



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Diagnóstico FACIL Empresarial, Finanzas,
Auditoría, Contabilidad, Impuestos, Legal



DIVISIÓN DE CONTADURÍA
CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS
ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

CEAP

CHIEF

GRUPO DE INVESTIGACIÓN
EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Sistema nacional de coordinación fiscal y descentralización en las entidades federativas

National System of Fiscal Coordination and Decentralization in Federal Entities

Fecha de recepción: 01/12/2025
Fecha de revisión: 17/04/2026

Fecha de aceptación: 05/05/2026
Fecha de publicación: 21/05/2026

Orlando Antonio Trujillo Rivera [Investigación]. Universidad de Guadalajara/Jalisco/México | orlando.trujillo@cucea.udg.mx | <https://orcid.org/0000-0001-6090-590X>.

Resumen

Desde la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México en los años 70, las 32 entidades federativas que conforman el territorio nacional han suscrito distintos acuerdos que tienen que ver con limitaciones y potestades recaudatorias que sustentan el denominado pacto fiscal. Lo anterior pone de manifiesto que existen mecanismos de transferencias federales que han prevalecido desde hace más de 20 años pero que, a su vez, han sido susceptibles a múltiples modificaciones de acuerdo con las condiciones, políticas, económicas y sociales del territorio, y estos mecanismos a su vez han dado como resultado un sistema de gobernanza que es estructurado con presupuestos. Lo anterior ha despertado un debate acerca de la pertinencia de la descentralización fiscal y el otorgamiento de mayores potestades tributarias a entidades federativas, por esa razón el presente artículo explora este sistema con un marco referencial que se sustenta en la teoría del federalismo fiscal y el marco jurídico existente.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Transferencias Gubernamentales, Ingresos Locales

Introducción

El esquema de distribución de transferencias federales en México tuvo su origen en los años setenta a través de un acuerdo celebrado entre las 32 entidades federativas y la federación que dio origen al Sistema Nacional de Coordina-

Abstract

Since the creation of the National System of Fiscal Coordination in Mexico in the 1970s, the 32 federal entities that make up the national territory have signed various agreements concerning limitations and tax-collecting powers that underpin the so-called fiscal pact. This demonstrates that federal transfer mechanisms have existed for over 20 years but have also been subject to numerous modifications according to the political, economic, and social conditions of each territory. These mechanisms have resulted in a governance system structured around budgets. This has sparked a debate about the appropriateness of fiscal decentralization and granting greater taxing powers to federal entities. For this reason, this article explores this system within a framework based on the theory of fiscal federalism and the existing legal framework.

Keywords: Fiscal Federalism, Government Transfers, Local Revenues

ción Fiscal (SNCF), el cual, con el paso del tiempo, fue llamado informalmente el “Pacto Fiscal”.¹

¹ Respecto a la conformación del Pacto Fiscal, Sobarzo (2006) comentó que durante la segunda mitad del siglo xx el Gobierno federal desempeñó gradualmente un rol importante, al principio mediante el fortalecimiento de la autoridad fiscal de un mercado inicialmente fragmentado y débil, y más tarde monopolizando no solo el gasto público sino también la recaudación de las fuentes principales de los ingresos.

Este acuerdo federal se enmarca dentro del contexto del denominado “desarrollo estabilizador mexicano”, que para la década de los setenta, según Brid, Hernández y Salat (2019), consistió en la implementación de una estrategia de desarrollo económico caracterizada por un involucramiento del Estado con una política proteccionista, subsidios tributarios y financieros, y una política fiscal abocada a mantener acotado el déficit público a través de la centralización y el aumento de los recursos tributarios.

Esta estrategia llevó a la discusión de la pertinencia sobre la descentralización de dichos recursos y el otorgamiento de mayores potestades tributarias a las entidades federativas. En la actualidad, las particularidades para la distribución y ministración de los recursos que son transferidos a las entidades federativas por parte de la federación se formaliza a través de convenios como instrumentos administrativos jurídicos que le dan un carácter de legitimidad para la gestión de recursos en el ámbito local.

Respecto a lo anterior, podemos decir que el SNCF² ha sido el espacio donde las entidades federativas y municipios han puesto sobre la mesa los acuerdos y el consentimiento para que la federación realice transferencias de recursos que se desprenden de una clasificación presupuestal utilizada en el ámbito federal; sin embargo, en este mismo espacio se han expuesto varias inquietudes derivadas del análisis acerca de la pertinencia de descentralizar los recursos y reestructurar el sistema de transferencias federales, dado que ha sido considerado por múltiples expertos, particularmente funcionarios hacendarios de las entidades federativas, como un sistema con múltiples desequilibrios en la asignación de recursos y distintas áreas de oportunidad. Por otro lado, una de las variables a estudiar en lo que compete a los desequilibrios en la asignación de recursos corresponde a la definición de *pereza fiscal*, un concepto que ha sido relacionado con la capacidad recaudatoria de las entidades federativas y los municipios; para ciertos autores como Maldonado Copello y Moreno Ospina (1995) indica la falta de disposición de las autoridades para cerrar la brecha entre la capacidad fiscal y los niveles de recaudación efectiva.

² La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que entró en vigor desde 1978, de acuerdo con Navarro Bravo (2025), regula las relaciones fiscales entre niveles de gobierno para promover el desarrollo equilibrado. La LCF establece mecanismos para distribuir recursos fiscales basados en población, desarrollo económico y pobreza, la ley promueve la coordinación entre los niveles de gobierno mediante comités estatales de coordinación fiscal. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) coordina la distribución de ingresos y responsabilidades fiscales entre los niveles de gobierno. El SNCF regula las relaciones fiscales entre el Gobierno federal, estados y municipios, buscando incrementar la recaudación y distribuir participaciones.

Planteamiento del problema: desequilibrios en la asignación de recursos

Sistema de Transferencias Intergubernamentales

El Sistema de Transferencias Intergubernamentales se estableció en México a través de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. De forma coloquial, dicho sistema fue reconocido como el *pacto fiscal* por hacer alusión al convenio mediante el cual las entidades federativas suscriben con el poder ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), un acuerdo para delimitar quién es quién en el cobro de impuestos y, con esto, inhibir la doble tributación.

Las principales fuentes de tributación son gravadas tanto por la federación como por las entidades federativas, sin embargo, en aras de disminuir la doble tributación, la determinación de los principales impuestos los mandata el Gobierno federal.³

Respecto al Sistema de Transferencias Federales, Rodríguez (2017) señala que los sistemas de transferencias intergubernamentales de igualación fiscal son diseñados para canalizar recursos financieros a los gobiernos subnacionales con el objetivo de que estos tengan los incentivos para hacer un esfuerzo en su recaudación propia, tal como lo hace la federación (Blöchliger, 2014).

Estos modelos de transferencia han surgido como una necesidad de que los desequilibrios que existen en la recaudación de los impuestos sean nulos y se corrija todo tipo de disparidad, lo cual fortalece la teoría de que los recursos deben de estar “descentralizados”. Sin embargo, la descentralización de recursos puede ser analizada desde dos vertientes, la primera a través de la federación, que realiza la distribución de recursos a entidades federativas, esta metafóricamente se representa como la llave de agua que abre y cierra dependiendo de su flujo; la segunda tiene que ver con quien recibe los recursos, en este caso, las entidades federativas, de las cuales, de forma actual, algunas han llevado a la mesa un posicionamiento que tiene que ver con la percepción del desequilibrio en la asignación de recursos.

En el tema de recursos públicos, existe un debate por parte de las entidades federativas en el marco del Sistema

³ Para evitar la doble tributación, Moya (2005) comenta que las principales fuentes concurrentes, como el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), las determina el Gobierno federal y luego participa de esta a estados y municipios de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, que es la base jurídica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Nacional de Coordinación Fiscal que señala que la eficiencia de los recursos públicos es diferente cuando el recurso proviene de ingresos locales o autogenerados, a diferencia de cuando provienen de la federación.⁴

Esta eficiencia de recursos públicos puede analizarse a través de postulados teóricos como el de Cázares, Ortiz y Cernas (2015), quienes señalan que las transferencias que realiza la federación hacia los gobiernos estatales y locales tienen el efecto de “Flypaper” o efecto del papel atrapamoscas.

Dicho efecto quiere decir que las entidades federativas incrementan el gasto público cuando el recurso financiero proviene de la federación y no de su recaudación propia, o sea, hace parecer que es un recurso más eficiente o más rendidor.

Mientras algunas entidades federativas muestran una alta capacidad de generación de ingresos propios y menor dependencia de las transferencias federales, otras dependen significativamente del apoyo federal para financiar sus operaciones y proyectos de desarrollo.

Esta situación se agrava porque los gobiernos locales a menudo dependen de las transferencias federales, lo que reduce el incentivo para mejorar sus propios sistemas de recaudación, y esto abre un debate relacionado con la conveniencia de establecer un modelo que centralice o descentralice los recursos por parte de la federación hacia las entidades federativas y reduzca la dinámica de dependencia financiera, al cual se puede explicar por distintas causas; la primera es que la federación ha centralizado el control de los recursos, lo que nos conduce hacia el debate de la pertinencia en la descentralización de estos.

Por lo anterior, es importante mencionar que en 2016 se aprobó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, con el propósito de establecer un marco normativo local que estructurara, entre muchas otras cosas, la contratación de financiamientos y obligaciones y la autorización de estos por parte de los congresos locales, así como la forma mediante la cual se presentará la información financiera a efecto de reportar de forma anual y homogénea la cuenta pública, así como un conjunto de criterios de responsabilidad hacendaria orientados a generar balances presupuestarios sostenibles.

Según Andrade (2018), la LDFEM, en sus artículos transitorios, estableció un proceso gradual de implementación

que inició en el año 2017, atendiendo a la diferencia de capacidades institucionales entre estados y municipios; sin embargo, para otros autores esta disposición ha sido un mecanismo de control que ha limitado la descentralización en la práctica.

Este argumento se sostiene cuando se observa que la propia norma establece que, para la determinación de un techo de financiamiento neto, se deberá considerar un sistema de alertas que clasifica los niveles de endeudamiento bajo el esquema de un semáforo, endeudamiento elevado, moderado y sostenible. Según García Morales (2024), mediante la aplicación de la norma se estableció un conjunto de lineamientos en materia de presupuesto, deuda y transparencia para las haciendas estatales con el argumento de limitar el endeudamiento y transparentar el gasto público. Esta ley les impone medidas a entidades soberanas en sus finanzas públicas y materia hacendaria, por lo que podemos decir que la propia aplicación de la norma trajo consigo un instrumento de recentralización al condicionar el endeudamiento y la armonización de la información contable y financiera bajo la supervisión de entes de fiscalización superior pertenecientes al ámbito federal.

Metodología

La presente investigación se realizará a través de la implementación de una metodología mixta cuantitativa considerando las siguientes etapas:

Análisis y recolección de datos. En esta primera etapa se llevará a cabo una revisión de los ingresos de acuerdo con su origen y destino específico de gasto, así como los principales indicadores que revisten la interacción entre la Hacienda Pública y el Sistema.

La recolección de datos integra un enfoque revisor apegado a criterios de la Auditoría Superior de la Federación integrado en un binomio: la auditoría de desempeño y la auditoría de cumplimiento financiero.⁵ Bajo este marco se desprende un análisis acerca de las capacidades insti-

4 Alcantar López (2021) refuerza esta teoría al explicar el caso de las transferencias federales de la siguiente forma: “En el caso de las participaciones, el aumento de población de un municipio y mejores índices recaudatorios, como indicadores de la fórmula para el envío de participaciones, propiciaría un aumento de las mismas, lo que representaría un efecto negativo en la contratación de deuda. Lo que implicaría que, en la medida que este nivel de gobierno fortalezca sus capacidades institucionales y reciba mayores cantidades por transferencias federales podría estabilizar su situación financiera adquiriendo menor deuda”.

5 Autores como Hernández Coss y León, Medina Delgadillo y Michel Uribe (2024) comentan que existen diversos ordenamientos que rigen la planeación y presupuestación en México, partiendo desde los tratados internacionales, criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las leyes de Planeación, de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de Desarrollo Social, de Disciplina Financiera y General de Contabilidad Gubernamental, entre otras, que establecen las directrices que deben cumplir los presupuestos, las cuales fueron creadas y reformadas por distintos sucesos políticos y sociales, y no se encuentran armonizadas, pero que, a su vez, nos dan una referencia de cuáles son las áreas de oportunidad para lograr que los objetivos del deber ser de las finanzas públicas incidan en la legislación y, a su vez, se cuente con las bases jurídicas para mejorar la calidad de vida de las y los ciudadanos.

tucionales de las entidades federativas en el ejercicio del gasto, el cual se relaciona con lo expuesto por Ruíz Medina, Quintero, y Valdez (2013), quienes señalan que una vez elaborado el problema de investigación, el diseño de la investigación integra una muestra de datos de acuerdo con el enfoque elegido.⁶

El análisis cualitativo representa una variable de apoyo para presentar un panorama explicativo de las variables que se estarán analizando. El objetivo de la implementación del análisis cualitativo es mostrar la relación existente entre las transferencias federales y las capacidades institucionales en materia de cumplimiento financiero y desempeño, considerando la evolución de los ingresos de las entidades federativas.

Por lo anterior, es relevante comentar que las selecciones de las fuentes normativas se realizaron considerando a las 32 entidades federativas a través de establecer dos criterios para estas:

1. La jerarquía de la norma que reviste al SNCF, así como las leyes federales, locales, y convenios que dieron pauta para establecer una pertinencia temática y consistente con las teorías relacionadas con el federalismo fiscal, la coordinación hacendaria y la estructura de los ingresos locales.
2. La relevancia temática: este criterio se desarrolló considerando la delimitación de potestades y capacidades recaudatorias en las entidades federativas, lo que sin duda tiene un impacto significativo cuando se debaten las implicaciones a favor y en contra de la aplicación de la ley.

Desarrollo

A través de los esfuerzos coordinados por las entidades federativas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a lo largo de más de cuarenta años, podemos observar que México le ha apostado al modelo de descentralización fiscal bajo el argumento de incrementar sus recursos y generar un grado elevado de autonomía en el sistema federal. No obstante, en la actualidad persiste el debate sobre si un sistema central o descentralizado ha logrado desarrollar la economía de los gobiernos subnacionales. En ese orden de ideas, es importante reconocer que las entidades federativas, al estar en un régimen descentralizado, deberán de velar por la optimización de sus recursos propios e inhibir la doble tributación, ya que esta es la esencia de la descentralización.⁷

Las entidades federativas conforman los ingresos de sus haciendas públicas de acuerdo con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios (LDF) con transferencias federales (aportaciones y participaciones) e ingresos locales.

Las transferencias federales etiquetadas y no etiquetadas se encuentran establecidas en la Ley de Coordinación y Fiscal (LCF), y en esta se establece que deben existir variables relevantes y específicas a considerar para su ejercicio y gasto, ya que estas persiguen objetivos que parten de la planeación nacional y se encuentran dentro de la LCF.

El cuadro 1 establece el marco jurídico de la Hacienda Pública en México:

6 La ASF, de acuerdo con Esparza Tavarez (2025), es parte del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), en el cual se conjugan los mecanismos para la coordinación interinstitucional de los órganos responsables en las tareas de auditoría gubernamental. Este sistema nace con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto en las actividades de fiscalización; sus integrantes son la ASF, la SABG (Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno), las EFSL (entidades de fiscalización superiores locales) y las OEC (secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas).

7 Esparza Tavarez, Martínez Robles y Trujillo Rivera (2025) señalan que resulta pertinente señalar que la doble tributación sobre una misma fuente de riqueza o un mismo hecho no es, por sí misma, violatoria ni inconstitucional. Ello se debe a que el ISR es competencia de la federación, mientras que el impuesto sobre transmisiones patrimoniales corresponde al ámbito municipal.

CUADRO 1

Ley	Objetivo Principal	Características Clave
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Establece los lineamientos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto público federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Envío anual de criterios económicos y presupuestarios por parte del poder ejecutivo a través de la SHCP. • Elaboración de criterios generales de política económica. • Iniciativa de Ley de Ingresos que detalla los conceptos de captación de recursos. • Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que especifica el destino del presupuesto anual.
Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios	Promover la responsabilidad financiera en gobiernos locales y evitar la acumulación excesiva de deuda.	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas para la contratación de deuda a escala federal. • Mecanismos de coordinación y supervisión entre niveles de gobierno. • Sanciones para gobiernos locales por incumplimiento, incluyendo la negación de acceso a financiamiento.
Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR)	Gravar los ingresos provenientes de la acumulación del capital o de una fuente de riqueza, sin importar el lugar de generación de ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> • Obligación de pago para personas físicas y morales con ingresos generados.
Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Gravar la comercialización de productos y servicios en México.	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicable a enajenación de bienes, prestación de servicios independientes, uso temporal de bienes e importaciones, así como considerar el impuesto al consumo pagado por el consumidor final.
Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	Gravar productos nocivos para la salud y derivados del petróleo.	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicable a productos como tabaco, alcohol, combustibles, y productos chatarra.
Ley Aduanera	Gravar actividades de importación y exportación de mercancías.	<ul style="list-style-type: none"> • Regula la entrada y conducción de mercancías en territorio nacional.
Ley Federal del Impuesto a Automóviles Nuevos	Gravar la adquisición de automóviles nuevos para contribuir al financiamiento de la infraestructura vial.	<ul style="list-style-type: none"> • Obligación de pago para personas físicas y morales que adquieran un automóvil nuevo.
Ley de Comercio Exterior	Regular y promover el comercio exterior y ajustar aranceles según las necesidades económicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Permite al Ejecutivo crear, aumentar o disminuir aranceles.
Ley Federal de Derechos	Cobrar contraprestaciones por servicios públicos y el uso de bienes de dominio público.	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuciones basadas en el costo total de los servicios o bienes aprovechados.
Código Fiscal de la Federación	Regular contribuciones a los gastos públicos y fortalecer la hacienda pública federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Clasificación de contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

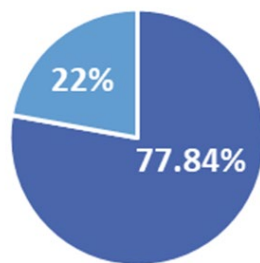
Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de leyes federales y estatales. Diputados.gob.mx (2024).

Esta teoría es reforzada por el argumento de que la centralización de recursos contribuye a generar esquemas de recurso discrecional, por ejemplo, González y Gómez (2020) consideran que en aquellos países en los que no existe una distribución de recursos bajo un esquema descentralizado, el recurso asignado a bienes públicos se otorga de forma poco transparente y a discreción (Weingast, 2013). Esto da como resultado que la asignación o provisión de recursos a la población se dé en función de un esquema de rendimiento electoral.

La distribución de los ingresos entre la federación y los estados enmarcados en el rubro de transferencias federales ha visibilizado la relación y conformación de la totalidad del ingreso en las entidades federativas. Sin embargo, existe un debate acerca de la equidad del sistema fiscal en su conjunto, ya que cuando se examina la relación entre los ingresos centralizados que posteriormente son transferidos a gobiernos subnacionales y la autonomía fiscal local de estos últimos, se argumenta que las transferencias federales, aunque necesarias en muchos casos, pueden crear una dependencia que inhibe el desarrollo de capacidades locales para la recaudación y generación de ingresos propios.

La gráfica 1 muestra dicha integración de recursos:

GRÁFICA 1. Composición de los ingresos en las entidades federativas al cierre de 2024



- Transferencias Federales (Aportaciones y Participaciones)
- Ingresos Propios

Fuente: Elaboración propia con datos de INDETEC, SHCP (2025).

La gráfica 1 muestra la conformación de recursos en las entidades federativas, y la predominancia de las transferencias federales en estos. Esta conformación de ingresos hacendarios encuentra su correlativo en los teóricos que describen al federalismo fiscal con una óptica de descentralización de recursos, como Barry R. Weingast, quien escribió (Weingast, 2007) acerca de la primera y la segunda etapa del federalismo fiscal.

En su estudio, el autor comenta que los gobiernos subnacionales deben enfrentarse a las consecuencias de sus decisiones, por ello, un modelo descentralizado les genera incentivos para impedir gastar más allá de sus medios, llevar a cabo intervenciones costosas en el mercado, proporcionar beneficios costosos a grupos de interés, subsidiar interminablemente a empresas en dificultades y participar en la corrupción.

Pese a lo anterior, hay que destacar que cuando hablamos de autonomía en el gasto existen excepciones a esta regla, tal es el caso de la normativa mexicana que rige a las entidades federativas en términos financieros y se desprende de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios (LDF). En dicha norma se define a los ingresos locales de la siguiente forma:

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, en singular o plural, se entenderá por:

xxi. Ingresos locales: aquellos percibidos por las Entidades Federativas y los Municipios por impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos, incluidos los recibidos por venta de bienes y prestación de servicios y los demás previstos en términos de las disposiciones aplicables [...]

Podemos decir que la conformación de los ingresos locales corresponde a la parte medular del esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas, sin embargo, cuando se trata de definir los recursos que no tienen destino específico de gasto se incluyen las denominadas “participaciones”, de las cuales, si bien corresponden a una transferencia federal, su naturaleza de gasto no se encuentra definida, por lo que las entidades federativas tienen la libertad de gastarlas de acuerdo con su planeación.

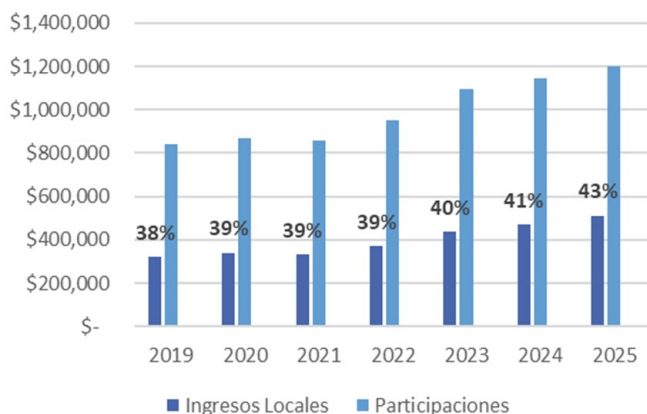
Lo anterior es relevante porque, cuando hablamos de descentralización fiscal, algunos autores coinciden en que no solo se trata de la parte financiera, sino también del ejercicio de sus capacidades institucionales.

De acuerdo con lo anterior, los autores Martínez-Vázquez, Lago-Peñas y Sacchi (2017) señalan que la descentralización se refiere a la transferencia de poderes de toma de decisiones a los gobiernos subnacionales y no solo debe ser vista como una transferencia financiera; en contraste con la desconcentración, que descentraliza las operaciones del Gobierno central sin transferir poderes decisionales.

Este proceso es multifacético, abarcando dimensiones políticas, administrativas y fiscales, que se implementan en diversos niveles de la estructura vertical de los gobiernos e interactúan entre sí. Dado que la descentralización ocurre si-

multáneamente con muchas otras fuerzas y procesos, resulta difícil aislar su efecto específico y determinar si la descentralización es una causa o también un efecto de las políticas y cambios institucionales en los que estamos interesados.

GRÁFICA 2. Ingresos locales y participaciones de las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con datos de INDETEC, SHCP (2025).

Acorde con las teorías en favor de la descentralización fiscal, podemos comentar que algunos expertos han abordado el tema desde la perspectiva de los ingresos en el ámbito municipal, por ejemplo, se ha comentado que el impuesto predial representa para muchas haciendas locales uno de los principales ingresos tributarios, distinto a una transferencia federal, y administrado en el ámbito municipal. Esta teoría desde el ámbito municipal es reforzada por Oates, Wallace E. en 1999, quien analizó al Gobierno de Estados Unidos y cómo este ha transitado hacia una descentralización fiscal, dotando de mayor autonomía a los estados del país, los cuales, a su vez, se han convertido en laboratorios de democracia donde se prueban nuevas políticas públicas, muchas de las cuales han sido exitosas por iniciar su proceso en el ámbito local.

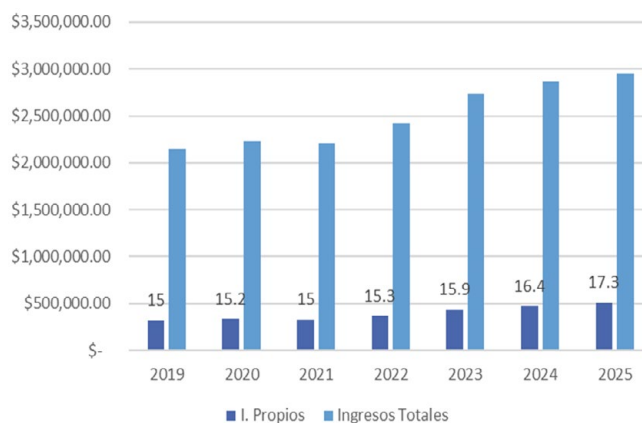
La descentralización, al implicar una transferencia de decisiones, también introduce una complejidad en la interacción entre ámbitos de gobierno. Las relaciones entre gobiernos locales y el Gobierno central no solo deben ser consideradas en términos de autonomía y control, sino también en cómo estas relaciones afectan la coordinación y la implementación de políticas públicas. Bird y Vaillancourt (1998) comentan que la descentralización puede mejorar la accesibilidad y la efectividad local, pero es difícil alinear los patrones de gasto con los del Gobierno central, especialmente en sociedades heterogéneas, eso quiere decir que no todos los gobiernos subnacionales tienen las mismas características o problemáticas que atender.

Resultados

Los conflictos entre los niveles de gobierno son inevitables, por ello, descentralizar más gastos que ingresos puede reducir los niveles de servicio y generar presión para obtener más recursos, mientras que descentralizar más ingresos que gastos puede provocar desequilibrios macroeconómicos. Es esencial que la descentralización aumente la rendición de cuentas y limite el endeudamiento subnacional para evitar gastos insostenibles.

La gráfica 3 expone el porcentaje de los ingresos locales, exceptuando las participaciones aunque se encuentren dentro del rubro de libre disposición. Aunque en gráficos anteriores se puede observar el equilibrio entre dichos ingresos, cuando se analiza de forma aislada observamos una tendencia estática en la generación de ingresos en las entidades federativas.

GRÁFICA 3. Ingresos propios e ingresos totales (unidad expresada en porcentaje %).



Fuente: Elaboración propia con datos de INDETEC, SHCP (2025).

Por otra parte, cuando analizamos las transferencias federales, las cuales se analizarán en el rubro de gasto federalizado, podemos señalar que cuando los gobiernos locales tienen la responsabilidad de gastar sin tener recursos fiscales equivalentes, tienden a enfrentar dificultades para cumplir con sus obligaciones, lo que puede llevar a una mayor demanda de transferencias o préstamos del Gobierno central. Esto puede causar un ciclo de dependencia que afecta la eficacia y la sostenibilidad del sistema de servicios locales.

Por otro lado, descentralizar más ingresos que gastos puede, efectivamente, provocar desequilibrios macroeconómicos. Si los gobiernos locales reciben más ingresos de los que pueden gastar eficientemente, pueden no contar con la capacidad administrativa necesaria para manejar adecuadamente esos recursos.

Lo anterior se refuerza con el “Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2024”, que muestra el recurso federal transferido a entidades fede-

rativas susceptible de aclaración, así como los conceptos principales que denotan un área de oportunidad en la práctica institucional.

TABLA 1. Gasto federalizado: monto por aclarar de acuerdo con los principales conceptos observados. Cuenta Pública 2024. Segunda Entrega (millones de pesos y porcentaje)

Concepto de la irregularidad	Monto por Aclarar	%
Falta de documentación justificativa o comprobación del gasto	2,694.7	58.5 %
Pago de remuneraciones indebidas al personal	847.8	18.4 %
Conceptos no autorizados por la dependencia normativa	183	4.0 %
Observaciones de Obra Pública o Adquisiciones	142.1	3.1 %
Recursos sin ser reintegrados a TESOFE	130.7	2.8 %
Pagos improcedentes en exceso	124.8	2.7 %
Penas convencionales no aplicadas	82.3	1.8 %
Pagos a trabajadores no identificados en centros de trabajo	52.7	1.1 %
Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias	27	0.6 %
Recursos ejercidos en conceptos que no cumplen objetivos de cada fondo o programa	14.4	0.3 %
Falta de amortización de los anticipos	2.7	0.1 %
Bienes adquiridos no localizados, que no operan o servicios no realizados	2.1	0.0 %
Otros	303.2	6.6 %
Total	4,607.5	100.0 %

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2025).

Por lo anterior, damos cuenta de que la gestión de recursos tiene su eficiencia cuando hablamos del equilibrio adecuado entre ingresos y gastos a escala subnacional que contribuye a elevar la calidad del gasto y a eliminar las posibles distorsiones económicas a escala local.

Conclusiones

Cuando se defiende la idea de descentralizar los recursos, usualmente se señala que la consecuencia inmediata de ello es la pérdida o limitación de la autonomía federal. En el caso de ciertos estados que han manifestado inconformidad con la disminución de recursos, estos han manifestado que han tenido que hacer ajustes drásticos o significativos en el presupuesto para compensar una caída en los ingresos. De

igual forma, las entidades federativas argumentan que el margen de maniobra para la implementación de política pública se dificulta y, por consiguiente, se advierte una merma en su crecimiento y desarrollo económico estatal.

Ante dicha situación, hay que señalar que varios estados han sido pacientes y han aceptado de forma natural una disminución en cualquier rubro de los ingresos que otorga la federación, y han optado por compensar esta caída con otras fuentes de ingresos, dependiendo del grado de dependencia de los recursos financieros y la capacidad de autogestión de estos.

La dependencia de transferencias federales puede reducir los incentivos para desarrollar mecanismos de recaudación propios y puede llevar a una menor presión para mejorar la eficiencia fiscal, pero, por otro lado, la centralización de recursos también representa una ventana de

oportunidad para que los estados desarrollen capacidades institucionales y se implementen estrategias para recaudar ingresos propios.

Por consiguiente, hay que señalar que la capacidad de los estados para generar sus propios recursos es un factor crucial para la autonomía fiscal y el desarrollo económico regional.⁸ En un sistema federal, la distribución y recaudación de ingresos no solo determina la capacidad de los gobiernos locales para financiar proyectos y servicios, sino que también refleja el equilibrio de poder entre los diferentes niveles de gobierno.

Incorporación de tecnologías de la información a la burocracia

La incorporación de herramientas digitales a la burocracia pretende eficientar los procesos en el interior de las organizaciones públicas, sin embargo, se debe reconocer que existen ciertas limitantes que inhiben su implementación.

Muy a menudo, la estructura corporativa en el interior de las organizaciones pugna por mantener los puestos de trabajo sin considerar un enfoque cualificado para el personal. Por ello, se advierte que el enfoque gerencial que busca incorporar distintos tipos de herramientas digitales dentro de la gestión pública termina convirtiéndose en un cuello de botella en muchas ocasiones, lo que representa un riesgo desde distintos enfoques.

Gestión de las administraciones tributarias

Para eficientar la administración tributaria es necesario el intercambio de conocimiento técnico y organizacional. Aunado a ello, subyace la importancia de incorporar la automatización y técnicas de información que se encuentren ligadas al desarrollo y exploración de capital humano intelectual.

Dicho fortalecimiento de capital humano debe realizarse como un proceso institucional donde la profesionalización del sector público se vuelva una actividad que constantemente sea susceptible a actualizaciones.⁹

⁸ Esta discusión se amplía en la literatura, como la de Alcantar López, Palos Sosa y Flores Ortega (2019), quienes comentan que “en México las atribuciones recaudatorias no pueden ser ejercidas en igualdad de condiciones dada la desigualdad que existe entre los municipios. Esto refleja una disparidad de oportunidades, imposibilitando en algunos casos el proceso de corresponsabilidad recaudatoria, lo que ha generado, a su vez, una dependencia de recursos desde el ámbito local hacia el federal y, por consiguiente, la disminución de estímulos para su gestión”.

⁹ Los autores Alcantar López, Flores Ortega y Daza Ramírez (2019) coinciden con el argumento de que el complemento a la norma que se establece con las relaciones intergubernamentales en los tres órdenes

Al transferir responsabilidades de gasto y recaudación a las entidades federativas y sus municipios, se puede mejorar la adaptación de políticas fiscales a las necesidades locales. Sin embargo, su éxito depende de cómo se manejen las brechas en la recaudación y el equilibrio entre ingresos y gastos. En ese orden de ideas, podemos mencionar que las capacidades institucionales de un estado para generar recursos propios dependen de un conjunto de factores, incluyendo la estructura administrativa, la calidad de la gestión fiscal y la existencia de mecanismos de recaudación eficientes, así como la incorporación de tecnologías y fiscalización digital.

Por lo anterior, queda de manifiesto que, de forma actual, en el caso de las entidades federativas, la transferencia de recursos financieros y el reclamo de la descentralización fiscal implica considerar la toma de decisiones en la planeación de los ingresos, así como las responsabilidades de gasto a través de la atención al fortalecimiento de capacidades institucionales dentro de los procesos junto con el perfil de la burocracia. Por otra parte, los ingresos auto-generados, o ingresos de libre disposición, deben ser implementados cuidando su diseño y aplicación, manteniendo un equilibrio. Una imposición excesiva puede generar descontento social, afectar la competitividad económica e inhibir la inversión, mientras que la falta de recaudación puede derivar en una dependencia excesiva de las transferencias federales o el endeudamiento.

Por otro lado, es necesario reconocer que una autonomía fiscal en el ámbito local es posible, sin embargo, en el proceso de descentralización existen riesgos que han sido advertidos en referencia a las capacidades institucionales, lo que puede traer como consecuencia que los ingresos se vean afectados si no se tiene la capacidad para controlar y gestionar la recaudación, mucho menos llevar a cabo esta tarea de forma eficiente.

Para abordar estas cuestiones, es esencial analizar cómo se distribuyen los ingresos entre la federación y los estados, y cómo esta distribución impacta en la capacidad de los gobiernos locales para cumplir con sus responsabilidades fiscales y de gasto.

Lo anterior pone de manifiesto que existen mecanismos de transferencias federales que han prevalecido desde hace más de 20 años pero que, a su vez, han sido susceptibles a múltiples modificaciones de acuerdo con las condiciones, políticas, económicas y sociales del territorio, y estos meca-

de gobierno también considera criterios político hacendarios: “Aunado al fundamento jurídico constitucional analizado, es necesario considerar los criterios político hacendarios del Municipio en México, los cuales validan los procesos administrativos y recaudatorios de las tesorerías y direcciones de finanzas, mediante la supervisión de los ingresos municipales”.

nismos, a su vez, han dado como resultado un sistema de gobernanza que es estructurado con presupuestos.

Por lo anterior, se advierte que el tema que compete al Sistema de Transferencias Federales no puede ser visto solo desde la perspectiva de asignación presupuestal, y mucho menos se puede tomar como referencia el argumento de lo que genera una entidad federativa contra lo que recibe para decidir o imponer una agenda local donde se busque la ruptura de un pacto federal.

Dicho lo anterior, el pacto federal tiene una composición más compleja que involucra el poder público, así como la asignación de recursos que articulan responsabilidades en los tres órdenes de gobierno, y la forma en que existe un incentivo para el cumplimiento de las funciones gubernamentales desempeña un rol significativo, ya que este define cuáles son los incentivos para el cumplimiento de funciones públicas esenciales.

El modelo vigente de transferencias federales ha generado condiciones de dependencia de recursos financieros de las entidades federativas hacia la federación, esta situación ha dejado de manifiesto las limitantes en la autonomía presupuestal, así como en sus capacidades tributarias.

Estas limitantes presupuestales han tratado de ser explicadas por cuestiones técnicas, enfocándose en las fórmulas de distribución de las transferencias federales, sin embargo, dadas las condiciones políticas, económicas y sociales de los territorios, queda de manifiesto que el debate no debe remitirse únicamente a una cuestión técnica, sino que deben explorarse mecanismos de acuerdo con criterios de desempeño de las entidades federativas, lo que sin duda refuerza la teoría de que la descentralización real no representa un riesgo para la estabilidad económica en el ámbito local, sino que fortalece la autonomía presupuestal de los estados.

Referencias

- Alcantar López, C. O. (2021). Recaudación, participaciones federales e inversión en infraestructura: ¿Determinantes del comportamiento de deuda pública en municipios mexicanos? *Revista Venezolana de Gerencia*, (Número Especial 6), 627-643. Universidad del Zulia. Extraído de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8890607>
- Alcantar López, C. O., Flores Ortega, G., y Daza Ramírez, L. E. (2019). Análisis de los programas innovadores para el pago del predial como medio de gestión y financiamiento municipal. Caso Zapopan, Jalisco, México 2015-2018. *Cimexus*, 14(2), 87-107. Cimexus en Dialnet. Extraído de: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=odBRB58AAAAJ&citation_for_view=odBRB58AAAAJ:lJCSPb-OGe4C
- Alcantar López, C. O., Palos Sosa, M. E., y Flores Ortega, G. (2019). Propuesta de política pública transversal para el cumplimiento de la corresponsabilidad recaudatoria. *Retos de la Dirección*, 13(1). Scielo Cuba PDF. Extraído de: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=odBRB58AAAAJ&citation_for_view=odBRB58AAAAJ:u5HHmVD_uO8C
- Andrade, M. (2018). *La reforma en materia de disciplina financiera de entidades federativas y los municipios*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica. Extraído de: <https://doi.org/10.60583/gypp.v32i2.8122>
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (s/f). Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2024. Extraído de: https://www.asf.gob.mx/uploads/6991_AEGF/SEPARATA_AEGF.pdf
- Bird, R. M., y Vaillancourt, F. (1998). Fiscal decentralization in developing countries: an overview. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, 1, 1-48. Extraído de: <https://www.files.ethz.ch/isn/45958/2.pdf>
- Cázares, Ortiz y Cernas (2015). Los claroscuros de transferencias intergubernamentales y la eficiencia relativa: caso estado de Jalisco, México. *Economía Informa*, 393, 35-61, ISSN 0185-0849. Extraído de: <https://doi.org/10.1016/j.ecin.2015.08.004>. Extraído de: https://www.researchgate.net/publication/360808343_Federal_Transfers_and_Local_Government_Efficiency/citations
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, 5 de febrero). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación; última reforma publicada DOF 15-04-2025. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Esparza Tavarez, H. O. (2025). La rendición de cuentas en el caso fiscalizado de SEGALMEX: Accountability in the audited SEGALMEX case. *Diagnóstico Fácil Empresarial Finanzas Auditoría Contabilidad Impuestos Legal*, (24), 20-29. <https://doi.org/10.32870/dfe.vi24.170>
- Esparza Tavarez, H. O., Martínez Robles, E., y Trujillo Rivera, O. A. (2025). El paradigma del impuesto a la herencia desde el principio tributario constitucional de proporcionalidad y de no confiscatoriedad, un acercamiento a la iniciativa en México. *Perspectivas*, 17(1). <https://doi.org/10.57173/rp.v17n1a11>
- García Morales, M. I. (2024). Federalismo y disciplina financiera de los gobiernos estatales en México. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 36(103), 175-193. Extraído de: <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumen>

- tos/2023103-08
- González Ramírez, y Gómez Galarza (2020). Federalismo fiscal y las asignaciones de transferencias en San Luis Potosí, México. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, Nueva Época, 15(3), 395-413. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. DOI: <https://doi.org/10.21919/remef.v15i3.465> Extraído de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-53462020000300395
- Hernández Coss y León, I. J., Medina Delgado, D. A., y Michel Uribe, H. A. (2024). Presupuestos basados en derechos humanos y la efectividad de las políticas sociales en México: Effectiveness of Social Policies in Mexico. *Diagnóstico Fácil Empresarial Finanzas Auditoría Contabilidad Impuestos Legal*, (22), 33-45. <https://doi.org/10.32870/dfe.vi22.158>
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) (s/f). Publicaciones INDETEC – bases de datos. Recuperado el 18 de noviembre de 2025, de: https://datos.gob.mx/dataset/publicaciones_indetec
- Ley de Coordinación Fiscal (s/f). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Texto vigente. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. Última reforma publicada DOF 03-01-2024. Extraído de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2016, 27 de abril). Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016; última reforma publicada DOF 10-05-2022. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>
- Maldonado Copello, A., y Moreno Ospina, C. (1995). Transferencias y esfuerzo fiscal municipal. *Nómadas* (Col), (3) Extraído de: <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105118914004.pdf>
- Martínez-Vázquez, J., Lago-Peñas, S., y Sacchi, A. (2017). The impact of fiscal decentralization: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(4), 1095-1129.
- Moreno-Brid, J. C., Hernández, H., y Salat, I. (2019). El desarrollo estabilizador y el PRI. En M. Sánchez-Talanquer (Ed.), *Las caras de Jano: 90 años del Partido Revolucionario Institucional* (pp. 72-79). Extraído de: https://www.researchgate.net/profile/Mariano-Sanchez-Talanquer/publication/341826339_Las_caras_de_Jano_90_anos_del_Partido_Revolucionario_Institucional/links/5ed6420045851529452821a3/
- Las-caras-de-Jano-90-anos-del-Partido-Revolucionario-Institucional.pdf#page=72
- Moya, M. A. (2005). La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos. *Problemas del Desarrollo*, 36(141), 205-212. <http://www.jstor.org/stable/43838352>
- Navarro Bravo, R. (2025). Mexican fiscal federalism and federal contributions to Jalisco. *Revista de Derecho Fiscal*, (28), enero-junio, 49-65. Centro de Estudios Fiscales. Disponible en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/28472>
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. <http://www.jstor.org/stable/2564874>
- (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 61(2), 313-334. Extraído de base de datos EBSCO: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ecn&AN=0993752&site=ehost-live>
- Rodríguez Pueblita, José Carlos (2017). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales entre los estados en México. Documento para Discusión: Instituciones para el Desarrollo División de Gestión Fiscal y Municipal, IDB-DP-495. Extraído de: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F4C906EAF392534E0525824200762E00/\\$FILE/17.Transferencias-intergubernamentales-disparidades-fiscales-entre-los-estados-en-M%C3%A9xico.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F4C906EAF392534E0525824200762E00/$FILE/17.Transferencias-intergubernamentales-disparidades-fiscales-entre-los-estados-en-M%C3%A9xico.pdf)
- Ruiz Medina, M. I., Borboa Quintero, M. d. S., y Rodríguez Valdez, J. C. (2013). El enfoque mixto de investigación en los estudios fiscales. *Tlatemoani: Revista Académica de Investigación*, (13), 1-25. ISSN 1989-9300. <https://www.eumed.net/rev/tlatemoani/13/estudios-fiscales.pdf>
- Sobarzo, H. (2006). Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México: Un sistema fiscal representativo. *El Trimestre Económico*, 73(292(4)), 809-861. <http://www.jstor.org/stable/20868353>
- Weingast, Barry R. (2007). Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic. *Europe Tax Journal*, 1, 74-83.
- (2008). Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic. En *Governance and Economic Development*, 66 pp. Stanford University, Department of Political Science. Extraído de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153440#references-widget



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS