al 2017.

En el panorama inmediato para las entidades federativas y los municipios, para reducir la dependencia de Estados y municipios de las transferencias federales en el mediano plazo, se debe replantear el diseño del Sistema de Coordinación Fiscal. Es necesario compensar y resarcir a los gobiernos locales de manera equitativa, debiendo incluir elementos como el crecimiento económico, la equidad, la vinculación al costo de provisión de servicios e incentivos a la recaudación para la construcción de capacidades institucionales locales, transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, los municipios para hacer frente a sus carencias, necesitan de inicio hacer un mayor esfuerzo fiscal, con el que incrementen su recaudación potencial local de ingresos propios. Esto se logrará con la voluntad gubernamental particularmente y en aplicación de la legislación local, además de identificar oportunidades de mejora del sistema impositivo y de coordinación sin violentar los ámbitos de competencia.

En particularidad natural, los gobiernos locales marcan la primera 'línea de defensa y atención' contra los efectos de la economía y deterioro de las finanzas, crisis sanitaria, pérdida de empleos, cierre de empresas, entre otros. La calidad de vida de la población ha recibido un golpe de magnitud inédita, y los (ayuntamientos) que deben contrarrestarlo de manera directa se debilitarán aún más de acuerdo a las tendencias y datos.

5.3. Identificación de Variables

Con base en el objeto de transformación para el fortalecimiento y desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal para la prestación eficiente de servicios públicos, con un horizonte meta donde se consolide (como representativo con valor público), alcance el nivel competitivo (capacidad institucional), eficiente (ejercicio de recursos) y transparente (erradicando la opacidad) su desarrollo en escenarios futuros escalonados, de manera inmediata, al corto y mediano plazo; se identifican variables (componentes de estudio) de las que se integra y depende el comportamiento del propio objeto de transformación.

Cuadro No.34
Variables y componentes de estudio de Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional y Eje 2. Finanzas públicas

Eje 1	Desarrollo de la capacidad institucional	Descripción
1	Profesionalización (PR)	Desarrollo del activo humano, proceso en el que se les dota a las personas del conocimiento y las habilidades para desempeñarse con eficacia y competencia técnica.
2	Marco jurídico /Normatividad (MJ)	Conjunto de instrumentos de carácter legal, que sustentan la actuación del municipio.
3	Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC´s)	Implementación y administración de tecnologías de la información y comunicación, con el fin de mejorar la prestación de servicios públicos.
4	Estructura Administrativa (EA)	Sistema de relaciones orgánicas formales que se establecen en el interior del ayuntamiento para que éste alcance sus objetivos institucionales y estratégicos.
5	Evaluación del Desempeño (ED)	Metodología técnica para medir y valorar objetivamente el desempeño de la gestión municipal.
6	Participación Ciudadana (PC)	Integración de la población en los procesos de toma de decisiones del gobierno local.
Eje 2	**Finanzas Públicas**	**Descripción**
1	Participaciones (PA)	Mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los Estados y municipios recursos que les permiten fortalecer su capacidad de respuesta de gobierno y atender demandas ciudadanas.
2	Aportaciones (AP)	Ingresos federales e incentivos que se entregan a las Entidades federativas y municipios, mediante fondos.
3	Recaudación de ingresos propios (RN)	Recursos financieros que el municipio recauda a través de impuestos y derechos.
4	Productos /Aprovechamientos (PRO)	Productos son recursos derivados de las contraprestaciones por los servicios que preste el municipio en sus funciones de Derecho, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio público. Aprovechamientos son ingresos que percibe el municipio por funciones de Derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados.
5	Fiscalización (FN)	Conjunto de tareas que tienen la finalidad de verificar que los contribuyentes cumplan en forma adecuada con sus obligaciones tributarias.
6	Cobranza (PAE)	Aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para recuperar créditos fiscales vencidos a favor del municipio.

Fuente: Elaboración propia con base en Carrera y Rivera, 2012; Martínez,2020; y Curiel, 2021.

5.4. Estado ideal / futuro deseado

La prospectiva tiene como objetivo principal estudiar el futuro con el fin de poder anticipar las amenazas y oportunidades que se presentarán en el mismo y construirlo mediante acciones presentes que incrementen las fortalezas y disminuyan las debilidades; siendo su objeto de construcción el porvenir; concentra su atención sobre este, imaginándolo a partir del futuro y no del presente.

En el diseño del futuro deseado, la prospectiva recurre a sus aspectos exploratorios y normativos en los que el futuro no solo se asume, sino que también se desea. De acuerdo con este espíritu, Drucker (1959) refiere que un plan a largo plazo es, ante todo, una voluntad de actuar con el fin de modificar provechosamente el curso de los acontecimientos. Ambos enfoques encuentran su fundamento en la participación y en su orientación hacia un futuro deseado. Ackoff y Ozbekahn sugieren que la "prospectiva normativa" (interactiva), consiste en diseñar el futuro deseable y seleccionar o generar formas alternativas para hacerlo posible.

La planeación empieza por el diseño de un futuro idealizado para el sistema con el que se planea (Sachs, 1976: 184-197).

De este modo, considerando un enfoque normativo y objeto de transformación para el fortalecimiento y desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal para la prestación eficiente de servicios públicos, se establece como horizonte meta ideal "que es el ámbito de competencia jurídico administrativo representativo con valor público que presta eficientemente los servicios públicos y procura el desarrollo sostenible, posee un nivel competitivo para la administración de ciudades con base en su capacidad institucional y capacidad financiera, además de gestar una eficiente operación basada en procesos de calidad; además de que transparenta el ejercicio de recursos ante la población e integra la participación ciudadana en sus decisiones públicas.

La utilidad de visualizar el escenario futuro ideal (futurible-deseado) y realizar su prospectiva, radica en que el municipio es y debe consolidarse como el orden de gobierno donde se materializa la gestión pública, quien procura el desarrollo y brinda directamente servicios públicos de alta calidad, además de ser el actor principal que opera, desarrolla y actualiza el sistema de coordinación hacendaria en dualidad con el Estado.

Cuadro No.35
Situación idealizada o deseada para las variables del objeto de transformación:
Visión al 2030-2050

Eje 1	Fortalecimiento y desarrollo de la capacidad institucional	Descripción
1	Profesionalización (PR)	• El municipio cuenta con activos humanos y cuadros de profesionales, con conocimiento y habilidades certificadas en competencia laboral para desempeñarse con eficacia en la prestación de servicios públicos de calidad.
2	Marco jurídico /Normatividad (MJ)	• El municipio cuenta con instrumentos jurídico administrativos que facultan su actuación y norman sus capacidades institucionales, los cuales son del conocimiento y dominio de todos los integrantes del ayuntamiento, siendo observados a cabalidad.
3	Tecnologías de la Información y Comunicación (TI)	• El municipio implementa, opera y administra tecnologías de la información y comunicación en todos sus procesos para eficientar la prestación de servicios públicos.
4	Estructura Administrativa (EA)	• El municipio opera a través de estructuras de alta dirección y gestión estratégica para la coordinación entre las diferentes áreas y el logro de objetivos de gobierno y desarrollo
5	Evaluación del Desempeño (ED)	• El municipio opera mecanismos para la evaluación del desempeño, calidad en la prestación de servicios y aplicación de recursos, a través de indicadores estratégicos y su correspondiente monitoreo, y en su caso, aplicar medidas correctivas a posibles desviaciones en el cumplimiento de los objetivos.
6	Participación Ciudadana (PC)	• El municipio genera las condiciones necesarias e implementa espacios de participación ciudadana para fortalecer el quehacer gubernamental y la gobernanza.
Eje 2	Finanzas Públicas	Descripción
1	Participaciones (PA)	• El municipio recibe los recursos suficientes en tiempo y forma que le permiten desarrollar efectivamente su gestión, fortalecer su capacidad de respuesta, atender demandas satisfactoriamente y orientar su actuación al desarrollo sustentable, de acuerdo con un nuevo planteamiento de la fórmula de Recaudación Federal Participable
2	Aportaciones (AP)	• El municipio gestiona los recursos suficientes para proyectos de inversión sustentable, para la gestión y aporte al desarrollo, lo que le fortalece su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas
3	Recaudación de ingreso propios (RN)	• El municipio recauda eficientemente los recursos propios suficientes que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.

4	Productos / Aprovechamientos (PRO)	• El municipio recauda los recursos suficientes provenientes de los productos y las contraprestaciones por los servicios que presta, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio público; además de obtener los diversos aprovechamientos municipales que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.
5	Fiscalización (FN)	• El municipio realiza efectivamente acciones de fiscalización (inspección como proceso) en tiempo y forma para identificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.
6	Cobranza (PAE)	• El municipio no requiere la implementación del procedimiento administrativo de ejecución ya que los contribuyentes cumplen en tiempo y forma con sus obligaciones tributarias.

Fuente: Elaboración propia con base en descripción generada por expertos, 2021.

5.5. Descripción de escenarios

Los escenarios son instrumentos que buscan reducir y manejar el nivel de incertidumbre y de error en el proceso de toma de decisiones. Con este fin, se describen varias alternativas futuras, que dan el soporte para decidir lo que se debe hacer en el presente.

Cuadro No. 36
Situación de las variables por escenarios del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional

Número	Escenario	Descripción
1	Denominación	Profesionalización (PR)
A	1 Deseado	El municipio cuenta con activos humanos y cuadros de profesionales, con conocimiento y habilidades certificadas en competencia laboral para desempeñarse con eficacia en la prestación de servicios públicos de calidad.
B	4 Intermedio 2	El municipio cuenta con personal con conocimiento y habilidades para desempeñarse con eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, mismos que se encuentran en proceso de certificación de competencia laboral.
C	3 Medio	El municipio cuenta con escaso personal con conocimiento y habilidades necesarias y genera las condiciones para capacitar y profesionalizar a los servidores públicos municipales a fin de que se desempeñen con eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos.
D	5 Intermedio 1	El municipio cuenta con escaso personal con conocimiento y habilidades necesarias para prestar de servicios públicos de calidad.
E	2 Catastrófico	El municipio no cuenta con recursos humanos que tengan el conocimiento y habilidades necesarias, para prestar de servicios públicos de calidad.

2	Denominación	Marco jurídico /Normatividad (MJ)
A	1 Deseado	El municipio cuenta con instrumentos jurídico administrativos que facultan su actuación y norman sus capacidades institucionales, los cuales son del conocimiento y dominio de todos los integrantes del ayuntamiento, siendo observados a cabalidad.
B	4 Intermedio 2	El municipio cuenta con instrumentos jurídico administrativos actualizados que no han sido difundidos entre el personal del mismo.
C	3 Medio	El municipio cuenta con instrumentos jurídico administrativos, para normar sus capacidades institucionales, en proceso de actualización.
D	5 Intermedio 1	El municipio cuenta con escasos instrumentos jurídico administrativos que permiten operar de manera limitada sus capacidades institucionales.
E	2 Catastrófico	El municipio no cuenta con instrumentos jurídico administrativos que permitan mejorar y normar sus capacidades institucionales.

3	Denominación	Tecnologías de la Información y Comunicación (TI)
A	1 Deseado	El municipio implementa, opera y administra tecnologías de la información y comunicación en todos sus procesos para eficientar la prestación de servicios públicos.
B	4 Intermedio 2	El municipio pone en marcha algunos procesos de implementación TIC´s para eficientar la prestación de servicios públicos.
C	3 Medio	El municipio inicia procesos de implementación TIC´s para eficientar la prestación de servicios públicos.
D	5 Intermedio 1	El municipio considera la implementación TIC´s para eficientar la prestación de servicios públicos.
E	2 Catastrófico	El municipio no implementa TIC´s para eficientar la prestación de servicios públicos.

4	Denominación	Estructura Administrativa (EA)
A	1 Deseado	El municipio opera a través de estructuras de alta dirección y gestión estratégica para la coordinación entre las diferentes áreas y el logro de objetivos de gobierno y desarrollo.
B	4 Intermedio 2	El municipio diseña y genera las condiciones para operar a través de estructuras administrativas y organizacionales, para la coordinación entre las diferentes áreas y el logro de objetivos institucionales.
C	3 Medio	El municipio genera las condiciones necesarias para el diseño de estructuras administrativas y organizacionales, para la coordinación entre las diferentes áreas y el logro de objetivos institucionales.
D	5 Intermedio 1	El municipio planea generar estructuras administrativas y organizacionales, para la coordinación entre las diferentes áreas y el logro de objetivos institucionales.
E	2 Catastrófico	El municipio no opera a través de estructuras administrativas y organizacionales para la coordinación entre las diferentes áreas y el logro de objetivos institucionales.

5	Denominación	Evaluación del Desempeño (ED)
A	1 Deseado	El municipio opera mecanismos para la evaluación del desempeño, calidad en la prestación de servicios y aplicación de recursos, a través de indicadores estratégicos y su correspondiente monitoreo, y en su caso, aplicar medidas correctivas a posibles desviaciones en el cumplimiento de los objetivos.
B	4 Intermedio 2	El municipio implementa algunos mecanismos para la operación y puesta en marcha de sistemas para la evaluación del desempeño.
C	3 Medio	El municipio genera las condiciones necesarias para implementar mecanismos para la evaluación del desempeño.
D	5 Intermedio 1	El municipio planea instrumentar mecanismos para la evaluación del desempeño.
E	2 Catastrófico	El municipio no instrumenta mecanismos para la evaluación del desempeño

6	Denominación	Participación Ciudadana (PC)
A	1 Deseado	El municipio genera las condiciones necesarias e implementa espacios de participación ciudadana para fortalecer el quehacer gubernamental y la gobernanza.
B	4 Intermedio 2	El municipio genera espacios de expresión democrática en los procesos institucionales de toma de decisiones.
C	3 Medio	El municipio invita a la población a participar en los procesos institucionales de toma de decisiones.
D	5 Intermedio 1	El municipio planea abrir espacios de expresión democrática en los procesos institucionales de toma de decisiones.
E	2 Catastrófico	El municipio no crea vínculos con la población en los procesos institucionales de toma de decisiones.

Fuente: Elaboración propia con base en consulta a expertos. Nota (s): a). El número ideal de escenarios es cinco (incluido el que constituye la meta): Escenario Meta, es el futuro deseado diseñado (normativo) o el probable seleccionado (exploratorio, en su caso); Intermedio 2 (es el Medio hacia Meta); Medio: situación intermedia entre el Catastrófico y la Meta; Intermedio 1 (es el Catastrófico hacia Medio); y Catastrófico: el extremo antagónico del escenario deseado (Cervera, 2017: 13); b). Los escenarios se clasifican en Utópico (Meta); Futurible (Medio hacia Meta); Proyectivo (Medio); Lógico (Catastrófico hacia Medio); y Catastrófico (Catastrófico), (Miklos, 2008:8); c). La enumeración en la denominación atiende al orden de elaboración de la descripción de escenarios para cada variable.

Cuadro No. 37

Situación de las variables por escenarios del Eje 2. Finanzas públicas

Número	Escenario	Descripción
1	Denominación	Participaciones (PA)
A	1 Deseado	El municipio recibe los recursos suficientes en tiempo y forma que le permiten desarrollar efectivamente su gestión, fortalecer su capacidad de respuesta, atender demandas satisfactoriamente y orientar su actuación al desarrollo sustentable, de acuerdo con un nuevo planteamiento de la fórmula de Recaudación Federal Participable.
B	4 Intermedio 2	El gobierno Federal considera replantear los criterios que integran la fórmula de distribución de la Recaudación Federal Participable, para el municipio reciba los recursos suficientes para fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.
C	3 Medio	El municipio propone una nueva fórmula de distribución de la Recaudación Federal Participable, que le permita fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.
D	5 Intermedio 1	El municipio recibe de manera parcial los recursos que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.
E	2 Catastrófico	El municipio no recibe los recursos que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.

2	Denominación	Aportaciones (AP)
A	1 Deseado	El municipio gestiona los recursos suficientes para proyectos de inversión sustentable, para la gestión y aporte al desarrollo, lo que le fortalece su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.
B	4 Intermedio 2	El gobierno Federal genera reglas de operación accesibles que le permiten al municipio gestionar los recursos suficientes que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.
C	3 Medio	El municipio propone al gobierno Federal la generación de reglas de operación accesibles, que le permitan atender en tiempo y forma los requisitos para la gestión y aplicación de recursos derivados de las aportaciones federales.
D	5 Intermedio 1	El municipio gestiona parcialmente recursos provenientes de aportaciones federales, lo que le limita para fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.
E	2 Catastrófico	El municipio no gestiona los recursos suficientes, provenientes de aportaciones federales, lo que le limita para fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.

3	Denominación	Recaudación de ingresos propios (RN)
A	1 Deseado	El municipio recauda eficientemente los recursos propios suficientes que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.
B	4 Intermedio 2	El municipio implementa nuevas estrategias de recaudación para incrementar los ingresos propios que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.
C	3 Medio	El municipio genera nuevas estrategias de recaudación para incrementar los ingresos propios que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.
D	5 Intermedio 1	El municipio recauda de manera parcial los recursos propios que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.
E	2 Catastrófico	El municipio no recauda los recursos propios suficientes que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.

4	Denominación	Productos /Aprovechamientos (PRO)
A	1 Deseado	El municipio recauda los recursos suficientes provenientes de los productos y las contraprestaciones por los servicios que presta, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio público; además de obtener los diversos aprovechamientos municipales que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.
B	4 Intermedio 2	El municipio implementa nuevas estrategias de recaudación de recursos derivados de productos y aprovechamientos para incrementar los ingresos propios que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.

C	3 Medio	El municipio genera nuevas estrategias para recaudar productos y aprovechamientos para incrementar los ingresos propios que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas
D	5 Intermedio 1	El municipio recibe de manera parcial los recursos los recursos derivados de productos y aprovechamientos que le permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas.
E	2 Catastrófico	El municipio no recibe los recursos derivados de productos y aprovechamientos que le permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender satisfactoriamente las demandas ciudadanas

5	Denominación	Fiscalización (FN)
A	1 Deseado	El municipio realiza efectivamente acciones de fiscalización (inspección como proceso) en tiempo y forma para identificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.
B	4 Intermedio 2	El municipio capacita al personal suficiente y adecuado para realizar acciones de fiscalización para identificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.
C	3 Medio	El municipio realiza de manera parcial acciones de fiscalización para identificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.
D	5 Intermedio 1	El municipio realiza acciones de fiscalización para identificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes; no obstante, carece del personal capacitado para la integración adecuada de expedientes.
E	2 Catastrófico	El municipio no realiza acciones de fiscalización para identificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

6	Denominación	Cobranza (PAE)
A	1 Deseado	El municipio no requiere la implementación del procedimiento administrativo de ejecución ya que los contribuyentes cumplen en tiempo y forma con sus obligaciones tributarias.
B	4 Intermedio 2	El municipio realiza de manera parcial el procedimiento administrativo de ejecución, derivado del incremento en el cumplimiento de obligaciones tributarias por parte de la ciudadanía.
C	3 Medio	El municipio realiza acciones de concientización dirigidas a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
D	5 Intermedio 1	El municipio planea generar estrategias de concientización dirigidas a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
E	2 Catastrófico	El municipio no realiza el procedimiento administrativo de ejecución por el incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

Fuente: Elaboración propia con base en consulta a expertos.

5.6. Consulta delphi: escenarios

Con el objeto de estimar la probabilidad de ocurrencia de cada escenario, se emprende una consulta y análisis de tendencias, aplicado a un grupo de expertos a los que se les requiere su opinión sobre los escenarios y variables del objeto de estudio, así como de acontecimientos futuros relacionados. El método permite prever las transformaciones más significativas que puedan producirse en el fenómeno analizado, en el transcurso de los próximos años. Las preguntas de la consulta, básicamente refieren tres tipos: a). Situaciones o escenarios; b). Eventos específicos; y c). Tendencias. Las preguntas infieren las probabilidades de realización de hipótesis o de acontecimientos con relación al desarrollo futuro del objeto que se está analizando.

Cuadro No 38.
Consulta a las variables por escenarios del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional

Número	Escenario	Variables											
1		Profesionalización (PR)		Marco jurídico / Normatividad (MJ)		Tecnologías de la Información y Comunicación (TI)		Estructura Administrativa (EA)		Evaluación del Desempeño (ED)		Participación Ciudadana (PC)	
		P	%	P	%	P	%	P	%	P	%	P	%
A	1 Deseado	0	0	1	10	1	10	3	30	2	20	1	10
B	4 Intermedio 2	3	30	3	30	6	60	3	30	8	80	4	40
C	3 Medio	2	20	3	30	1	10	3	30	0	0	3	30
D	5 Intermedio 1	2	20	3	30	1	10	1	10	0	0	1	10
E	2 Catastrófico	3	30	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10
	Totales	10	100	10	100	10	100	10	100	10	100	10	100

Fuente: Elaboración propia con base en consulta a expertos, 2021.

Cuadro No.39
Consulta a las variables por escenarios del Eje 2. Finanzas públicas

Número	Escenario	Variables											
2		Participaciones (PA)		Aportaciones (AP)		Recaudación de ingreso propios (RIN)		Productos / Aprovechamientos (PRO)		Fiscalización (FN)		Cobranza (PAE)	
		P	%	P	%	P	%	P	%	P	%	P	%
A	1 Deseado	0	0	0	0	0	0	1	10	1	10	0	0
B	4 Intermedio 2	5	50	1	10	1	10	6	60	1	10	1	10
C	3 Medio	5	50	9	90	1	10	3	30	2	20	1	10
D	5 Intermedio 1	0	0	0	0	1	10	0	0	5	50	1	10
E	2 Catastrófico	0	0	0	0	7	70	0	0	1	10	7	70
	Totales	10	100	10	100	10	100	10	100	10	100	10	100

Cuadro No.40

Consulta respecto a eventos específicos posibles de que ocurran en el futuro relacionados a las variables y ejes

Evento	Nunca	2021	2022-2030	2030-2050	Después del 2050
a) Administración de ciudades en lugar de administración de ayuntamientos.	-	-	-	5	5
b) Fomento a la construcción del nuevo Municipio, fortaleciendo sus funciones, responsabilidades y presupuesto para la generación de desarrollo.	-	-	-	3	7
c) Nuevas atribuciones directas al municipio, con bajo presupuesto.	-	-	4	6	-
d) Inicial visión de desarrollo municipal, concentración en la gobernabilidad y prestación de servicios.	-	7	3	-	-
e) Suspensión de participaciones a municipios.	10	-	-	-	
f) Sustitución de recursos federales vía participaciones por aportaciones.	-	-	2	4	4
g) Creación de nuevo ámbito de gobierno	-	-	-	-	10
Total	**10**	**7**	**9**	**18**	**26**
Porcentaje	**14**	**10**	**13**	**26**	**37**

Nota: La consulta se realiza con base en el análisis de implicaciones políticas por escenario futuro alternativo de los Ejes 1. Desarrollo del Desarrollo institucional y finanzas públicas sólidas para la prestación de servicios públicos municipales.

Las tendencias son fenómenos que permanecen en el tiempo durante largos periodos, se despliegan y algunas desaparecen, otras se fortalecen y surgen nuevas.¡

Cuadro No.41

Consulta respecto al comportamiento y/o tendencia de eventos específicos posibles de que ocurran en el futuro relacionados a las variables y ejes

Tendencia (próximos cinco años)	Disminuye	Se mantiene igual	Aumenta
a) Endeble desarrollo de la capacidad institucional y débiles finanzas públicas.	8	2	
b) Ineficiencia en la prestación de servicios públicos (vulnerado y no tener la capacidad económica y técnica para atender la demanda ciudadana).	6	1	3
c) Situación densa en Gobiernos Locales (disminución de recursos; riesgo de los ingresos sobrestimados; tendencia histórica descendente; menores participaciones y aportaciones a Entidades; esfuerzo fiscal local muy débil y variable: disminución de recursos para desarrollo regional estatal y municipal; falta de incentivos; disminución de recursos en convenios de descentralización; extinción pronunciada del Ramo 23)	-	6	4
d) Concentración de recursos para inversión (fenómeno de concentración de los recursos de la inversión física y el gasto en pocos proyectos y en pocos Estados)	-	7	3
e) Indicadores (autonomía financiera; autonomía operativa; y capacidad de inversión) e Índice de Capacidad Institucional para la Gestión Financiera de los gobiernos municipales.	2	8	-
Total	**16**	**24**	**10**
Porcentaje	**32**	**48**	**20**

Nota: La consulta se realiza con base en la situación actual de los municipios mexiquenses de acuerdo a la descripción densa de información relacionada con los Ejes 1. Desarrollo de la capacidad institucional y 2. Finanzas públicas al 2020, 2021 y tendencia al 2022.

5.7. Análisis estructural: matriz de impacto cruzado

El análisis estructural es una herramienta que posibilita la descripción de un objeto de transformación (realidad) como un sistema con elementos (variables) interrelacionadas e interdependientes. El sistema (objeto de estudio) se presenta en forma de un conjunto de elementos relacionados entre sí (ejes y variables); y su estructura, es decir, la red de relaciones entre estos elementos, es esencial para comprender su evolución, puesto que la misma conserva cierta permanencia (Cervera, 2017, 20). Además, refleja el mapa de la interrelación de las variables, identificando las conexiones existentes y reconociendo su motricidad (cómo impactan dinámicamente a las demás) y su dependencia (cómo se afectan por las otras). Esto permite conocer cómo se mueve el sistema, advirtiendo como el comportamiento de una variable repercute en las demás, y relacionarlas para comprender tanto su situación como posible evolución, a través de calificar su relación en términos de influencia.

El análisis estructural se realiza a través de tres pasos básicos: a). Listado e identificación de variables; b). Descripción de interrelaciones; y c). Identificación de variables clave. El proceso permite conocer la dinámica (movimiento-motricidad-influencia) del sistema permitiendo profundizar en el análisis prospectivo al facilitar el entendimiento de sus relaciones (dependencia), además de facultar la generación de un modelo explicativo y de extrapolación de su evolución.

Cuadro No. 42
Matriz de impacto cruzado e interrelación en las variables del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional

Variable	1 Profesionalización (PR)	2 Marco jurídico / Normatividad (MJ)	3 Tecnologías de la Información y Comunicación (TI)	4 Estructura Administrativa (EA)	5 Evaluación del Desempeño (ED)	6 Participación Ciudadana (PC)	Suma	% Motricidad (Influencia)
Profesionalización (PR)		1	1	1	2	1	6	17.65
Marco jurídico /Normatividad (MJ)	2		1	1	2	1	7	20.59
Tecnologías de la Información y Comunicación (TI)	1	0		1	1	1	4	11.76
Estructura Administrativa (EA)	2	1	0		2	1	6	17.65
Evaluación del Desempeño (ED)	2	1	1	1		1	6	17.65
Participación Ciudadana (PC)	1	1	1	1	1		5	14.71
Suma	8	4	4	5	8	5	34	
% Dependencia	23.53	11.76	11.76	14.71	23.53	14.71	34	

Fuente: Elaboración propia con base respuestas de expertos. Nota (s): 1). La selección de las variables es bajo el enfoque normativo, a través de la identificación de variables que conformarían un futuro deseado o idealizado (de la actividad institucional a desarrollar, depositados en los Ejes y las propias variables); 2). La propuesta y modelo respecto a la elaboración de la matriz, así como los valores de calificación para la asignación de la interrelación en las variables, se determinan en valores de influencia: Mucho=2, Poco=1, Muy Poco ó Nada=0, descrito por Cervera, 2017:3).

Cuadro No. 43

Impacto de influencia y dependencia de las variables del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional

Variables	% Motricidad	Situación de Influencia	% Dependencia	Situación de Dependencia	Ubicación estructural de variable (Zonas)
Profesionalización (PR)	17.65	Motriz	23.53	Dependiente	Conflicto
Marco jurídico /Normatividad (MJ)	20.59	Motriz	11.76	No Dependiente	Poder
Tecnologías de la Información y Comunicación (TI)	11.76	No Motriz	11.76	No Dependiente	Autónomas
Estructura Administrativa (EA)	17.65	Motriz	14.71	No Dependiente	Poder
Evaluación del Desempeño (ED)	17.65	Motriz	23.53	Dependiente	Conflicto
Participación Ciudadana (PC)	14.71	No Motriz	14.71	No Dependiente	Autónomas

Fuente: Elaboración propia con base en Modelo de Cervera, 2008. Nota. 1). El coeficiente de clasificación para el análisis del Eje (1) se determinó en 16.66%; 2). La ubicación estructural de variables determina su impacto y situación definidas como: Poder (alta motricidad y baja dependencia); Conflicto (alta motricidad y alta dependencia); Autonomía (no influyen significativamente sobre las otras ni son influidas por ellas, dado que tienen poca motricidad y poca dependencia); y de Salida (son producto de las anteriores, tienen baja motricidad y alta dependencia), Anexo No.5.

Cuadro No. 44

Matriz de impacto cruzado e interrelación en las variables del Eje 2. Finanzas públicas

Variables	1 Participaciones (PA)	2 Aportaciones (AP)	3 Recaudación de ingreso propios (RN)	4 Productos / Aprovechamientos (PRO)	5 Fiscalización (FN)	6 Cobranza (PAE)	Suma	% Motricidad (Influencia)
Participaciones (PA)		2	2	0	1	1	6	15.38
Aportaciones (AP)	2		1	0	1	1	5	12.82
Recaudación de ingreso propios (RN)	2	2		1	2	2	9	23.08
Productos /Aprovechamientos (PRO)	1	1	1		1	0	4	10.26
Fiscalización (FN)	2	2	2	0		2	8	20.51
Cobranza (PAE)	2	2	2	0	1		7	17.95
Suma	9	9	8	1	6	6	39	
% Dependencia	23.08	23.08	20.51	2.56	15.38	15.38	39	

Fuente: Elaboración propia con base respuestas de expertos.

Cuadro No. 45
Impacto de influencia y dependencia de las variables del Eje 2. Finanzas públicas

Variables	% Motricidad	Situación de Influencia	% Dependencia	Situación de Dependencia	Ubicación estructural de variable (Zonas)
Participaciones (PA)	15.38	No Motriz	23.08	Dependiente	Salida
Aportaciones (AP)	12.82	No Motriz	23.08	Dependiente	Salida
Recaudación de ingreso propios (RN)	23.08	Motriz	20.51	Dependiente	Conflicto
Productos /Aprovechamientos (PRO)	10.26	No Motriz	2.56	No Dependiente	Autónoma
Fiscalización (FN)	20.51	Motriz	15.38	No Dependiente	Poder
Cobranza (PAE)	17.95	Motriz	15.38	No Dependiente	Poder

Fuente: Elaboración propia con base en Modelo de Cervera, 2008.

Como producto del análisis estructural, se posibilita la identificación de variables clave, sus relaciones, dinámica (movimiento) y evolución, además se genera una premisa explicativa, con resultados lógicos y evidentes.

Cuadro No.46
Identificación de variables clave, dinámica y dependencia del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional

Variable de poder	Variable de conflicto /enlace
Estructura Administrativa (EA) Marco jurídico /Normatividad (MJ)	Profesionalización (PR) Evaluación del Desempeño (ED)
Variable Autónoma	Variable de salida / resultado
Tecnologías de la Información y Comunicación (TI) Participación Ciudadana (PC)	-

Fuente: Elaboración propia, con base en resultado del coeficiente de clasificación. Ubicación estructural de variables, Cervera, 2017:22.

Del comportamiento del sistema (objeto de estudio y transformación), se observa que de manera equidistante, el 33.3% de las variables (estructura administrativa y marco jurídico /normatividad) se ubican en zona de poder (alta motricidad y la más baja dependencia); 33.3% (profesionalización y evaluación del desempeño) se ubican en zona de conflicto (alta motricidad y alta dependencia); y el 33.3% (tecnologías de la información y comunicación, y participación ciudadana) se encuentran en zona autónoma (no influyen significativamente sobre las otras ni son influidas); lo que denota que la actividad estratégica se debe centrar y enfocar en la zona de conflicto en sentido positivo para fortalecer dichas variables.

Cuadro No.47

Identificación de variables clave, dinámica y dependencia del Eje 2. Finanzas públicas

Variable de poder	Variable de conflicto /enlace
Fiscalización (FN) Cobranza (PAE)	Recaudación de ingreso propios (RN)
Variable Autónoma	Variable de salida / resultado
Productos /Aprovechamientos (PRO)	Participaciones (PA) Aportaciones (AP)

Fuente: Elaboración propia, con base en resultado del coeficiente de clasificación. Ubicación estructural de variables, Cervera, 2017:22.

El 33.3% de las variables (fiscalización y cobranza) se ubican en zona de poder (alta motricidad y la más baja dependencia); 16.6% (recaudación de ingresos propios) se ubican en zona de conflicto (alta motricidad y alta dependencia); 16.6% (productos / aprovechamientos) se encuentran en zona autónoma (no influyen significativamente sobre las otras ni son influidas); y 33.3% de las variables (participaciones y aportaciones) se sitúan en la zona de salida o resultado (que son producto de las anteriores, tienen baja motricidad y alta dependencia); lo que indica que la actividad también se debe centrar y enfocar en la zona de conflicto, en sentido positivo para fortalecer dichas variables, en particular la variables que presenta menor dependencia; y por lo que respeta a las variables de salida, se tiene poco control, ya que su naturaleza es externa.

5.8. Análisis FODA Prospectivo

De acuerdo a la clasificación de las variables del objeto de estudio y transformación con base en su motricidad y dependencia, se identifican variables clave de cuatro tipos, mismas que se codifican por el grado que presentan en estas dos condiciones; mismas que las sitúa en dos vertientes de análisis (internas y externas); y que en cuidado de la naturaleza propia de la actividad y del resultado, son la base para el análisis del FODA prospectivo como fortalezas (poder), debilidades (conflicto); oportunidades (autónomas) y amenazas (de salida o resultados).

Cuadro No. 48

Análisis FODA prospectivo del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional

Factores externos

Oportunidades (IP)	Importancia	Probabilidad	Puntos	Escala Cualitativa (Resultado)	Unidad de evaluación prospectiva
Tecnologías de la Información y Comunicación (TI)	4	5	20	Importante y totalmente probable	Excelente
Participación Ciudadana (PC)	4	5	20	Importante y totalmente probable	Excelente
		Promedio	20		

Amenazas (IP)	Importancia	Probabilidad	Puntos	Escala Cualitativa (Resultado)	Unidad de evaluación prospectiva
Sin amenazas	-	-	-	-	-
		Promedio	-		

Factores internos

Fortalezas (IS)	Importancia	Solidez / Presencia/ Arraigo	Puntos	Escala Cualitativa (Resultado)	Unidad de evaluación prospectiva
Estructura Administrativa (EA)	5	4	20	Importante y se mantendrá	Excelente
Marco jurídico /Normatividad (MJ)	5	4	20	Importante y se mantendrá	Excelente
		Promedio	20		

Debilidades (IS)	Importancia	Solidez / Presencia/ Arraigo	Puntos	Escala Cualitativa (Resultado)	Unidad de evaluación prospectiva
Profesionalización (PR)	5	5	25	Muy importante y aumentará	Grave
Evaluación del Desempeño (ED)	5	5	25	Muy importante y aumentará	Grave
		Promedio	25		

Fuente: Elaboración propia con base en Modelo de Cervera, 2008:17. Nota (s): 1). La calificación prospectiva, en cada uno de los elementos se determina y califica en dos criterios: Oportunidades y Amenazas (en grado de Importancia: respecto al propósito de la organización; y de Probabilidad: estimación, reducción de incertidumbre de que efectivamente se concreten); y Fortalezas y Debilidades (en grado de Importancia: respecto al propósito de la Organización; y de Solidez: prevalencia o dureza de su evolución en el tiempo). Cervera, 2008:15, Anexo No. 6.; 2). Escala cualitativa y valor cuantitativo de los criterios de la calificación prospectiva. La calificación utiliza una escala cualitativa asignando valor cuantitativo: Oportunidades y Fortalezas (en grado de Importancia: Nada importante 1; Poco importante 2; Duda 3; Importante 4; y Muy importante 5); Amenazas (en grado de Probabilidad: Muy difícil que ocurra 1; Improbable 2; Duda 3; Probable 4; y Totalmente probable 5); y Debilidades (en grado de Solidez/ Presencia / Arraigo: Desaparecerá /muy débil 1; Tiende a reducirse 2; Circunstancial 3; Se mantendrá / fuerte 4; Aumentará / muy fuerte 5). Cervera, 2008:17; 3). Para cada uno de los elementos FODA, se obtuvo su calificación multiplicando los valores determinados: importancia y probabilidad (o solidez, según el caso); 4). Para la identificación del resultado cuantitativo y evaluación prospectiva, así como del resultado cuantitativo y estimación del manejo estratégico, se considera la clasificación de los enfoques estratégicos de Cervera, 2008.

Cuadro No.49

Resultado cuantitativo, evaluación prospectiva y enfoque estratégico del Eje 1.

Desarrollo de la capacidad institucional

Factores	Situación estratégica estimada en Vector	Resultado cualitativo y evaluación prospectiva	Resultado cuantitativo y estimación del manejo estratégico	Enfoque Estratégico
Externos	Promedio Oportunidades 20	Excelentes	Excelentes 20	Innovación
	Promedio Amenazas 0	Sin resultado	Leve 0	
	Oportunidades menos Amenazas 20	Evaluación Excelente 20	Calificación 20	
Internos	Promedio Fortalezas 20	Excelente	Excelentes 20	Considerar alternativas
	Promedio Debilidades 25	Grave	Graves 25	
	Fortalezas menos Debilidades -5	Evaluación Grave (-5)	Calificación -5	

Fuente: Elaboración propia con base en Modelo de Cervera, 2008. Nota (s): 1). La calificación prospectiva y enfoque estratégico recurre valores cuantitativos. Cervera, 2008:18., Anexo No. 8; 2). El vector OA se identifica con el eje X igual a 20 y el Vector FD se identifica con el eje Y igual a -5.

Cuadro No. 50
Análisis FODA prospectivo del Eje 2. Finanzas públicas

Factores externos

Oportunidades (IP)	Importancia	Probabilidad	Puntos	Escala Cualitativa (Resultado)	Unidad de evaluación prospectiva
Productos / Aprovechamientos (PRO)	3	3	9	Duda	Regular
			9		

Amenazas (IP)	Importancia	Probabilidad	Puntos	Escala Cualitativa (Resultado)	Unidad de evaluación prospectiva
Participaciones (PA)	5	4	20	Muy importante y se mantendrá	Grave
Aportaciones (AP)	5	4	20	Muy importante y se mantendrá	Grave
		Promedio	20		

Factores internos

Fortalezas (IS)	Importancia	Solidez / Presencia	Puntos	Escala Cualitativa (Resultado)	Unidad de evaluación prospectiva
Fiscalización (FN)	5	5	25	Importante y aumentara	Excelente
Cobranza (PAE)	5	4	20	Importante y se mantendrá	Excelente
			22.5		

Debilidades (IS)	Importancia	Solidez / Presencia	Puntos	Escala Cualitativa (Resultado)	Unidad de evaluación prospectiva
Recaudación de ingreso propios (RN)	5	4	20	Muy importante y se mantendrá	Grave
			20		

Fuente: Elaboración propia con base en Modelo de Cervera, 2008:17.

Cuadro No.51
Resultado cuantitativo, evaluación prospectiva y Enfoque Estratégico del Eje 2. Finanzas públicas

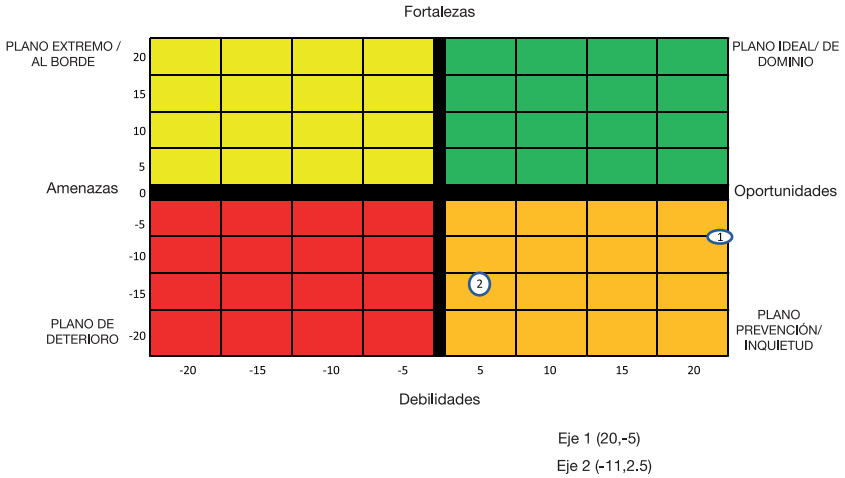
Factores	Situación estratégica estimada en Vector	Resultado cualitativo y evaluación prospectiva	Resultado cuantitativo y estimación del manejo estratégico	Enfoque Estratégico
Externos	Promedio Oportunidades 9	Duda	Regular 9	Acciones de ruptura
	Promedio Amenazas 20	Muy importante y se mantendrá	Graves 20	
	Oportunidades menos Amenazas -11	Evaluación Severas -11	Calificación -11	
Internos	Promedio Fortalezas 22.5	Importante- Duda	Excelente 22.5	No considerar
	Promedio Debilidades 20	Importante- Se mantendrá	Graves 20	
	Fortalezas menos Debilidades 2.5	Evaluación Grave 2.5	Calificación 2.5	

Fuente: Elaboración propia con base en Modelo de Cervera, 2008. Nota (s): 1). La calificación prospectiva y enfoque estratégico recurre valores cuantitativos. Cervera, 2008:181; 2). El vector OA se identifica con el eje X igual a -11 y el Vector FD se identifica con el eje Y igual a 2.5.

5.9. Posición estratégica

Derivado de la evaluación se posibilita observar la posición estratégica a partir de la cual se podrá construir un mejor futuro, según el análisis FODA con enfoque prospectivo, en términos de sus componentes positivos y negativos.

Gráfica No. 6
Posición estratégica en plano del Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional y Eje 2. Finanzas públicas



Fuente: Elaboración propia. Nota (s): 1). Identificación de la situación del futuro con base en el FODA prospectivo se grafica en el plano cartesiano el Eje 1, Vector OA (X) y Vector FD (Y) se ubican en la coordenada (20, -5) y Eje 2, se determina en la coordenada (-11, 2.5), con base en modelo de Cervera, 2008: 18, descrito en el Anexo No.7.

Además de identificar la posición, advierte ciertas características generales de la estrategia a seguir; así, una vez realizado el análisis (que integra fortalezas [poder], debilidades [conflicto]; oportunidades [autónomas] y amenazas [de salida o resultados]) del objeto de transformación), se obtiene datos de determinados aspectos cualitativos, evaluación prospectiva y del enfoque estratégico considerados en los Ejes del objeto de estudio y transformación.

Reflexiones, resultados y propuestas

I. Reflexiones finales

El documento presenta significativas aportaciones para el desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales y fortalecimiento financiero, a través de la identificación de escenarios futuros que dan soporte a estrategias y acciones estratégicas de coordinación hacendaria, posibilitando con ello, aspirar a ser un modelo alternativo de acuerdo a los resultados, beneficios y valor público institucional orientado a las haciendas públicas municipales del Estado de México.

a. Primero, retoma el elemento teórico trascendente para el desarrollo de los gobiernos municipales, las capacidades institucionales [que cubre en gran medida los distintos elementos de la gestión pública municipal, a través de sus cinco componentes: jurídico – normativo, administrativa, política, rendición de cuentas y financiera] y es a través de la premisa financiera particularmente, donde se incide para el fortalecimiento y mejora en el manejo de la hacienda pública, de acuerdo a la visión de Estado; en el que basado en finanzas sanas se coadyuva en el cumplimiento de sus fines, además de posibilitar el desempeño de sus funciones con visión de futuro, y con ello, contribuir al logro de los objetivos plasmados en la Constitución Federal, el Plan de Desarrollo Estatal, la Agenda 2030 y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

   Con fundamento en el precepto constitucional, el ámbito municipal es el que tiene contacto directo y cercano con la ciudadanía; por ello, la importancia de fortalecer y desarrollar su capacidad institucional y su actividad financiera, para orientar su gestión competente hacia la búsqueda del desarrollo sostenible, desde la institucionalidad y operación del sistema de coordinación hacendaria; basado en estrategias institucionales y escenarios prospectivos estratégicos alternativos del municipio al 2030.

   Dado en el escenario financiero actual, los efectos del centralismo instaurado en el pacto constitutivo (y que aun continua) y condicionan al gobierno local en recursos, decisiones, e iniciativas financieras para gestar el desarrollo; no obstante, se tiene la misión de robustecer el desarrollo de las capacidades institucionales, la participación proactiva armonizada a través de un sistema de coordinación, e intervenir en representación del ámbito de gobierno, con base en el principio que le da origen, y en virtud de la conaturalidad a la necesidad pública.

   La gestión de los recursos del gobierno municipal esencialmente busca el fortalecimiento y mejora en el manejo de su hacienda pública como base para procurar una gestión estratégica efectiva y aportar al desarrollo bajo la premisa de finanzas sanas -de acuerdo a la visión de Estado- por medio de un plan estructurado, de mecanismos técnicos y de servidores públicos habilitados en las funciones clave

municipales que le permitan eficientar las actividades tributarias y racionalizar el gasto público con un sentido de beneficio social.

En la visión planteada hace dos décadas en el Estado de México por la administración estatal en 2001, y que aún se mantiene vigente en el actual gobierno, inscrita en el PDEM 2017-2023 y alineada a la Agenda 2030, se instituyen los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, en apego a la realidad y necesidades del Estado, incluyendo el Eje Transversal: Gobierno capaz y responsable, donde se ubica el Objetivo 5.9. Fortalecer alianzas para lograr objetivos, y específicamente, las Estrategias 5.9.2. Incrementar la coordinación y apoyo para el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios; 5.9.3. Estrategia: Fortalecer las finanzas públicas municipales; y 5.9.4. Estrategia: Impulsar la profesionalización de los servidores públicos, donde se ubica la actividad hacendaria para el fortalecimiento de los gobiernos locales, y donde se instaura la intención de generar la competencia técnica de quienes la gestionan. Dicha responsabilidad de acuerdo al Programa Presupuestario Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal, la asume el Instituto Hacendario del Estado de México al ser el organismo público descentralizado por servicio, que procura la coordinación hacendaria del Estado (entidad federativa) con sus municipios a través de un sistema, que institucionalmente, de manera plural, federalista, apartidista, y democrática, coadyuva con los municipios en busca de una mayor eficiencia para cumplir con los fines que le son propios.

Así, la premisa del fortalecimiento hacendario del municipio, se identifica en dos vertientes naturales, la perspectiva administrativa y la financiera. La hacienda pública, administrativamente se concibe como la actividad financiera que el Estado desarrolla para alcanzar sus fines, y esta se apoya en el desarrollo de las capacidades institucionales, asociándose con la aplicación de métodos sistemas y procedimientos para la gestión eficiente, -destacando que en el presente documento- se relación directamente con el organismo que le procura apoyo y asistencia técnica, mayoritariamente en aspectos que le dan soporte al mejoramiento de su gestión institucional, con la aspiración del fortalecimiento financiero, a través de la profesionalización y certificación de competencia laboral de quienes conducen las finanzas locales, habilitándoles de herramientas administrativas, normativas y financieras, y operando el acercamiento a las instancias responsables, entre otras acciones.

b. Segundo, ante esta iniciativa originaria, la investigación contribuye con una metodología prospectiva que construye escenarios alternativos al 2030 relativos al municipio, los cuales sugieren emprender la gestión estratégica sostenible institucional del ente operador de la coordinación hacendaria en la entidad para la consolidación de la capacidad institucional y financiera de los gobiernos municipales mexiquenses hacia el futuro próximo.

En este contexto, el Instituto Hacendario dada su naturaleza y objeto de creación, es la institución que apoya a las autoridades municipales en estas finalidades, mediante la operación de la coordinación hacendaria, y materialmente acciona 24 estrategias, a través del programa presupuestario, instaurado en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, mismo que se alinea a la Agenda 2030 donde se establece el marco de referencia para coadyuvar en el logro de un desarrollo sostenible y equitativo, de ahí la importancia de considerar escenarios futuros alternativos para generar tácticas institucionales para el desarrollo de capacidades institucionales y financieras del municipio presentes y próximas.

c. Tercero, a través del estudio, se recrea la creación, evolución y se observa el impacto de la gestión institucional realizada por el organismo público descentralizado por servicio, que opera el sistema de coordinación hacendaria en la Entidad con sus municipios, el cual se caracteriza por el manejo de una política constante, evolutiva, incluyente, plural y consensuada, que genera y da cumplimiento a acuerdos, orientados al fortalecimiento de las haciendas públicas.

   Se observa al interior del Sistema de Coordinación Estado-Municipio, al operador de éste, el Instituto Hacendario, quien construye el espacio donde se materializa el respaldo, apoyo y acompañamiento del Estado, a través de un organismo público descentralizado que brinda herramientas y servicios para el desarrollo de capacidades institucionales, y en consecuencia, coadyuva en el fortalecimiento financiero del municipio que les permite alcanzar sus fines públicos, y que este asuma su rol de impulsor del desarrollo.

d. Cuarto, derivado de la observación de la gestión estratégica institucional sustantiva que ha desarrollado en dos décadas el Instituto Hacendario, se evidencia su alto valor público como generador de impactos sostenibles en el quehacer público hacendario del municipio, dado los resultados y trascendencia de la actuación institucional, dando cumplimiento y superando la visión de Estado originaria, siendo este el momento ideal para mantener, consolidar o replantear estrategias institucionales que le sigan permitiendo aportar en el desarrollo de capacidades del municipio presentes y desafiar las futuras.

e. Quinto, dada la naturaleza del Instituto Hacendario como el eje articulador de la representación de la dualidad hacendaria Estado-Municipio, y siendo además quien enfoca esfuerzos para intervenir en calidad de asesor técnico, en primera instancia, se hace imprescindible que conozca y atienda las variables presentes y futuras que movilizan y crean dependencia en la actuación del municipio dentro de su proceso de desarrollo de su capacidad institucional y financiera, posibilitando así un nuevo esquema de colaboración intergubernamental que permitirá a los gobiernos municipales aspirar a ser promotores activos del desarrollo y ser agentes materializadores de un auténtico federalismo.

f. Sexto, que aunado al buen desempeño de la coordinación hacendaria del Estado-Municipio en el Estado de México, esta se advertiría mejorada y con tendencia a la consolidación, a través de la actualización o generación de nuevas estrategias institucionales que aporten al desarrollo del municipio, basado en el conocimiento de los impactos de sus variables presentes y aquellas desarrolladas con visión de futuro.

II. Consideraciones generales

a. La investigación sustenta la necesidad de continuar fortaleciendo al actor principal del desarrollo local, el municipio, a través de la operación del Sistema de Coordinación Hacendaria para el desarrollo y construcción de sus capacidades institucionales y consolidación financiera, con el propósito fundamental de que las haciendas municipales, cuenten con mayor captación de ingresos para financiar su gasto corriente como de inversión pública, además de prestar eficientemente los servicios públicos y encaucen sus esfuerzo hacia el desarrollo sostenible.

   La dificultad fiscal y el fenómeno de centralización que actualmente enfrenta el Estado mexicano limita la participación de recursos a las entidades y municipios, pero las acciones que instrumenta el Estado a través del Sistema de Coordinación Hacendaria, basado en la posición estratégica y variables de operación del municipio, procura la asistencia especializada para que el municipio opere de mejor manera de acuerdo a las condiciones actuales y aquellas que se avecinan.

   El conocimiento, análisis de su gestión y resultados del órgano técnico hacendario, refleja que éste coadyuva significativa y particularmente para en el buen desempeño hacendario municipal mediante la aplicación colaborativa solidaria y, en particularmente en aquellos aspectos relacionados con la operación técnica, jurídica, administrativa, formativa y de coordinación intergubernamental, para fortalecer las variables del desarrollo de la capacidad institucional y financiera.

b. Del estudio de la evolución y desempeño institucional del sistema de coordinación, se identifica que éste procura incansablemente la habilitación técnica hacendaria del gobierno municipal, encontrando resonancia del accionar institucional en el plano local, al registrar una mejora de los ayuntamientos en la aplicabilidad y concentración de sus recursos para la atención de las demandas sociales, consolidando una práctica que sin duda coadyuva al proceso de gobernabilidad y se encamina hacia el desarrollo.

c. El papel y trascendencia que tienen el operador del sistema de coordinación hacendaria se materializa en el apoyo directo al municipio, -en virtud de las endebles capacidades institucionales que exhiben diversos ayuntamientos y de la alta dependencia de los recursos transferidos-, y que ahora, en conocimiento de los escenarios alternativos de la situación municipal y de las variables que impactan en su desempeño institucional

y financiero, está en posibilidad de generar nuevas estrategias para continuar apoyándole técnicamente, en la elaboración consensada de nuevas propuestas legislativas impositivas para incursionar en el logros de beneficios financieros, erigir espacios de coordinación y comunicación interinstitucional, y particularmente en la generación de cuadros de profesionales encargados de la función, además de especialista en prospectiva, que les apoyen en el diseño de planes con visión de futuro.

d. El Estado de México opera un sistema de coordinación hacendaria, cuya tarea permanente es la búsqueda del fortalecimiento técnico institucional, mediante la consolidación y robustecimiento de sus atribuciones y funciones para alcanzar una gestión que aporte a la gobernanza y al desarrollo, que ahora amplia sus posibilidades de atención puntual al municipio, basado en escenarios prospectivos estratégicos alternativos.

e. Una consideración concluyente que se propone es alinear y fortalecer la actividad institucional bajo un enfoque normativo de planeación prospectiva, lo que, sin duda, representa una herramienta potencial que aportan y apoya en determinar estrategias institucionales sostenibles y mejorar la toma de decisiones hacia el 2030 en relación a su razón de ser, el municipio.

III. Avances institucionales del operador del sistema de coordinación hacendaria del Estado de México con sus municipios.

a. Gestión institucional con visión de desarrollo sostenible del sistema de coordinación hacendaria

- Con base en el análisis situacional de la realidad y necesidades del Estado de México y en cuidado de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 se alinea y atiende 8 de los 17 ODS de la Agenda 2030 relacionados con la función hacendaria, que representa el 47.05% de atención de las líneas de desarrollo; argumento que legitima la actuación y alinea los correspondientes objetivos, proyectos y metas institucionales del Instituto Hacendario del Estado de México.

- Dada la naturaleza de organismo público descentralizado por servicio, la actuación institucional, contribuye de manera directa a cinco ODS (4, 8, 10, 16 y 17) relacionados con la función hacendaria, alineando su operación con visión hacendaria para el desarrollo sostenible y particularmente en el 10.4, 16.7, 17.6, y 17.9.

- La agenda institucional atiende al Objetivo 5.9. Fortalecer alianzas para lograr objetivos, y a cuatro estrategias del PDEM 2017-2023 relacionadas con funciones

sustantivas: 5.9.1. Desarrollar mecanismos para lograr una coordinación y alineación estratégica en los distintos órdenes de gobierno; 5.9.2. Incrementar la coordinación y apoyo para el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios; 5.9.3. Fortalecer las finanzas públicas municipales; y 5.9.4. Impulsar la profesionalización de los servidores públicos.

- La funcionalidad institucional sostenible y los esfuerzos para el fortalecimiento de los gobiernos municipales, están basados en proyectos y objetivos sustantivos que se enfocan en estrategias clave a través de cuatro proyectos [vinculación interinstitucional, actualización coordinada del marco jurídico hacendario para impulsar la autonomía financiera y las capacidades institucionales y de gestión, impulsar la capacitación y profesionalización hacendaria de los servidores públicos estatales y municipales, y generar y difundir información, estudios y proyectos, aportan significativa y directamente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 4, 8, 10, 16 y 17] a través de 24 metas sustantivas.

- La actividad organizacional y función institucional contribuye e incide de forma directa al desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos locales que se relacionan con tareas hacendarias; además de que bajo esta forma de actuación coadyuva con la continuidad hacia la consolidación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios.

b. Avances y resultados de la gestión sostenible institucional hacendaria

- La visión demográfica es piedra angular para la elaboración de políticas públicas y planes de desarrollo con visión hacia el año 2030, y el análisis del comportamiento de la población en escenarios presentes y futuros es imprescindible para alcanzar las metas del desarrollo. Bajo esta premisa, se parte de la identificación del sector y población que se ve beneficiada directa o indirectamente por la actividad institucional del órgano operador del sistema de coordinación hacendaria; coadyuvante en el desarrollo de capacidades institucionales de los municipios.

- En conocimiento de su misión y de la población objetivo, se identifica que la comunidad estatal concentra 16,992,418 millones al 2020 de acuerdo a datos oficiales, representando el 13.48% del total de la población nacional y en especial, se registra un universo aproximado de 141,033.6 servidores públicos, los cuales laborarían en el ámbito de los 125 municipios mexiquenses; además de determinar un promedio aritmético de 1,128 en la plantilla de cada municipio.

- En consideración de este universo, de las 32 instituciones de las administraciones públicas municipales, por tipo de función o áreas administrativa definidas por el INEGI en 2015 a nivel nacional, 15 están directamente relacionadas con la hacienda pública municipal, mismas que representan el 47.90% de servidores

públicos municipales, que estiman 67,555 servidores públicos municipales hacendarios en el Estado de México, un promedio de 540 servidores públicos municipales hacendarios que dan soporte y coadyuvan en el desarrollo de capacidades institucionales de los 125 gobiernos locales, apoyados por las acciones que provee la coordinación hacendaria, en sus cuatro ejes de actuación: vinculación interinstitucional; normas y procedimientos, estudios hacendarios y asistencia técnica; y profesionalización, de ahí la importancia de considerar la dinámica poblacional que según datos del COESPO en proyección al 2030 ascenderá un 18.68 % más habitantes, ubicándose en 20,167,433 millones de mexiquenses; y por tanto, las población objetivo a atender será incrementada y por supuesto en condiciones diferentes.

- De acuerdo a la naturaleza de servicio y responsabilidad para operar el sistema de coordinación hacendaria, el IHAEM asume el 50.60% de distribución de las unidades administrativas de 15 Áreas Administrativa (AA) y el 47.90% de la plantilla estimada con incidencia hacendaria, como un compromiso de atención para los 125 municipios del Estado de México; derivando el resto de áreas administrativas 49.40% y el 52.10% de servidores públicos municipales, para ser atendidos por al menos 10 instancias, dependencias, y organismos técnicos de gobierno que se relaciona con áreas políticas, de salud, económicas, ambientales, judiciales, turismo, tecnologías de la información y comunicación, educación, trabajo, y de servicios; y de atención directa por naturaleza en rubros de acceso a la información y transparencia.

- En cuidado de esta responsabilidad pública enmarcada en la Estrategia 5.9, del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, los programas sectoriales de cada pilar y ejes transversales, además del trabajo orientativo hacia la Agenda 2030 y en específico al Programa Presupuestario Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal, se identifica a través de un análisis de la gestión estratégica sostenible la numeraria del desempeño por cada una de las funciones sustantivas de las dos últimas décadas, línea base para emprender los trabajos de planeación estratégica prospectiva; y que en materia de vinculación interinstitucional, tiene un desempeño positivo con cumplimiento de metas programadas con incremento superior de Vinculación Interinstitucional que van del 3.0 al 14.17%; Normas y Procedimientos del 8.8 al 17.5%; Profesionalización del 2.2 al 16.6%; y Estudios Hacendarios y Asistencia Técnica del 3.0 al 22.8%; lo que sin duda, evidencia la destacada productividad institucional.

IV. Propuesta de escenarios prospectivos estratégicos alternativos al 2030 que permitirá coadyuvar en el fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión financiera municipal

- El municipio es por naturaleza, el ámbito de gobierno limitado en potestades fiscales y sobre controlado por la Federación y el Estado en la recepción, uso y aplicación de recursos públicos, y es además, el nivel de gobierno en el que se atiende materialmente la demanda de servicio públicos de alta calidad exigida por la ciudadanía, sin desconocer que entre sus múltiples funciones debe procurar el desarrollo sostenible (en al menos tres aristas, la económica, social y ambiental), de ahí la importancias y trascendencia de su actuación.

- La fortaleza del Estado, en un sentido amplio, depende de la fortaleza del municipio, siendo este el orden de gobierno cercano a la población y el encargado de dotar de los servicios públicos necesarios a la ciudadanía, con el fin de mejorar su calidad de vida, de acuerdo con el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es quien materialmente debe encaminar el bienestar y desarrollo en alineamiento a las directrices internacionales.

- El reto que enfrenta la Agenda 2030 es su implementación en el contexto local, requerirá que se seleccionen aquellas metas que apliquen a la región en donde se implementará, así como aquellas que tengan prioridad. A este proceso de localización contempla la identificación de la capacidad institucional para su puesta en marcha, así como la realización de los ajustes necesarios para que las instituciones sean más eficientes en el proceso y que, al efecto, el Instituto Hacendario, es quien habrá de fortalecer al municipio a través de la operación del sistema de coordinación.

- En seguimiento de fenómeno internacional de desarrollo sostenible y como andamiaje inicial de análisis prospectivo -a nivel local- en materia de prestación de servicios públicos (se encumbra como la variable procedente de la conjugación de la capacidad institucional municipal y el financiamiento para el desarrollo, que son la triada de variables en observación), por ello, se parte de un diagnóstico denso que forma parte de las Propuestas de Políticas de Gobierno para el Estado de México 2016, que considera 112 de los 125 municipios mexiquenses, mismos que representan el 89.6% del universo en estudio, identificando tres servicios públicos que presentan mayor problemática para su prestación: agua potable y alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales con un 67%, ya que no cuentan con la infraestructura suficiente, ni el abasto para atender la demanda de la ciudadanía; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos con un 16.1%, derivado de la falta de infraestructura y equipamiento; y alumbrado público con un 6.3 %.

- El diagnóstico en general, evidencia la necesidad de un proyecto de impulso al gobierno local con visión prospectiva estratégica, dirigido a atender necesidades

reales y emprender acciones subsecuentes en el corto y largo plazo para la consolidación de una política pública, que integre acciones estructurales futuras en materia normativa, financiera, administrativa y transparencia y al efecto se genera un mapa de descripción densa mismo que respalda el análisis de la correlación de variables relacionadas con las tres premisas de estudio: desarrollo institucional, finanzas públicas, y prestación de servicios públicos municipales, así como un análisis para identificar tendencias y eventos inesperados, y una red de actores protagónicos y relacionados.

- En el análisis se ubican indicios de cambio potenciales en materia de desarrollo institucional y finanzas públicas para la prestación de servicios públicos municipales con base en cuatro líneas de actuación institucional, del ente coordinador hacendario para la generación de acciones, programas y políticas públicas estratégicas que parten de dos escenarios probables (de una visión de desarrollo municipal, concentración en la gobernabilidad y prestación de servicios eficiente; y de nuevas atribuciones directas al municipio, con bajo presupuesto), un escenario plausible (acerca del fomento a la generación de conocimiento teórico práctico para crear y sensibilizar la adopción de la administración de ciudades), y un escenario deseable (fomento a la construcción del nuevo municipio, fortaleciendo sus funciones, responsabilidades y presupuesto para la generación de desarrollo). que le permita al primer orden de gobierno alinear los esfuerzos interiores hacia la consolidación de los ODS.

V. Guía de escenarios (de Peter Schwartz) y resultados de la consulta (Delphi) en los rubros de fortalecimiento de capacidades institucionales y finanzas

- Partiendo de la premisa del futuro de las administraciones municipales, qué harán, cuál será su rol, qué papel desempeñaran en la procuración del bienestar, de desarrollo, para crear un espacio sustentable; son varias ópticas y conjeturas a considerar, en un mundo cambiante, complejo y acelerado. Así la autoridad municipal, más allá de emprender una gestión pública en el día a día, deberá considerar iniciar y gestar esfuerzo de planeación estratégica prospectiva en observancia de las tendencias que se identifican incipientes ahora, pero que podrían agravarse en el futuro próximo, gestados por los desafíos globales.

- Los resultados de la diagnosis de la práctica hacendaria mediante algunos métodos de la planeación prospectiva estratégica aplicada al municipio como objeto de estudio y transformación, beneficia directamente al ente operador del sistema de coordinación, al cual, le da respuesta a determinadas interrogantes que le permitirán consolidar el sistema y dualidad Estado -municipio de ¿cómo debe operar el sistema de coordinación hacendaria estatal con sus municipios? ¿Cuáles son sus variables clave de movilidad y dependencia en grados de importancia e influencia?, ¿Cómo debe alinear su planeación institucional para beneficiar al municipio desde la Institución?, ¿Cuáles son las funciones claves para fomentar el desarrollo de

la capacidad institucional y financiera del municipio?, entre otras de no menor relevancia presentes y futuras.

- El Estado (léase entidad federativa), incide en el desarrollo futuro del propio Estado, bajo la óptica de la planeación del desarrollo con alineación subordinada a la Agenda 2030, la planeación nacional y estatal, pero particularmente del propio ente encargado de brindar asistencia al municipio a través de la operación de un sistema de coordinación hacendario, en ejes clave de actuación relativos a la capacidad institucional y financiera del municipio.
- Se determina al municipio como objeto de estudio, y razón de ser del sistema de coordinación hacendaria, que representa el ámbito de gobierno más cercano a la población, limitado en potestades fiscales y sobre controlado por la Federación y el Estado en la recepción, uso y aplicación de recursos públicos, además de ser el sector donde la demanda de servicio públicos de alta calidad es exigida por la ciudadanía, sin soslayar que entre sus múltiples funciones es quien procura el desarrollo sostenible (económico, social y ambiental) de acuerdo a la Agenda 2030 en un clima de gobernabilidad.

- Se conforma además como objeto de transformación para el fortalecimiento y desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal para la prestación eficiente de servicios públicos, con un horizonte meta donde se consolide (como representativo con valor público), alcance el nivel competitivo (capacidad institucional), eficiente (ejercicio de recursos) y transparente (erradicando la opacidad) su desarrollo en escenarios futuros escalonados, de manera inmediata, al corto y mediano plazo.

- Es evidente la utilidad de visualizar escenarios futuros y que su tratamiento prospectivo radica en la importancia de que el municipio, es el orden de gobierno donde se materializa la gestión pública directamente ante el usuario final, el ciudadano, además de ser uno de los actores principales que opera, desarrolla, actualiza y aporta en la consolidación del sistema.

- Derivado del mapeo denso internacional y local, la situación actual de los municipios -objeto de transformación- de acuerdo a la información estructurada de los ejes que los integran, Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional y Eje 2. Desarrollo de la capacidad financiera al 2020, 2021 y tendencia al 2022, se ubica en el cuadrante (-X,-Y), endeble desarrollo de la capacidad institucional y débiles finanzas públicas.

- Con base en el objeto de transformación para el fortalecimiento y desarrollo de la capacidad institucional y financiera municipal se identifican variables de las que se integra y depende el comportamiento del propio objeto de transformación incluyendo en el Eje 1: Desarrollo de la capacidad institucional elementos como la profesionalización, marco jurídico y normatividad; tecnologías de la información y comunicación; estructura administrativa; evaluación del desempeño; y la

participación ciudadana; y en el Eje 2: Desarrollo de la capacidad financiera las participaciones; aportaciones; recaudación de ingresos propios; productos y aprovechamientos; fiscalización; y cobranza.

- En el diseño del futuro deseado, considerando un enfoque normativo de acuerdo al objeto de transformación, se genera la situación idealizada de cada una dela variables con visión al 2030-2050; además de establecer como como horizonte meta ideal "que es el ámbito de competencia jurídico administrativo representativo con valor público que presta eficientemente los servicios públicos y procura el desarrollo sostenible, posee un nivel competitivo para la administración de ciudades con base en su capacidad institucional y capacidad financiera, además de gestar una eficiente operación basada en procesos de calidad, además de que transparenta el ejercicio de recursos ante la población e integra la participación ciudadana en sus decisiones públicas".

- Los escenarios como instrumentos que buscan reducir y manejar el nivel de incertidumbre y de error en el proceso de toma de decisiones, al efecto se generan cinco situaciones futuras para cada una de las variables clave de los dos ejes en estudio (X, Y), donde se describen al menos cinco alternativas futuras que dan el soporte para decidir lo que se debe hacer desde el presente, que van del escenario catastrófico, intermedio o lógico, intermedio o tendencial, intermedio o futurible y el deseable.

- Se estima la probabilidad de ocurrencia de cada escenario, a través de una consulta y análisis de tendencias, aplicado a un grupo de expertos a los que se les requiere su opinión sobre los escenarios y variables del objeto de estudio, así como de acontecimientos futuros relacionados; sumando el análisis estructural que posibilita la descripción del objeto de transformación como un sistema con elementos interrelacionados e interdependientes, identificando de acuerdo a su movilidad y dependencia la calidad de cada variable clave, identificando:

- Que del comportamiento de la variable de desarrollo de la capacidad institucional del sistema, se observa que de manera equidistante, el 33.3% de las variables (estructura administrativa y marco jurídico /normatividad) se ubican en zona de poder (alta motricidad y la más baja dependencia); 33.3% (profesionalización y evaluación del desempeño) se ubican en zona de conflicto (alta motricidad y alta dependencia); y el 33.3% (tecnologías de la información y comunicación, y participación ciudadana) se encuentran en zona autónoma (no influyen significativamente sobre las otras ni son influidas); lo que denota que la actividad estratégica se debe centrar y enfocar en la zona de conflicto en sentido positivo para fortalecer dichas variables.

- Que del comportamiento de la variable finanzas públicas, el 33.3% de las variables (fiscalización y cobranza) se ubican en zona de poder (alta motricidad y la más baja dependencia); 16.6% (recaudación de ingresos propios) se ubican en zona de conflicto (alta motricidad y alta dependencia); 16.6% (productos /aprovechamientos)

se encuentran en zona autónoma (no influyen significativamente sobre las otras ni son influidas); y 33.3% de las variables (participaciones y aportaciones) se sitúan en la zona de salida o resultado (que son producto de las anteriores, tienen baja motricidad y alta dependencia); lo que indica que la actividad también se debe centrar y enfocar en la zona de conflicto, en sentido positivo para fortalecer dichas variables, en particular la variables que presenta menor dependencia; y por lo que respeta a las variables de salida, se tiene poco control, ya que su naturaleza es externa.

VI. Diagnostico FODA con enfoque prospectivo en los rubros de fortalecimiento de capacidades institucionales y finanzas

Resultados que se presentan al ente operador de la coordinación hacendaria en la entidad para la consolidación de la capacidad institucional y financiera de los gobiernos municipales mexiquenses, obtenidos a través de la metodología prospectiva que construye escenarios alternativos al 2030 relativos al municipio, y que se sugiere considere en la generación de estrategias institucionales que aporte en el fortalecimiento del propio municipio como su eje de transformación en los años próximos

a. De acuerdo a la clasificación de las variables del objeto de estudio y transformación con base en su motricidad y dependencia, se identifican variables clave de cuatro tipos, mismas que se codifican por el grado que presentan en estas dos condiciones; mismas que las sitúa en dos vertientes de análisis (internas y externas); y que en cuidado de la naturaleza propia de la actividad y del resultado, son la base para el análisis del FODA prospectivo como fortalezas (poder), debilidades (conflicto); oportunidades (autónomas) y amenazas (de salida o resultados) se obtiene datos en aspectos cualitativos, evaluación prospectiva y del enfoque estratégico considerados en los Ejes del objeto de estudio y transformación.

   El Eje 1. Desarrollo de la capacidad institucional se sitúa en el plano Prevención, con tendencia pronunciada hacia las oportunidades en los factores externos y hacia las debilidades en las vertientes internas de manera incremental, donde:

   – Tiene oportunidades (tecnologías de la información y comunicación, TI y participación ciudadana, PC), no obstante, las debilidades (profesionalización, PR y evaluación del desempeño, ED) lo merman.
   – Se deben reducir las debilidades. Hay que utilizar el elemento creativo disruptivo que abre las oportunidades y localizar un vacío no disputado.
   – Está en zona de prevención porque, aunque tiene oportunidades, al tiempo que las debilidades no permitirán aprovecharlas.

   El objeto de transformación deberá emprender acciones estratégicas para alcanzar una ubicación ideal o de dominio:

- Tiene oportunidades (TI y PC) y fortalezas (estructura administrativa, EA y marco jurídico /normatividad, MJ).
- Debe analizar las amenazas posibles (presente y futuras que se presentan en el escenario donde se opera) y debilidades (PR y ED), con el objeto de bloquearlas con las ventajas que se tienen.
- Podrá estar en el plano de dominio en virtud de que tiene oportunidades (TI y PC) y fortalezas (estructura administrativa, EA y marco jurídico /normatividad, MJ) para aprovecharlas exitosamente.

Para evitar posicionarse en el plano de deterioro que resulta un alejado del objeto de transformación, deberá:

- Monitorear y estar atento para identificar aquellas amenazas aun no visibles, y disminuir las debilidades (PR y ED).
- Debe emprender acciones inmediatas que le permitan aportar en sentido positivo o disminuir en determinada medida entre aquellas debilidades que merman su desempeño y evolución de sus capacidades, generar estrategias viables y mantenerse constantes en los esfuerzos de mejora.
- Debe reinventarse desde el ámbito de desempeño interno.
- De ser acertadas las decisiones podrá evitar situarse en el área de deterioro, ya que las amenazas son inciertas y no evidentes, aunado a que las debilidades son notablemente graves y, por el contrario, si se manejan adecuadamente las acciones de manera efectiva, éstas se pudieran convertir en fortalezas.

El plano extremo se encuentra fuera de su movilidad y dependencia.

Identificación de la situación del futuro con base en el FODA prospectivo desagregado indica:

- Oportunidades. Su situación estratégica se encuentra en el Vector OA (oportunidades menos amenazas) con un resultado cualitativo que las ubica en poco importantes, e importantes (TI y PC) con una evaluación prospectiva excelente y un resultado cuantitativo y estimación de manejo estratégico de leve a excelente, que sugiere emprender acciones con un enfoque estratégico de innovación.

- Amenazas. Su situación estratégica se encuentra en el Vector OA con un resultado cualitativo nulo (sin resultado), sin una evaluación prospectiva ni tampoco una estimación de manejo estratégico, que sugiere emprender acciones con un enfoque estratégico de innovación. En virtud de que las oportunidades presentan mayor consistencia en el objeto de transformación.

- Fortalezas. Su situación estratégica se encuentra en el Vector FD (fortalezas menos debilidades) con un resultado cualitativo que las ubica en importantes y se mantendrán (AE y MJ), con una evaluación prospectiva excelente y un

resultado cuantitativo y estimación de manejo estratégico de excelente a grave, que sugiere emprender acciones con un enfoque estratégico que considere nuevas alternativas de mejora y fortalecimiento del objeto de transformación.

– Debilidades. Su situación estratégica se encuentra en el Vector FD con un resultado cualitativo que las ubica en muy importantes y aumentarán (PR y ED) con una evaluación prospectiva grave y, un resultado cuantitativo y estimación de manejo estratégico de excelente a grave, que sugiere emprender acciones con un enfoque estratégico que considere nuevas alternativas de mejora y fortalecimiento del objeto de transformación.

El Eje 2. Finanzas públicas se sitúa en el plano Prevención, con tendencia pronunciada hacia las amenazas en los factores externos y hacia las debilidades en las vertientes internas de manera continua, donde:

– Tiene oportunidades (productos /aprovechamientos, PRO), pero las debilidades (recaudación de ingreso propios, RN) lo merman.
– Se deben reducir las debilidades. Hay que utilizar el elemento creativo disruptivo que abre las oportunidades y localizar un vacío no disputado.
– Está en prevención porque, aunque tiene oportunidades, las debilidades no permitirán aprovecharlas.

El objeto de transformación deberá emprender acciones estratégicas para alcanzar una ubicación ideal o de dominio:

– Tiene oportunidades (PRO) y fortalezas (fiscalización, FN y cobranza, PAE).
– Debe analizar las amenazas posibles presente y futuras que se muestran en el escenario donde opera (participaciones, PA y aportaciones, AP) y debilidades (RN) con el objeto de bloquearlas con las ventajas que se tienen.
– Podrá estar en el plano de dominio en virtud de que tiene oportunidades (PRO) y fortalezas (FN y PAE) para aprovecharlas adecuadamente.

Identificación de la situación del futuro con base en el FODA prospectivo desagregado indica:

– Oportunidades. Su situación estratégica se encuentra en el Vector OA con un resultado cualitativo que las ubica en poco importantes, e importantes (PRO) con una evaluación prospectiva regular y un resultado cuantitativo y estimación de manejo estratégico de regular a grave, que sugiere emprender acciones con un enfoque estratégico de acciones de ruptura.

– Amenazas. Su situación estratégica se encuentra en el Vector OA con un resultado cualitativo que las ubica en muy importantes y, que serán continuas (PA y AP), con una evaluación prospectiva grave y un resultado cuantitativo y estimación de manejo estratégico de regular a grave, que sugiere emprender

acciones con un enfoque estratégico de acciones de ruptura. En virtud de que las amenazas presentan mayor consistencia en el objeto de transformación.

- Fortalezas. Su situación estratégica se encuentra en el Vector FD con un resultado cualitativo que las ubica en importantes y se mantendrán (PAE) con probabilidad a aumentar (FN), con una evaluación prospectiva excelente y un resultado cuantitativo y estimación de manejo estratégico de grave a excelente, que sugiere emprender acciones con un enfoque estratégico que considere acciones de ruptura y fortalecimiento del objeto de transformación.

- Debilidades. Su situación estratégica se encuentra en el Vector FD con un resultado cualitativo que las ubica en importantes y se mantendrán (RN) con una evaluación prospectiva grave y un resultado cuantitativo y estimación de manejo estratégico de excelente a grave, que sugiere emprender acciones que no considere un enfoque estratégico más bien considere nuevas tareas internas clave que procure mejoras del objeto de transformación.

Para evitar posicionarse en el plano de deterioro que resulta ser el más próximo del objeto de transformación, deberá:

- Identificar aquellas amenazas aun no visibles que se relacionan (AP y PA), y disminuir particularmente las debilidades (RN).
- Debe emprender acciones inmediatas y estrategias disruptivas (determinantes) que le permitan aportar en sentido positivo o disminuir aquellas debilidades (RN) que merman su desempeño y/o consolidación, generar estrategias viables y mantenerse constantes en los esfuerzos de mejora para buscar convertirlas en fortalezas.
- Debe reinventarse desde el ámbito de desempeño interno y tomar decisiones acerca de acciones convenientes.
- De ser acertadas las decisiones podrá evitar situarse en el área de deterioro, ya que las amenazas son inciertas, aunado a que las debilidades son notablemente graves y, por el contrario, si se manejan adecuadamente las acciones de manera efectiva, éstas se pudieran convertir gradualmente en fortalezas.

El plano extremo se encuentra alejado a su movilidad y dependencia.

Los escenarios consideran probabilidades tendenciales y examinan las diversas posibilidades que se pueden abrir si sucede o se provoca algo para modificar dichas tendencias. Independientemente de que la prospectiva utiliza diversos métodos para la elaboración de escenarios, el análisis FODA aplicado a los Ejes del objeto de transformación ayuda a generarlos.

b. Descripción de escenarios del FODA prospectivo, Eje 1. Desarrollo de la capacidad instituciona

Rosa	Descripción
+F+O-D-A Futurible	• El municipio aprovecha mediante su fortalezas de estructura administrativa (EA) y su marco normativo (MJ) las oportunidades de tecnología de la información y comunicación (TI) para crea lazos de atención y participación de la ciudadanía (PC) para consolidar la gobernanza; aun cuando sus amenazas son no visibles y significativas sus debilidades en materia de profesionalización (PR) y evaluación del desempeño (ED), en contraste, emprendiendo alianzas estratégicas con instituciones que le habiliten en la formación de cuadros de profesionales y metodología para la evaluación efectiva del desempeño, estarán en posibilidad de no verse afectados en sus objetivos internos y de gobierno.
Verde	**Descripción**
F+O -D A Probable	• El municipio tiene oportunidades para de tecnología de la información y comunicación (TI) para crea lazos de atención y participación de la ciudadanía (PC), y trabaja en eliminar y reducir sus debilidades en materia de profesionalización (PR) y evaluación del desempeño (ED) y en contraste, empeña sus acciones en mejorarlas de manera continua. • Aunque en el escenario enfrenta amenazas posibles significativas que se pudieran presentan, éstas aun no son evidentes por lo que se tiene la posibilidad de reaccionar rápidamente o ser manejables.
Rojo	**Descripción**
F-O +D+A Tendencial	• El municipio enfrenta momentos difíciles generados por el escenario denso y a sus debilidades en materia de profesionalización (PR) y evaluación del desempeño (ED) que no le facultan controlar los efectos adversos de las amenazas del entorno. • Existen oportunidades de implementar tecnología de la información y comunicación (TI) para crea lazos de atención y participación de la ciudadanía (PC), y de convertir la debilidad en fortalezas, pero por el momento no puede aprovecharlas al concentrarse en defenderse de las amenazas virtuales o aun no visibles, relacionadas con el desarrollo de la capacidad institucional.
Negro	**Descripción**
-F-O +D+A Catastrófico (Negro)	• El municipio enfrenta amenazas serias en virtud de que no son manifiestas y que aunadas a sus grandes debilidades de profesionalización (PR) y evaluación del desempeño (ED), y la consolidación de oportunidades en tecnologías de información y comunicación (TI), así como la participación ciudadana (PC) pone a la misma en riesgo de sucumbir. • Las preguntas obligadas para el municipio son: ¿Cuál es el más probable?, y ¿cuál es el posible si se actúa para lograrlo?

c. Descripción de escenarios del FODA prospectivo, Eje 2. Finanzas públicas

Rosa	Descripción
+F+O-D-A Futurible	• El municipio aprovecha mediante su fortalezas de fiscalización (FN) y cobranza (PAE) las oportunidades de obtener productos y aprovechamiento (PRO) para fortalecer los ingresos y prestar efectivamente los servicios públicos y con ello, consolidar la gobernanza; aun cuando sus amenazas son significativas en materia de obtención de participaciones (PA) y Aportaciones (AP), ello, en virtud de que son recursos transferidos y de su disminución o aumento no se tiene control, y en consecuencia, se abre la posibilidad de verse afectados en sus objetivos internos y de gobierno.
Verde	**Descripción**
F+O -D A Probable	• El municipio tiene oportunidades para obtener los productos y aprovechamientos (PRO) y trabaja en eliminar y reducir sus debilidades en la recaudación de ingresos propios (RN), y en contraste, empeña sus acciones en mejorarla de manera continua. • Aunque en el escenario enfrenta amenazas posibles presentes en la obtención de participaciones (PA) y Aportaciones (AP), éstas aun no son evidentes por lo que se tiene la posibilidad de reaccionar rápidamente, si se presente y mantiene el fenómeno de concentración de recursos federales.
Rojo	**Descripción**
F-O +D+A Tendencial	• El municipio enfrenta momentos difíciles generados por el escenario denso y a sus debilidades en la recaudación de ingresos propios (RN) que no le facultan controlar los efectos adversos de las amenazas del entorno en la obtención de participaciones (PA) y Aportaciones (AP). • Existen oportunidades p en la obtención de participaciones (PA) y Aportaciones (AP) para obtener los productos y aprovechamientos (PRO) y de convertir la debilidad en fortalezas, pero por el momento no puede aprovecharlas al concentrarse en defenderse de las amenazas virtuales relacionadas con los ingresos.
Negro	**Descripción**
-F-O +D+A Catastrófico (Negro)	• El municipio enfrenta amenazas serias en la obtención de participaciones (PA) y Aportaciones (AP) que son manifiestas que aunadas a sus grandes debilidades en la recaudación de ingresos propios (RN) y la consolidación de oportunidades en la obtención de productos y aprovechamientos (PRO) pone a la misma en riesgo de sucumbir. • Las preguntas obligadas para el municipio son: ¿Cuál es el más probable?, y ¿cuál es el posible si se actúa para lograrlo?

d. El objeto de estudio (municipio) sugiere optar por el escenario rosa (futurible), a través de líneas de acción estratégica o elementos que influirán más en el desarrollo del futuro deseado.

- Explotación de los recursos generados por los productos, aprovechamientos y otros ingresos.
- Fortalecer los esfuerzos en la función de fiscalización y cobranza, a través del ejercicio puntual del procedimiento administrativo de ejecución para la obtención del potencial recaudatorio.
- Prever fuentes alternas de financiamiento, ante la aparente ralentización (o disminución) en la obtención de recursos transferidos.
- Genera planes de acción alternos ante los posibles escenarios de disminución de recursos para operar la gestión interna.
- Fortalecer los esfuerzos y generar estrategias para eficiente la función de recaudación de ingresos propios para ubicar la función como ventaja competitiva y no debilidad.
- Aplicar las disposiciones legales, normatividad y procedimientos por parte del cuadro de profesionales que operan la estructura administrativa.
- Ajustar la estructura administrativa de la organización hacia la operación horizontal.
- Genera alianzas estratégicas con OGN´s y con la ciudadanía para la toma de decisiones gubernamentales.
- Implementar y operar la mayor parte de la gestión gubernamental hacia la comunidad, a través de tecnología de la información y comunicación.
- Fortalecer los esfuerzos en la formación de cuadros de profesionales y certificar su labor en competencia laboral.
- Implementar y operar medidas internas de evaluación del desempeño, previo a las verificaciones oficiales, para implementar correcciones inmediatas

Glosario

Aportaciones (Federales para Entidades Federativas y Municipios)

El Ramo General 33 tiene como misión fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y municipales, en el ejercicio de los recursos que les permita elevar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa que les plantea su población, así como el fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y a las regiones que conforman, dando cumplimiento a lo establecido en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Las aportaciones federales del Ramo General 33 se establecen como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación dispuesta en la LCF. La operación del Ramo General 33 está elevada a mandato legal en el Capítulo V de la LCF, en el que se determinan las aportaciones federales para la ejecución de las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas y para los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos (SHCP, 2021a).

Aprovechamientos

Son los ingresos que percibe el Estado y los Municipios por funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes del dominio público, distintos de los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras e ingresos derivados de la coordinación hacendaria, y de los que obtengan los organismos auxiliares del Estado y de los Municipios (CFEMyM,11, 1999:9).

Capacidad institucional

Se define como las habilidades del sector público para llevar a cabo sus funciones y responsabilidad de manera eficiente, efectiva y sostenible con base en su estructura y recursos internos, en el marco de una interacción permanente con los actores del sector privado y social (Carrera y Rivera, 2012).

Cobranza

Consiste en la utilización de medios persuasivos, administrativos y coactivos para hacer efectivos los créditos fiscales, que nos son enterrados en los términos y plazo que establece la ley (Morones, 1995:176-177).

Experto

Se define como experto a la persona que a través de su experticia (experiencia y conocimiento), conoce a profundidad un tema y tiene la capacidad de inferir, opinar y construir sobre el mismo (Cervera, 2017: 14).

Escenario

Escena hipotética desarrollada a partir de unos supuestos previos, constituidos por los insumos informativos de las tendencias y de las señales que vienen desde el pasado, pero que están en el presente, para construir diversas imágenes del futuro (Baena, 2004).

Fiscalización

Constituye el medio mediante el cual la autoridad se cerciora del correcto cumplimiento tributario (Morones, 1995:176-177).

Futurible

Futuro evento o desarrollo que puede ser posible (Bertrand de Jouvenel, 1960 en Baena, 2016:117).

Gobernanza	Denota que la sociedad en su conjunto es, tanto el sujeto como el objeto destinatario de la gobernación y que de ese proceso directivo social forma parte el gobierno como una instancia relevante, pero no la única ni la dominante ni la decisiva en buena parte de los temas y circunstancias sociales. Se entiende, pues por gobernanza al proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de interactuar para realizarlos. Lacónicamente, la gobernanza denota interacción entre actores. Resulta evidente, y así lo demuestra este trabajo, que ha habido gran diversidad en la traducción al castellano de governance: "buen gobierno", "gobernación", "gobernalidad" (sic.), "gobernancia", o incluso "gobernabilidad", confundiendo en este caso, el concepto de governance con el de governability, haciendo confusas las lecturas y reflexiones, y desde luego, más largo aún el camino a Ítaca al que nos referíamos arriba. Respecto a gobernabilidad, el Diccionario de la Real Academia Española la concibe como: "cualidad de gobernable"; respecto a gobernable dice: "que puede ser gobernado". Mientras que gobernanza se integró al Diccionario el 21 de diciembre de 2000, en los siguientes términos: arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (Anaya, 2014:10-11) Por gobernanza puede entenderse a los procesos de interacción entre actores estratégicos, y la gobernabilidad se valora por la efectividad, la estabilidad y la legalidad/ legitimidad derivada del fruto de aquellas interacciones de la gobernanza. (Anaya, 2014:11-12)
Hacienda pública municipal	Está integrada por los ingresos, gastos y deuda pública del gobierno municipal.
Institución	Se refiere a que son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. En otras palabras, En otras palabras, las instituciones son las reglas del juego, las cuales están determinadas por las normas escritas formales y por los códigos de conducta generalmente no escritos, los cuales complementan a las reglas formales. Estas en un sentido u otro, determinan el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo. Así pues, que las instituciones reducen la incertidumbre debido a que proporcionan una estructura a la vida humana. En este sentido, la forma en cómo se moldean las instituciones está en función tanto de las limitaciones formales como las limitaciones informales, es decir, que tanto las normas escritas –léase las constituciones políticas- como las no escritas, así como los códigos de conducta, proporcionan el marco bajo el cual ocurre la interacción humana. Para los institucionalistas, el núcleo central del desempeño económico se debe fundamentalmente al peso que ejerce el marco institucional en los costos de transacción, de información y transformación (North, 1993:7-65)

Participaciones (a Entidades Federativas y Municipios)	El Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, se refiere a los recursos que se transfieren a las entidades federativas y a los municipios, correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, así como de conformidad con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos. Los recursos del Ramo General 28 no están etiquetados, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales. Su carácter principal es resarcitorio; por lo que, tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades en la actividad económica y la recaudación, y por lo tanto pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio, principalmente con medidas recientemente adoptadas como la modificación de la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal y la sustitución del Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación. En el primer caso, se incentiva la recaudación coordinada del Impuesto Predial con la finalidad de incrementar la eficacia en el cobro. En el segundo caso, se incorporaron las variables de "ingresos de libre disposición" y "recaudación de impuestos y derechos locales" para incentivar también la recaudación de los mismos y fortalecer con ello las haciendas públicas locales (SHCP, 2021b).
Panel de expertos	Equipo de personas, conformado por expertos en un tema, los cuales trabajarán durante todo el proceso prospectivo ayudando a definir con claridad cada uno de los pasos y a analizar la información suministrada por los actores participantes, tendiente a llegar a resultados óptimos radica en la confiabilidad de los temas, datos e ideas elegidas por el grupo. En determinado momento los expertos pueden ser diferentes (Cervera, 2017: 15).
Políticas públicas	Curso de acción adoptado o creado por el gobierno en respuesta a problemas públicos (Birkland, 2019:20).
Planeación prospectiva	Instrumento estratégico que tiene como misión la elicitación de los futuros, su evaluación, su jerarquización y selección, a través de la anticipación de futuros diversos (posibles, probables, lógicos, deseables) y se sostiene en tres estrategias esenciales (la visión de largo plazo, su cobertura holística y la obtención de consenso), (Miklos 2000, en Majul, 2014:55). Es un estilo de planeación que enfatiza en la exposición de los objetivos o futuro deseado y la búsqueda activa de medios para hacerlo posible (Majul, 2014:55).
Procedimiento Administrativo de Ejecución	El PAE es el medio legal para hacer cumplir de manera coactiva las obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes, que no hubieren sido cubiertos o garantizados en la fecha o dentro de los plazos señalados en la ley. El sistema permite aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, y genera los accesorios legales tales como multas y gastos de ejecución.
Productos	Las contraprestaciones por los servicios que presten el Estado y los municipios en sus actividades de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, que estén previstos en la Ley de Ingresos (CFEMyM, 10,1999:9).

Prospectiva	Busca anticipar de manera científica los sucesos que están por venir, así como diseñar y construir el futuro desde el presente (Majul, 2014:17). Sostiene la premisa de que no solo es factible conocer inteligentemente el futuro, sin que también es posible concebir escenarios alternativos, seleccionar entre ellos el mejor y construirlo estratégicamente (Miklos y Tello, 1995:21).
Recaudación	Encamina sus acciones a percibir cabal y oportunamente las contribuciones en un régimen de cumplimiento tributario (Morones, 1995:176-177).
Servidor publico	-llámese funcionario-, el encargado desempeñar con actitud proactiva y aptitud técnica, el ejercicio de la función hacendaria, salvaguardar los recursos públicos del erario y procurar el desarrollo y gestión local con visión futuro. El servidor público cumple y opera la función pública, ejerce la acción dentro del aparato gubernamental, siendo además, partícipe de un sistema en el que se gesta el conocimiento –de la práctica hacendaria- y aparece -en una hipótesis previa- como el elemento capaz de fortalecer la hacienda pública municipal y por tanto, transformar a la sociedad, con avances sustentables y de desarrollos económicos de las localidades –municipios-, bajo una visión de futuro y en vísperas de alcanzar los índices de desarrollo humano decretados por la Naciones Unidas.
Sistema de coordinación hacendaria	Conjunto de componentes de orden jurídico, administrativo y académico que, mediante acuerdos entre los tres ámbitos de gobierno, procuran el fortalecimiento hacendario. Constituye un instrumento articulador de la política hacendaria del Estado de México, en la que convergen las voluntades de quienes tienen responsabilidad en la administración de los recursos públicos, el Ejecutivo Estatal por conducto de las dependencias relacionadas con los temas hacendarios, el Poder Legislativo a través de su representación, el Órgano Superior de Fiscalización, y los Presidentes y Tesoreros de los Municipios del Estado" (Portilla. 2009:10).

Mesografía

- Ander Egg, Ezequiel (1998). Educación y prospectiva, Argentina, editorial Magisterio del Río de la Plata.
- Ackoff, Russell, et al., (1986). Guía para controlar el futuro de la empresa, Limusa, México, 1986, p. 17.
- Ackoff, Russell (1984). Rediseñando el futuro, Limusa, México.
- Ackoff, Russell (1973). Méthodes de planification de l'entreprise. Editions d'Organisation.
- Ackoff, Russell (1970). A concept ofcorporate planning, Wiley, New York, p. 2.
- Ansoff Igor (1978). Corporate Capability for Managing Change. SRI, Report N. 610, Business Intelligence Program.
- Ansoff Igor, (1965). Corporate strategy, McGraw-Hill, traducciôn francesa en 1968 bajo el título: Stratégie du développement de l'entreprise, Editions Hommes et Techniques.
- Anaya Huertas. Alejandro (2014). México ni dictadura perfecta ni Estado fallido. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. ISBN: 978-607-8087-20-4, Disponible en: http://iapem.digitalmind.mx:8080/libros/Estado%20Fallido%20WEB%20(1).pdf (31-10-2021)
- Álvarez Lía (2021). Gasto federalizado 2021: 10 puntos para documentar el descontento de los gobiernos locales. Nexos. México Evalúa, Disponible en: https://www.mexicoevalua.org/gasto-federalizado-2021-10-puntos-para-documentar-el-descontento-de-los-gobiernos-locales/ (18-10-2021)
- Baena Paz, Guillermina (2016). Prospectiva: Sus métodos y técnicas. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. México. ISBN 978-607-02-8087-7.
- Barahona Alex, Sanguña Carolina, Murillo Aracely, Pantoja Lenin (2019). Modelos Prospectivos: Análisis teóricos, revisión de literatura de estudios desarrollados por Godet y Mojica. Revista electrónica TAMBARA, Abril- Julio, Edición 8, ISSN 2588-0977. Disponible en http://tambara.org/wp-content/uploads/2019/09/5.ModelProspec_godetMojica_Sangu%C3%B1a_FINAL.pdf (26/11/2021)
- Barber, Marcus (2006). Wild Cards. Signals from a Future Near You, en Journal of Futures Studies, August, 11, pp. 75-94.
- Barney, G. O.; Alonso, A. (1988). Estudios del Siglo 21. LIMUSA, Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra, México, p. 301.
- Berger, Gaston (1957). Sciences humaines et prévision, La Revue des Deux Mondes, No. 3, 1º de febrero.
- Caldwell, Roger (2008). Driving forces of change, A guide for new thinking about the future, University of Arizona, Paper, octubre 8.
- Cannac, Yves; Godet, Michel (2001). La 'bonne gouvernance'. L'expérience des entreprises, son utilité pour la sphère publique, Futuribles, Nº 265, junio
- Carrera, Ady P. y Rivera, Gerardo (2012). Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México, IHAEM, México.
- Cervera Medel, Manuel (2017). Curso Prospectiva, IV. Métodos de prospectiva. Inteligenzza, EGAPMex. México.
- Cervera Medel, Manuel (2008). Working Papers 9, Prospectiva Política, FODA: un

enfoque prospectivo. Proyecto PAPIME de Inteligencia Prospectiva, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, Hersa Ediciones, México. Disponible en: https://es.slideshare.net/bemaguali/foda-con-enfoque-prospectivo (31-10-2021)

- Comité de Planeación del Estado de México, COPLADEM (2018). Fase de Estrategia en la construcción del Plan de Desarrollo del Estado de México 2018-2023. Requerimiento Estratégico, Documento de Trabajo, Instituto Hacendario del Estado de México. Enero.
- Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, CONOCER e Instituto Hacendario del Estado de México, IHAEM. (2013). Acta de Integración del Comité de Gestión por Competencias de la Administración Pública del Estado de México, Atizapán de Zaragoza, Estado de México (11/04/2013)
- Curiel Neri, Francisco (2021). Modelo institucional de un sistema estatal de coordinación hacendaria con sus municipios, Estado de México: avances y resultados a dos décadas de gestión estratégica sostenible, Instituto Hacendario del Estado de México, México, CE: 207/09/04/21. Disponible en: https://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2021/publicaciones/Modelo%20institucional_armado%20ELECTRONICO.pdf (31-10-2021)
- Curiel Neri, Francisco (2020). Guía para la gestión tributaria municipal: elementos técnicos básicos. Instituto Hacendario del Estado de México, México, CE: 207/09/14/20. Disponible en: https://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2020/PUBLICACIONES/Guia%20Tributacion_Electronica.pdf (1-11-2021)
- Curiel Neri, Francisco (2019). Agenda Institucional con Visión Hacendaria de Desarrollo Sostenible. Foro Hacendario, Año 19, núm. 79, Octubre-Diciembre, CE: 207/09/21/19 Instituto Hacendario del Estado de México, p. 4. Disponible en http://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2019/Publicaciones/Electronica%20No_%2079%20Revista.pdf (30-06-2021).
- Curiel Neri, Francisco (2016). Instituto Hacendario del Estado de México: operador del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria con sus municipios. Foro Hacendario, Año 16, número 65, Enero-Marzo, pág. 34. Disponible en: https://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/PUBLICACIONES/FORO_HACENDARIO/Forohacendario65.pdf (31-10-2021)
- Dator, Jim (2011). Futures Studies, en William Sims Bainbridge (ed.), Leadership in Science and Technology, Thousand Oaks, California, Sage Reference Series, vol. 1, Chapter Four, pp. 32-40.
- Decouflé, André Clement (1974). La Prospectiva, España, Oikos Tau.
- Deloya Cobián, Guillermo (2017). ODS, la nueva cara del municipio mexicano, publicado el 05 de julio de 2017. Recuperado de https://www.gob.mx/inafed/articulos/ods-la-nueva-cara-del-municipio-mexicano (23-01-2018)
- Drucker, Peter (1959). Long range planning a challenge to management science. Management Science, abril.
- Encel, Solomon, Marstrand Pauline y Page William (1978). El arte de la anticipación, Buenos Aires, Ediciones Troquel, (Miembros aso¬ciados al programa de prospectiva de la Universidad de Sussex).

- Fayol Henri (1916). Administration industrielle et générale, Dunod, reedición en 1979.
- Galván Peña, Roberto et. al (2016). Propuestas de Políticas de Gobierno para el Estado de México 2016. Gobierno Municipalista. Propuesta para el fortalecimiento del desarrollo municipal mediante la promoción de la intermunicipalidad. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. México. Disponible en: http://iapem.digitalmind.mx:8080/libros/POLITICAS_DE_GOBIERNO_2016_WEB.pdf (27-09-2021)
- Gil Corona, Heliodoro (2004). Sistemas Estatales de Coordinación Hacendaria. Mesa de Trabajo: Colaboración y Coordinación Intergubernamental. Colegio de Economistas del Estado de Michoacán de Ocampo, A. C. Disponible en http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/383.htm (7-11-2012)
- Gervais, M. (1983): Contróle de gestion et planification d'entreprise, Económica.
- Godet Michael (1993). De la Anticipación a la Acción, Manual de Prospectiva y Estrategia. Marcombo, ISBN: 2-10-000145-0, Dunod, Paris, edición original. Disponible en http://administracion.uexternado.edu.co/matdi/clap/De%20la%20anticipaci%C3%B3n%20a%20la%20acci%C3%B3n.pdf (08-07-2021)
- Godet, Michel (1979). The crisis in forecasting and thie emergence of the prospective approach, Pergamon Press, USA, pp. 25.
- Gremillet Archier (1984). Les ratios financiers et le nouveau plan comptable, Editions d'Organisation.
- Gremillet Archier; Serieyx Hervé (1984). L'entreprise du 3ème type, Seuil.
- Hiltunen, Elina (2010). Weak signals in organizational futures learning, Fin¬landia, Helsinky School of Economics.
- Hummel, Charles (1977). Education today for the world of tomorrow, Unesco, Paris, p. 181.
- IMCO (2012). El municipio: una institución diseñada para el fracaso Propuestas para la gestión profesional de las ciudades. México. Disponible en: https://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Competitividad/%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Urbana/2012-01-01_0900%20El%20municipio%3A%20una%20instituci%C3%B3n%20dise%C3%B1ada%20para%20el%20fracaso.%20Propuestas%20para%20la%20gesti%C3%B3n%20profesional%20de%20las%20ciudades/Documentos%20de%20resultados/2012%20ICU%20Presentaci%C3%B3n%20-%20El%20municipio%20una%20institucion%20dise%C3%B1ada%20para%20el%20fracaso.pdf (27-09-2021)
- Jáuregui, Luis; Ortega Serrano, José Antonio (1998). Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX, México, Instituto Mora-El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones Históricas/UNAM, p.7
- Knight, Jack (1992). Institutions and social conflict, Cambridge University Press, p. 214.
- Majul Zamudio, Jazmín (2014). Planeación y prospectiva en la construcción de políticas públicas. Instituto de Estudios Superiores de Administración Pública. Grañen Porrúa Grupo Editorial. México.
- Martínez Tiburcio, María Gabriela (2020). Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera, de los gobiernos municipales mexiquenses: evaluación 2017. Instituto Hacendario del Estado de México. Consejo Editorial

de la Administración Pública Estatal. CE 207/09/22/20. México. Disponible en: https://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2020/PUBLICACIONES/INVESTIGACIONES/Libro%20Indice%20de%20Medicion%20%20ELECTRONICA.pdf (28-09-2021)

- Martínez Tiburcio, María Gabriela; Carrera Hernández, Ady P. (2018). Evaluación de la capacidad institucional en la gestión financiera de los municipios mexiquenses de 2011 a 2015, e identificación de alternativas para fortalecerla Instituto Hacendario del Estado de México. Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal. CE: 207/09/17/19. Disponible en: https://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2019/Publicaciones/Evaluacion%20Publicacion%20Electronica%20207_09_17_19.pdf (1-10-2021)
- Massé, Pierre (1965). Le plan ou l'anJ, Hasard, Gallimard, Paris, p. 28.
- Medina Vásquez, J., & Ortegón, E. (2006). Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Primera Edición, pp. 248- 252. Disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/5490-manual-prospectiva-decision-estrategica-bases-teoricas-instrumentos-america (26/11/2021)
- Méndez González, César Javier (2020). Saneamiento financiero a través de la legalidad. Instituto Hacendario del Estado de México. Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal. CE: 207/09/27/20, México. Disponible en: https://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2020/PUBLICACIONES/INVESTIGACIONES/Saneamiento%20financiero%20CEAPE%20Electronico.pdf (1-10-2021)
- Merello, Agustín (1973). Prospectiva, Teoria y Practica, Guadalupe, Buenos Aires.
- México Evalúa (2021). Más infraestructura: ¿mejor infraestructura?, 30 de septiembre de 2021. Disponible en https://www.mexicoevalua.org/mas-infraestructura-mejor-infraestructura/ (18-10-2021)
- Miklos Tomás; Arroyo Margarita (2008). Prospectiva y escenarios para el cambio social. Serie Working Papers 8, FCPS-UNAM.
- Miklos Tomás, et. al. (2008). Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: instrumentos para la acción, Limusa, México.
- Miklos Tomás; Tello María Elena (2007). Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro. Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra, A.C., Limusa. México. ISBN-13: 978-968-18-3848-5.
- Mojica, Francisco José (2006). Concepto y Aplicación de la Prospectiva Estratégica. Revista Med, vol. 14, Núm. 1, julio. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. ISSN: 0121-5256. Disponible en http://www.redalyc.org/pdf/910/91014117.pdf (26/11/2021)
- Mojica, Francisco José (2005). La construcción del futuro. Concepto y modelo de prospectiva estrategia, territorial y tecnológica, Colombia, Convenio Andrés Bello y Universidad del Externado.
- Morones Hernández, Humberto. (1995). Administración del impuesto predial. INDETEC. Disponible en: https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/202_Administracion_Impuesto_Predial.pdf (20-05-2020)

- Naciones Unidas. (2015). La Agenda del Desarrollo Sostenible: Qué es el desarrollo Sostenible. Disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/ (30-06-2021)
- Naciones Unidas México. (2017). ¿Qué es el desarrollo sostenible y por qué es importante?, Un modelo de desarrollo que podemos mantener y apoyar. Disponible en http://www.onu.org.mx/que-es-el-desarrollo-sostenible-y-por-que-es-importante/ (30-06-2021)
- North, Douglass (1993). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño económico, México, FCE, pp. 7-65
- Organización de las Naciones Unidas. 2015. La Agenda de Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/ (28-09-2021)
- Orozco Garibay, Pascual, A. (2004). El Estado Mexicano, su estructura constitucional. Revista Mexicana de Derecho, No. 6., Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. Disponible en: http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/mexder/cont/6/cnt/cnt1.pdf (29-09-2021)
- Orozco Villafañe, Arisbeth; Huerta Cuervo, Rocío; López Cruz, Juana Y. (2016). Capacidades institucionales de los gobiernos municipales del Estado de Oaxaca. Instituto Politécnico Nacional. CIECAS, Disponible en: http://ru.iiec.unam.mx/4361/1/4-167-Orozco-Huerta-L%C3%B3pez.pdf (01-11-2021)
- Ozbekhan, H. (1974) Thoughts on the Emerging Methodology of Planning', en Ackoff, R, (1974). Systems and Management Annual, Petrocelli, New York, p. 213
- Prakash, Assem; Hart, Jeffrey A. (2000). Responding to globalization, New York, Routledge, ISBN 978113887438, pp. 1-27.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2018). Agenda 2030: planeación y gestión para el desarrollo sostenible en México. InnovaHub.org, México.
- Rodríguez, Mauro (1985). Psicología de la creatividad, Manual de Seminarios Vivenciales, PAX, México, p. 20.
- Sachs, Wladimir (1980). Diseño de un futuro para el futuro. Fundación Javier Barros Sierra A.C., México, p. 44
- Sachs, Wladimir (coord) (1976). Técnicas para la planeación prospectiva del desarrollo nacional, Proyecto elaborado para la Secretaría de Obras Públicas, Documento institucional, Fundación Javier Barros Sierra, México, pp. 184-197.
- Serieyx Hervé (1982). Mobiliser l'intelligence de l'entreprise, Entreprise Moderne d'Edition.
- Serrano Llarena Felipe J.; Curiel Neri, Francisco (2021). Visión global y enfoque local de la profesionalización: IHAEM, Gestión institucional sostenible del Capítulo Hacendario en el Estado de México. Capítulo del Libro Personas en el servicio público mexiquense: retos y perspectivas desde la profesionalización, (documento en proceso de edición) Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.
- SHCP (2021a). Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, Estrategia Programática, 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, México, Disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/33/r33_ep.pdf (1-11-2021).

- SHCP (2021b). Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, Estrategia Programática, 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, México, Disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/28/r28_ep.pdf (1-11-2021)
- Schwartz, Peter (2003). Inevitable Surprises. Thinking ahead in a time of turbulence, USA, Gotham Books.
- Soria Romo, Rigoberto (2012). La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional. ISBN: 84-689-3684-7. Disponible en: http://www.eumed.net/tesis-doctorales/rsr/index.htm (9-11-2012)
- Taleb, Nassim Nicholas (2007). The black swan. The impact of the highly improbable.
- The Millennium Project (2014). Global Challenges for Humanity, Recuperado de https://www.millennium-project.org/ (31-10-2021)
- Vaclav, Smil (2008). Global catastrophes and trends. The next fifty years.
- Victoria Marín, Alfredo Carlos (2005). El fortalecimiento de los Gobiernos estatales y municipales en México: El Capitulo Hacendario. Facultad de Ciencias Políticas, UNAM. p. 24.

Legislación

- Gobierno del Estado de México. (2018). Reglamento de la Comisión Certificadora de Competencia Laboral para el Servicio Público del Estado de México. Disponible en https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig344.pdf (30-06-2021)
- Gobierno del Estado de México (2017). Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023. Disponible en http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/GEM/2017-2023/Plan_de_Desarrollo_2017-2023_.pdf (30-06-2021)
- Gobierno del Estado de México, (2011). Manual General de Organización del Instituto Hacendario del Estado de México, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, Gaceta del Gobierno, Número 45, Sección Primera, Poder Ejecutivo del Estado, México, Secretaría de Finanzas, 6-09-2011, p. 5.
- Gobierno del Estado de México, (2002). Reglamento Interior del IHAEM. Disponible en http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig210.pdf (30-06-2021)
- Gobierno del Estado de México (1999). Código Financiero del Estado de México y Municipios. Ultima reforma 19 de febrero de 2021. Disponible en legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig007.pdf (30-06-2021).
- GEM, Gobierno del Estado de México (1999). Código Financiero del Estado de México y Municipios. Ultima reforma 23 de diciembre de 2019. Disponible en https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig007.pdf (17-05-2021).

Portales web

- Instituto Hacendario del Estado de México, IHAEM

  – (2001). Programa de trabajo del Instituto Hacendario del Estado de México, Revista trimestral Foro Hacendario, Época 1, Año 2, No. 6, junio 2001.
  – (2005). Acerca del IHAEM, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Estado de México. Disponible en http://www.intranet.ihaem.org/html/organosgobiernomenu.htm (26-05-2005).
  – (2013). Acerca del IHAEM, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Estado de México. Disponible en http://portal2.edomex.gob.mx/ihaem/acercaihaem/organigrama/index.htm (4-12-2013).
  – (2013). Información general. Disponible en http://www.ihaem.org/informacion/ano2013/IHAEM_14.pdf (5-03-2014).
  – (2015). Acerca del IHAEM en http://portal2.edomex.gob.mx/ihaem/acercaihaem/misionvisionobjetivo/index.htm (20-04-2015).
  – (2015). Acerca del IHAEM, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Estado de México. Disponible en http://portal2.edomex.gob.mx/ihaem/acercaihaem/organigrama/index.htm (20-04-2015).
  – (2019). Programa Anual 2020: Descripción del proyecto por Unidad Ejecutora, PbR-01a. (12-08-2019).
  – (2020). Información Pública de Oficio Mexiquense. Disponible en https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/ihaem/marcoJuridico/13.web, 30-04-2020; Disponible en http://ihaem.edomex.gob.mx/marco_juridico (30-04-2020).
  – (2020). Preguntas relevantes de la Comparecencia de la Secretaria de Finanzas del GEM. Documento de Trabajo. Agosto 2020 .
  – (2021). Misión, Visión y Objetivos. Disponible en http://ihaem.edomex.gob.mx/mision_vision_objetivos (30-06-2021).
  – (2021). Programa Anual 2020: Descripción del proyecto por Unidad Ejecutora, PbR-02a. (29-01-2021).
  – (2021a). Acerca del IHAEM. Disponible en http://ihaem.edomex.gob.mx/acerca_del_ihaem (30-06-2021).
  – (2021b). Preguntas frecuentes. Disponible en http://ihaem.edomex.gob.mx/preguntas_frecuentes (30-06-2021).
  – (2021c). Que es la certificación. Disponible en https://ihaem.edomex.gob.mx/certificacion_cocertem (30-06-2021).

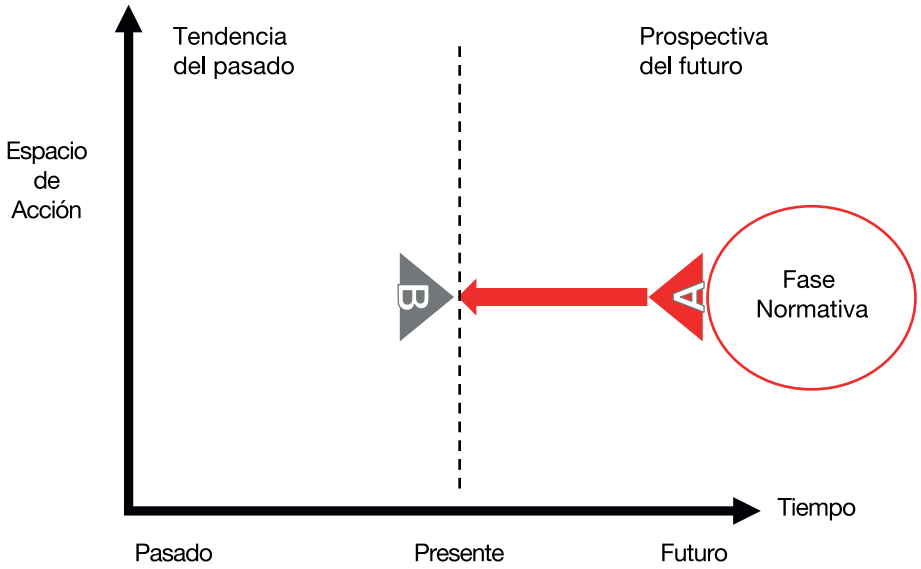
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI

  – (2015a) Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015. Estructuras organizacionales. Instituciones de las administraciones públicas municipales, por tipo de función. Disponible en https://www.inegi.org.mx/temas/estructuras/ (2-07-2021).

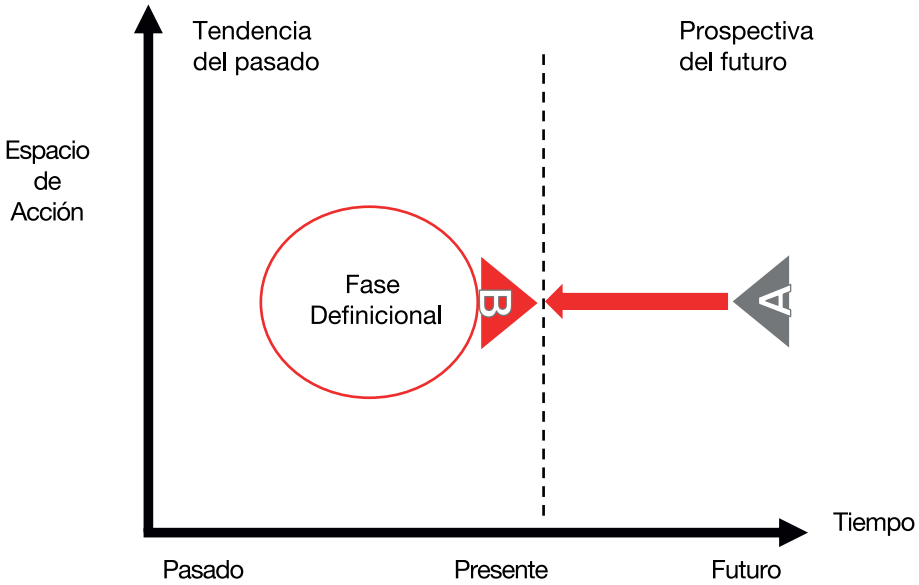
– (2015b) Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015. Personal en las instituciones de las administraciones públicas municipales, por tipo de función. Disponible en https://www.inegi.org.mx/temas/rechumanos/ (2-07-2021)
– (2015c) Personal en instituciones públicas gubernamentales por cada cien mil habitantes, por ámbito de gobierno. Disponible en https://www.inegi.org.mx/temas/rechumanos/ (2-07-2021)

Anexos

Anexo número 1
Ruta (prospectiva) futuro-presente: Fase normativa (1)

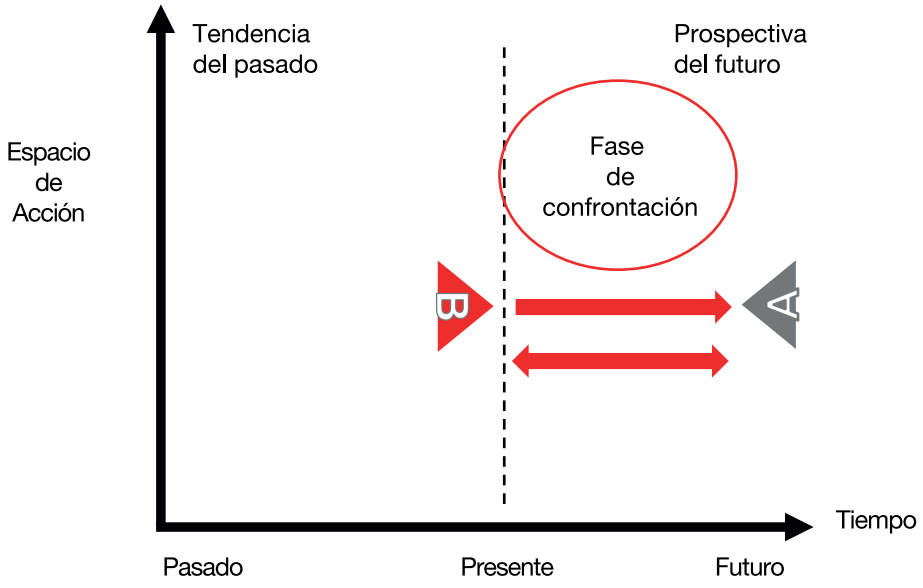


Anexo número 2
Ruta (prospectiva) futuro-presente: Fase definicional (2)



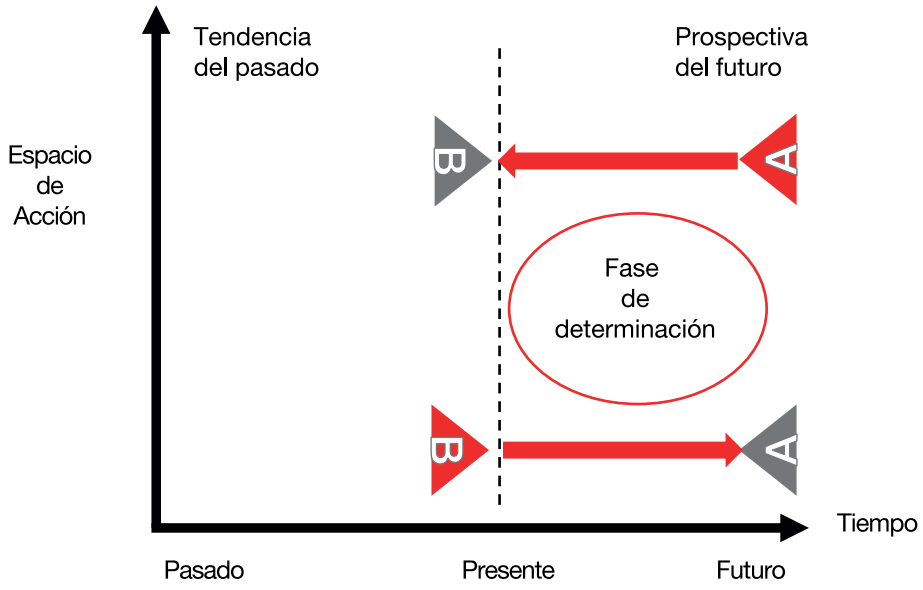
Anexo número 3

Ruta (prospectiva) futuro-presente: Fase de confrontación estratégica y factibilidad (3)



Anexo número 4

Ruta (prospectiva) futuro-presente: Fase de determinación estratégica y factibilidad (4)



Anexo número 5

Proceso de reforma constitucional en el desarrollo institucional y finanzas públicas para la prestación de servicios públicos municipales

Anexo número 6

Gasto federalizado 2021, factores que inciden en la situación densa en Gobiernos Locales

Factor	Descripción y cifras
Disminución de recursos	• En 2021 la Recaudación Federal Participable (RFP) —el universo o bolsa total a partir de la cual los gobiernos reciben sus transferencias—, se prevé reduzca 4.5% o 157.9 mil millones de pesos (mmdp), en relación con los recursos aprobados en 2020, para quedar en 3 billones 351.8 mmdp. • La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) mandata que el gasto federalizado, en el que se incluyen las participaciones y aportaciones, se financie con la RFP.
Riesgo de los ingresos sobrestimados	• Se estima que el gasto federalizado sea de 1,867.3 mmdp en 2021, menor en 5.5% (-107.9 mmdp) al aprobado en 2020. • La cantidad efectivamente asignada a los gobiernos locales podría ser todavía menor, debido a una aparente sobrestimación de los ingresos públicos para el próximo año, especialmente en los tributarios y petroleros, a causa del escenario económico excesivamente optimista por parte de la SHCP.
Tendencia histórica descendente	• Para 2021 se propone que el gasto federalizado represente el 55.7% de la RFP, una proporción menor que en el presupuesto aprobado en 2020 (56.3%), y la más baja en lo últimos años. • El gasto federalizado ha dejado de tener peso en la RFP en los últimos años, después de varios años en los que se le dio cierta prioridad.
Menores participaciones y aportaciones a Entidades	• En el Paquete Económico 2021 se propuso que el total de participaciones y aportaciones, de 1 billón 699.2 mmdp, disminuyera 4.0% (-70.2 mmdp) en relación con el PEF 2020. • En 2021 se estima un monto de 924.1 mmdp sólo en participaciones, lo que representa una reducción de 6.4% (-62.4 mmdp) respecto a los datos aprobados en 2020. • Por su parte, las aportaciones disminuyen 1.0% (-7.7 mmdp) en 2021, quedando en 777.8 mmdp. • En 2021 todas las entidades federativas reciben menos recursos a través de participaciones y aportaciones federales. • Las participaciones, disminuyen los recursos de libre disposición en las 32 entidades federativas; 17 de ellas caerán más que el promedio nacional (-6.4%). La entidad mexiquense verá una reducción de (-4.9%). • La Ciudad de México y el Estado de México, son las entidades más perjudicadas en la disminución de sus recursos: -9.4 mmdp y -6.4 mmdp respecto a sus recursos aprobados en 2020; juntas reciben casi el 25.0% de recursos del Ramo 28. • Los Estados con mayor disminución en sus recursos vía transferencias del Ramo 33 son: Estado de México (-2.2 mmdp), Tabasco (-1.3 mmdp), Guanajuato (-1.1%), Nuevo Léon (-1.0 mmdp) y Chihuahua (-0.8%). • Con las participaciones y aportaciones se financia la provisión de servicios públicos a nivel local. Menos recursos para los gobiernos locales implica que los servicios y bienes públicos que reciben los ciudadanos no sean adecuados, eficientes y de calidad. Las aportaciones se distinguen por ser transferencias etiquetadas con un objetivo y uso específico, como salud, educación, seguridad pública, entre otros. Y las participaciones, en cambio, son transferencias no etiquetadas, es decir, recursos de uso libre. En varios gobiernos locales se encuentran comprometidas para el pago de la deuda, obra pública, y gasto corriente (servicios personales).
Esfuerzo fiscal local muy débil y variable	• En 2019, las transferencias federales en promedio representaron 84.9% de los ingresos totales estatales, mientras que los ingresos propios[8] representaron sólo el 15.1%. Por encima de este promedio se encontraron apenas seis entidades federativas: Ciudad de México, Estado de México, Sonora, Nuevo León, Quintana Roo y Sonora. • La independencia fiscal estatal promedia 15% en 2019, el Estado de México se ubica en el lugar 2 de 31 estados, la Ciudad de México, representa el 27%, siendo la Ciudad de México la más alta con 42% y Guerrero el más bajo con 3%. • Las aportaciones y participaciones son la fuente principal de recursos para la mayoría de estados, municipios y alcaldías de Ciudad de México. • Por el lado de los gobiernos municipales, las aportaciones y participaciones federales y estatales constituyeron el 90% de los ingresos municipales, mientras que los municipios sólo recaudaron el 10.0% del total de sus ingresos. • La independencia fiscal de los municipios promedia 10% en 2019, el Estado de México se ubica en el lugar 10 de 31 estados, representa el 18%, siendo Quintana Roo el más alto con 41% y Oaxaca el más bajo con 5%.

Anexo número 6

Gasto federalizado 2021, factores que inciden en la situación densa en Gobiernos Locales (continuación)

Factor	Descripción y cifras
Disminución de recursos para desarrollo regional estatal y municipal	• Dentro de los fondos etiquetados más afectados al 2021—cada uno con caídas de 4.5% en sus recursos, respecto a lo aprobado en 2020— se encuentran tres, los cuales se utilizan para incentivar el desarrollo regional: o El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun) [sus aportaciones se destinan al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, verá reducidos sus recursos en 4.0 mmdp, para quedar en 85.9 mmdp. o El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) [Tiene como principal objetivo contribuir al bienestar social, mediante el financiamiento de obras y acciones en materia de infraestructura que ayuden a combatir la pobreza extrema y el rezago social, en su vertiente estatal y municipal, será de 84.8 mmdp; disminuirá 4.0 mmdp respecto a sus recursos aprobados en 2020. o El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)[11] tendrá 2.2 mmdp menos. Alcanzará los 46.9 mmdp en recursos. Las entidades más afectadas en este fondo son: Hidalgo (-6.3%), Estado de México (-6.3%), • La reducción en el Fortamun, FAIS y FAFEF equivale a 10.2 mmdp e implica menores recursos en saneamiento, registros públicos y sistemas de recaudación, así como en el financiamiento de obras y acciones en materia de infraestructura que pueden ayudar a combatir la pobreza extrema y el rezago social.
Falta de incentivos	• Para 2021, el 72.9% de las participaciones se reparte a través del Fondo General de Participaciones (FGP); equivalen al 3.7% del PIB estimado en PCGPE2021 para ese año. • Los estados y municipios no tienen opciones en el corto plazo para recibir más recursos de la Federación, pues el sistema de coordinación fiscal NO asigna recursos a partir de criterios relacionados con desempeño o el esfuerzo y el logro de resultados. • Los recursos de las participaciones se asignan inercialmente; sobre todo con base en la cantidad de población estatal y otros criterios igual de inerciales, relacionados con la ubicación geográfica —es decir, si se ubica en el litoral, en la frontera norte o cuenta con petróleo— las fórmulas de distribución del Fondo General de Participaciones (FGP) se reformaron en 2007, con el fin de incentivar el crecimiento económico y la recaudación local. Sin embargo, la utilidad de esta modificación es cuestionable, pues observamos las mismas deficiencias.
Disminución de recursos en convenios de descentralización	• Para 2021 se estiman en 100.7 mmdp: 30.2 mmdp menos, lo que representa una caída de 23.1% en términos reales. • Los Convenios de Descentralización, que son recursos transferidos a las entidades federativas por medio de convenios de coordinación con cargo a sus presupuestos —con el fin de descentralizar funciones o reasignar recursos correspondientes a programas federales y, en su caso, recursos humanos y materiales—,
Extinción pronunciada del Ramo 23	• Para 2021 se prevé que el 49.3% del gasto federalizado se distribuya a través de las participaciones; 41.7% con aportaciones y 5.4% mediante Convenios de Descentralización. Otro 3.1% a través del Ramo 25 y 0.5% a través del Ramo 23. En 2020 se distribuyó 49.8%, 39.8%, 6.6%, 3.0% y 0.8%, respectivamente. • Están casi extintas las transferencias de los fondos del Ramo 23, las cuales fueron útiles para sobrellevar las deficiencias del sistema de coordinación fiscal.

Anexo número 7

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, concentración de los recursos de la inversión física

Factor	Descripción y cifras
Fenómeno de concentración de los recursos de la inversión física	• De acuerdo al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, se continuará con el fenómeno de concentración de los recursos de la inversión física en los proyectos prioritarios de la actual administración, dando como resultado que sólo unos cuantos ramos y Estados serán los más beneficiados, y que el gasto en otros rubros prioritarios (por su importancia en la economía) se descuidará.
Concentrar el gasto en pocos proyectos también centraliza la inversión en pocos Estados	• El 61.7% del gasto en inversión física se realizará en Campeche, Tabasco y CDMX, y el 38.8% restante se distribuirá en 29 entidades federativas –en seis de ellas, de hecho, se observarán recortes en su presupuesto: Yucatán (-68-3%), Estado de México (-40.2%), Chiapas (-16.5%), Nuevo León (-11.9%) y Guanajuato (-2.1%)–. (ME, 2021a)
Concentración de gasto: es poco efectiva para apuntalar el capital humano.	• De cada 100 pesos que el Gobierno destinará a infraestructura, 44 pesos se destinarán a combustibles y energía y sólo 2 pesos a educación y salud, sectores que exhiben grandes deficiencias estructurales y que afectan la prestación de servicios públicos en su sector.
Gasto destinado a otros rubros de infraestructura vital para el bienestar y desarrollo de los ciudadanos –carreteras, abastecimiento de agua, transporte, seguridad pública y desarrollo regional–	• Se identifica que la inversión en “abastecimiento de agua” será de 6.3 mmdp, y repuntará 65.2% (2.5 mmdp) con respecto al PEF 2021, en gran parte por los proyectos prioritarios en este rubro que se realizarán a través Conagua: con ellos la inversión destinada a este fin será la mayor observada desde 2013. • Hay un aumento de 60.9% (1.1 mmdp) en la “ordenación de aguas residuales, drenaje y alcantarillado”, la cual tendrá un presupuesto de 2.9 mmdp. A pesar de que el presupuesto para este fin acumulará dos años consecutivos con incrementos, la inversión aún está muy por debajo del promedio observado en el sexenio pasado (5.4 mmdp). Aproximadamente, el 5.6% y 3.5% de viviendas en el país no cuentan con servicios dignos de drenaje y alcantarillado ni agua potable, respectivamente, según datos del Censo 2020. • En desarrollo regional –aquella inversión que se realiza en municipios y entidades federativas para promover su bienestar social y económico– se invertirán 194.3 mmdp, el mayor monto no observado desde 2013. Con respecto a lo aprobado en 2021, la inversión será 7.3% (13.2 mmdp) mayor. La inversión en desarrollo regional se realizará a través de cuatro fondos del Ramo de Aportaciones Federales: FAFEF (52.2 mmdp), FAIS Entidades (11.4 mmdp), FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (82.9 mmdp) y Fortamun (47.8 mmdp). Todos tendrán un incremento de 7.3% con respecto al PEF 2021.

Anexo número 8
Indicadores e Índice de Capacidad Institucional para la Gestión Financiera

Indicador	Descripción y cifras
Autonomía financiera	• En lo que se refiere a la autonomía financiera (ingresos propios / ingresos totales), se encontró que los gobiernos municipales mexiquenses (97) se ubican en el nivel Bajo que representa el 77.6% de la totalidad de los municipios que tienen una alta dependencia de las transferencias federales; 19 se encuentran en una dependencia media que representan el 15.2% y 9 municipios tiene baja dependencia y representan el 7.2%; siendo estos últimos los que se encuentran en un grado de autonomía financiera.
Autonomía operativa	• En lo que corresponde al indicador de autonomía operativa (ingresos propios /gasto corriente), en promedio los municipios mexiquenses, cuenta con un 21.7%, en el que el indicador más alto es de 97%. Por su parte, los municipios que presentan una nula autonomía operativa son 2; asimismo, se encontró que 30 municipios mexiquenses que representan el 24%, tienen un índice de autonomía operativa menor al 10%.
Capacidad de inversión	• En lo que respecta al indicador de capacidad de inversión (egresos en inversión /egresos totales) que se refiere a que proporción de los recursos se destinan a obra pública e inversión en general; se encuentra que los gobiernos municipales mexiquenses destinan en promedio el 31.30% a inversión pública; sin embargo, hay administraciones públicas municipales que destinan menos del 10% a inversión pública. • Y solo 4 municipios destinan más recursos a la inversión pública, arriba del 60%.
Índice de Capacidad Institucional para la Gestión Financiera, ICIGF	• En la integración del índice de capacidad institucional se encontró que el promedio que alcanzaron las administraciones públicas municipales mexiquenses para el año 2016 fue de 3.7 de un máximo de 10. • El índice más alto fue de 5.31 y el mínimo fue de 1.64. • Al realizar una tipología del nivel del Índice de Capacidad Institucional para la Gestión Financiera, ICIGF, a partir de los resultados obtenidos y de clasificarlos en: muy bajo, medio, alto y muy alto; se obtiene que el 17.6% de los municipios (22) se ubican en un nivel muy alto, considerando como lo más alto el rango de 4.58 a 5.31, y el 6.4% de los municipios se ubican dentro del nivel más bajo (8). • 34 municipios se ubican en el nivel de ICIGF Alto con un 27.20% de la población, 37 municipios de ubican en nivel Medio con un 29.60%, 24 municipios se ubican en el nivel Bajo con una representación de 19.20%: que en suma 55% de los municipios no tiene un índice de capacidad institucional para su gestión financiera ideal.

Anexo número 9
Clasificación de las variables de acuerdo a su motricidad y dependencia

(-) Dependencia (+)	Poder (1)	Conflicto (2)
	Motriz	Motriz
	No dependiente	Dependiente
	Autonomía (3)	Salida (4)
	No motriz	No motriz
	No dependiente	Dependiente
	(-) Motricidad (+)	

Descripción de las variables	
Poder	Tienen la más alta motricidad y la más baja dependencia. Estas variables son en consecuencia las más importantes de la problemática, porque influyen sobre la mayoría y dependen poco de ellas. Cualquier modificación que ocurra en ellas tendrá repercusiones en todo el sistema.
Conflicto	Tienen alta motricidad y alta dependencia. Estas variables son muy influyentes, pero también altamente vulnerables, influyen sobre las restantes, pero a su vez son influidas por ellas. Por esta razón están en conflicto.
Autonomía	No influyen significativamente sobre las otras ni son influidas por ellas, dado que tienen poca motricidad y poca dependencia.
Salida	Son producto de las anteriores, tienen baja motricidad y alta dependencia.

Anexo número 10
Criterios de la calificación prospectiva

Oportunidades y Amenazas	Grado de Importancia	Respecto al propósito de la organización
	Grado de Probabilidad	Estimación, reducción de incertidumbre de que efectivamente se concreten
Fortalezas y Debilidades	Grado de Importancia	Respecto al propósito de la Organización
	Grado de Solidez	Prevalencia o dureza. de su evolución en el tiempo

Anexo número 11
Situación del futuro con base en el FODA

Fortalezas	**Extremo / al borde (Limbo)**	**Ideal / de dominio (Paraíso)**
	Tiene amenazas, pero cuenta con fortalezas para hacerles frente. Se tienen que considerar los recursos disponibles. Están en el limbo, porque sus fortalezas lo pueden cegar ante las amenazas.	Tiene oportunidades y fortalezas. Se deben analizar las amenazas y debilidades y bloquearlas con las ventajas que se tienen. Está en el paraíso porque tiene oportunidades y fortalezas para aprovecharlas exitosamente.
Debilidades	**Deterioro (Infierno)**	**Prevención /inquietud (Purgatorio)**
	Tiene amenazas y padece debilidades. Se debe jugar con el elemento sorpresa. Ser impredecible. La velocidad es el elemento crucial para reinventarse y no sucumbir. Está condenado al deterioro porque tiene amenazas y debilidades.	Tiene oportunidades, pero las debilidades lo merman. Se deben reducir las debilidades. Hay que utilizar el elemento sorpresa que abre las oportunidades y localizar un vacío no disputado. Está en prevención porque, aunque tiene oportunidades, las debilidades no permitirán aprovecharlas

Anexo número 12
Descripción de escenarios en el FODA prospectivo

+F+O-D-A Futurible (Rosa)	F+O -D A Probable (Verde)
• La organización aprovecha mediante sus fortalezas excelentes oportunidades, no tiene amenazas ni debilidades significativas que puedan afectar sus objetivos.	• La organización tiene oportunidades y está trabajando en eliminar o reducir sus debilidades en función de aprovecharlas. • Aunque enfrenta amenazas, sus impactos son manejables.
F-O +D+A Tendencial (Rojo)	**-F-O +D+A Catastrófico Negro**
• La organización pasa por momentos difíciles debido a sus debilidades que no le permiten controlar efectos adversos de las amenazas del entorno. Existen oportunidades, pero por el momento no puede aprovecharlas al concentrarse en defenderse de las amenazas.	• La organización enfrenta serias amenazas que aunadas a sus grandes debilidades y la falta de oportunidades pone a la misma en riesgo de sucumbir. • Las preguntas obligadas para la organización son: ¿Cuál es el más probable?, y ¿cuál es el posible si actuamos para lograrlo?

Modelo prospectivo estratégico
del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México
con sus Municipios: Escenarios al 2030
Se terminó de imprimir en agosto de 2022,
con un tiraje de 250 ejemplares.

Colección **Hacendaria**

GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO
DEL ESTADO DE MÉXICO

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.