

Hacia un federalismo fiscal auténtico en México: la redistribución del poder tributario a las entidades federativas

Martín Gallardo García 
Alma Isela Cardoza Pacheco 

Recibido: 9 abril 2025 / Aceptado: 12 junio 2025 / Publicado: 8 agosto 2025
Sección: Artículos

Resumen. El presente trabajo analiza el federalismo fiscal en México, proponiendo una redistribución auténtica del poder tributario hacia las entidades federativas. Se inicia con una introducción y una observación situacional del sistema actual, luego, se tratan los principios fundamentales del federalismo fiscal –autonomía, equidad y corresponsabilidad–, destacando su importancia para el equilibrio entre niveles de gobierno. Se estudia el desarrollo histórico del federalismo fiscal en México desde la Independencia hasta la actualidad, identificando momentos clave como la Constitución de 1857, el Porfiriato, la Revolución mexicana y la centralización fiscal en los siglos XX y XXI. Especial atención se dedica a la Ley de Coordinación Fiscal, analizando su origen, funciones, componentes, y su impacto en la distribución de recursos entre Federación, estados y municipios. También se exponen las principales críticas al sistema vigente, como la insuficiencia, ineficiencia y desigualdad en la asignación de recursos. Finalmente, se realiza una comparación internacional con los modelos de Estados Unidos, Canadá, Alemania, Australia y Suiza, para identificar buenas prácticas y propuestas de mejora aplicables al contexto mexicano.

Palabras clave: Federalismo fiscal, autonomía tributaria, coordinación fiscal, distribución de recursos y centralización.

Abstract. This work analyzes fiscal federalism in Mexico, proposing an authentic redistribution of taxing power to the federative entities. It begins with an introduction and a situational overview of the current system. Based on a referential framework, it addresses the fundamental principles of fiscal

federalism –autonomy, equity, and co-responsibility– highlighting their importance for maintaining balance among levels of government. The historical development of fiscal federalism in Mexico is studied from Independence to the present day, identifying key moments such as the 1857 Constitution, the Porfiriato, the Mexican Revolution, and fiscal centralization during the 20th and 21st centuries; special attention is given to the Fiscal Coordination Law, analyzing its origin, functions, components, and its impact on the distribution of resources between the Federation, states, and municipalities. Major criticisms of the current system are also presented, such as the insufficiency, inefficiency, and inequality in resource allocation. Finally, an international comparison is made with the models of the United States, Canada, Germany, Australia, and Switzerland, to identify best practices and propose improvements applicable to the Mexican context.

Keywords: Fiscal federalism, Tax autonomy, Fiscal coordination, Resource distribution, Centralization.

1. Introducción

El federalismo fiscal es uno de los pilares fundamentales para garantizar la autonomía de las entidades federativas en los países con sistemas federales. En México, sin embargo, el modelo actual se caracteriza por una alta centralización de los ingresos tributarios en el gobierno federal, lo cual ha generado profundas inequidades entre las regiones y una marcada dependencia de las entidades federativas respecto a las participaciones federales. Según la *Ley de Coordinación Fiscal* (LCF), las entidades federativas reciben únicamente el 20% de los ingresos tributarios recaudados a nivel nacional, una cifra insuficiente para cubrir las crecientes necesidades locales y regionales. Esta situación ha dado lugar a un descontento generalizado, especialmente entre los estados con mayores aportaciones económicas, quienes argumentan que el modelo actual no refleja de manera equitativa su contribución al erario nacional.

A diferencia de México, los países con un federalismo fiscal auténtico, como Canadá, Alemania y Estados Unidos, delegan una mayor parte de las facultades tributarias a los gobiernos locales. Esto les permite recaudar ingresos propios y destinar una proporción acordada para financiar las funciones del gobierno central. En estos sistemas, las transferencias federales son limitadas y específicas, lo que fomenta la responsabilidad fiscal y la equidad en la distribución de recursos.

Este trabajo propone una reestructuración del federalismo fiscal mexicano, trasladando a las entidades federativas las facultades tributarias necesarias para recaudar directamente los principales impuestos. El objetivo es construir un modelo en el que los estados sean responsables de sus ingresos y contribuyan, de forma proporcional y justa, al sostenimiento del gobierno federal. Esta propuesta busca sentar las bases para un sistema más equitativo, eficiente y descentralizado, que impulse el desarrollo económico regional y fortalezca la autonomía financiera de estados y municipios.

A lo largo del documento se analizará el contexto histórico y actual del federalismo fiscal en México, los problemas derivados del centralismo fiscal y las alternativas de diseño institucional basadas en experiencias internacionales exitosas. Finalmente, se delineará un esquema de reforma que permita transitar hacia un sistema fiscal más justo, sostenible y adaptado a las necesidades locales.

2. Observación situacional

El modelo fiscal actual en México está profundamente centralizado, lo que ha generado un desequilibrio significativo entre la capacidad recaudatoria del gobierno federal y la limitada autonomía fiscal de las entidades federativas. De acuerdo con la *Ley de Coordinación Fiscal* (LCF), el gobierno central concentra la mayoría de los ingresos tributarios y distribuye a los estados únicamente el 20 %¹ de estos recursos mediante un esquema de participaciones y aportaciones federales. Este sistema, diseñado para garantizar la suficiencia financiera en los niveles subnacionales, ha mostrado ser insuficiente para atender las necesidades crecientes de las entidades federativas.

Uno de los principales problemas derivados de este modelo es la falta de correspondencia entre los recursos que cada estado aporta y los recursos que recibe. Entidades como Nuevo León, Jalisco y la Ciudad de México, que contribuyen significativamente al Producto Interno Bruto (PIB) nacional y a la recaudación fiscal, perciben que sus aportaciones no se reflejan equitativamente en el presupuesto que reciben. Esto ha generado tensiones entre los gobiernos estatales y la Federación, especialmente en los estados económicamente más desarrollados. Por otro lado, entidades con menor capacidad recaudatoria dependen en gran medida de las transferencias federales, perpetuando un modelo de dependencia financiera.

¹ Ley de Coordinación Fiscal <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (fecha de consulta: 25/11/2024).

Además de la desigualdad en la distribución de recursos, este sistema limita la autonomía de los estados para diseñar e implementar políticas públicas adaptadas a sus contextos locales. Al depender de recursos federales, los gobiernos estatales enfrentan restricciones para establecer prioridades de gasto y responder a problemáticas específicas de sus regiones, lo que dificulta el desarrollo económico y social equilibrado en el país.

En contraste, en los países con un federalismo fiscal auténtico, como Canadá, Alemania o Estados Unidos, los gobiernos subnacionales disponen de amplias facultades tributarias, lo que les permite generar ingresos propios y administrar sus presupuestos de manera autónoma. Estos sistemas están diseñados para equilibrar la equidad fiscal con la autonomía regional, permitiendo que los niveles locales financien la mayoría de sus gastos y contribuyan al sostenimiento del gobierno federal de forma proporcional y negociada.

En México, la centralización de los recursos no solo afecta la equidad y eficiencia fiscal, sino que también debilita los principios básicos del federalismo. La falta de incentivos para que los estados fortalezcan su capacidad recaudatoria y la dependencia excesiva de los recursos federales perpetúan un círculo vicioso que limita el desarrollo integral del país.

Por estas razones, resulta imprescindible reformar el actual modelo de federalismo fiscal para devolver a las entidades federativas la facultad de recaudar y administrar los principales impuestos generados en sus territorios. Esta reforma permitiría que los estados se conviertan en motores de su propio desarrollo y contribuyan al financiamiento del gobierno federal de manera proporcional y equitativa, estableciendo las bases para un modelo fiscal más justo, eficiente y sostenible.

3. Hipótesis

La centralización fiscal en México, basada en el modelo actual de la *Ley de Coordinación Fiscal*, limita la autonomía financiera de las entidades federativas y genera inequidades en la distribución de recursos, lo que obstaculiza su capacidad para satisfacer las necesidades locales. Si las entidades federativas asumieran la facultad de recaudar y administrar los principales impuestos, y se estableciera un mecanismo proporcional y equitativo de contribución al gobierno federal, entonces se fortalecería la autonomía fiscal de los estados, se reducirían las desigualdades regionales y se fomentaría un desarrollo económico más equilibrado en el país.

4. Objetivo

Proponer una reestructuración del modelo de federalismo fiscal en México, basada en la descentralización, que otorgue a las entidades federativas la facultad exclusiva de recaudar y administrar los principales impuestos derivados de actividades comerciales, industriales, de servicios y del aprovechamiento de recursos naturales. Esta reestructuración busca fortalecer la autonomía financiera local, eliminar la dependencia de las transferencias federales y promover un desarrollo económico regional más justo, equilibrado y sostenible. Bajo este esquema, las entidades federativas contribuirán de manera proporcional y equitativa al financiamiento de los gastos del gobierno federal.

5. Marco referencial

El federalismo fiscal es un sistema mediante el cual los integrantes de una federación establecen, de manera consensuada, la distribución de las facultades tributarias entre los distintos niveles de gobierno. Este mecanismo determina qué impuestos y contribuciones son competencia del gobierno federal, cuáles corresponden a las entidades federativas y cuáles a los municipios. La asignación de estas responsabilidades se realiza generalmente a través de acuerdos o convenios de colaboración fiscal, los cuales buscan garantizar una administración eficiente de los recursos públicos, promover la autonomía financiera de cada nivel de gobierno y fomentar la corresponsabilidad en el cumplimiento de las funciones estatales.

De acuerdo con Musgrave² el federalismo fiscal es un sistema en el que las diferentes esferas de gobierno (federal, estatal y municipal) tienen asignadas competencias y responsabilidades tanto en la recaudación de ingresos como en el gasto público, de manera que se promueve una mayor eficiencia y equidad en la asignación de recursos.

Desde el punto de vista de la perspectiva de autonomía financiera Oates³ refiere que el federalismo fiscal consiste en la capacidad de los gobiernos subnacionales para generar ingresos propios y utilizarlos en beneficio

2 Musgrave, Richard Abel, *The Theory of Public Finance, a study in public economy*, USA, McGrawHill, 1959, p. 214 <https://www.jstor.org/stable/1054956> (fecha de consulta: 26/11/2024).

3 Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, USA, Trent University Library, 1972, p. 149. <https://archive.org/details/fiscalfederalism0000oate/page/n7/mode/2up> (fecha de consulta: 25/11/2024).

de sus comunidades, dentro de un marco regulatorio que fomente la coordinación y la solidaridad entre niveles de gobierno.”

Para Shah,⁴ el federalismo fiscal no solo implica descentralizar el gasto público, sino también las facultades de recaudación, estableciendo un sistema en el que cada nivel de gobierno sea responsable de financiar la mayor parte de sus funciones.

Bird y Vaillancourt⁵ refieren que el marco legal e institucional debe establecer la relación entre los niveles de gobierno respecto a la obtención y el uso de recursos públicos, diseñado para fomentar el equilibrio financiero y la autonomía de las entidades subnacionales. Boadway y Watts⁶ sostienen que: “El federalismo fiscal auténtico se basa en la descentralización fiscal, donde los gobiernos locales poseen la mayoría de las competencias tributarias, transfiriendo solo los recursos indispensables al gobierno central para funciones estratégicas”.

5.1. Principios fundamentales del federalismo fiscal

Analizar los principios del federalismo fiscal es esencial para comprender cómo los sistemas federales pueden lograr un equilibrio adecuado entre la autonomía de los niveles subnacionales de gobierno, la equidad en la distribución de recursos y la corresponsabilidad en la gestión de los ingresos y gastos públicos. Esta evaluación permite identificar las fortalezas y debilidades del modelo fiscal de un país, en este caso México, y cómo estos principios impactan directamente en el desarrollo económico, la cohesión social y la gobernanza democrática.

Su estudio es fundamental para consolidar un federalismo fiscal que promueva tanto la eficiencia en la gestión de los recursos como la justicia en su distribución, adaptándose a las particularidades de un país tan diverso como México.

4 Anwar, Shah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, USA, The World Bank, 1994, p. 248.

5 Bird, Richard M., y Vaillancourt, Francois, *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, USA, Cambridge University Press, 1998, p. 348 https://assets.cambridge.org/97805216/41432/frontmatter/9780521641432_frontmatter.pdf (fecha de consulta: 26/11/2024). (1998).

6 Boadway, R., y Watts, R. L., *Fiscal Federalism in Canada, the USA, and Germany*, USA, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 2004, p. 14 https://www.queensu.ca/iigr/sites/iirwww/files/uploaded_files/wattsboadway.pdf (fecha de consulta: 26/11/2024).

5.1.1. *Autonomía.* El principio de autonomía en el federalismo fiscal implica que cada nivel de gobierno debe contar con la capacidad de recaudar ingresos propios y decidir su asignación de manera independiente. Esto permite que los gobiernos subnacionales, como los estados y municipios, ejerzan control sobre sus finanzas y diseñen políticas públicas adaptadas a sus necesidades locales.

En el contexto mexicano, la autonomía financiera enfrenta retos significativos debido a la alta dependencia de las transferencias federales. Un modelo fiscal auténtico fomentaría que los estados y municipios generen sus propios ingresos mediante impuestos específicos, como el impuesto sobre la renta local o el IVA, promoviendo así la autosuficiencia y reduciendo su subordinación al gobierno federal. La autonomía fiscal no solo fortalece la capacidad de los gobiernos locales para atender a sus ciudadanos, sino que también fomenta la innovación en políticas públicas y la rendición de cuentas al elector local.

5.1.2. *Equidad.* El principio de equidad busca garantizar que todos los niveles de gobierno dispongan de los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades, independientemente de las disparidades económicas entre regiones. Esto implica diseñar mecanismos de redistribución fiscal que compensen las diferencias en la capacidad recaudatoria de los estados o municipios.

En sistemas de federalismo fiscal auténtico, como en Canadá o Alemania, se implementan esquemas de igualación fiscal que transfieren recursos a regiones con menor desarrollo o menor capacidad de recaudación. En México, esto podría traducirse en un rediseño del sistema de participaciones y aportaciones, asegurando que las entidades más rezagadas puedan financiar servicios básicos como educación, salud e infraestructura sin comprometer la equidad entre contribuyentes. El objetivo de este principio es minimizar las desigualdades entre regiones y fomentar un desarrollo equilibrado en todo el territorio nacional.

5.1.3. *Corresponsabilidad.* Establece que todos los niveles de gobierno deben participar en la generación de ingresos y en el financiamiento de los servicios públicos. Este principio fomenta la cooperación entre la Federación, los estados y los municipios, al tiempo que incentiva una gestión fiscal eficiente y responsable.

Bajo este principio, cada nivel de gobierno asume su cuota de responsabilidad tanto en la recaudación como en el gasto. Esto implica que los estados no solo deben depender de los ingresos que reciben de la Federación, sino también esforzarse por aumentar su base tributaria y reducir la evasión fiscal. En un modelo fiscal auténtico, la corresponsabilidad se traduce en reglas claras sobre la proporción de ingresos que cada nivel de gobierno debe destinar al financiamiento de servicios compartidos, como la seguridad, el transporte y el medio ambiente.

En México, fortalecer la corresponsabilidad requeriría mejorar los sistemas de recaudación estatales y municipales, así como establecer un marco de rendición de cuentas para asegurar que los recursos se utilicen de manera eficiente. Esto fomentaría una colaboración más armónica entre los diferentes niveles de gobierno y reduciría tensiones por la distribución de recursos.

5.2. Contexto del federalismo fiscal en México

La centralización fiscal en México tiene sus raíces en los procesos históricos que moldearon la estructura política, económica y social del país. Desde la independencia hasta la actualidad, el país ha transitado por diversos modelos de distribución de facultades tributarias, predominando una tendencia hacia la concentración de recursos en el gobierno federal.

Una vez independizado de la Corona española, México experimentó un constante vaivén de sistemas políticos, marcados por la búsqueda de estabilidad y un modelo de gobierno adecuado para el nuevo país. A continuación se destacan los hitos históricos más relevantes que explican este proceso.

5.2.1. *De la Independencia hasta la Constitución de 1857 (1821-1857)*. Tras la independencia, México adoptó un modelo federalista basado en la Constitución de 1824, Artículo 4º “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”⁷ que otorgaba a los estados amplias facultades tributarias. Durante esta etapa, cada estado recaudaba impuestos y financiaba sus propios servicios públicos, mientras que el gobierno central dependía de contribuciones voluntarias de las entidades federativas y de ingresos limitados como derechos de aduana. Sin embargo, la debilidad institucional y los conflictos internos, como la Guerra de Reforma y las tensiones entre federalistas y centralistas, obstaculizaron la

⁷ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf (fecha de consulta: 29/11/2024).

consolidación de este modelo. La incapacidad de recaudar suficientes ingresos para sostener las funciones del gobierno central marcó el inicio de una tendencia hacia la centralización fiscal.

5.2.2. *El Porfiriato (1876-1911)*. Durante el régimen de Porfirio Díaz,⁸ la centralización fiscal se profundizó como parte de un proyecto para fortalecer al Estado. El gobierno federal asumió el control de importantes fuentes de ingresos, como los impuestos al comercio exterior y los derechos sobre recursos naturales, dejando a los estados con competencias fiscales limitadas. A cambio de su lealtad, los gobiernos estatales dependían de transferencias discrecionales del gobierno central. Este sistema reforzó el poder del Ejecutivo federal, pero debilitó la autonomía fiscal de los estados.

5.2.3. *Revolución mexicana y el pacto fiscal postrevolucionario (1910-1940)*. La Revolución mexicana trajo consigo una reorganización política y fiscal. La Constitución de 1917 estableció un sistema fiscal más centralizado, donde el gobierno federal se reservaba las facultades sobre impuestos clave como los ingresos petroleros, el comercio exterior y el impuesto sobre la renta. La política fiscal postrevolucionaria buscaba garantizar el financiamiento de programas sociales y de infraestructura a través de una concentración de recursos en la Federación. Este modelo se consolidó con la creación de instituciones como Pemex en 1938, que generaron ingresos significativos para el gobierno central, pero limitaron aún más las fuentes de ingreso de los estados.

5.2.4. *Centralización fiscal en el México moderno (1940-1980)*. Durante el periodo de industrialización y desarrollo estabilizador, la centralización fiscal se consolidó como un pilar del modelo económico. La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 formalizó este esquema, transfiriendo las principales facultades recaudatorias al gobierno federal, mientras que los estados y municipios recibieron participaciones y aportaciones como compensación. Este modelo tenía como objetivo garantizar la estabilidad macroeconómica y promover el desarrollo nacional, pero también perpetuó la dependencia financiera de los estados respecto a la Federación. Las disparidades económicas regionales se ampliaron, ya que los estados más ricos contribuían más al erario

⁸ José de la Cruz Porfirio Díaz Mori, político, militar y dictador que se desempeñó como presidente de México en varias ocasiones desde el 28 de noviembre de 1876 hasta el 25 de mayo de 1911.

nacional, pero no siempre recibían recursos proporcionales a su aportación.

5.2.5. *Centralización fiscal en el contexto actual (1980-presente)*. A pesar de algunos intentos por descentralizar funciones y fortalecer la autonomía estatal, como las reformas educativas y de salud en la década de 1990, el esquema centralista sigue predominando. Hoy en día, el gobierno federal concentra cerca del 80 % de los ingresos tributarios, mientras que los estados y municipios dependen en gran medida de las participaciones y aportaciones federales. Este modelo ha sido objeto de críticas, especialmente por parte de estados con alta capacidad recaudatoria, como Nuevo León y Jalisco, que argumentan que el sistema no es equitativo ni eficiente. Por otro lado, los estados con menor capacidad económica dependen casi exclusivamente de los recursos federales, perpetuando un círculo de dependencia que limita el desarrollo regional.

La centralización fiscal en México ha sido el resultado de procesos históricos, políticos y económicos que buscaron fortalecer al gobierno central en un contexto de conflictos internos, crisis económicas y desigualdades regionales. Sin embargo, este modelo ha generado tensiones entre los niveles de gobierno y ha limitado la autonomía financiera de las entidades federativas. Entender esta evolución es fundamental para diseñar un sistema fiscal más justo y eficiente que responda a las necesidades del México contemporáneo.

5.3. *Función de la Ley de Coordinación Fiscal y su impacto en la distribución de recursos*

La *Ley de Coordinación Fiscal* (LCF), promulgada en 1980, es una de las piezas clave del federalismo fiscal mexicano. Su objetivo principal es regular la distribución de los ingresos fiscales entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, a través de un sistema de participaciones y aportaciones. A pesar de haber sido diseñada para promover la equidad y garantizar recursos suficientes para todos los niveles de gobierno, la LCF ha generado efectos mixtos, incluyendo tensiones entre la Federación y las entidades federativas debido a la inequidad en la distribución de los recursos.

5.3.1. *Objetivo y principales funciones*. El artículo 1º de la *Ley de Coordinación Fiscal* (LCF)⁹ establece el propósito y las principales funciones de este marco

⁹ Art. 1. Ley de Coordinación Fiscal <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf> (fecha de consulta: 29/11/2024).

normativo, cuyo objetivo es coordinar el sistema fiscal entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Esta coordinación busca garantizar una distribución equitativa de los ingresos federales mediante la determinación de la participación que corresponde a cada nivel de gobierno en dichos recursos. Además, la LCF fija las reglas para la colaboración administrativa entre las distintas autoridades fiscales, promoviendo la eficiencia y evitando duplicidades en la recaudación. Asimismo, la ley prevé la creación de organismos encargados de supervisar la coordinación fiscal, estableciendo las bases para su organización y funcionamiento. De esta manera, el artículo define un esquema que no solo busca garantizar la suficiencia financiera de los gobiernos subnacionales, sino también promover la cooperación y responsabilidad en la gestión de los recursos públicos.

Entre las funciones principales de la LCF se encuentran las siguientes:

- a. *Coordinación tributaria*: La LCF busca evitar la doble imposición fiscal entre los niveles de gobierno mediante un esquema en el que el gobierno federal recauda la mayoría de los impuestos principales, como el IVA, el ISR y los IEPS. A cambio, redistribuye parte de estos ingresos a las entidades federativas y municipios a través de mecanismos establecidos.
- b. *Redistribución de recursos*: A través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), la LCF establece fórmulas para distribuir participaciones y aportaciones federales entre las entidades federativas y los municipios. Estos recursos tienen la finalidad de cubrir necesidades básicas de servicios públicos y fomentar el desarrollo económico regional.
- c. *Fortalecimiento de la equidad regional*: Uno de los objetivos fundamentales de la LCF es corregir las disparidades económicas entre estados ricos y pobres mediante la redistribución de ingresos, permitiendo que los estados con menor capacidad recaudatoria puedan financiar sus funciones.
- d. *Fomento de la armonización fiscal*: La LCF establece lineamientos y criterios para armonizar las políticas fiscales entre niveles de gobierno, promoviendo una mayor eficiencia en la recaudación y evitando distorsiones en el sistema tributario nacional.

5.3.2. Componentes de la Ley de Coordinación Fiscal

- a. *Fondo General de Participaciones (FGP)*: Representa el principal mecanismo de redistribución fiscal y se financia con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP). Este fondo se distribuye entre las entidades federativas con base en una fórmula que considera factores como el PIB estatal, la población y el esfuerzo recaudatorio local.
- b. *Aportaciones federales*: Estos recursos están etiquetados para fines específicos, como educación, salud y seguridad. Se canalizan a través de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF), que incluyen el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- c. *Convenios de coordinación fiscal*: Los estados que se adhieren al SNCF renuncian a ciertas facultades tributarias, como la recaudación del IVA y el ISR, a cambio de recibir participaciones y aportaciones federales.

5.3.3. Impacto de la Ley de Coordinación Fiscal en la distribución de recursos

- a. *Concentración de ingresos en la federación*: La LCF consolidó un modelo en el que el gobierno federal concentra alrededor del 80% de los ingresos fiscales nacionales, mientras que los estados y municipios reciben recursos mediante transferencias. Esto ha limitado la capacidad de los gobiernos subnacionales para recaudar ingresos propios, fomentando su dependencia del gobierno federal.
- b. *Dependencia financiera de los estados*: Para muchos estados, especialmente los menos desarrollados, las participaciones y aportaciones federales representan la mayor parte de su presupuesto. Esto ha generado una falta de autonomía financiera, ya que estos recursos están sujetos a las reglas y criterios establecidos por la Federación.
- c. *Inequidades en la distribución*: A pesar de los esfuerzos por lograr equidad, la fórmula de distribución del FGP ha sido objeto de críticas, ya que no siempre refleja de manera proporcional las aportaciones de los estados al erario nacional. Estados como Nuevo León, Jalisco y la Ciudad de México, que generan altos ingresos fiscales, han argumentado que reciben menos recursos de los que aportan, mientras que estados con menor capacidad recaudatoria dependen en gran medida de las transferencias.
- d. *Eficiencia en la prestación de servicios*: Las aportaciones federales,

aunque etiquetadas para fines específicos, no siempre se traducen en mejoras en la calidad de los servicios públicos debido a problemas de administración, opacidad y falta de rendición de cuentas a nivel local.

- e. *Desincentivo al esfuerzo recaudatorio*: La LCF, al garantizar transferencias federales, ha desincentivado a algunos estados y municipios a mejorar sus sistemas de recaudación local. Esto perpetúa la baja recaudación propia y refuerza la dependencia del sistema de transferencias.

5.3.4. *Desafíos actuales del modelo de la Ley de Coordinación Fiscal*

- a. *Falta de transparencia y rendición de cuentas*: Aunque la LCF establece reglas para la distribución de recursos, no siempre existe claridad en el uso final de los mismos, especialmente en los estados y municipios, lo que genera suspicacias sobre su administración.
- b. *Tensiones entre la Federación y los estados*: La percepción de inequidad en el modelo de distribución ha generado conflictos entre los estados con mayor capacidad económica y aquellos que dependen en mayor medida de las transferencias. Esto ha llevado a demandas de reforma para redistribuir los recursos de manera más justa.
- c. *Desigualdad regional*: El sistema actual no ha logrado reducir de manera significativa las brechas económicas entre regiones. Los estados más rezagados continúan enfrentando problemas estructurales que limitan su capacidad de desarrollo, incluso con las transferencias federales.
- d. *Rigidez en las aportaciones etiquetadas*: Los fondos etiquetados para programas específicos limitan la capacidad de los estados y municipios para ajustar su presupuesto según las necesidades locales, reduciendo la flexibilidad en la toma de decisiones.

La *Ley de Coordinación Fiscal* ha sido crucial para estructurar la relación fiscal entre los niveles de gobierno en México, pero su impacto en la distribución de recursos presenta importantes desafíos. Aunque busca garantizar la equidad y suficiencia financiera, el sistema actual perpetúa una alta concentración de ingresos en la Federación y genera dependencia de los estados y municipios. Para mejorar su funcionamiento, sería necesario rediseñar las fórmulas de distribución, fortalecer los incentivos para el esfuerzo recaudatorio local y fomentar la transparencia en el uso de los recursos transferidos. Estos cambios son esenciales para avanzar hacia un federalismo fiscal

más equilibrado y eficiente que responda a las necesidades de un país tan diverso como México.

5.4. *Críticas frecuentes a la Ley de Coordinación Fiscal.*

El modelo de federalismo fiscal establecido en México, basado en la *Ley de Coordinación Fiscal* (LCF), ha sido objeto de críticas constantes debido a los problemas estructurales que presenta. Entre las principales críticas destacan tres aspectos recurrentes: insuficiencia en la cantidad de recursos transferidos, ineficiencia en la asignación y uso de los mismos, y desigualdad en la distribución entre las entidades federativas. Estas deficiencias han generado tensiones entre los niveles de gobierno y han limitado la capacidad del sistema fiscal para promover el desarrollo regional equilibrado.

5.4.1. *Insuficiencia de recursos.* La insuficiencia se refiere a la incapacidad del sistema de transferencias federales para cubrir las crecientes necesidades financieras de los estados y municipios. La fórmula de cálculo del Fondo General de Participaciones (FGP), basada en un 20 % de la Recaudación Federal Participable (RFP), resulta insuficiente para atender las demandas de gasto público en áreas prioritarias como educación, salud, seguridad e infraestructura. En muchos casos, estos recursos se destinan principalmente al gasto corriente, lo que deja a las entidades federativas dependientes de la voluntad de la Federación para obtener recursos adicionales que complementen sus necesidades locales y permitan financiar proyectos estratégicos o inversiones en desarrollo.

Los ingresos transferidos a los estados no aumentan al ritmo de los requerimientos económicos y sociales, especialmente en contextos de crisis económicas o eventos extraordinarios como desastres naturales o pandemias.

Los estados y municipios dependen en gran medida de las participaciones y aportaciones, pero estas no alcanzan para cubrir sus gastos operativos básicos, lo que los obliga a endeudarse o recortar servicios.

La insuficiencia de recursos limita la capacidad de los gobiernos locales para implementar políticas públicas que impulsen el desarrollo y reduzcan las brechas sociales.

5.4.2. *Ineficiencia en la asignación y uso de recursos.* La ineficiencia es otra crítica recurrente que se centra tanto en la distribución de los recursos como en

su gestión por parte de los estados y municipios. El diseño de la *Ley de Coordinación Fiscal* (LCF) no siempre promueve el uso óptimo de los fondos, especialmente en el caso de las transferencias etiquetadas, que están sujetas a criterios rígidos y no siempre se ajustan a las necesidades locales específicas. Además, en algunos casos, los gobiernos locales carecen de la capacidad administrativa y técnica para gestionar adecuadamente estos recursos, lo que provoca subejercicios o un uso ineficiente de los fondos.

Las consecuencias incluyen proyectos mal diseñados o ejecutados, retrasos en la prestación de servicios básicos y la pérdida de oportunidades de desarrollo. Este modelo también desincentiva el esfuerzo recaudatorio propio de los gobiernos locales, ya que dependen en gran medida de las transferencias federales en lugar de generar ingresos adicionales. Por último, la falta de rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los recursos puede derivar en problemas de corrupción y malversación, agravando aún más la ineficiencia en el uso de los fondos públicos.

5.4.3. *Desigualdad en la distribución de recursos.* La desigualdad en la distribución es una de las críticas más persistentes al sistema fiscal mexicano, ya que las fórmulas del Fondo General de Participaciones (FGP) y otros fondos federales no reflejan adecuadamente las diferencias en las necesidades y capacidades económicas de las entidades federativas. Estados con mayor capacidad recaudatoria, como Nuevo León, Jalisco y la Ciudad de México, argumentan que contribuyen desproporcionadamente al erario federal en comparación con lo que reciben, mientras que los estados menos desarrollados dependen casi exclusivamente de las transferencias federales.

Esta situación perpetúa o incluso agrava las disparidades regionales, ya que los estados menos favorecidos no disponen de recursos suficientes para invertir en infraestructura, educación o salud, lo que dificulta cerrar las brechas de desarrollo. Además, las tensiones entre la Federación y los estados con mayores aportaciones fiscales generan un descontento que amenaza la sostenibilidad del pacto federal. La desigualdad en la asignación de recursos también afecta la competitividad regional, limitando la capacidad de algunos estados para atraer inversiones y fomentar el crecimiento económico, lo que acentúa el desequilibrio entre regiones.

5.5. Comparación internacional del sistema tributario

5.5.1. *Estados Unidos de Norte América.* En este país, los estados tienen amplias facultades para recaudar impuestos, como el impuesto sobre la renta y las ventas. El gobierno federal se financia principalmente a través de impuestos específicos, como el impuesto sobre la renta federal. Las transferencias intergubernamentales son limitadas y se enfocan en áreas específicas como salud y educación.

5.5.2. *Canadá.* Canadá opera bajo un modelo de federalismo fiscal descentralizado, en el que las provincias tienen facultades significativas para recaudar impuestos, incluidos el IVA y el impuesto sobre la renta. Además, existe un mecanismo de “igualación fiscal” que redistribuye ingresos hacia provincias con menor capacidad recaudatoria.

5.5.3. *Alemania.* Alemania combina un modelo federalista con mecanismos de solidaridad fiscal. Los estados (Länder) tienen competencias tributarias amplias y son responsables de recaudar impuestos importantes como el IVA, mientras que el gobierno central coordina transferencias para equilibrar desigualdades entre regiones.

5.5.4. *Australia.* Aunque el gobierno central recauda la mayoría de los ingresos fiscales, las entidades subnacionales reciben transferencias basadas en fórmulas de equidad que consideran las diferencias demográficas y geográficas, permitiendo un financiamiento justo de los servicios públicos locales.

5.5.5. *Suiza.* En Suiza, los cantones tienen amplias facultades tributarias y son responsables de recaudar la mayoría de los impuestos directos. Existe un sistema de redistribución que asegura que las regiones menos favorecidas reciban apoyo financiero, manteniendo la autonomía local.

6. Propuesta

Retomar el espíritu de la Constitución de 1824, en la que las entidades federativas poseían las facultades tributarias para recaudar y administrar las contribuciones derivadas de las actividades comerciales, industriales, de servicios y del aprovechamiento de sus recursos naturales, lo que fortalecería su autonomía financiera.

La propuesta está basada en cuatro grandes rubros:

1. Reasignación de facultades tributarias. Se propone que las entidades federativas asuman el control sobre la recaudación de los siguientes tributos:
 - a. *Impuestos sobre actividades comerciales e industriales*: Incluye el gravamen sobre empresas, industrias locales y actividades económicas realizadas dentro de cada entidad.
 - b. *Impuestos sobre el aprovechamiento de recursos naturales*: Los estados serían responsables de recaudar tributos por la explotación de recursos forestales, minerales, hídricos y otros recursos naturales ubicados en su territorio.
 - c. *Impuestos locales específicos*: Cada entidad tendría la facultad de diseñar impuestos adicionales adaptados a sus necesidades y prioridades, siempre respetando los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad.

2. Mecanismo de contribución al Gobierno Federal. Las entidades federativas, una vez recaudados sus ingresos, contribuirían al financiamiento de las funciones del gobierno federal mediante un esquema proporcional. Este mecanismo podría basarse en:
 - a. *Criterios de aportación justa*: Cada estado aportaría un porcentaje de sus ingresos recaudados para cubrir las necesidades nacionales estratégicas.
 - b. *Fondos de compensación*: Para garantizar la equidad entre entidades, se establecerían fondos de solidaridad destinados a apoyar a los estados con menor capacidad recaudatoria.

3. Fortalecimiento de la capacidad recaudatoria local. Para asegurar el éxito de esta propuesta, es necesario:
 - a. *Modernizar los sistemas de recaudación*. Implementando tecnología y procesos administrativos que faciliten la fiscalización y cobro eficiente de impuestos.
 - b. *Capacitar al personal fiscal*: Brindar formación especializada a funcionarios estatales para gestionar correctamente los recursos.
 - c. *Incentivar el cumplimiento fiscal*: Promover campañas de concientización para fomentar la cultura tributaria y reducir la evasión fiscal.

4. Transparencia y rendición de cuentas

- a. *Obligación de rendir cuentas*: Los estados y los municipios estarían obligados a presentar informes detallados sobre el uso de los recursos recaudados, promoviendo la transparencia y la eficiencia en el gasto público.
- b. *Supervisión y auditoría*: Se crearían organismos independientes encargados de supervisar la correcta aplicación de los recursos y sancionar posibles irregularidades.

La propuesta desarrollada responde a una necesidad estructural del sistema político y fiscal mexicano: restablecer el equilibrio del pacto federal mediante la reasignación efectiva del poder tributario a las entidades federativas. Durante décadas, el federalismo en México ha sido formal en lo jurídico, pero limitado en lo fiscal, lo que ha derivado en una creciente centralización de los ingresos públicos, debilitando la autonomía financiera de los estados y municipios y condicionando su capacidad de responder con eficacia a las necesidades locales.

La centralización fiscal no solo ha generado inequidades profundas entre las regiones del país, sino que ha perpetuado una cultura de dependencia, donde las entidades federativas carecen de incentivos reales para fortalecer su recaudación propia o para diseñar políticas económicas y sociales alineadas a sus particularidades. Esta realidad afecta directamente la eficiencia del gasto público, la rendición de cuentas y la calidad de vida de millones de ciudadanos. Por tanto, la presente propuesta no solo es oportuna, sino necesaria para corregir fallas estructurales del federalismo mexicano contemporáneo.

La primera dimensión de la propuesta (la reasignación de facultades tributarias) busca devolver a las entidades federativas el control sobre impuestos generados en su propio territorio, tal como originalmente se contempló en la Constitución de 1824. Esto implica no solo justicia fiscal, sino también respeto al principio de subsidiariedad, según el cual las decisiones deben tomarse en el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía. Esta medida incentivaría el desarrollo de economías locales dinámicas, con gobiernos más comprometidos en atraer inversión, generar empleo y optimizar sus estructuras administrativas.

En segundo lugar, el mecanismo de contribución al Gobierno Federal es un componente clave para asegurar la viabilidad del modelo. Esta medida garantiza la solidaridad nacional sin menoscabar la autonomía de las enti-

dades. A través de criterios de aportación justa y fondos de compensación, se evitaría que la descentralización fiscal genere nuevos desequilibrios, asegurando que los estados con menor capacidad recaudatoria sigan teniendo acceso a recursos para cumplir sus funciones básicas.

El tercer pilar (el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria local) es una condición indispensable para el éxito de la reforma. La descentralización no puede ser efectiva sin estados técnicamente capaces y administrativamente preparados para ejercer sus nuevas funciones fiscales. Invertir en tecnología, capacitación y cultura tributaria no solo aumentará los ingresos propios, sino que también contribuirá a construir una relación de confianza entre gobierno y contribuyentes.

Finalmente, el componente de transparencia y rendición de cuentas es el que da legitimidad democrática a toda la propuesta. Sin mecanismos de control social y fiscalización independiente, cualquier reforma corre el riesgo de replicar las mismas ineficiencias y prácticas clientelares que han lastrado el sistema actual. Por ello se propone la creación de órganos supervisores autónomos que velen por el uso correcto de los recursos públicos, promoviendo gobiernos estatales y municipales más responsables, eficientes y cercanos a la ciudadanía.

En suma, esta propuesta responde a un problema estructural documentado a lo largo de esta investigación: la centralización del sistema tributario mexicano ha mermado la capacidad operativa y de decisión de los gobiernos subnacionales. Redistribuir el poder fiscal no es solo una cuestión técnica, sino un imperativo democrático y constitucional. La propuesta aquí formulada está orientada a reconstruir un federalismo funcional, auténtico y equilibrado, en el cual cada nivel de gobierno tenga los recursos, las competencias y la responsabilidad necesarias para cumplir eficazmente con su papel dentro del pacto nacional. Esta no es una ruptura con el modelo actual, sino una evolución necesaria hacia un sistema más justo, eficiente y compatible con la pluralidad y diversidad de nuestro país.

Sumario

| | |
|--|----|
| 1. Introducción | 24 |
| 2. Observación situacional | 25 |
| 3. Hipótesis | 26 |
| 4. Objetivo | 27 |
| 5. Marco referencial | 27 |
| 5.1. Principios fundamentales del federalismo fiscal | 28 |
| 5.2. Contexto del federalismo fiscal en México | 30 |
| 5.3. Función de la Ley de Coordinación Fiscal y su impacto en la distribución de recursos | 32 |
| 5.4. Críticas frecuentes a la Ley de Coordinación Fiscal. | 36 |
| 5.5. Comparación internacional del sistema tributario | 38 |
| 6. Propuesta | 38 |

Bibliografía

- Anwar, Shah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, USA, The World Bank, 1994.
- Bird, Richard M., y Vaillancourt, Francois, *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, USA, Cambridge University Press, 1998. https://assets.cambridge.org/97805216/41432/frontmatter/9780521641432_frontmatter.pdf (fecha de consulta: 26/11/2024).
- Boadway, R., y Watts, R. L. *Fiscal Federalism in Canada, the USA, and Germany*, USA, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 2004. https://www.queensu.ca/iigr/sites/iirwww/files/uploaded_files/wattsboadway.pdf (fecha de consulta: 26/11/2024).
- Ley de Coordinación Fiscal <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (fecha de consulta: 25/11/2024).
- Musgrave, Richard Abel, *The Theory of Public Finance, a study in public economy*, USA, McGraw-Hill, 1959. <https://www.jstor.org/stable/1054956> (fecha de consulta: 26/11/2024).
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, USA, Trent University Library, 1972. <https://archive.org/details/fiscalfederalism0000oate/page/n7/mode/2up> (fecha de consulta: 25/11/2024).

Sobre los autores

Martín Gallardo García.  Profesor-investigador adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED). Catedrático en la División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, así como en la División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Facultad de Economía, Contaduría y Administración de la misma universidad. <https://orcid.org/0000-0002-8158-3281>
martin.gallardo@ujed.mx

Alma Isela Cardoza Pacheco.  Doctora en Derecho por la División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas; Profesora-investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED). Catedrática de la misma Facultad. <https://orcid.org/0009-0002-6050-3227> *almaisela.cardoza@ujed.mx*

JUS