


# Relaciones fiscales intergubernamentales y el desarrollo local de Oaxaca<sup>1</sup>

## Intergovernmental fiscal relations and local development in Oaxaca

Marcela Astudillo Moya<sup>2</sup> 

Recibido: 11/02/2025

Aceptado: 11/08/2025

DOI: 10.32457/riem1.2935

### Resumen

El objetivo de este artículo es definir la manera como se distribuyen las potestades tributarias en el sistema federal mexicano e identificar el impacto del esquema de transferencias federales sobre el desarrollo local de Oaxaca. A pesar de que se han promovido acciones para fortalecer las haciendas municipales, aún permanecen desigualdades en el territorio nacional y, en el caso particular de los municipios de Oaxaca, persisten condiciones de subdesarrollo y pobreza. Mediante un modelo econométrico de probabilidades se determinó la incidencia del esquema de transferencias federales en el desarrollo local de Oaxaca. Se trata de un modelo de corte transversal para el año 2020. Los resultados muestran que las aportaciones federales tienen una incidencia negativa sobre el desarrollo municipal, mientras que las participaciones favorecen el desarrollo.

**Palabras clave:** desarrollo municipal, Oaxaca, coordinación fiscal, marginación.

### Abstract

The aim of this article is to define how taxation powers are distributed in the Mexican federal system and to identify the impact of the federal transfer scheme on local development in Oaxaca. Although actions have been promoted to strengthen municipal finances, inequalities remain in the

1 Estancia realizada gracias al PASPA de la DGAPA-UNAM. Se agradece el apoyo técnico de Moisés Hernández Delgado.

2 Universidad Nacional Autónoma de México. Correo: marcelaa@unam.mx

national territory and in the case of Oaxaca's municipalities, conditions of underdevelopment and poverty persist. Using an econometric probability model, the impact of the federal transfer scheme on local development in Oaxaca is calculated. The results show that federal contributions have a negative impact on municipal development, while participations favor development.

**Keywords:** municipal development, Oaxaca, fiscal coordination, marginalization.

## 1. Introducción

La Constitución establece que México es una república federal, lo cual significa que está integrada por tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Dicha situación tiene implicaciones en las finanzas públicas, pues el ciudadano tiene que contribuir al ingreso público tanto del gobierno federal como del estatal y del municipio donde resida.

Derivado de la elevada concentración de potestades tributarias en el gobierno federal, se ha puesto en marcha una política de descentralización fiscal con el fin de otorgar mayores espacios fiscales a los gobiernos estatales y municipales. En 1980 se estableció un Sistema de Coordinación Fiscal mediante el cual las entidades federativas cedieron sus facultades para el cobro de determinados impuestos al gobierno federal a cambio de ser incluidas en el reparto de las transferencias federales.

Este esquema de transferencias federales ha operado en México por más de 40 años sin que se hayan reducido los desequilibrios y desigualdades en el territorio nacional. A pesar de que algunas entidades se ven favorecidas por este esquema, no se observa un cambio sustancial en el desarrollo local. La literatura respecto al federalismo y la descentralización fiscal no establece una fórmula única respecto al reparto de atribuciones y responsabilidades; más bien, se ha propuesto un fortalecimiento institucional como mecanismo para mejorar el desempeño de las haciendas locales y lograr un mayor impacto en el desarrollo. Sin embargo, prevalece un esquema de recaudación altamente concentrado y una dependencia de las entidades federativas y sus municipios respecto a los ingresos que obtienen por concepto de aportaciones y participaciones federales, principalmente. Este esquema pretende incentivar el desarrollo local a través de una distribución más equitativa en el territorio nacional; sin embargo, se ha señalado que desincentiva la recaudación por representar recursos alternos a la recaudación local.

El objetivo de este artículo es definir la manera en que se distribuyen las potestades tributarias en el sistema federal mexicano y señalar el impacto que el esquema de transferencias federales tiene sobre el desarrollo local de Oaxaca. Se esperaría que los municipios de esta entidad se vean favorecidos por las transferencias federales y estatales que permitan promover el desarrollo local. Es importante subrayar que el estado de Oaxaca destaca como la entidad en donde prevalecen peores condiciones de subdesarrollo en comparación con otras entidades. Además, en esta entidad se encuentran un gran número de municipios que están habitados por grupos originarios, con costumbres arraigadas y tradiciones sociales y políticas particulares; por lo tanto, la administración bajo el sistema de usos y costumbres reduce el alcance de políticas de orden estatal o federal y reduce el emprendimiento de programas locales que buscan promover el desarrollo.

Para alcanzar el objetivo de este artículo, se presenta en primera instancia la literatura referente al federalismo y la descentralización fiscal. Posteriormente, se realizó una revisión sobre las relaciones intergubernamentales en la entidad. El apartado 4 se refiere al marco legal, específicamente a la Ley de Coordinación Fiscal Federal y Estatal. A continuación, se revisan las principales estadísticas respecto a las haciendas locales de Oaxaca para el período 2003-2023. Para determinar el efecto del esquema de transferencias federales en el desarrollo local de Oaxaca. En el siguiente apartado se plantea un modelo econométrico de probabilidad (*probit*). Se trata de un análisis de corte transversal para el año 2020. Como variable representativa del desarrollo, se utilizó el nivel de marginación y, como variables independientes, se incorporaron, además de las transferencias, el ingreso per cápita municipal como variable representativa de las condiciones económicas y la variable de desarrollo digital como representativa de la tecnificación de la esfera productiva y de servicios de los municipios de Oaxaca. Los resultados de la estadística descriptiva muestran que los ingresos municipales dependen en gran medida de las aportaciones federales, ya que estas contribuyen con más del 50 % de los ingresos. Por su parte, los resultados del modelo *probit* muestran una incidencia positiva de las participaciones sobre el desarrollo municipal, mientras que las aportaciones inciden negativamente. Este resultado pone de relieve que los recursos etiquetados no tienen el efecto esperado de contrarrestar la pobreza y promover el desarrollo. El documento finaliza con el planteamiento de las causas de este resultado y deja en el tintero una nueva línea de investigación.

## 2. Federalismo y reparto de atribuciones fiscales

El federalismo es un sistema de organización política mediante el cual se da estructura al Estado; se trata de la asociación de estados libres y soberanos para integrar un gobierno nacional (Guillén, 2020). Es la organización política y administrativa de un Estado con al menos dos niveles: federal y unidades subnacionales. En el caso de México, las unidades subnacionales están integradas por estados libres y soberanos y municipios autónomos o gobiernos locales.

La discusión teórica más relevante respecto al federalismo fiscal es el reparto de atribuciones y responsabilidades en cada ámbito de gobierno. El sistema federal mexicano se caracteriza por una concentración de potestades tributarias en el ámbito federal y una distribución de responsabilidades de gasto más equitativa entre los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal).

La elevada concentración de potestades tributarias en el gobierno federal incentiva el debate respecto a la descentralización fiscal, el cual consiste en una mayor participación de las unidades estatales y locales en las atribuciones fiscales. La descentralización busca optimizar el funcionamiento del Estado delegando autoridad, funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos a las unidades subnacionales.

No existe un consenso sobre cuáles deben ser los criterios de reparto de atribuciones fiscales y, por lo tanto, se parte de las funciones esenciales del sector público que enuncia Musgrave (1983). Según este autor, la primera función básica es mantener estabilidad económica y promover crecimiento; por lo tanto, es una tarea que debe desempeñar el gobierno federal a través de las políticas fiscal y

monetaria. La segunda función es la de distribución, —que también debe estar a cargo del gobierno central—, ya que tiene la capacidad de distribuir recursos entre regiones (Trujillo, 2008). Finalmente, la función de asignación de recursos les corresponde a los gobiernos subnacionales, particularmente a los gobiernos locales, quienes se encargan de la provisión de bienes y servicios; esto en el entendido de que estos gobiernos son los que conocen las necesidades reales de la ciudadanía que habita en su jurisdicción.

La propuesta de Musgrave se planteó en términos del ámbito de gobierno que puede cubrir con mayor eficiencia las funciones esenciales del sector público; sin embargo, se han desarrollado otras propuestas bajo enfoques alternos. Por ejemplo, desde una perspectiva de libre mercado, Charles Tiebout (1956) señala que los gobiernos subnacionales deben tener mayores atribuciones fiscales dado que deben cubrir demandas de los consumidores (los ciudadanos). Por su parte, Wallace E. Oates (1977) reformuló el teorema de la descentralización de Pennock<sup>3</sup> y señaló que las atribuciones fiscales deben estar en el ámbito de gobierno que se encuentre en las mejores condiciones para ejercerlas y cubrir con mayor eficiencia las demandas de la ciudadanía.

En contraposición a estas visiones clásicas del federalismo y la descentralización, Piffano (1999) señala desde un enfoque normativo que las potestades deben permanecer en mayor medida en el gobierno central para evitar desequilibrios horizontales y verticales<sup>4</sup> que se encuentran presentes en federalismos altamente descentralizados. Del mismo modo, Oates (2005) señala que, derivado de una elevada descentralización fiscal, los gobiernos subnacionales pueden incurrir en una gestión ineficiente del gasto público y dar como resultado desequilibrios fiscales.

La literatura reciente respecto a este debate teórico, considerada “de segunda generación”, integra aspectos que dan solidez al ejercicio de las potestades tributarias, como el fortalecimiento institucional. Se reconoce que la descentralización fiscal puede conducir a ineficiencias respecto al ejercicio del gasto y la gestión de los ingresos públicos, por lo tanto, se propone un fortalecimiento de la capacidad institucional como el medio para alcanzar una asignación eficiente de los recursos públicos. Se promueve una participación política mediante la cual los ámbitos de gobierno se encuentren en negociación constante con el nivel central para establecer límites y alcances en las decisiones del Estado.

De este modo, el enfoque de capacidad institucional establece que los diferentes ámbitos de gobierno deben estar en condiciones de asumir atribuciones y responsabilidades y ejercerlas de forma eficiente. Se reconoce que en determinados contextos la descentralización fiscal puede traducirse en mayor autonomía y empoderamiento de los gobiernos locales; sin embargo, esta premisa se cumple solo si la capacidad administrativa y política de estos gobiernos es suficientemente sólida para aprovechar la autonomía fiscal y promover desarrollo.

3 El teorema de la descentralización parte de la idea de que los costos de provisión de bienes y servicios son iguales en los diferentes órdenes de gobierno; por lo tanto, se busca un grado óptimo en el que se cubran las demandas ciudadanas de forma equitativa en los tres órdenes de gobierno (Trujillo, 2008).

4 Los desequilibrios verticales surgen cuando los recursos asignados a una jurisdicción no son suficientes para cubrir sus gastos, o bien, los sobrepasan, mientras que los desequilibrios horizontales surgen a través de las diferentes capacidades y necesidades de provisión de servicios.

### 3. Estructura fiscal para el desarrollo local en México

En un Estado federal, la pregunta a responder es: ¿quién debe cobrar los impuestos? En México, la respuesta ha variado en el tiempo. A principios del siglo pasado, cada ámbito de gobierno tenía su propio sistema fiscal, lo que dio lugar a lo que se denominó “jungla fiscal” pues se cobraban y duplicaban impuestos en diferente magnitud dependiendo de la entidad federativa (Astudillo Moya, 2005).

El establecimiento del Sistema de Coordinación Fiscal en 1980 representó un logro importante en la estructura fiscal del país porque permitió suprimir la doble tributación y contabilidad. En 1983 se realizaron reformas al artículo 115 constitucional para dar mayor autonomía fiscal a los municipios y fortalecer sus haciendas locales. Se les otorgó la atribución de cobrar y administrar el impuesto predial como fuente de recursos propia. Este aspecto ha sido considerado como un avance en el proceso de descentralización; sin embargo, las modificaciones en las tarifas y recargos son determinadas por los congresos estatales a petición de los gobiernos municipales; por lo tanto, se observa un avance limitado en el fortalecimiento de las haciendas locales.

A pesar de que el sistema federal implica la existencia de tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), en el caso mexicano es un sistema centralizado por razones históricas y políticas, fundamentalmente porque se sustenta en un presidencialismo dominante sostenido por un partido político que gobernó durante varias décadas (Cerde, 2020), en el que las decisiones se toman de “arriba hacia abajo”, dando lugar a la invasión de competencias en el ámbito municipal por los otros dos ámbitos de gobierno.

De esta manera, en México las relaciones fiscales intergubernamentales son de carácter vertical, tanto de las instituciones como de los procedimientos de distribución de los recursos fiscales, que se hace por medio de transferencias, ya sea condicionadas (aportaciones) como no condicionadas (participaciones) lo que determina que los municipios carezcan de autonomía para el manejo de sus finanzas públicas (Verdugo, 2021).

Las transferencias federales se administran mediante los ramos 28 y 33, además del ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Es conveniente subrayar que la distribución de los recursos fiscales en muchas ocasiones ha sido un mecanismo de control político, siendo frecuente que los gobiernos estatales retengan o condicionen la entrega de recursos a municipios gobernados por partidos de oposición, ocasionando que la principal fuente de controversias entre los tres ámbitos de gobierno sea la distribución de los recursos fiscales (Verdugo, 2021).

Las controversias constitucionales son un recurso para dirimir los conflictos legales entre poderes o entidades públicas a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En un estudio realizado por Verdugo (2021), se encontró que los municipios que dependen fundamentalmente de las transferencias federales son los que interponen denuncias por omisión, retraso o insuficiencias de los montos de las partidas de los ramos 28 y 33 del presupuesto de egresos de la federación. Así, en el año 2020, el 75 % de las controversias constitucionales se refirieron a temas fiscales.

### 3.1. Transferencias federales y desarrollo local

El esquema de transferencias federales incide en la operación de los gobiernos subnacionales y la cobertura de bienes y servicios para la población; de esta manera tiene incidencia sobre el desarrollo local. Algunos estudios como el de Unda (2017); Canavire-Bacarreza y Zúñiga (2015); Ibarra y Sotres (2009); Sour (2008); Trujillo (2008) y Cabrero (2004) señalan que las transferencias federales generan dependencia del gobierno federal y, por lo tanto, se debe promover una mayor descentralización; del mismo modo, se ha señalado que el esquema de transferencias federales desincentiva la recaudación de impuestos bajo la denominada “hipótesis de los recursos alternos”. Además, los recursos que no son de libre ejercicio (aportaciones) reducen el margen de acción de los gobiernos locales y pueden tener un efecto adverso en el desarrollo local.

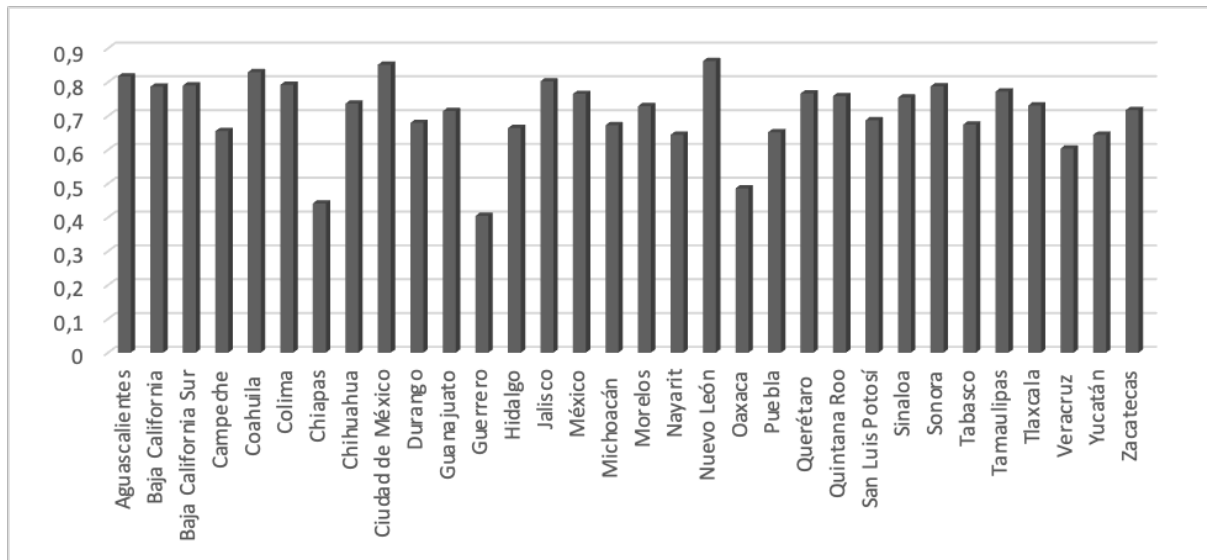
Por desarrollo local, puede entenderse un proceso de cambio estructural y crecimiento económico que permite mejorar el nivel de vida de la población local basándose en una dimensión económica, político-administrativa y sociocultural (Vázquez, 2009). Según lo que señalan Sosa, Riquelme y Diez (2020), el desarrollo local implica tres aspectos fundamentales: 1) la potenciación de lo existente, 2) la obtención de recursos externos y; 3) la gestión del excedente económico que se produce en el interior. De esta forma, el desarrollo local es una modalidad del desarrollo que se enfoca en un territorio, destacando el actuar de los actores locales como promotores de mejoras desde el ámbito económico, social, político y ambiental. El desarrollo local busca utilizar de forma óptima los recursos dentro de una jurisdicción y promover un proceso de mejora constante.

Bajo lo planteado por la teoría del federalismo y la descentralización, se esperaría que los gobiernos locales se encuentren en la posibilidad de ejercer el presupuesto según las necesidades de cada municipio; sin embargo, se observa que las transferencias etiquetadas reducen el margen de acción de los gobiernos, mientras que las capacidades institucionales son limitadas para ejercer de forma eficiente los ingresos públicos.

## 4. Condición actual de los municipios en Oaxaca

Para ubicar la problemática de la hacienda pública local oaxaqueña, es conveniente revisar las condiciones económicas de la entidad.

En Oaxaca prevalecen condiciones de marginación y pobreza, las cuales son indicadores del reducido desarrollo municipal. Para el año 2020, el estado de Oaxaca era una de las tres entidades federativas que presenta alto grado de marginación según el índice de marginación de la CONAPO (Villasana *et al.*, 2023). En la gráfica 1 se muestra que Oaxaca junto con Chiapas y Guerrero, son las tres entidades con mayor índice de marginación.

**Gráfica 1.** Índice de marginación por entidad federativa 2020

*Fuente: elaboración propia con datos de la CONAPO (Villasana et al., 2023).*

En el año 2020, el 61.7 % de la población de Oaxaca vive en condición de pobreza (Coneval, 2022). La entidad presenta importantes rezagos, como en el caso de la salud; la tasa de mortalidad infantil en el país es de 13.5 en promedio, y en Oaxaca es de 18.45 % (Suárez, 2019). Otro aspecto distintivo de Oaxaca es su multiculturalidad, pues un gran número de ciudades están habitadas por grupos originarios, con costumbres arraigadas, tradiciones sociales y políticas (Martínez *et al.*, 2020). El 66 % de la población se considera indígena, el 32 % habla alguna lengua indígena y hay 15 grupos étnicos además de comunidades afromexicanas (Meixueiro *et al.*, 2019).

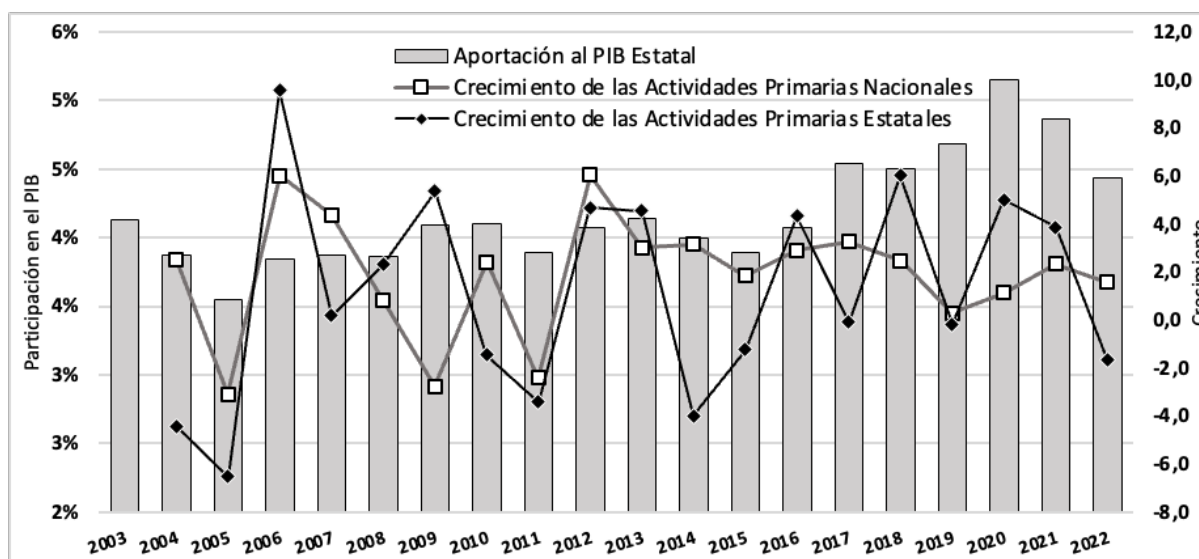
De los 570 municipios, 417 eligen a sus ayuntamientos por sistemas normativos indígenas, conocidos como el sistema de usos y costumbres, y el resto por medio del sistema de partidos políticos (Zertuche, 2023). Es importante señalar que todas las autoridades municipales perciben una remuneración y además son las que controlan el presupuesto público municipal, siendo motivo de disputas la manera en que se distribuyen los recursos públicos entre la cabecera municipal y sus agencias (Orozco *et al.*, 2018).

Oaxaca es una de las entidades con mayor número de municipios, cerca del 23 % de los que hay en el país (Meixueiro *et al.*, 2019). Cabe aclarar que en Oaxaca hay grandes diferencias desde el punto de vista de su tamaño entre los municipios, pues hay unos con una población menor a 2.500 habitantes donde vive más de la mitad de la población (Zamora y Hernández, 2022); mientras que otros tienen hasta 500.000 habitantes. Por ejemplo, de las ocho regiones en que se divide el territorio oaxaqueño, la Mixteca contiene el 27.2 % de los municipios; mientras que la región del Papaloapan solamente abarca el 3.5 %. En consecuencia, la capacidad financiera de los municipios variará de manera importante (Orozco *et al.*, 2018), situación que incide en la posibilidad de impulsar el crecimiento económico y lograr el objetivo de desarrollo de las comunidades.



La principal actividad económica es el sector agrícola, por lo tanto, no es sorprendente que el 90 % de la población se ocupe en la informalidad (INEGI, 2025b). Las actividades primarias estatales muestran un comportamiento más pronunciado del que lo hacen las actividades primarias a nivel nacional. En la gráfica 2 se muestra la participación de las actividades primarias en el PIB de la entidad para el período 2003-2022, que alcanza su punto más alto en 2020.

**Gráfica 2.** Participación y crecimiento de las actividades primarias del estado de Oaxaca 2003-2022



*Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del INEGI (2025c).*

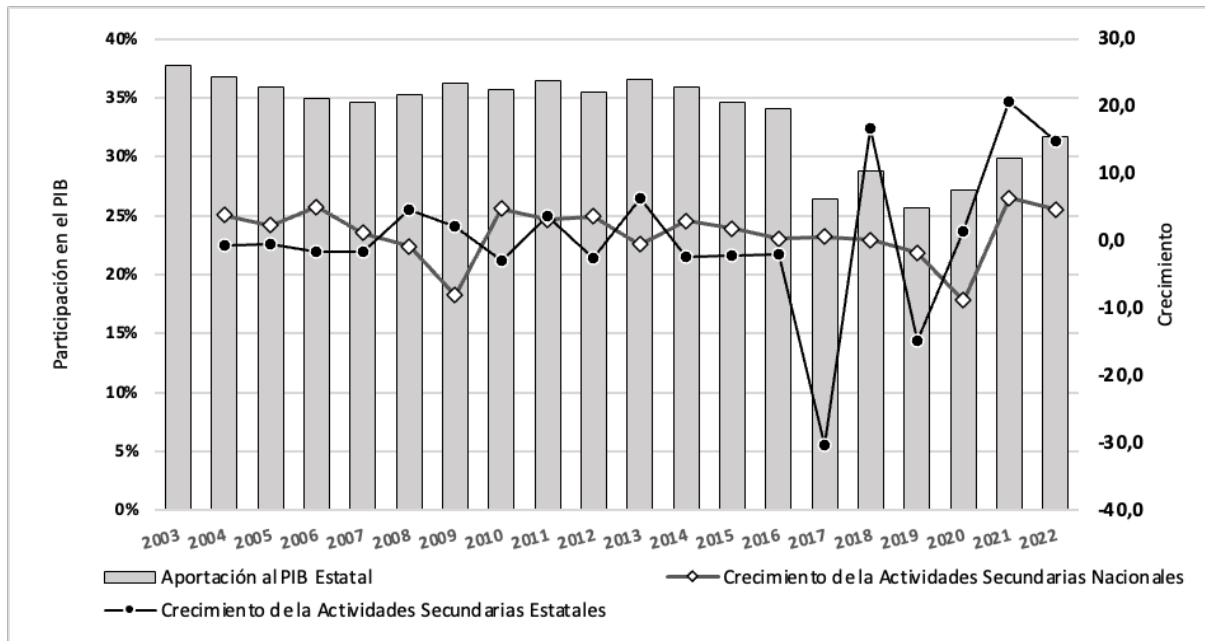
Respecto a su dinámica, solo en algunos años las actividades primarias estatales muestran la misma tendencia que las nacionales, como en los años 2006, 2011 y 2012; sin embargo, en los últimos años (a partir de 2013), el comportamiento de las actividades primarias estatales es contrario al comportamiento a nivel nacional como consecuencia del poco aporte que representa la entidad a las actividades primarias nacionales; para el período de análisis, contribuye con un 2.2 % en promedio. La participación de las actividades primarias en el PIB estatal es de 4.1 % para el mismo período.

En el contexto de la crisis del COVID-19, las actividades secundarias redujeron su participación como consecuencia del paro de actividades, mientras que las actividades primarias y terciarias aumentaron su participación.

En lo que respecta al sector secundario, en la gráfica 3 se observa que en los últimos años se ha reducido su participación y su dinámica a nivel estatal se ha vuelto más fluctuante. Nuevamente, el comportamiento a nivel estatal parece estar desvinculado del comportamiento de las actividades secundarias nacionales. A partir de 2020, la dinámica presenta la misma tendencia. El crecimiento promedio de las actividades secundarias de la entidad de 2004 a 2022 fue de 0.43 % mientras que a nivel nacional fue de 1.08 %.

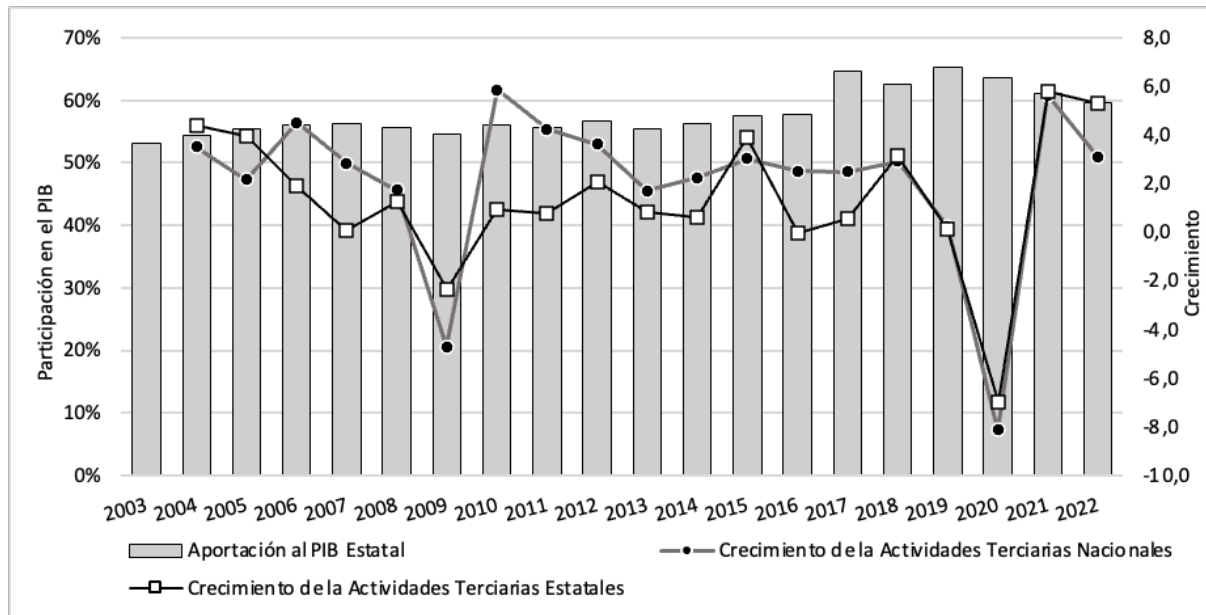


**Gráfica 3.** Participación y crecimiento de las actividades secundarias del estado de Oaxaca 2003-2022



*Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del INEGI (2025c).*

Al igual que las otras entidades de la república, el estado de Oaxaca tiende a concentrar la mayor parte de su actividad económica en el sector servicios. Las actividades terciarias estatales muestran la misma tendencia de las actividades terciarias nacionales, siendo los años 2009 y 2020 cuando las caídas son más pronunciadas como consecuencia de las respectivas crisis económicas de esos años. La gráfica 4 muestra el aumento de la participación de este sector en el PIB estatal en los últimos años, superando el 60 % a partir de 2017. Durante la crisis del COVID-19, los servicios —así como los bienes básicos tuvieron un aumento en su demanda—, mientras que el sector secundario presentó un decrecimiento importante; sin embargo, posterior a la crisis, los sectores secundario y terciario vieron reanudada su alta demanda, mientras que el sector primario del estado de Oaxaca presenta una tendencia decreciente a partir del año 2020.

**Gráfica 4.** Participación y crecimiento de las actividades terciarias del estado de Oaxaca 2003-2022

*Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del INEGI (2025c).*

En la orientación de la actividad económica, indudablemente influyen los planes estatales de desarrollo de Oaxaca, porque determinan el rumbo económico y productivo de la entidad, así como la dirección y las acciones de gestión del gobierno, a partir de sus objetivos, estrategias y líneas de acción que adoptan las dependencias y entidades públicas.

En la tabla 1 se muestran los ejes de acción pública de 1998 a 2028. De manera general, se observan como temas reiterativos la sostenibilidad del desarrollo, el cuidado del medio ambiente, así como la focalización de la problemática local en el terreno específico de las condiciones de vida de la población, todo lo cual se ve plasmado en el diseño de políticas públicas, orientadas a las finanzas públicas sanas y a la productividad y promoción de desarrollo sustentable.

Las líneas de acción relevantes planteadas en los planes estatales de desarrollo de Oaxaca se observan en la tabla 1.

**Tabla 1.** Ejes de acción pública relevantes por período de gobierno, según planes estatales de desarrollo de Oaxaca.

Período	Ejes centrales	Ejes transversales
1998-2004	<ul style="list-style-type: none"><li>• Viraje del potencial económico de la agricultura hacia las actividades secundarias y terciarias.</li><li>• Búsqueda de mayor generación de valor agregado.</li><li>• Mejora en la distribución del ingreso.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Imposición de finanzas públicas sanas.</li><li>• Erradicar la corrupción.</li><li>• Fomento a la transparencia de la administración pública estatal.</li></ul>
2004-2010	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollo económico y social sustentable.</li><li>• Combate a la pobreza y marginación regional.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Formalización de acuerdos con diversos organismos internacionales orientados a promover el desarrollo con cuidado al medio ambiente.</li></ul>
2010-2016	<ul style="list-style-type: none"><li>• Impulso al desarrollo regional, en sustitución de acciones públicas diseñadas sectorialmente.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Derechos humanos.</li><li>• Equidad de género.</li><li>• Pueblos indígenas.</li><li>• Sustentabilidad.</li></ul>
2016-2022	<ul style="list-style-type: none"><li>• Impulso a un mayor rendimiento en el ámbito agropecuario, pesca y acuicultura.</li><li>• Fomento al turismo.</li><li>• Comunicaciones y transportes.</li><li>• Impulso a la economía y zonas económicas especiales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pueblos indígenas.</li><li>• Garantía de los derechos de la niñez y de los adolescentes.</li><li>• Igualdad de género.</li></ul>
2022-2028	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ordenamiento territorial.</li><li>• Seguridad.</li><li>• Derecho a la alimentación.</li><li>• Productividad.</li><li>• Lucha contra el cambio climático.</li><li>• Convergencia regional.</li><li>• Bienestar social.</li><li>• Desarrollo económico.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Igualdad de género.</li><li>• No discriminación.</li><li>• Combate a la corrupción.</li><li>• Mejora de la gestión pública.</li><li>• Desarrollo sostenible.</li></ul>

*Fuente: Gobierno del estado de Oaxaca (1998), (2005), (2011), (2016), (2023).*

## 5. Marco legal. Ley de Coordinación Fiscal Federal

Las relaciones fiscales del gobierno federal con las entidades federativas y municipios en México están regidas por la Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se constituye el Fondo General de Participaciones con el 20 % de la recaudación federal participable (compuesto por todos los impuestos que cobre el gobierno federal y los derechos de minería, además del 80.29 % de los ingresos petroleros) que obtenga la federación en un año. Para su distribución se consideran, entre otras variables, el Producto Interno Bruto, recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad, incluyendo el impuesto predial y los derechos por suministro de agua (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2024).

Por otra parte, del 1 % de la recaudación federal participable, de la cantidad que resulte de dicho porcentaje, con el 16.8 % se crea un Fondo de Fomento Municipal (FFM) y con el 83.2 % restante, se incrementará dicho fondo que solamente se repartirá entre las entidades que se coordinen en materia de derechos. El FFM se reparte entre las entidades en función del monto obtenido del impuesto predial, los derechos de agua, el número de habitantes. Estos recursos los paga directamente el gobierno federal a los municipios.

Además, se transfieren fondos a las entidades federativas y municipios con un objetivo específico, en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (2024) se crean ocho Fondos de Aportaciones Federales. De estos recursos, los municipios participan de manera directa en dos fondos:

a) El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de las Entidades, el cual se divide en una parte para las entidades federativas y otra para los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. A las entidades les corresponde el 0.3066 % de la recaudación federal participable y el 2.2228 % a los municipios.

b) Otro de los ocho fondos es el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. En este caso, el 2.35% de la recaudación federal participable, se entrega por conducto de los estados, en proporción directa al número de habitantes de cada municipio, y el 0.2123 % le corresponde al Distrito Federal y a sus demarcaciones territoriales.

Las entidades federativas y los municipios están autorizados para contraer deuda respaldada con estos fondos. En este caso pueden destinar hasta el 25 % del monto que le corresponde anualmente al pago del servicio de la deuda. También podrán utilizarse como garantía del pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y de descargas de aguas residuales.

Los recursos de estos fondos son fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, a la cual se le transfiere el 0.1 % del monto de los fondos de aportaciones, con el fin de fortalecer las revisiones. Además, el desempeño de los recursos de estos fondos es evaluado con base en indicadores, para lo cual se transfieren hasta el 0.05 % de los recursos de los fondos de aportaciones federales. Las evaluaciones en el ámbito del desarrollo social son coordinadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020).

### **5.1 Ley de Coordinación Fiscal para el estado de Oaxaca**

La Ley de Coordinación Fiscal para el estado de Oaxaca regula las relaciones fiscales de esta entidad con sus municipios, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2001, derogando la Ley de Coordinación Fiscal del 16 de diciembre de 1995.

Mediante esta ley se regula la distribución de las participaciones fiscales federales y de los fondos de aportaciones federales que correspondan a los municipios.

De las participaciones que perciba el estado proveniente de la federación, deberá distribuirse entre los municipios el

- A.** 21 % del Fondo General de Participaciones;
- B.** 20 % de los siguientes fondos: De impuestos especiales de producción y servicios; del Impuesto sobre Automóviles Nuevos; de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos; y del Fondo de Fiscalización y Recaudación. Para la distribución entre los municipios de estos recursos se considera, entre otras variables, el número de habitantes y la recaudación de ingresos del municipio.
- C.** También se reparten entre los municipios el 20 % de la participación que reciba el Estado del Impuesto sobre la Renta por enajenación de bienes inmuebles. La distribución se basa en el mismo criterio del Fondo General de Participaciones.
- D.** El 100 % del Fondo de Fomento Municipal, se distribuye entre los municipios en función de la recaudación local de predial y de los derechos de agua y la población.
- E.** El 20 % del Fondo de Compensación, en este caso, se distribuye: el 70 % en proporción del número de habitantes y el 30 % según fórmula que considera el índice de marginación y el número de habitantes.
- F.** 20 % del Fondo Municipal del IEPS a gasolina y diésel, que reparte el 70 % entre los municipios de acuerdo con el número de habitantes y el 30 % mediante fórmula que considera la recaudación de ingresos propios de los municipios.
- G.** 100 % de la recaudación del Impuesto sobre la Renta correspondiente a los salarios de los empleados municipales y de organismos paramunicipales (Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca, 2023).

Es importante mencionar que el Congreso del Estado es el encargado de aprobar para el ejercicio fiscal de que se trate los porcentajes, fórmulas, variables y los montos estimados de los fondos de participaciones que le correspondan a cada municipio. Por otra parte, los municipios pueden suscribir convenios derivados de la contratación de deuda garantizada con sus participaciones o aportaciones.

En el terreno específico para mejorar las condiciones de vida de la población, uno de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, destacan las transferencias etiquetadas, cuyo reparto es el siguiente:

i) Una de ellas es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS) que también varía anualmente en función del monto de los recursos programados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que representan aproximadamente el 2.197 % de la recaudación federal participable. El 95 % de los recursos de este fondo se deben emplear en beneficio de la población en pobreza extrema, en rubros como urbanización, electrificación, agua potable, drenaje, así como infraestructura básica de salud, educación y habitacional, entre otros. El 2 % del fondo, los municipios pueden utilizarlo en un Programa de Desarrollo Institucional Municipal, bajo la

supervisión del gobierno federal y del estatal. El restante 3 % del monto de este fondo se puede destinar para el seguimiento de las obras.

Cabe mencionar que el artículo 17 de la ley en comento establece una serie de requisitos que deben cubrir los municipios para ejercer los recursos del FAIS, tales como difundir entre sus habitantes los montos, obras, acciones y los resultados obtenidos.

Por otra parte, hasta el 25 % de los recursos del FAIS, los municipios pueden utilizarlos para garantizar obligaciones que contraigan con la federación u otros acreedores siempre que estén autorizadas por el Congreso.

El reparto entre los municipios debe realizarse tal como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal Federal. En la fórmula se considera el promedio de las carencias de la población en pobreza extrema y la población en pobreza extrema.

ii) De acuerdo con el artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) representa aproximadamente el 2.35 % de la recaudación federal participable, anualmente se determina la cantidad que le corresponde a Oaxaca en el presupuesto de egresos de la federación. Estos recursos únicamente pueden ser utilizados por los municipios para cumplir obligaciones financieras, cubrir gastos de agua y descargas residuales, seguridad pública y mejoramiento de los sistemas de recaudación. Para el uso de estos recursos, los municipios tienen las mismas obligaciones señaladas en el caso del FAIS. Se distribuye entre los municipios en proporción al número de habitantes.

Los recursos de las aportaciones son sujetos a vigilancia por parte de los órganos internos de control y fiscalización, tanto federales como estatales. La Cuenta Pública del Estado y Municipios es verificada por el Órgano de Fiscalización del Congreso; en el caso de que se detecten inconsistencias, deberán reportarlo a la Auditoría Superior de la Federación y a la Secretaría de la Función Pública.

Por otra parte, por lo que corresponde a la colaboración administrativa entre el Estado y los municipios, mediante la firma de convenios pueden colaborar en las siguientes materias: registro de contribuyentes; recaudación, notificación y cobranza; informática; asistencia al contribuyente; consultas y autorizaciones; comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales; determinación de contribuciones y de sus accesorios; imposición y condonación de multas; recursos administrativos; intervención en juicios; administración de impuestos municipales; prestación de servicios catastrales; y, presentación de servicios en materia de protección civil. Es importante subrayar que estos convenios contemplan —entre otros temas— los incentivos que obtendrán las partes, los porcentajes y plazos para que sean entregados.

En la Ley de Coordinación de Oaxaca se establece el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal con sus Municipios, el cual deberá ser desarrollado a través de un órgano técnico denominado Consejo de Coordinación Hacendaria, en el cual están representadas las siguientes ocho regiones hacendarias señaladas en el Plan Estatal de Desarrollo: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Valles Centrales, Sierra Norte y Sierra Sur.

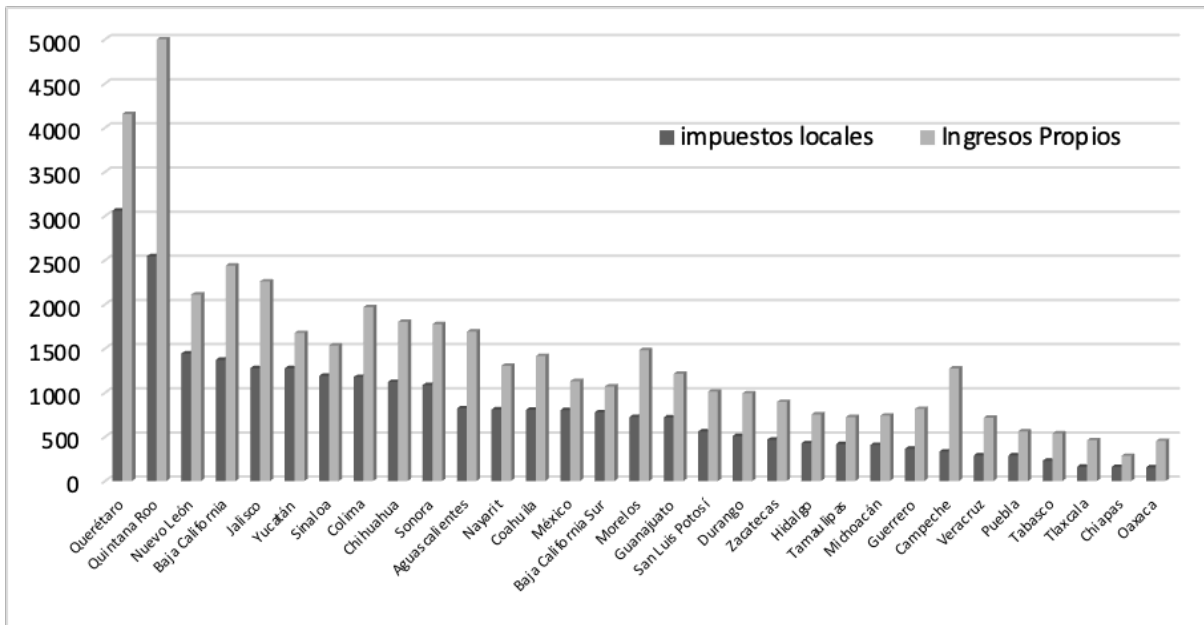
## 6. Finanzas municipales

La mayor parte de los ingresos estatales, así como a nivel municipal, provienen de las aportaciones y participaciones federales. Los municipios de la entidad reciben en promedio el 30 % de sus ingresos por concepto de participaciones federales, mientras que el 65 % promedio lo reciben por concepto de aportaciones federales.

En cuanto a nivel de recaudación municipal, el estado de Oaxaca ocupa el último lugar en cuanto a recaudación tributaria municipal. En la gráfica 5 se muestra la recaudación municipal per cápita por entidad federativa para el año 2023, en donde se observa que Oaxaca tiene el último lugar en cuanto a ingresos tributarios y el penúltimo lugar en cuanto a ingresos propios.<sup>5</sup> Este comportamiento en los ingresos demuestra que los recursos por concepto de transferencias federales y estatales se vuelven esenciales para la operación de los gobiernos municipales.

La dependencia de los recursos federales, así como la baja recaudación local, es un problema añejo de las haciendas públicas en México y en el caso de los municipios de Oaxaca, se agudiza en el contexto de la marginación y la pobreza. A pesar de que se planteó aumentar la recaudación en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), no se observan cambios sustanciales en cuanto a los niveles de recaudación.

**Gráfica 5.** Ingresos propios locales e impuestos locales per cápita por entidad federativa 2023



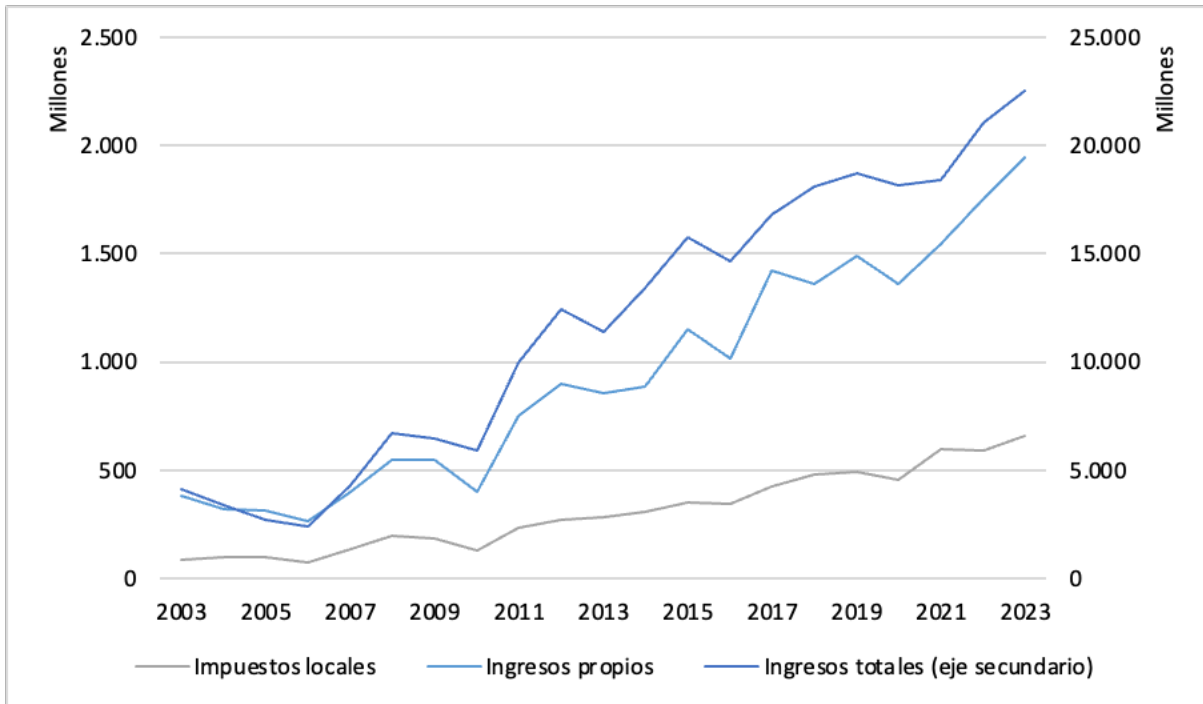
*Fuente: elaboración propia con información de INEGI (2025c).*

5 En la definición técnica, los ingresos propios están constituidos por impuestos locales, aprovechamientos, derechos, productos, contribuciones de mejoras y aportaciones de seguridad social.



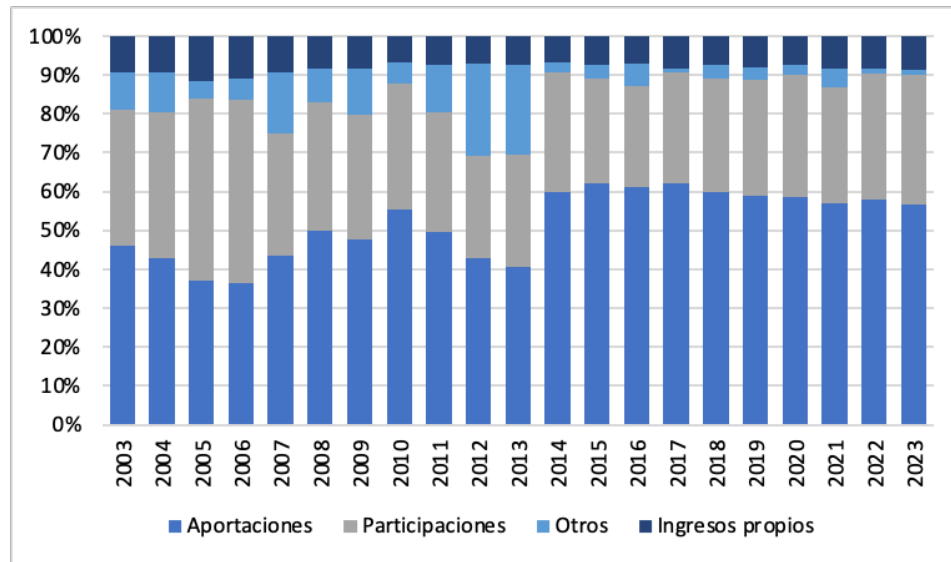
En la gráfica 6 se muestra la evolución de los ingresos municipales de Oaxaca en términos constantes, donde se observa una tendencia creciente en los ingresos totales y de los ingresos propios; sin embargo, los impuestos locales no aumentan en la misma magnitud debido a las condiciones económicas imperantes en la entidad, el trabajo informal, así como el bajo ingreso de los ciudadanos. La dificultad que enfrentan los gobiernos municipales es que sus condiciones económicas no representan una base tributaria amplia para generar recursos.

**Gráfica 6.** Evolución de los ingresos totales, ingresos propios e impuestos locales de Oaxaca 2003-2023



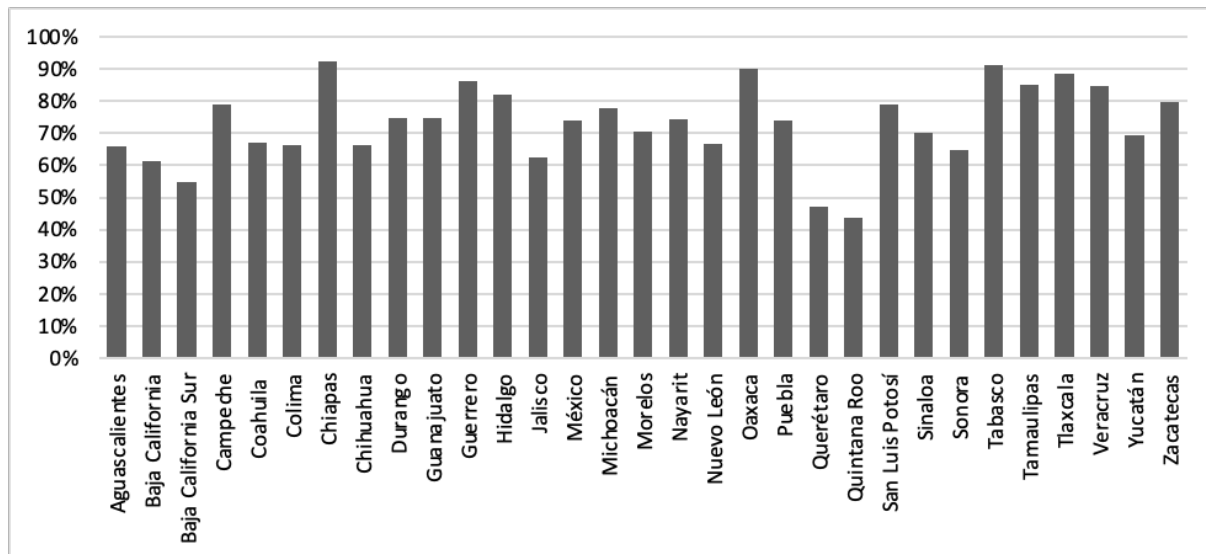
*Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2025c).*

Respecto a la estructura de los ingresos municipales, en la gráfica 7 se muestran las fuentes de ingresos más importantes a nivel local. A partir del año 2014 las aportaciones federales contribuyen con más del 50 % de los ingresos de los municipios oaxaqueños. Al tratarse de recursos etiquetados, se puede señalar que gran parte de los ingresos totales se destinan a cubrir necesidades básicas para contrarrestar la marginación y la pobreza.

**Gráfica 7.** Estructura de los ingresos municipales totales de Oaxaca 2003-2023

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2025a).

En la gráfica 8 se compara la estructura de los ingresos de los municipios de Oaxaca con la de otras entidades. Destaca que Oaxaca es la tercera entidad cuyos ingresos por transferencias federales representan más del 90 % después de Chiapas y Tabasco.

**Gráfica 8.** Participación de las transferencias federales y estatales en los ingresos públicos municipales por entidad federativa 2023.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2025a).

Por otra parte, en relación con el ejercicio de los recursos; en la gráfica 9 se constata que los egresos más significativos están dados por la inversión pública (34.3 %), servicios personales (24.7 %) y los servicios generales (18.2 %).

**Gráfica 9.** Estructura de los egresos públicos municipales de Oaxaca 2023



*Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2025a).*

Algunos estudios como los de Unda (2021), Unda y Moreno (2015) y Sour (2004) han demostrado que la estructura fiscal bajo el esquema de transferencias federales constituye un incentivo para no recaudar y su efecto en el desarrollo puede ser reducido. Bajo estas consideraciones, se analiza cuál es el efecto de las transferencias federales en el desarrollo económico de los municipios de Oaxaca.

## 7. Efecto del esquema transferencias federales en el desarrollo local de Oaxaca 2000-2020

### 7.1. Metodología

Para alcanzar el objetivo de este estudio, se realizó un modelo *probit* para identificar cómo el esquema de transferencias federales que opera en México incide en el desarrollo de los municipios del estado de Oaxaca. Las regresiones *probit* son modelos no lineales diseñados específicamente para variables dependientes binarias. En econometría es común encontrar el uso de variables categóricas que nos indican la presencia o ausencia de algún atributo cuando existen determinadas condiciones. Cuando la variable binaria es la variable dependiente, el modelo de regresión se interpreta como probabilidades (Stock y Watson, 2012).

La regresión *probit* utiliza la función de distribución acumulada que da lugar a probabilidades entre 0 y 1. El modelo *probit* con varios regresores se representa como:

$$\text{Donde: } \Pr(y = 1|X) = \phi(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2)$$

$y$  = Variable dependiente binaria

$\phi$  = función de distribución normal acumulada

$X$  = Representa k variables regresoras

Los modelos de elección binaria se estiman por máxima verosimilitud debido a su no linealidad, donde cada observación es considerada como la realización individual de una variable aleatoria de Bernoulli (Wooldridge, 2010; Stock y Watson, 2012).

Se seleccionó esta metodología debido a que permite integrar gran parte de la información estadística disponible a nivel municipal y establecer parámetros de ocurrencia de un evento ante la presencia o ausencia de determinadas condiciones del nivel municipal, esto sin caer en estimadores puntuales que generalizan la información de los municipios sin considerar sus aspectos particulares.

Los datos corresponden a una variable dependiente representativa del desarrollo municipal en Oaxaca. Se utilizó la variable de marginación proporcionada por el CONAPO (Villasana *et al.*, 2023); se trata de un indicador de las condiciones socioeconómicas a nivel municipal construido a partir de la cobertura de servicios básicos de la población como drenaje, agua, luz, nivel educativo y nivel mínimo de ingreso. Se seleccionó esta variable como representativa del desarrollo porque sintetiza variables sobre la calidad de vida de la población, considerando el acceso a servicios básicos, así como la calidad en la vivienda y la proporción de población con ingresos mínimos. Algunos estudios como el de Sánchez (2021) y el de Macías, Díaz y González (2016) utilizan el Índice de Desarrollo Humano (IDH); sin embargo, este indicador ya no está disponible para los municipios de Oaxaca para el año 2020. Por otra parte, los estudios de Colín *et al.* (2016) y de Moreno (2011) utilizan las variables de carencias sociales y cobertura de agua y drenaje respectivamente, como indicadores de desarrollo. Finalmente, el estudio de Cárdenas (2010) analiza el efecto de las aportaciones federales sobre el desarrollo utilizando el índice de marginación como variable representativa de desarrollo considerando su disponibilidad para los municipios de todo el territorio nacional y su representatividad en la disponibilidad de servicios básicos y de las condiciones económicas imperantes a nivel local. Por lo tanto, resulta un indicador adecuado sobre el desarrollo alcanzado por los municipios de la entidad. Los valores 0 y 1 se asignaron considerando la clasificación que realiza la CONAPO (Villasana *et al.*, 2022) respecto a los resultados del índice, así, muy alto = 1, alto = 1, medio = 1, bajo = 0 y muy bajo = 0. Los valores igual a 1 se refieren a la presencia de marginación en el municipio, mientras que los municipios con valor 0 se refieren a reducidas condiciones de marginación. Estos criterios se muestran en la tabla 2. De los 545 municipios considerados en el estudio 460 presentan marginación (84 %), mientras que solo 85 municipios presentan reducida o nula marginación (16 %) para el año 2020.

**Tabla 2.** Criterios de clasificación municipal por nivel de marginación 2020

Nivel de marginación	No. de municipios	Marginación
Muy Alto	90	1 = Prevalencia de marginación
Alto	223	
Medio	147	
Bajo	58	0 = Reducida o nula marginación
Muy Bajo	27	

*Fuente: Elaboración propia con datos de la CONAPO (Villasana et al., 2023).*

Las variables independientes se resumen en la tabla 3. Se construyó una base de datos de corte transversal balanceada. Se suprimieron los municipios que no tenían información completa de alguna de las variables; de esta forma, se incluye información de 545 municipios para el año 2020.

**Tabla 3.** Variables de modelo *probit* de desarrollo municipal de Oaxaca 2020

Variable	Descripción	Fuente
Marginación (MARGI)	Índice de marginación municipal 2020	CONAPO (Villasana et al., 2023)
Participaciones per cápita (PARTICP)	Participaciones federales entre el número de habitantes del municipio	(INEGI, 2025a)
Aportaciones per cápita (APORTP)	Aportaciones federales entre el número de habitantes del municipio	(INEGI, 2025a)
Índice de ingreso per cápita promedio del municipio (IING)	Hace referencia al indicador de los ingresos per cápita promedio de cada municipio	(PNUD, 2022)
Índice de Desarrollo Digital Municipal (IDDM)	Hace referencia a la disponibilidad y el uso de servicios fijos de telecomunicaciones y digitalización	(Instituto Federal de Telecomunicaciones, 2022)

*Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, IFT y PNUD.*

En la tabla 4 se presenta la matriz de correlación parcial que demuestra que las variables no están estrechamente relacionadas. Este aspecto es relevante porque se observa que no existe una relación estrecha entre las aportaciones y las participaciones federales y estatales y se observa que las aportaciones federales se correlacionan positivamente con la presencia de marginación. Este resultado contrasta con lo señalado hasta ahora sobre el efecto del esquema de transferencias federales sobre el desarrollo local.

**Tabla 4.** Matriz de correlación parcial

	MARGI	PARTICP	APORTP	IING	IDDM
MARGI	1				
PARTICP	-0.039131	1			
APORTP	0.005378	-0.157273	1		
IING	-0.561198	-0.090220	0.097256	1	
IDDM	-0.559158	-0.050806	0.325784	0.696037	1

*Fuente: elaboración propia.*

Se incluyen datos de los ingresos por concepto de aportaciones y participaciones por habitante con el fin de analizar la incidencia de este esquema como promotor de desarrollo municipal. Del mismo modo, se incluyen otras variables de incidencia en el desarrollo, como lo son las condiciones económicas de los municipios, representados aquí por el ingreso promedio de los habitantes de cada municipio, y se incluye el índice de desarrollo digital como indicador de la tecnificación de los municipios (Astudillo Moya y Hernández, 2025). Según lo que señalan dichos autores, las condiciones económicas imperantes a nivel municipal son representativas de la base tributaria y de la capacidad de pago de impuestos de los contribuyentes; por lo tanto, se contemplan aquí como variables que inciden en el desarrollo. Se considera también el grado de digitalización como representativa de innovaciones técnicas y tecnológicas que favorecen las actividades económicas, así como la provisión de bienes y servicios.

El modelo *probit* asume la siguiente estructura:

$$\Pr(MARGI = 1) = \phi(\beta_0 + \beta_1 PARTICP + \beta_2 APORTP + \beta_3 IING + \beta_4 IDDM)$$

La estimación se realizó a través de Python en su versión 3.12. Una vez realizadas las estimaciones, se obtuvieron los efectos marginales para realizar la interpretación de los coeficientes. Los coeficientes no indican directamente cuánto cambia la probabilidad, ya que la función no es lineal; por lo tanto, a través de los efectos marginales se conoce la probabilidad de que ocurra un evento ante el cambio en las variables explicativas, manteniendo las demás variables constantes (Wooldrige, 2010). Se esperaría que todas las variables incluidas en el modelo tengan una relación inversa con la marginación; es decir, que mayores recursos por concepto de transferencias, así como mejores condiciones económicas y técnicas, incidan negativamente en la marginación.

## 7.2. Resultados

Los resultados de la estimación mostraron una incidencia significativa de las variables seleccionadas sobre el índice de marginación; sin embargo, el efecto de las aportaciones federales es contrario a lo esperado, como se observa en la tabla 5.

**Tabla 5.** Resultados del modelo *probit* sobre desarrollo municipal en Oaxaca 2020

Variables	Coefficientes	Efectos marginales
PARTICP	-0.00003494** (0.0000152)	-0.000004454** (0.00000191)
APORTP	0.00002611*** (0.00000583)	0.000003329*** (0.000000699)
ING	-12.6021*** (2.212)	-1.6065*** (0.281)
IDDM	-0.0660*** (0.017)	-0.0084*** (0.002)
Constante	9.4678*** (1.406)	—
Observaciones:	545	
Log-likelihood:	-126.53	
Pseudo R <sup>2</sup> :	0.4637	

Fuente: *Elaboración propia.*

Notas: \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.10$ . Nivel de significancia estadística.

Los coeficientes de participaciones y aportaciones federales per cápita son muy pequeños y muestran una incidencia significativa pero reducida. Un aumento en las participaciones federales reduce la probabilidad de condiciones de marginación; sin embargo, las aportaciones tienen un efecto positivo en la presencia de marginación.

Respecto a los ingresos, que son una variable representativa de las condiciones económicas de cada municipio, los efectos marginales indican que un aumento en el ingreso per cápita de los habitantes reduce la probabilidad de condiciones de marginación. Del mismo modo, el índice de digitalización incide en la probabilidad de que las condiciones de marginación se reduzcan.

El modelo muestra que las variables seleccionadas tienen un efecto significativo en el proceso de desarrollo municipal de Oaxaca; sin embargo, el esquema de transferencias no ha tenido los frutos deseados sobre el desarrollo, mientras que las aportaciones muestran un resultado adverso.

El objetivo de las aportaciones federales es el financiamiento de necesidades básicas de la población de la entidad como salud, educación e infraestructura básica para reducir la marginación; de este modo, se busca reducir los desequilibrios que existen entre entidades. Los efectos adversos que pueden tener las aportaciones federales derivan de que los gobiernos locales deben contribuir con recursos suficientes para generar bienes y servicios y no limitarse a los recursos que obtienen de la federación y el gobierno estatal; las aportaciones podrían estar cumpliendo la función de sostener servicios esenciales para la población, pero no ser un recurso de cambio hacia el desarrollo. Además, la actividad económica no es la suficiente para la instalación de servicios públicos y para generar efectos de desarrollo.

Algunos motivos sobre el efecto reducido y adverso de las aportaciones federales se han señalado en algunos estudios y son los siguientes:

- **Mala gestión de los recursos:** la aplicación equivocada de estos recursos puede conducir a que su efecto sea reducido e incluso adverso (Ayvar y Silva, 2022).



- **Recursos alternos:** la elevada dependencia de las transferencias federales ocasiona que los gobiernos locales no aumenten su recaudación local y; por lo tanto, no generen los recursos suficientes para promover su desarrollo (Unda, 2017).
- **Incongruencia con necesidades locales:** no se atienden las verdaderas necesidades de la localidad. Al ser recursos condicionados, se reduce el margen de acción para dirigir recursos a actividades y áreas donde los recursos son necesarios (Ávila y Cárdenas, 2012).
- **Incentivos perversos:** las transferencias pueden ser un incentivo para que las comunidades no busquen mejorar su desempeño y generar sus propios recursos a través del desarrollo (Ayvar y Silva, 2022).
- **Falta de capacidades institucionales:** la ausencia de capacidad administrativa y de gestión de recursos puede conducir a que los recursos no sean aprovechados y su impacto sea reducido o nulo.
- **Desvío de los objetivos:** los recursos son desviados para otros fines como el pago de deuda o fines políticos y clientelares.

Queda de relieve que las aportaciones federales por sí solas, no conducen al crecimiento y al desarrollo económico, más bien, intervienen una serie de factores que pueden promover o limitar su efecto. Lo que se observa en el caso de los municipios oaxaqueños es que las aportaciones constituyen un alto porcentaje de los ingresos reduciendo el presupuesto de libre ejercicio que puede ser destinado a estrategias de desarrollo específicas de cada municipio.

La estructura fiscal actual que opera en la entidad tiene un efecto reducido sobre el desarrollo local y las condiciones de pobreza de la entidad no permiten que el impacto positivo sea mayor. Se trata de un círculo vicioso en el que la falta de recursos no permite diseñar estrategias, competencias y capacidad institucional para fortalecer las haciendas locales y se incurre en un subejercicio del presupuesto público.

Los aspectos que no permiten que los recursos condicionados tengan un impacto positivo en el desarrollo local deben revisarse con mayor detalle; sin embargo, puede señalarse que las pequeñas haciendas municipales de Oaxaca carecen de una administración pública bien administrada que permita dar cuenta de forma detallada sobre cómo se está ejerciendo el presupuesto público. La falta de capacidad institucional reduce la posibilidad de presentar proyectos de inversión pública viables y ser financiados con recursos públicos. Se requiere de una fiscalización detallada y conocer el impacto real de la aplicación de los recursos condicionados y no condicionados.

## 8. Reflexiones finales

Los municipios carecen de autonomía financiera a pesar de la importancia de este ámbito de gobierno, ya que son el contacto directo con la ciudadanía, son la base para formular y aplicar

políticas públicas que inciden en las condiciones de vida de la población. De ahí que necesiten de suficientes capacidades, recursos y poder de decisión. Al no contar con los ingresos propios suficientes, dependen no solamente de las transferencias del gobierno federal y de los gobiernos estatales, sino también de sus procesos y políticas, pues la Ley de Coordinación Fiscal, en el artículo 6, señala que las legislaturas locales se encargan de la distribución de los recursos entre los municipios.

La falta de autonomía financiera está relacionada con la actual distribución de potestades tributarias entre los tres ámbitos de gobierno. Pero, la pregunta sería ¿los gobiernos locales tendrían la capacidad suficiente para aprovechar mayores responsabilidades tributarias? Se demuestra en este estudio que el esquema de transferencias federales tiene un efecto reducido para promover el desarrollo; además que el ejercicio de los recursos públicos pudiera ser ineficiente, particularmente, los recursos que tienen fines específicos (Ramo 33); por lo tanto, se requiere revisar que los recursos se destinen a cubrir necesidades de infraestructura y servicios básicos.

Los datos muestran que existe una relación débil entre los ingresos por concepto de participaciones y aportaciones federales y el desarrollo de los municipios de la entidad. Situación que abre una nueva línea de investigación sobre el efecto de los ingresos propios de los municipios y de cómo promover un gasto eficiente para lograr el desarrollo de las localidades y con ello mejorar el bienestar de la población.

## Referencias bibliográficas

- Astudillo Moya, M. (2005). La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos. *Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía*, 36(141), pp. 205-212. <https://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v36n141/v36n141a10.pdf>
- Astudillo Moya, M. & Hernández, M. (2025). Municipal Socioeconomic Development: A Reference to the State of Oaxaca 2020. *Revista Económica*, 13(1), pp.75-85. Municipal Socioeconomic Development: A Reference to the State of Oaxaca 2020.
- Ávila, J. A. y Cárdenas, O. J. (2012). El impacto de las transferencias condicionadas en la eficiencia técnica de las entidades federativas. *Finanzas Públicas*, 4(8), pp. 89-124. <https://qrcd.org/96m4>
- Ayvar, F. y Silva, J. (2022). Aportaciones federales en México: Una oportunidad para generar bienestar. En De la Vega Estrada, Sergio [Coord.] (2022). *Efectos del proceso de empobrecimiento en la desigualdad y el desarrollo social en los territorios*. UNAM-AMECIDER. pp. 501-522. <http://ru.iiec.unam.mx/5980/>.
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y política pública*, 13(3), pp. 753-784. <https://www.redalyc.org/pdf/133/13313306.pdf>
- Canavire-Bacarreza, G. y Zúñiga, N. (2015). Transferencias e impuesto predial en México. *Economía UNAM*, 12(35), pp. 69-99. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-952X2015000200069&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-952X2015000200069&script=sci_abstract)

- Cárdenas, O. J. (2010). Cardenalización del índice de marginación: una metodología para evaluar la eficiencia del gasto ejercido en el Ramo 33. *EconoQuantum*, 7(1), pp.41-66. <https://doi.org/10.18381/eq.v7i1.119>
- Cerda, C. (2020). Los gobiernos locales como actores en la implementación de la Agenda 2030: el caso de Oaxaca, México. *V Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo Desafíos al desarrollo: procesos de cambio hacia la justicia global* (pp. 153-167). Red Española de Estudios del Desarrollo. <https://reedes.org>
- CONEVAL. (2020). Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33. *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Guia\\_Eval\\_FAF\\_RG33.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Guia_Eval_FAF_RG33.pdf)
- CONEVAL. (2022). *Informe de pobreza y evaluación 2022. Oaxaca*. [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_pobreza\\_evaluacion\\_2022/Oaxaca.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_pobreza_evaluacion_2022/Oaxaca.pdf)
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/976258/142-\\_LEY\\_de\\_Coordinaci\\_n\\_Fiscal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/976258/142-_LEY_de_Coordinaci_n_Fiscal.pdf)
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2023). *Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca. [https://asfeoxaca.gob.mx/Admin/MarcoNormativo/Estatul/002\\_LEY\\_COORDINACION\\_FISCAL\\_ESTADO.pdf](https://asfeoxaca.gob.mx/Admin/MarcoNormativo/Estatul/002_LEY_COORDINACION_FISCAL_ESTADO.pdf)
- Guillén López, T. (2020). *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. Cuadernos de divulgación de cultura democrática. <https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-17.pdf>
- Gobierno del Estado de Oaxaca. (1998). Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004. Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Gobierno del Estado de Oaxaca. (2005). Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca.
- Gobierno del Estado de Oaxaca. (2011). Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016. COPLADE.
- Gobierno del Estado de Oaxaca. (2016). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE). [https://www.finanzasoxaca.gob.mx/transparenciapresupuestaria/marco\\_programatico.html](https://www.finanzasoxaca.gob.mx/transparenciapresupuestaria/marco_programatico.html)
- Gobierno del Estado de Oaxaca. (2023). Plan Estatal de Desarrollo 2022-2028. Instituto de Planeación para el Bienestar. <https://www.oaxaca.gob.mx/planeacion/plan-estatal-de-desarrollo-2022-2028/>
- Ibarra, J. y Sotres, L. (2009). Determinantes de la recaudación del impuesto predial en Tamaulipas: Instituciones y zona frontera norte. *Frontera Norte*, 21(42), pp.165-192. <https://doi.org/10.17428/RFN.V21I42.968>
- INEGI. (2025a). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*. Finanzas Públicas Estatales y Municipales. <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

- INEGI. (2025b). *Indicadores Laborales para los Municipios de México (ILMM)*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/ilmm/>
- INEGI. (2025c). *Banco de Información Económica INEGI*. Banco de Información Económica INEGI. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2022). *Índice de Desarrollo Digital Municipal (IDDM)*. <https://competenciainfra.ift.org.mx/>
- Macías, R., Díaz, M. y González, R. (2016). Efecto del gasto en el índice de desarrollo humano en Aguascalientes en el período 2000-2010. TLA-MELAU, *Revista de Ciencias Sociales*. 10(40), pp. 88-110. <http://ssrn.com/abstract=3314459>
- Martínez Olivera, C., Martínez García, K. A., Martínez Sánchez, L. A. y Miguel Velazco, A. E. (2020). Relación entre la gestión pública y el desarrollo local sustentable de las ciudades de Oaxaca, 2000-2017. *RIEM*, 22, pp.155-188. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000200155>
- Meixueiro Nájera, G. Baca Nakakawa, A. y Sánchez Nuevo, L. A. (2019). Democracia y cultura política en Oaxaca, municipios de sistemas normativos indígenas. En Hernández García, M.A., Muñoz Armenta, A. y Meixueiro Nájera, G. (Coordinadores) *Cultura Política en México. El estado del arte y los desafíos de su estudio a nivel subnacional* (pp. 1-427). Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-17902020000200155&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-17902020000200155&script=sci_arttext)
- Mendoza Ruiz, J. (2020). Gobiernos municipales y relaciones intergubernamentales. En Reta Martínez C. y Mendoza Ruiz J. *500 años de la fundación del Primer Ayuntamiento Continental de las Américas* (pp. 143-158). Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- Mendoza, Ruiz, J., y Mendoza, Gómez, J. (2022). Las relaciones intergubernamentales mexicanas a través de sus etapas constitucionales. *Instituto Belisario Domínguez*, 200, pp. 65-79.
- Moreno, C. (2011). Is Local Spending Responsive to the Poor? An Appraisal of Resource Allocation and Electoral Rewards in Mexico. *Politics & Policy*, 39(6), pp. 1021-1052. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1747-1346.2011.00328.x>
- Musgrave, R. (1983), Who should tax, where, and what. En MacLure, Charles E. (ed.), *Tax assignment in federal countries* (pp. 2-23). Centre for Research on Federal Finance Relations, The Australian national University Press, Canberra.
- Oates, W. (1977). *Federalismo fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local, Serie Colección Nuevo Urbanismo. Oates, W. (1977). *Federalismo fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local, Serie Colección Nuevo Urbanismo.
- Oates, W. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, pp. 349-373. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10797-005-1619-9>
- Orozco Villafañe, A., Huerta Cuervo, R., y López Cruz, J. Y. (2018). Capacidades institucionales de los gobiernos municipales del estado de Oaxaca. En De la Vega Estrada, S. y Ken Rodríguez, C.

- A. [Coord.] *Condiciones sociales, empobrecimiento y dinámicas regionales de mercados laborales*. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C., coeditores, México. <https://ru.iiec.unam.mx/4361/>
- Piffano, H. (1999). *La propuesta sobre coparticipación federal de impuestos en un escenario de descentralización fiscal*. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/cedi/dt26.pdf>
- PNUD. (2022). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2020. Una década de transformaciones locales en México*. <https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2020-una-decada-de-transformaciones-locales-en-mexico-0>
- Sánchez, E. (2021). *Efecto del gasto público que se asigna a los municipios del Estado de México en las condiciones de bienestar de su población. Un análisis a través del Índice de Desarrollo Humano en el período 2010-2015*. Instituto Hacendario del Estado de México.
- Sosa González, M., Riquelme Rivero, Y., y Diez Valladares, O. (2020). Consideraciones sobre desarrollo local. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(4), pp. 309-315. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1649>
- Sour, L. (2004). El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? *Gestión y Política Pública*, XIII(3), pp.733-751.
- Sour, L. (2008). Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 23(2), pp.271-297. <https://doi.org/10.24201/EDU.V23I2.1312>
- Stock, H.J y Watson, M. (2012). *Introducción a la Econometría*. Harvard University.
- Suárez Quiané, A. (2019). *Capacidad “Intraestatal”: El caso de los municipios de Oaxaca*. CIDE. <https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/3625>
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Source: Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. <https://www.jstor.org/stable/1826343>
- Trujillo, L. (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*, XVII(2), 451-486. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13311158006>
- Unda Gutiérrez, M. (2017). *Una hacienda local pobre: los determinantes de la recaudación predial en México*.
- Unda Gutiérrez, M. (2021). Una hacienda local pobre: ¿qué explica la recaudación predial en México? *Estudios demográficos y urbanos*, 36(1), pp. 49-88. <https://doi.org/10.24201/edu.v36i1.1871>
- Unda Gutiérrez, M., y Moreno Jaimes, C. (2015). La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LX(225), 45-78. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182015000300047&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182015000300047&script=sci_abstract)

- Vázquez, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Revista Apuntes del CENES*, 28(47), pp. 117-132. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=479549575007>
- Verdugo, M. (2021). Relaciones intergubernamentales y controversia constitucional. 25 años de conflicto y resistencia del municipio mexicano. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, pp. 1-24. <https://doi.org/10.32457/riem24.1451>
- Villasana Ocampo, D., Barrón López, E. A., Segura Ramírez, A. V., y Benítez Villegas, I. (2023). *Índices de marginación 2020*. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>
- Wooldridge, J. (2010). *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*. CENGAGE Learning. <https://herioscarlanda.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/10/wooldridge-2009-introduccc3b3n-a-la-econometrc3ada-un-enfoque-moderno.pdf>
- Zamora y Martínez, G., y Hernández Cruz, A. E. (2022). Estudio de caso de la cooperación descentralizada en Oaxaca durante la administración 2016-2022. En *La paradiplomacia en México. Casos de éxito* (pp. 3-281). CULAGOS, Universidad de Guanajuato. [https://simehbucket.s3.amazonaws.com/miscfiles/la-paradiplomacia-en-mexico\\_1hvkauzn.pdf](https://simehbucket.s3.amazonaws.com/miscfiles/la-paradiplomacia-en-mexico_1hvkauzn.pdf)
- Zertuche Cobos, V. A. (2023). Los municipios por usos y costumbres de Oaxaca. Repensando la autonomía hacia el autogobierno. *Alegatos*, 114, pp. 175-198. <https://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1718>