

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO

APRENDIZAJES DEL FEDERALISMO HACENDARIO: EL CASO DE LA PANDEMIA POR LA COVID-19

Gabriela RÍOS GRANADOS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La política social en México.* III. *¿Un sistema de transferencias o la competencia tributaria?* IV. *¿Cuál ha sido el papel que ha jugado el federalismo en la pandemia?* V. *Aprendizajes del federalismo hacendario.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Gracias al análisis sobre la reacción de los gobiernos federal y locales para contrarrestar los efectos económicos y sociales originados por la pandemia de COVID-19, en este capítulo se profundiza en el sistema de transferencias desarrollado en el federalismo hacendario mexicano. Es un caso paradigmático que permite ahondar sobre las posibilidades de reacción de los diferentes niveles de gobierno frente a acontecimientos que ponen al Estado en alerta. Este es el escenario perfecto para analizar fortalezas, inconsistencias, sesgos, debilidades, vacíos y riquezas que existen en el federalismo hacendario puesto en práctica con la política social del Estado. Ésta es la razón por la que el presente capítulo tiene perfecta cabida en este libro. Si bien es un capítulo que parte de un problema en concreto, es decir, es de corte inductivo, esto nos ayuda a indagar sobre los diversos andamiajes (normativo, fiscal, entre otros) en el que está construido el federalismo hacendario.

Tal como lo hemos expresado en otra parte,

el sistema tributario es reflejo de un orden social más amplio. Es decir, si la informalidad es prevalente en el sistema tributario, es porque éste está adosado a las prácticas de la sociedad mexicana, en la que imperan la falta de

confianza en las instituciones, la corrupción y otras prácticas no deseables de nuestra sociedad.¹

En este mismo sentido, el federalismo hacendario mexicano es reflejo de un orden social más amplio, que sin duda está cargado de grandes contradicciones, y aquí cabe citar a Héctor Fix-Fierro, pues este autor, siguiendo a Brian Tamanaha, indicó:

En la sociología jurídica hay una extendida concepción sobre el Derecho como reflejo de la sociedad. Pero justamente en países como México (y en general en todos los que sufrieron la colonización europea), los modelos jurídicos han sido fundamentalmente tomados de otras realidades sociales, lo que genera una brecha con las relaciones sociales prevalecientes en la sociedad receptora.²

En mi opinión, el federalismo hacendario mexicano se ha tropicalizado³ con las necesidades reales de la sociedad mexicana, considerando éstas como necesidades económicas, políticas, culturales y sociales. Una cuestión está plasmada en la Constitución y otra es cómo interactúa en la realidad social el federalismo hacendario.⁴ Y lo que en este capítulo se analiza es precisamente esta realidad social sobre la que se ha construido el federalismo hacendario. Es decir, el federalismo hacendario en México se ha moldeado por las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales. Y reto-

¹ Ríos Granados, Gabriela y Santos Flores, Israel, “Comportamientos de las personas estilistas y peluqueras frente al cumplimiento tributario en la Ciudad de México: Cultura contributiva y confianza social”, en Ríos Granados, Gabriela y Padrón Innamorato, Mauricio (coords.), *La informalidad laboral y las obligaciones tributarias: el caso de las estéticas y peluquerías en la Ciudad de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, p. 70.

² Fix-Fierro Héctor, “Porfirio Díaz y la modernización del derecho mexicano”, en Ávila Órtiz, Raúl et al. (coords.), *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2016, p. 18.

³ En este sentido, citamos a Brian Tamanaha: “La ley cambia porque opera en un contexto social completamente diferente. El derecho en Japón, por ejemplo, principalmente el producto del Código Civil alemán transplantado con ciertas influencias norteamericanas de la posguerra, y completamente envuelto por las actitudes y orientación cultural japonesas, tiene una relación con la sociedad muy diferente que en Alemania o en los Estados Unidos” (traducción libre), Tamanaha Brian, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford University Press, 2001, p. 120.

⁴ Este tema es conocido en la sociología jurídica como el “problema de la brecha” (*Gap problem*), pues se reconoce la existencia de una brecha entre la ley-en-los-libros (*law-in-books*) y la ley-en-acción (*law-in-action*). Y aquí se dice que donde existe una brecha la ley no es espejo de la sociedad. Véase a Tamanaha Brian, *A General Jurisprudence of Law and Society*, op. cit., p. 131.

mando las palabras de Fix-Fierro, en el caso del federalismo hacendario, “la realidad acaba imponiendo un ajuste a la norma, que de este modo adquiere un nivel de mayor consonancia con la sociedad en que se inserta, pero a costa de perder su fuerza reformista”.⁵

A más de un año del inicio de la pandemia por coronavirus causante del síndrome respiratorio agudo severo (SARS-CoV-2), se han puesto al descubierto las profundas desigualdades de la sociedad mexicana, y esto sin lugar a duda toca el escenario de la hacienda pública en sus vertientes fiscal, presupuestaria y deuda pública. En nuestra consideración, cuando el federalismo funciona correctamente pone a competir a los gobiernos de las entidades federativas para proveer mejores bienes y servicios públicos a la ciudadanía.⁶ Ésta es una de las apuestas del federalismo. Es un federalismo al servicio de la ciudadanía. En México habría que pensar en gobiernos subnacionales fuertes, robustos, consolidados y encaminados para mejorar los bienes y servicios públicos,⁷ con el propósito, en la medida de lo posible, de evitar que se profundicen las desigualdades. Sin embargo, se observa todo lo contrario; son gobiernos periféricos al gobierno federal; es como si en los hechos estuviésemos ante un federalismo centralizado.⁸ Entonces, sostenemos que la discusión sobre el modelo de transferencias intergubernamentales no está zanjada en México, porque los sistemas federales son dinámicos, y además, en nuestro caso, los datos empíricos son evidentes: el federalismo no ha estado al servicio del ciudadano, sino al contrario: ha estado más al servicio de los políticos o de las fuerzas políticas.⁹ Por eso ase-

⁵ Fix-Fierro Héctor, “Porfirio Díaz y la modernización del derecho mexicano”, *cit., supra*, p. 19.

⁶ Es importante advertir desde que se conceptualizó por primera vez el federalismo, es decir, poco más de doscientos años, no hay una unívoca definición del federalismo, así como de sus confines y articulaciones. Hay mucho escrito sobre el tema; sin embargo, para propósitos de este capítulo, sólo asumimos los que analizamos en el documento.

⁷ Nosotros somos de la idea de contar con gobiernos subnacionales fuertes y recaudadores de contribuciones; ya en otro trabajo de nuestra autoría se ha expresado: “...la provisión de un servicio o de un bien público de calidad, municipal o local, genera cambios de comportamiento de los particulares y esto crea una mayor recaudación municipal o estatal. En suma, la provisión de bienes y servicios públicos de calidad fortalece las capacidades recaudatorias de los niveles municipal y estatal, lo que produce un mayor compromiso de los gobiernos a rendir cuentas a sus habitantes”. En Ríos Granados, Gabriela, “El federalismo fiscal a través de los servicios públicos. Impuesto predial en la CDMX, una primera mirada”, comunicación técnica, *XXX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*, t. II, ILADT, Uruguay, 2018, p. 828.

⁸ Para una lectura más profunda respecto a este tema, remítase al capítulo tercero de este libro.

⁹ “Las entidades federativas generan únicamente el 12% de sus ingresos, mientras que el 80% de sus recursos provienen del acuerdo de coordinación fiscal con la Federación...”.

veramos que existe un importante dilema sobre cómo organizar mejor la distribución de competencias fiscales, y este dilema se refleja en la posible discusión de una reforma hacendaria, que ha sido planteada por legisladores, organizaciones de la sociedad civil y la academia.¹⁰ Recordemos que la última gran reforma hacendaria se dio en 2014, cuando entró en vigor el impuesto sobre la renta vigente, en donde se aumentaron las tasas imponibles para las personas físicas.

Aunque el federalismo hacendario se refiere a sus tres partes: ingreso, gasto y deuda, aquí sólo analizamos el tema del egreso, y de forma colateral el ingreso, dado que lo tratamos como binomio. En este capítulo hacemos varias preguntas de investigación, a las que tratamos de dar contestación en el desarrollo del mismo; así, nuestra pregunta principal es: ¿cuál es el papel que ha jugado el federalismo hacendario en la pandemia por COVID-19? De esta pregunta principal se derivan varias, como las siguientes: ¿es necesaria la coordinación entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal para articular mejor su respuesta frente a la contracción económica ocasionada por confinamiento por la COVID-19? ¿Cómo ha funcionado el Ramo 33 para nivelar las desigualdades sociales en época pandémica? ¿Cuáles han sido los aprendizajes de nuestro federalismo en esta época pandémica?

De tal suerte, analizamos cómo han reaccionado los gobiernos subnacionales ante la pandemia originada por la COVID-19, de cara a la acción retardada del gobierno federal, tema que se va abordando a lo largo de este capítulo. El análisis se centra en la situación fiscal y en la presupuestaria,

“Para 2020 se estiman más de dos billones de pesos en ingresos totales de las entidades federativas. Sin embargo, gran parte de estos recursos no son generados por los estados, los cuales generan únicamente el 12% de sus ingresos. Los impuestos estatales son el ingreso propio más importante para las entidades federativas. No obstante, solo representan el 4.7% de la recaudación total del país. El Gobierno federal recauda el 93.6%”. Centro de Investigación de Política Pública, *Hablemos de ingresos en los estados*, México, 2020, disponible en: <https://imco.org.mx/hablemos-de-ingresos-en-los-estados/Día> de consulta: 16 de agosto 2021.

¹⁰ Desde el inicio del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, legisladores, como Alfonso Ramírez Cuéllar, diputado federal por Morena de la LXIV Legislatura, como presidente de la Comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados, planteó la reforma fiscal, en la que buscaba en todo momento una tercera convención nacional hacendaria. El mencionado legislador siguió apostando por la convención hacendaria, y aunque pudiera ser el escenario perfecto para un nuevo arreglo fiscal, las entidades federativas no están muy proactivas en este tema. Para este objetivo creó un grupo interdisciplinario, en el que se desarrolló el siguiente documento: *Nuevas políticas públicas contra la desigualdad. Informe del grupo de trabajo para la transición hacendaria*, agosto 2021, Dip. Alfonso Ramírez Cuéllar (coord.), México, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura de la Paridad de Género, 2021.

enfocándonos prácticamente en el gasto social en general y particularmente en el gasto en salud.¹¹

Al cuestionamos el papel que ha jugado el federalismo hacendario en la crisis originada por la pandemia de COVID-19, se revisa la acción del gobierno federal mediante el gasto social de cara a la pandemia, así como la intervención de los gobiernos subnacionales en esta problemática y con relación a sus capacidades recaudatorias. En este sentido, en un primer apartado se establece qué se entiende por política social y cómo ha sido la política social mexicana, para después revisar el gasto social frente a la pandemia; en un segundo epígrafe se analiza qué nos conviene más: si un sistema de transferencias o la competencia tributaria;¹² en un tercer apartado nos planteamos cuál ha sido el papel que ha jugado el federalismo en la pandemia, y, por último, hacemos las reflexiones sobre los aprendizajes que nos está dejando la pandemia.

La metodología que se aplica en este artículo es inductiva, documental y analítica. Dado que el federalismo hacendario ha sido estudiado tanto por la literatura económica como por la jurídica, la ciencia política y la sociológica, el enfoque de este artículo será interdisciplinario,¹³ porque conside-

¹¹ El gasto social como el de salud, forman parte de la política social, y que ésta a su vez es más amplia que los programas destinados a la pobreza. Véase a Martínez Espinosa, Manuel I., “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 55, marzo 2021, p. 123.

¹² Como hemos indicado en líneas arriba, entendemos como competencia fiscal cuando en el federalismo se pone a competir a los gobiernos de las entidades federativas para proveer mejores bienes y servicios públicos a la ciudadanía.

¹³ La sociedad cada vez más requiere de una apertura disciplinaria para la resolución de problemas; tanto es así, que en la UNAM en el Subsistema de Humanidades coexisten institutos con una visión disciplinaria, centros con enfoque inter o multidisciplinario, programas universitarios creados para acercarse a la sociedad, cátedras extraordinarias y seminarios universitarios. Así, en palabras de Muñoz García: “los cambios organizativos más recientes han partido de un conjunto de ideas acerca de la apertura académica de las disciplinas, y de la necesidad de que interactúen los establecimientos o instituciones donde se cultivan. La apertura está dada por vía de la diversificación y fragmentación, como lógicas mediante las cuales se produce el desarrollo del conocimiento que imponen nuevas razones y arreglos para establecer los moldes, o modos para generarlo.

En este sentido, la apertura significa la interacción o intersección de campos disciplinarios para el logro de innovaciones. Esto es, de enfoques inter y multidisciplinarios para el análisis de los objetos de estudio... En esta época de la modernidad la producción de conocimiento científico ha venido borrando las diferencias y las divergencias entre las ciencias naturales, las sociales y las humanidades. Hay un movimiento hacia la convergencia. A la entrada del milenio hay cada vez menos separación, más intersecciones disciplinarias obligadas por la naturaleza, complejidad y particularidad de los fenómenos que se estudian; por las propias

ramos que nos llevará a una aproximación del problema más certera y con más propuestas de solución.

II. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

La política social¹⁴ es más abarcativa que los programas destinados a programas sobre salud o justicia social. Para algunos autores, la política social¹⁵ se entiende como

...el entramado institucional de postulados epistemológicos y metodológicos que se despliegan en leyes, organismos, planes y recursos diversos (humanos, financieros, tecnológicos, etcétera) con el objetivo prioritario de atender las cuestiones inherentes al bienestar de los distintos segmentos de población, pero que también incluye metas relacionadas con la estabilidad del sistema político y las correcciones a las ineficiencias del sistema económico.¹⁶

Molina Cano ha definido a la política social como

una actividad eminentemente estatal que, dando un carácter peculiar a una época histórica, se realiza jurídicamente en un doble sentido: globalmente a través de la socialización del derecho y específicamente por medio de su con-

preguntas que se hacen los investigadores, pero también por las necesidades de conocimiento que les plantea la realidad social". Muñoz García, Humberto, *Fortalecer la investigación humanística y social en la UNAM*, serie de cuadernos del CRIM, 2002, pp. 16 y 17.

¹⁴ Para un estudio con mayor profusión sobre la historia y la teoría de la política social, véase Cano Molina, Jerónimo, *El concepto de la política social: historia y teoría*, capítulo 2, "La política social en la historia", Murcia, Isabor, 2004, p. 39.

¹⁵ El concepto de política social ha sido ampliamente estudiado; sin embargo, para términos prácticos sólo abordaremos los que nos ayudan a ejemplificar nuestro estudio de caso.

¹⁶ Martínez Espinosa, Manuel I., "La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador", *op. cit.*, p. 123. Para este autor, siguiendo a Jennifer Pribble, indica que "El régimen de política social es apropiado, tanto contextual como metodológicamente, para identificar el paquete de políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina", p. 124. Jennifer Pribble define como política social: "Defino los regímenes de política social como un paquete de políticas, proporcionadas por el Estado, que protegen a los ciudadanos de la pobreza, la redistribución de ingresos y oportunidades de vida. Sostengo que estos regímenes consisten de dos dimensiones políticas: una que busca prevenir los riesgos sociales a través de inversiones en el capital humano, a la cual llamo prevención de riesgo, y una segunda, que aborda los riesgos una vez que ya hayan ocurrido a través de subsidios y otras formas directas de intervención, al cual me refiero como confrontación del riesgo" (traducción libre). Pribble, Jennifer, "Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America", *Studies in Comparative International Development* (St Comp Int Dev), 2011, 46:191-216, p. 192.

figuración institucional a través del impuesto, la meritocracia, la negociación laboral y el aseguramiento colectivo, en sus diferentes variantes.¹⁷

Por su parte, Montagut Teresa explica qué es la política social:

Política social es la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida. Trata de mejorar el bienestar humano a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos en aspectos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general. Una definición operativa de la política social es la que define como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo de servicios y prestaciones que intentan paliar determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas.¹⁸

La literatura especializada es muy crítica con la política social mexicana. Dicho esto, es necesario expresar que gracias a la gran lucha social que se dio con la Revolución mexicana, la Constitución de 1917 nació con vocación garantista de los derechos sociales (educación, derecho de huelga, salud y seguridad social); de hecho, se reconoce como la Constitución que sancionó por primera vez estos derechos,¹⁹ lo que dio pauta a desarrollar una política social muy enraizada en México. En este mismo camino se indica que el Estado de bienestar mexicano nació en 1942.²⁰ Los expertos²¹ en la materia han indicado que la política desarrollada posteriormente a la entrada en vigor de la Constitución federal se enfocó a proteger a la clase trabajadora, restringiendo su ámbito de ampliación a los empleados formales, por lo que la protección social fue muy acotada, olvidándose de las demás personas. Así, en la política social mexicana se van encontrando asimetrías con una mirada utilitarista, pues en lugar de ver a las personas como ciudadanos, se les ha visto como clientes, de ahí que la política social

¹⁷ Cano Molina, Jerónimo, “El concepto de la política social: historia y teoría”, capítulo 2, *op. cit.*, p. 62.

¹⁸ Montagut, Teresa, *Política social. Una introducción*, 4a. ed., Barcelona, Ariel, 2014, p. 21.

¹⁹ En este mismo sentido encontramos a Moreno Salazar, Pedro; Ortiz Guerrero, Claudia y Marrufo Heredia, Eduardo, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril de 2004, p. 57.

²⁰ Bizberg, Ilán, “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”, en Ilán Bizberg y Scott, Martín, *El Estado de bienestar ante la globalización, el caso de Norteamérica*, México, El Colegio de México, 2012, p. 177.

²¹ La mayoría de los autores aquí citados coinciden en esta aseveración.

haya construido clientelas, corporaciones sociales²² y asistencialismo.²³ De acuerdo con Bizberg, a diferencia de Estados Unidos y de Canadá, en México las políticas sociales se construyeron en clave clientelar:

El caso mexicano se diferencia de estos dos tanto porque el régimen de bienestar en este país fue sobre todo un mecanismo de intercambio clientelar entre el Estado y los sectores más estratégicos: trabajadores del gobierno, obreros de las empresas estatales, militares, así como de legitimación de la población en general, y como tal se puede definir como estatal-corporativo.²⁴

Encontramos autores que han enfatizado que la política social se ha subordinado a la política económica.²⁵ En esta misma ruta, se ha considerado que nuestra política social también ha tenido tintes asistencialistas, y tal fue el caso de los primeros programas asistencialistas en la época de Carlos Salinas de Gortari:

²² En este mismo sentido encontramos a Moreno Salazar, Pedro; Ortiz Guerrero, Claudia y Marrufo Heredia, Eduardo, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *op. cit.* pp. 58 y 61. Estos autores dividen hasta 2004, año en que publicaron su artículo, a la política social en tres etapas: considerando a la primera dentro del intercambio corporativista, en la que sin duda destaca el gobierno cardenista; la segunda etapa se dio con Díaz Ordaz, en la que se continuó con la centralización administrativa y política; y la tercera etapa inició con De la Madrid, en donde se da un cambio importante con la descentralización y la privatización de la empresa pública. En esta tercera etapa estos autores indican: “Con Salinas de Gortari se presenta una situación particular... Con este gobierno se configura un nuevo estilo de gestión de la política social, sin dejar de ser elemento principal la recentralización tanto política como administrativa. La creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) (Rousseau 1995:277) se dirigió a la organización, movilización social y comunitaria, y se orientó hacia los sectores pobres y en pobreza extrema mediante la focalización y la selectividad”. Moreno Salazar, Pedro *et al.*, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *op. cit.*, p. 64.

²³ Según Bizberg Ilán: “El estado de bienestar mexicano no es sólo dual, sino que es sobre todo un régimen en el cual la balanza de los beneficios se ha inclinado hacia un sector, el corporativo. El término dual tampoco logra capturar la característica clave de este régimen, que ha sido utilizado como un mecanismo de legitimación de un régimen político, en el cual el Estado fue el principal agente de desarrollo y cohesión social”. Para mayor profundidad en el tema véase a Bizberg, Ilán, “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”, *op. cit.*, p. 177. En el mismo sentido, encontramos a Dautrey, Philippe, “Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social. El caso de México”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 94, april, 2013, pp. 26 y 31. Disponible en: URN: NBN:NL:UI:10-11495 Philippe Dautrey. Open Acces article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0) Licence <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>.

²⁴ Bizberg, Ilán, “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”, *op. cit.*, p. 180

²⁵ Moreno Salazar, Pedro *et al.*, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *op. cit.*, p. 60.

El primer programa que apunta en esta dirección fue establecido durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. El programa Solidaridad era, sin embargo, un programa heterodoxo que combinaba elementos del “viejo” régimen corporativo con los nuevos focalizados hacia las poblaciones marginadas. Y, en esa medida, era también un programa que tenía fines político-clientelares, al tiempo que buscaba aliviar en cierta medida los problemas más acuciantes de la pobreza. Un programa focalizado a las regiones más pobres del país, descentralizado, que transfería recursos para la implementación de programas específicos de desarrollo o productivos. Pero no era un programa que transfería recursos monetarios de manera individualizada, sino exigía que fueran presentados colectivamente y decididos por las comunidades receptoras como por funcionarios de la Secretaría de gobierno que administraba los fondos. Por una parte estaba destinado a llevar a cabo la construcción de clínicas, escuelas, caminos en las poblaciones más pobres del país, por otra la idea era ubicar liderazgos y grupos con capacidad para organizarse, que pudieran ser instrumentados con fines clientelistas. Se llegó incluso a especular la intención por parte del gobierno de Salinas de construir un nuevo partido político o reestructurar al propio PRI con base en estas nuevas organizaciones.²⁶

También se ha destacado que la política social se ha segmentado.²⁷ Y al respecto Philippe Dautrey considera que fueron perniciosas la descentralización del sistema de salud y la privatización de los regímenes de pensiones, suscitadas por el neoliberalismo.²⁸ Así, tras analizar con datos el desempeño de la política social mexicana y encontrarla como clientelar y asistencialista, Dautrey ha expresado que

En México, la política social no es comparable a las que se implementaron en Estados Unidos y en Europa donde existe un mayor compromiso con los derechos humanos. El gasto social (protección social, asistencia, desarrollo local y educación) suele ser menor, incluso respecto al de países semejantes como Brasil y Argentina.²⁹

²⁶ Bizberg, Ilán, “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”, *op. cit.* p. 204.

²⁷ Dautrey, Philippe, *Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social. El caso de México*, *op. cit.*, p. 26. También se ha indicado que la política social, además de ser descentralizada, también su gestión ha sido difusa. Moreno Salazar, Pedro *et al.*, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *op. cit.*, p. 60.

²⁸ Dautrey, Philippe, *Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social. El caso de México*, *op. cit.*, p. 26.

²⁹ *Idem.*

Del primer programa asistencialista a la actualidad hubo una transición importante; ahora, sin duda alguna, se dan recursos monetarios (transferencias directas individuales) con los programas de Bienestar de Andrés Manuel López Obrador; pero antes de entrar en vigor estos programas existieron programas como Progresá y Oportunidades, que respondieron a esta misma lógica. La actual política social de la Federación está impregnada de asistencialismo, incluso en el Presupuesto de Egresos de la Federación el ramo administrativo denominado “desarrollo social” cambió a “bienestar”, para seguir con la misma tónica asistencialista con la denominación expresa de “bienestar”.³⁰

Dentro de la política social mexicana también se ha expresado que la desarticulación entre los distintos niveles de gobierno viene de tiempo atrás.³¹ En este sentido:

Los programas sociales no son condición suficiente para la erradicación de la pobreza, pero podrían haber conseguido resultados más contundentes y consistentes. Ello se debe a las anomalías que han mostrado. En primer lugar, los programas sociales se han diseñado e implementado de manera fragmentada, pues cada nivel de gobierno cuenta con sus propios programas, con lo que suelen duplicarse, estorbarse y dispensar recursos públicos.³²

Una vez explorado sobre la política social mexicana, veamos ahora el gasto social frente a la pandemia.

El gasto social frente a la pandemia

Sobre la acción del gobierno frente a la pandemia, en un principio hubo una gran ofensiva de los gobiernos subnacionales debido a la lenta acción del gobierno federal de otorgar, por un lado, beneficios tributarios a los con-

³⁰ Martínez Espinosa indica que “Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) han sido instrumentos arquetípicos de intervención focalizada contra la pobreza en América Latina desde mediados de la década de 1990. Los PTC tienen dos características básicas: a) la entrega periódica de recursos monetarios a los beneficiados con la condición de que b) estos cumplan con ciertos condicionamientos para mantener dichos beneficios. Los PTC se iniciaron en Brasil en 1995 entres ciudades y a nivel nacional en México con el Programa de Educación, Salud y Alimentación”. Véase a Martínez Espinosa, Manuel I., “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *op. cit.* pp. 126 y 132.

³¹ La desarticulación prevaleció durante la pandemia.

³² Martínez Espinosa Manuel I., “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *op. cit.*, p. 126.

tribuyentes, y, por el otro, al mantener los programas Bienestar³³ creados por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador,³⁴ desplazó la importancia de crear otros instrumentos de política social. Sin embargo, llegaron con posterioridad, como las “tandas de bienestar”, el “crédito a la palabra”, entre otros.

La ofensiva de los mencionados gobiernos fue desarticulada, que a nuestro parecer ha tenido pocos rendimientos para la población, y esto es resultado de las desigualdades interregionales, de la falta del control del gasto público, así como de la falta de padrón de beneficiarios,³⁵ entre otras cuestiones. Veamos pues los datos antes de comenzar nuestro análisis. De acuerdo con el estudio *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: política social frente a desastres* presentado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval),³⁶ la principal problemática se dio con el paro obligatorio y el cierre de las actividades económicas, lo que para países como México representó un fuerte impacto en las economías familiares, dado que muchas familias viven al día y no obtuvieron los apoyos del gobierno. De acuerdo con el estudio del Coneval:

Un indicador que pone en perspectiva la magnitud de las afectaciones económicas es el Producto Interno Bruto (PIB), su disminución implica una desaceleración de la actividad económica y afectaciones directas en los sectores productivos (Esquivel, 2020). De acuerdo con las proyecciones de perspectivas económicas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo

³³ De acuerdo con Martínez Espinoza: “Según sus programas sociales prioritarios, se puede afirmar que el gobierno de AMLO enfoca sus acciones en a) espacios marginados (el campo y el sur del país) y grupos vulnerables (adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas); b) buscando inversión productiva (Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida); c) aumentando los beneficios sociales en modalidad de transferencias monetarias (para que los beneficios lleguen directamente a los ciudadanos), y d) pretendiendo una coordinación intersecretarial para la operación de la política social mediante el término de «programas integrales de desarrollo» (las secretarías de Bienestar, Trabajo y Previsión Social y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deben coordinarse para la operación de varios programas sociales)”. Martínez Espinoza Manuel I., *op. cit.*, p. 135.

³⁴ Recordemos que el gran estandarte de Manuel Andrés López Obrador fue darle prioridad a los sectores más desprotegidos de la sociedad y el bienestar social. Para el análisis de este tema se recomienda a Martínez Espinoza, Manuel I., “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *op. cit.*, p. 122.

³⁵ El clientelismo juega un papel muy destacado cuando se trata de programas destinados al gasto social y que no permite llegar a las personas necesitadas de tales apoyos.

³⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres*, Coneval, Ciudad de México, 2021.

Económico (OCDE, 2021), la caída del PIB real de la economía mundial en 2020 fue de 3.4 por ciento. Los países con las mayores disminuciones en este indicador fueron España y Reino Unido, con caídas de 11.0 y 9.9 por ciento respectivamente. La proyección para la zona euro fue una disminución del PIB real de 6.8 por ciento, mientras que para países del G20 como Argentina, India y Sudáfrica la reducción prevista fue de 10.5, 7.4 y 7.2 por ciento respectivamente. En México, en 2020, se presentó una caída de 8.5 puntos porcentuales con respecto a 2019 (INEGI, 2021b).³⁷

Sobre la respuesta de las entidades federativas frente a la pandemia, el Coneval indicó:

Por último, aunque no existe una respuesta coordinada en el país que considere los tres órdenes de gobierno, hay entidades federativas que, en su ámbito, implementaron planes y estrategias integrales. En algunos casos, no se limitaron a plantear respuestas inmediatas, sino que recurrieron también al uso de la información y evidencia que les permitió identificar los principales problemas que estaba generando la pandemia y otros factores externos, para definir un conjunto integrado de programas y acciones. Además, en algunos casos, elaboraron mecanismos normativos que dieran claridad a la forma de llevar a cabo los programas y acciones, como reglas de operación y lineamientos e incluso definieron instrumentos que les permitieran monitorear y evaluar los avances. De esta manera, 90.4 por ciento de los programas y acciones estatales no cuentan con estrategias de evaluación y 87.6 por ciento no tienen indicadores para evaluar sus avances.³⁸

Comencemos, pues, con el análisis del gasto social. Resulta interesante recordar que hay una fuerte dependencia económica de las entidades federativas y los municipios hacia la Federación, que, entre otras variables, se ha generado gracias a un instrumento diseñado en la Ley de la Coordinación Fiscal³⁹ (en adelante LCF), y que reparte dinero destinado principalmente al gasto social. Esta herramienta es el Ramo 33; la finalidad del recurso dinerario de este Ramo es “descentralizar responsabilidades, proveer ingreso de manera regular a entidades locales y distribuir el ingreso entre las regiones”.⁴⁰

³⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres*, cit., p. 22.

³⁸ *Ibidem*, p. 131.

³⁹ Instrumento que data desde finales de los setenta del siglo pasado.

⁴⁰ Ángeles Castro, Gerardo; Salazar Rivera, Mayra Paulina y Sandoval Contreras, Luis, “Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos. Evidencia para México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XXVIII, núm. 1, primer semestre de 2019, p. 107.

Somos de la opinión de que las entidades deben esforzarse por obtener mayores recursos captados de la recaudación de sus ingresos tributarios⁴¹ y no depender tanto de la Federación. La descentralización fiscal es lo idóneo para México; así, de acuerdo con Garman, Haggard y Willis:

De manera ideal, cada bien y servicio público deberá ser proporcionado por la jurisdicción que de manera más completa internalice sus beneficios y costos. Para cierta cantidad de bienes y servicios, es evidente que dicha jurisdicción es más reducida que la nacional. Dado que las preferencias del ciudadano varían de jurisdicción a jurisdicción, la descentralización fomenta el bienestar al empatar de manera más adecuada los productos gubernamentales a los gustos locales, e incrementa la eficacia tanto en proporcionar los servicios gubernamentales, como en aumentar ingresos.⁴²

Aunque el Ramo 33 se creó para mejorar el gasto federal, a través de la descentralización y desconcentración de las funciones del gobierno federal hacia las entidades federativas, sostenemos que aunque nivele y mejore la equidad entre las entidades federativas, al asignar mayores ingresos a las entidades con mayor pobreza, el presupuesto federal no debería intervenir en la asignación de recursos entre regiones y ciudades. Sobre este punto, hay autores que opinan lo contrario,⁴³ entonces, ¿hasta dónde debe intervenir la Federación para compensar la desigualdad de las entidades federativas? ¿Qué tan beneficiosa ha sido la armonización tributaria mediante la LCF, en la que se estableció por ley la transferencia de recursos del gobierno federal a los gobiernos locales? ¿Cómo se ha aplicado el Ramo 33 en los programas emergentes de las entidades federativas? ¿Cuál ha sido el papel que ha jugado el federalismo en la pandemia?

Para responder a estas preguntas, se requiere analizar qué tipo de federalismo hacendario tenemos. Como hemos indicado en líneas arriba, las entidades federativas y los municipios son gobiernos periféricos del gobierno

⁴¹ En este sentido, Sobarzo sostiene que el financiamiento de bienes y servicios públicos mediante impuestos es lo que activa el contrato social y permite una mejor rendición de cuentas. *Cfr.* Sobarzo Fimbres, Horacio Enrique, “Relaciones fiscales intergubernamentales en México. Evolución reciente y perspectivas”, *Problemas de Desarrollo*, vol. 40, núm. 156, 2009, pp. 14-27 Consultado en scielo.org.mx.

⁴² (Traducción libre) Garman, Christopher; Haggard, Stephan y Willis, Eliza, “Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases”, *World Politics* 53 (January 2001), p. 205. Consultado en <http://about.jstor.org/terms>, 29 de julio de 2021.

⁴³ Ángeles Castro, Gerardo *et al.*, “Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos. Evidencia para México”, *op. cit.*, p. 109.

federal, y funcionan gracias al modelo de transferencias de la LCF.⁴⁴ Para dilucidar qué tipo de federalismo hay en México, hay que distinguirlo frente a otros federalismos fiscales. En el mundo existen diversos modelos de federalismo fiscal; entre los que más destacan están: la competencia tributaria, la armonización fiscal y el modelo de transferencias. Estos modelos responden a “cómo deben distribirse las facultades de ingreso y gasto entre los diferentes niveles de gobierno”.⁴⁵

Ahora veamos la construcción de nuestro federalismo hacendario. Sin lugar a duda, las bases del federalismo hacendario las tenemos en la Constitución federal;⁴⁶ sin embargo, el sistema de transferencias ha caracterizado a nuestro federalismo a partir de los ochenta. De acuerdo con Garman, Haggard y Willis, el proceso de descentralización se lideró desde el Ejecutivo, y el marco clave fue la LCF;⁴⁷ sin embargo, también se hacían transferencias a través de programas discrecionales, que eran ejecutados en conjunto por la Federación con las entidades estatales y municipales, y cuyo propósito era meramente político. Así, existieron los programas llevados a cabo por Miguel de la Madrid Hurtado y por Carlos Salinas de Gortari.⁴⁸ Dada la alternancia del gobierno federal, fue cada vez más difícil controlar las deci-

⁴⁴ Recordemos que el Sistema Nacional de Coordinación nació en 1980, y fue mediante este sistema como se centralizan las potestades normativas tributarias de las entidades federativas a favor de la Federación, comenzando con la nueva era de la descentralización del gasto federal, es decir, se concentraron las facultades tributarias de las entidades federativas y municipios para descentralizar el gasto de la Federación a los subnacionales.

⁴⁵ Trujillo Salazar, Lucía Paola, “Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, semestre 2008, p. 452. en este mismo sentido encontramos a Torsten Persson y Guido Tabellini al indicar: “...es un tema clásico en el federalismo: ¿cómo asignar la responsabilidad de ciertas funciones estatales a los diferentes niveles de gobierno? Un tópico general común, es la política fiscal, en particular sus aspectos redistributivos” (traducción libre). Persson Torsten, Tabellini Guido, “A European State: Lesson from Existing Federations. Does Centralization Increase the Size of Government?”, *European Economic Review*, núm. 38, 1994, p. 766. Sin duda alguna esta es una cuestión que viene desde hace más de doscientos años con *El Federalista* (1780) de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, y que al día de hoy sigue sin zanjarse.

⁴⁶ La interpretación jurisprudencial ha jugado un papel muy importante en la definición de las competencias tributarias en los tres niveles de gobierno. Para mayor referencia remítase a la obra de Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano un análisis jurídico*, México, Porrúa, 2009.

⁴⁷ Dicha ley tuvo una importante reforma en 2013, en la que se redefinieron las transferencias a los municipios, en fondos participables para mejorar la recaudación local.

⁴⁸ Garman, Christopher *et al.*, “Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases”, *op. cit.*, p. 323. Estos autores hacen énfasis en los programas sociales de Miguel de la Madrid, así como en el Programa Nacional de Solidaridad de Carlos Salinas de Gortari.

siones de la Cámara de Diputados, sobre todo en materia presupuestaria. Y llegamos al punto en que, por primera vez, en la época de Vicente Fox, se usó el veto presidencial para el presupuesto federal. Y en esa época fue cuando se introdujo el Ramo 23 en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Responsabilidad Hacendaria, ramo que en primera instancia permitía la negociación de la aprobación del presupuesto.

III. ¿UN SISTEMA DE TRANSFERENCIAS O LA COMPETENCIA TRIBUTARIA?

Sin lugar a duda, esta pregunta es medular para desarrollar este capítulo de investigación. El sistema federal hacendario en México es un sistema centralizado basado en transferencias; un ejemplo de esto lo encontramos en el gasto federalizado. La idea de federalismo centralizado⁴⁹ la retomamos del concepto de Riker,⁵⁰ que en su momento puso en la discusión académica, argumentos provocadores, y que sin duda, como se le ha reconocido, las proposiciones más importantes sobre el federalismo fueron desarrolladas en su trabajo de 1964 (*Federalism: Origin, Operation, Significance 1964*).⁵¹ Para este autor, México se ubica en el federalismo hispanoamericano, y así lo expresa:

En éstos, una vez que se evapora el miedo a la reconquista o a una amenaza extranjera, la necesidad militar urgente desaparece y los caudillos y las oligarquías locales dejan un líder fuerte, la federación desaparece y donde sí aparece este líder (el cual no tiene que ser unipersonal, puede ser un partido) concluye que “muchas constituciones federales operan (generalmente por dictadores) como si fueran un gobierno unitario”. Riker ubica a México en este último caso: “...ha mantenido una constitución federal por casi toda

⁴⁹ En el pensamiento de Riker se desarrolla la definición de cómo los sistemas federales pueden ser sostenibles a lo largo del tiempo. Y se basa principalmente en dos maneras: “(1) Centralización, la que le permite al gobierno central explotar las ventajas de una base más grande para impuestos y ejércitos, y (2) El aseguramiento de las garantías a los distritos de electores, lo cual evita la transformación del federalismo a un gobierno unitario” (traducción libre). Riker, William H., *The Federalism: Origin, Operation, and Significance*, Boston, Little, Brown and Company, 1964, p. 50.

⁵⁰ Riker definió al federalismo como “El federalismo como organización política en la cual las actividades del gobierno se dividen entre los gobiernos regionales y el gobierno central, de tal manera, que cada tipo de gobierno tiene ciertas actividades sobre las cuales toma decisiones finales” (traducción libre), Riker, William H., “Federalism”, en Greenstein, Fred I. y Polsby, Nelson (eds.), *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, vol. 5, 1975, pp 93-172.

⁵¹ Volden, Craig, “Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker”, *The Journal of Federalism*, 34:4, p. 90, consultado en <http://academic.oup.com/publius/article/34/4/891865425>.

su historia como país independiente, aunque su federalismo ha sido tan altamente centralizado como el de la ex Unión Soviética” (pp. 42 y 43). Incluso pone a México, la ex URSS y Yugoslavia como ejemplos para mostrar el tipo de federalismo en el cual el gobierno central puede intimidar invariablemente a los gobiernos constitutivos (tipo de federalismo A, en donde el pacto se rompe a favor del centro), y para 1964, existe un partido político en cada uno de estos países, que gobierna a todos los niveles, el cual puede ser un mecanismo efectivo para unificar las ideologías.⁵²

Aunque el trabajo de Riker data de 1964, sigue siendo un clásico en la materia, y además sus postulados continúan aplicándose para México, pues no hemos avanzado mucho hacia la descentralización del sistema,⁵³ incluso en el sexenio pasado se apostó por la aplicación de leyes nacionales en lugar de leyes federales. Y en lo que se refiere a la política fiscal, sus ideas se acomodan en la actualidad más que nunca. En este sentido, y siguiendo a este autor, consideramos que el sistema federal hacendario es centralizado, porque el grado de decisión y autonomía de los gobiernos subnacionales no es tan independiente ni relevante tanto en la imposición como en la recaudación de las contribuciones y en el gasto público. Para muestra, un botón: en el caso del impuesto predial, que es un impuesto de carácter municipal y prácticamente está abandonado por los municipios,⁵⁴ a diferencia de lo que sucede en la Ciudad de México, que a partir de la entrada en vigor de su Constitu-

⁵² Drijanski Roth, Patricia, “Reseñas, William H. Riker, Federalism, Origin, Operation, Significance”, Boston, Little, Brown and Company, 1964, 169 pp., *Perfiles Lationamericanos* 10, enero junio, 1997, p. 190.

⁵³ En este mismo sentido encontramos a Garman Christopher *et al.*, “Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases”, *op. cit.*, p. 215. En esta dirección, indican: “...México y Venezuela sobresalen como lo sistemas más centralizados, prácticamente todos los poderes hacendarios a lo largo de su historia han estado en manos del gobierno central. ... En México el gobierno federal continuó predominando con la recaudación de impuestos hasta mediados de la década de los noventa” (traducción libre). En el trabajo aquí citado en la misma página.

⁵⁴ Madrigal-Delgado Guadalupe de Jesús ha documentado ampliamente mediante datos y literatura la baja recaudación a nivel local, dado que han desaprovechado las potestades tributarias por la escasa capacidad técnica y administrativa, incluso indica que hay existencia de municipios en donde los ingresos propios son menores del 3%, y por supuesto, sus finanzas las basan en las transferencias. Esta autora indica: “En México la dependencia de los gobiernos locales es superior al 56% y la recaudación del predial es de tan sólo del 0.2% del PIB, es decir, muy por debajo de países como Reino Unido, Francia y Estados Unidos que recaudan 4.2, 3.7 y 2.88% de su PIB (OCDE, 2013), e incluso de países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Colombia y Chile donde dicha recaudación es de 0.4, 0.4, 0.7 y 0.6% del PIB respectivo (Gómez-Sabaini *et al.*, 2017)”. Madrigal-Delgado, Guadalupe de Jesús, “Recaudación del impuesto predial en México: desafío del federalismo fiscal”, en *Investigación Administrativa*, vol. 50, núm. 127, 2021, p. 135.

ción es una hacienda pública unitaria, es decir, que la Ciudad de México tenta la facultad de recaudar el impuesto predial y destinarlo al gasto público de las alcaldías. En la Ciudad de México el impuesto predial representa el segundo rubro en recaudación después del impuesto sobre nómina.

Otro claro ejemplo se refiere a las decisiones que ha tomado el presidente de la República en el ámbito hacendístico. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), después de presentar el estudio aquí citado, realizó la recomendación de que es necesaria una reforma fiscal para financiar la cobertura de programas sociales y revertir las carencias sociales que aumentaron entre 2018 y 2020,⁵⁵ y ante esta recomendación, el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, insistió en que no habrá reforma fiscal. Es decir, la figura presidencial en el actual sexenio se ha fortalecido dentro de nuestro federalismo centralizado no obstante la existencia de varios interlocutores, entre ellos los subnacionales, que han hecho el llamado para la reforma fiscal. Esto no es de asombrarse, porque en México siempre hemos tenido un presidencialismo muy fuerte; sin embargo, en este sexenio la figura del presidente se ha hecho más influyente, dado que en la primera parte del sexenio obtuvo mayoría absoluta en los escaños del Congreso de la Unión, con lo cual quedó muy mermada la oposición. No cabe duda de que las decisiones más importantes y dominantes en el ámbito hacendario están centralizadas en la Federación, y particularmente en el presidente de la República. Hay una falta importante de contrapesos.

En nuestra consideración, el sistema de transferencias mexicano se ha distorsionado por incentivos tanto políticos y económicos inciertos en nuestro federalismo. El federalismo ha sido estudiado desde muchas disciplinas, y en el campo económico se han hecho comprobaciones para saber cómo funcionan y se comportan las transferencias. En este sentido, es importante indicar un trabajo de corte económico, en el que la pregunta de investigación es: si las elecciones competitivas y el gobierno dividido verticalmente han cambiado las relaciones fiscales entre los estados y el gobierno federal, para responder a esta pregunta se emplearon “modelos de datos de panel de efectos fijos con errores estándar corregidos para estimar los efectos de estas variables en la asignación de fondos federales no condicionados (participaciones) y condicionados (transferencias o aportaciones) a los estados mexicanos durante la década de 1990”.⁵⁶

⁵⁵ *Reforma*, 8 de agosto de 2021.

⁵⁶ Flamad, Laura, “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, *Política y Gobierno*, vol. XIII, núm. 2, II semestre de 2006, p. 325.

Un hallazgo importante de este estudio fue que la democratización de nuestro sistema político tuvo un impacto importante sobre la asignación de los recursos financieros a las entidades federativas. Los resultados del estudio fueron reveladores, pues se mostró que los estados gobernados por partidos políticos diferentes al partido del presidente (PRI) y los que son electoramente competitivos recibieron mayores incrementos en las transferencias condicionadas y no condicionadas que los dominados por el PRI, y los menos competitivos, contrariamente a lo que pensaría uno, es decir, se inferiría que los estados gobernados por el partido del presidente recibirían mayores transferencias tanto condicionadas como no condicionadas. Otro dato interesante es que la variable “ciudadano” queda fuera del juego, es irrelevante. Este estudio, desde el ámbito económico, una vez más corroboró que las transferencias de libre disposición o no condicionadas a las entidades federativas tienen como punto neurálgico la negociación⁵⁷ de las mismas entre los gobernadores y el presidente de la República.⁵⁸

Con respecto al sistema de transferencias, existen opiniones académicas encontradas y, tal como hemos expuesto líneas arriba, hay autores que están a favor, como Castro y Salazar,⁵⁹ y otros que han explorado la posibilidad de que la distribución del dinero público podría ser con fines políticos, como el caso de Flamad,⁶⁰ Wright,⁶¹ Worthington y Dollery,⁶² entre otros más. Es

⁵⁷ La negociación en el federalismo es algo intrínseco al mismo. Volden, Craig, “Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker”, *The Journal of Federalism* 34:4, p. 91.

⁵⁸ Flamad, Laura, “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, *op. cit.*, 345.

⁵⁹ Ángeles Castro, Gerardo; Salazar Rivera, Mayra Paulina y Sandoval Contreras, Luis, “Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos. Evidencia para México”, *op. cit.*, p. 109.

⁶⁰ Flamad, Laura, “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, *op. cit.*, p. 325.

⁶¹ Wright, en su artículo de corte económico, demuestra que en Estados Unidos, en la época del *New Deal*, la distribución de los fondos federales tenía tintes políticos; en este sentido, el autor indica: “Este artículo se enfoca en la distribución de gastos gubernamentales entre estados, y argumenta, que en gran parte las desigualdades entre los estados respecto a los gastos federales per capita, se pueden explicar como el resultado de un proceso de maximizar los votos electorales esperados” (traducción libre). Wright, Gavin: “The Economic Determinants of New Deal Spending”, *Review of Economic Statistics*, núm. 16, 1974, pp. 30 y ss.

⁶² Worthington y Dollery, también desde el ámbito económico, comprueban esta situación en su trabajo, en el que analizan las subvenciones intergubernamentales en Australia.

de mencionar que también existen autores que no están de acuerdo con el sistema de transferencias, como Tijerina-Guajardo y Medellín Ruiz,⁶³ toda vez que el cambio de fórmulas o el aumento de las participaciones o transferencias no resuelve el tema, puesto que sería un “juego de suma cero”: lo que alguien gana, otro lo pierde, lo cual significa que el tema de fondo no se arregla.

Un claro ejemplo de los fines políticos de la distribución del dinero público ha sido sin lugar a duda el cambio de fórmulas en la reasignación de las transferencias en la LCF basada en la población que ocupa el territorio, pues favoreció a gobiernos priistas, como fue el caso del Estado de México en la época en la que Enrique Peña Nieto fue gobernador (PRI); en cambio, en entidades federativas como Campeche, con escaso bono demográfico, se vio desfavorecida, no obstante que en esos años Campeche tuvo un boom petrolero. Recordemos que en esa época Felipe Calderón Hinojosa era el presidente de la República (PAN).

En esta misma tesitura, se ha documentado que la centralización hacendaria se ha incrementado con el paso del tiempo:

Los gobiernos estatales mexicanos retuvieron un alto grado de autonomía fiscal hasta la década de 1940, cuando los impuestos y el gasto público comenzaron a centralizarse progresivamente: el gobierno federal proveía 8% del total de los ingresos de los gobiernos estatales en 1950, 34% en 1963 y 94% en 2000 (González-Casanova, 1976; Goodspeed, 2002). Aunque todos los estados dependían en alto grado de las transferencias federales, hay una variación sustancial entre ellos; mientras que en 2000 Chihuahua recibía 81% de sus ingresos totales del gobierno federal, Tabasco recibía 97%. Como en la mayoría de los sistemas federales, aunque en un grado más elevado, las responsabilidades de los gobiernos subnacionales mexicanos no se financiaban por completo con sus propios ingresos fiscales.⁶⁴

Así, en sus conclusiones indican que las subvenciones intergubernamentales se realizan con criterios de equidad, eficiencia y conveniencia política de elección pública. Y respecto a este último punto, se pone especial énfasis en el capital político que se tiene en el mercado federal para aumentar las posibilidades de reelección. Worthington, A. y Dollery B., “The Political Determination of Intergovernmental Grants in Australia”, *Public Choice*, núm. 94, 1998, p. 310.

⁶³ Tijerina Guajardo, José Alfredo y Medellín Ruiz, Antonio, “La dependencia financiera de los gobiernos locales en México”, *Ensayos. Revista de Economía*, 2000, vol. XIX, issue 1, pp. 43-70.

⁶⁴ Flamad, Laura, “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, *op. cit.*, p. 327.

Otro dato que ha sido subyacente, y que es muy importante tomar en consideración, es la transacción política que se hacía en el el Ramo 23, que se negociaba año con año en el decreto de presupuesto de egresos de la Federación, conocido coloquialmente como el “Ramo de los moches”.⁶⁵ Este ramo desapareció con la nueva administración de Andrés Manuel López Obrador, pero en su momento permitía la aprobación del presupuesto, y el dinero aprobado en dicho ramo, en la mayoría de las ocasiones carecía de reglas de operación, y se repartía entre diputados federales, presidentes municipales y gobernadores.

IV. ¿CUÁL HA SIDO EL PAPEL QUE HA JUGADO EL FEDERALISMO EN LA PANDEMIA?

De lo anteriormente expuesto, se observa que el federalismo hacendario ha jugado un papel poco asertivo dada la gran dependencia de los recursos de las entidades a la Federación; el apoyo fue desarticulado y no generó grandes cambios en la población.

A continuación, se presenta un cuadro de los principales apoyos que las entidades federativas dieron a la sociedad:

⁶⁵ Es de destacar que el presupuesto federal se aprobaba gracias a la negociación política que se realizaba en el Ramo 23, eso al menos era la práctica en los gobiernos anteriores al presente sexenio, del tal suerte que el Ramo 23 se identifica como el “Ramo de los moches”, o conocido en otros países como el *pork-barrel*; así, en México, al menos como lo hemos documentado en otro libro: “los moches se inscriben en la negociación del presupuesto federal entre la Cámara de Diputados y la SHCP, la cual se apoya en la reestimación de los ingresos en el proyecto de la LIF que elabora la Cámara de Diputados, pues la SHCP subestima los ingresos en ciertos rubros para que los diputados los incrementen y se lleven la medalla”. Para mayor análisis véase Ríos Granados, Gabriela, *El control del gasto público. Visión comparada: México y Francia*, México, Thomson Reuters-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, pp. 20 y ss.

Por otra parte, se encuentra que es de uso común el *pork-barrel* en diferentes países; por ejemplo, en Brasil, David Samuels, siguiendo a Ames y Figueiredo and Limongi indica que el *pork-barrel* obedece a intereses individualistas de los diputados, así como a los intereses de diputados multipartidistas que se encuentran dispersados geográficamente, de manera principal en las delegaciones estatales, lo que significa que las delegaciones estatales tienen mayor influencia de los gobernadores estatales que del dirigente del partido. Véase Samuels, David, “Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil”, 2004, pp. 15 y ss.

<i>Principales medidas utilizadas en las entidades federativas</i>	<i>Tipo de instrumento</i>	<i>Fuentes</i>
Estímulos fiscales	<ul style="list-style-type: none"> — Subsidios. — Facilidades y prórrogas de pago. — Descuentos en el pago de impuestos. — Exención en el pago de impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> — Diarios oficiales de los estados. — Páginas oficiales del gobierno de los estados. — Boletines oficiales. — Gacetas oficiales. — Boletines de prensa publicados por el gobierno del estado.
Programas sociales	<ul style="list-style-type: none"> — Entrega de despensas y apoyo alimentario. — Apoyo económico. — Programas de emprendimiento. — Visitas médicas a domicilio. 	
Créditos	<ul style="list-style-type: none"> — Financiamiento a pequeñas y medianas empresas. — Créditos a proyectos de innovación relacionados con COVID-19. — Financiamiento para la compra de maquinaria e insumos. — Prórrogas en el pago. 	
Medidas laborales	<ul style="list-style-type: none"> — Programas de emprendimiento. — Capacitación. — Empleos temporales. — Apoyo económico por desempleo. 	

FUENTE: elaboración propia.

En este sentido, las distintas entidades federativas han realizado acciones para aminorar los efectos causados por la pandemia. Al analizar los programas y acciones efectuados, se observa que las principales acciones

cubren tres objetivos: la promoción de la salud de las personas, el apoyo para la conservación de empleos y el fomento a la liquidez de las empresas.

Los gobiernos subnacionales en su mayoría usaron la exención de pago de impuestos; por ejemplo, en Aguascalientes⁶⁶ y Nuevo León⁶⁷ otorgaron exención del impuesto sobre nóminas (ISN); en tanto que en Baja California⁶⁸ y en Nayarit⁶⁹ se otorgó el diferimiento en el pago del ISN. Así, encontramos otros beneficios similares en Chihuahua,⁷⁰ Colima,⁷¹ Durango,⁷² Estado de México,⁷³ Guanajuato,⁷⁴ Puebla,⁷⁵ y Guerrero,⁷⁶ este último a su vez tuvo descuentos en el pago del impuesto de hospedaje. Por otro lado, Hidalgo⁷⁷ y Michoacán⁷⁸ otorgaron subsidios en el ISN. En tanto que Oaxaca,⁷⁹

⁶⁶ *Periódico Oficial de Aguascalientes*, disponible en: <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/periodicooficial/web/viewer.html?file=../Archivos/4018.pdf#page=2>, consulta abril 2021.

⁶⁷ *Boletín Oficial*, disponible en: <https://www.nl.gob.mx/boletines-comunicados-y-avisos/entrega-gobierno-de-nuevo-leon-apoyos-familias-afectadas-por-covid-19>, consulta abril 2021.

⁶⁸ *Periódico Oficial*, disponible en: <https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistema.Solicitante=PeriodicoOficial/2020/Marzo&nombreArchivo=Periodico-17-CXXVII-2020327-SECCI%C3%93N%20III.pdf&descargar=false>, consulta abril 2021.

⁶⁹ Acuerdo, disponible en: https://www.nayarit.gob.mx/docs/ACUERDO_BENEFICIOS%20FISCALES.pdf, consulta abril 2021.

⁷⁰ Periódicos oficiales disponible en: http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/periodicos/po28_2020_.pdf y http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/periodicos/po36_2020_.pdf.

⁷¹ *Periódico Oficial*, disponible en: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/30032020/p20033003.pdf>, consulta abril 2021.

⁷² Página oficial, disponible en: <http://secretariageneral.durango.gob.mx/wp-content/uploads/sites/40/2020/03/8-Ext-24-de-Marzo-del-2020.pdf>, consulta abril 2021.

⁷³ Página del estado, <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/mar202.pdf>, consulta abril 2021.

⁷⁴ *Periódico oficial*, disponible en: http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=anio_2020&file=PO%2063%204ta%20Parte_20200328_0029_6.pdf, consulta abril de 2021.

⁷⁵ *Periódico Oficial*, disponible en: <https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/covid-19/item/acuerdo-de-la-spf-del-gobierno-del-estado-por-el-que-suspende-los-plazos-y-las-practicas-de-los-actos-de-fiscalizacion-o-verificacion-del-cumplimiento-de-obligaciones-la-realizacion-y-notificacion-de-actos-administrativos>, consulta abril 2021.

⁷⁶ *Periódico Oficial*, disponible en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Periodico-Edicio%CC%81n-Extraordinario-30-Marzo-2020.pdf>, consulta abril 2021.

⁷⁷ Periódicos oficiales, disponible en: <http://periodico.hidalgo.gob.mx/?p=38479> y <http://periodico.hidalgo.gob.mx/?p=38137>, consulta abril 2021.

⁷⁸ Periódicos oficiales, disponible en: <http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2020/marzo/30/11a-7820.pdf> y <http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2020/marzo/26/7a-7620.pdf>, consulta abril 2021.

⁷⁹ Página oficial, disponible en: <https://www.oaxaca.gob.mx/se/wp-content/uploads/sites/60/2020/04/Lineamientos-Plan-Emergente-para-la-Conservacio%CC%81n-del-Empleo-de-las-Micro-Pequen%CC%83as-y-Mediana-empresas-ante-la-Contingencia-del-COVID-19-1.pdf>, consulta 2021.

Querétaro⁸⁰ y Quintana Roo⁸¹ dieron condonación del ISN. Por su parte, Sinaloa dio prórrogas en el pago de impuestos.

De igual manera, estados como Chihuahua, Guanajuato y Zacatecas⁸² encaminaron sus esfuerzos a la promoción de empleo temporal. Por otra parte, del lado del gasto público se efectuó el otorgamiento de apoyos económicos o seguros de desempleo a quienes perdieron sus empleos en la Ciudad de México,⁸³ en el Estado de México, en Hidalgo y en Yucatán.⁸⁴ Asimismo, Guanajuato brindó apoyo mediante su programa de conservación del empleo, y en Morelos, a través de su Plan Estatal de Apoyo a la Economía y al Empleo.⁸⁵

Entre los estados con mayor apoyo de programas ante la pandemia se cuentan:

- Aguascalientes, en el que destacan los créditos y financiamiento a microempresas, así como descuentos al impuesto sobre nóminas. También se impulsó el comercio local y electrónico, así como el turismo. Respecto al apoyo otorgado a grupos vulnerables, se observó el Plan “Todos por Aguascalientes”, el cual proporcionó apoyo alimenticio y económico.⁸⁶
- En el estado de Baja California se fomentó el emprendimiento mediante asesorías, capacitación y créditos a Pymes por hasta 2.5 y 5 millones de pesos. Asimismo, se promovieron, mediante financia-

⁸⁰ *Periódico Oficial*, disponible en: <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20200425-01.pdf> y https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=202004_33-01.pdf, consulta abril 2021.

⁸¹ Página oficial, disponible en: <http://cgc.qroo.gob.mx/anuncia-el-gobernador-carlos-joaquin-nuevos-estimulos-fiscales-por-la-situacion-sanitaria-del-covid-19/>, consulta abril 2021.

⁸² Comunicado oficial, disponible en: <https://covid19.zacatecas.gob.mx/programa-de-estimulos-para-la-conservacion-de-empleos-informales-avance-al-27-de-julio/>, consulta abril 2021.

⁸³ Página oficial, disponible en: <https://covid19.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/anuncia-gobierno-de-la-ciudad-de-mexico-medidas-para-apoyar-la-economia-familiar-y-microempresarial-por-el-covid-19>, consulta abril 2021.

⁸⁴ *Diario Oficial*, disponible en: http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-03-26_1.pdf y http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-03-30_1.pdf, consulta abril 2021.

⁸⁵ *Periódico Oficial* disponible en: <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2020/5813.pdf>, http://www.fondomorelos.gob.mx/reactivacion_economica-nafin_estado_de_morelos/, <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2020/5814.pdf> y <https://morelos.gob.mx/?q=prensa/nota/entrega-sedeso-apoyo-economico-grupos-vulnerables-que-perdieron-su-empleo-por-la>, consulta 2021.

⁸⁶ Página oficial, disponible en: <https://todosporaguascalientes.mx/out/home/announcements/detail/115>, consulta abril 2021.

mientos,⁸⁷ los proyectos científicos que aportaran mecanismos para afrontar la pandemia.

- En Campeche,⁸⁸ se creó el “Programa de Crédito Contingente COVID-19”, así como programas a microempresas y de reactivación económica, tal como el programa en colaboración con Nafin. Este último programa también fue aplicado por otros estados, como Chiapas, Colima, Ciudad de México, Guerrero y Morelos.⁸⁹
- En Jalisco, mediante su Plan Jalisco COVID-19,⁹⁰ se ayudó a pequeñas empresas al dar apoyo económico a personas con autoempleo, como es el caso de personas del sector informal.

En resumen, el apoyo que otorgaron las entidades federativas lo clasificamos en cuatro rubros: estímulos fiscales, programas sociales, créditos y medidas laborales. Sin embargo, eso no fue suficiente para contener el desplome de la economía de las personas y empresas⁹¹ ni para evitar que se aumentara la pobreza en nuestra nación. Los apoyos que otorgaron fueron con base en sus limitados presupuestos; en la mayoría dependen de las transferencias del gobierno federal. Sin lugar a duda, la intervención de la Federación a través de amplios programas de apoyo a las personas, a los hogares y a las empresas hubiera marcado totalmente un cambio para las personas. No obstante, esa ayuda federal⁹² se dio tardíamente y con muy pocos recursos públicos, pues a cambio se hubiera tenido que acudir a ma-

⁸⁷ Página oficial, disponible en: <https://www.planemergentebc.com/> y http://www.bajacalifornia.gob.mx/noticia_gobb.html?NoticiaId=657, consulta 2021.

⁸⁸ Página oficial, disponible en: https://www.campeche.gob.mx/images/coronavirus/pdf/dif/Asistencia-Social-Alimentaria_.pdf, consulta abril 2021.

⁸⁹ Página oficial, disponible en: http://www.fondomorelos.gob.mx/reactivacion_economica-nafin_estado_de_morelos/, consulta abril 2021.

⁹⁰ Página oficial y periódico oficial, disponible en: <https://emergente.fojal.mx/programa16.pdf> y <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/05-20-20-bis.pdf>, consulta abril 2021.

⁹¹ Los datos del Coneval y del INEGI son rotundos. Véase Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres*, Ciudad de México, Coneval, 2021.

⁹² Sin embargo, para Martínez Espinoza sí hubo una política social desde el ámbito federal que enfrentara a la pandemia: “Para atender los efectos de la pandemia, el presidente anunció un plan emergente para el bienestar y once medidas para enfrentar dicha crisis. En términos de política social anunció la intensificación de sus programas sociales (proyectando que cubriesen a veintidós millones de beneficiarios) y el otorgamiento de tres millones de créditos a la población más necesitada”. Martínez Espinoza, Manuel I., “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año del gobierno de López Obrador”, *op. cit.*, p. 138.

yor deuda pública, y la política del gobierno federal ha sido mantener la austeridad y evitar el uso excesivo de la deuda. Sin lugar a duda, en estos momentos tan complejos se requiere la intervención del gobierno federal, porque se trató de un elemento exógeno a la economía de las personas, y en general a la economía nacional.

V. APRENDIZAJES DEL FEDERALISMO HACENDARIO

Los datos del Coneval son contundentes: la pobreza ha aumentado y los programas de bienestar del gobierno federal no han ayudado mucho a detenerla, por decir lo menos. También es de notar que el esfuerzo llevado a cabo por los gobiernos subnacionales no fue suficiente, a pesar de la gran variedad de ayudas que otorgaron, tal como se podrá advertir en el epígrafe anterior.

Sin duda alguna, la lección es la siguiente: dada la articulación de nuestro federalismo hacendario, la Federación debió haber tenido un papel más protagónico en esta pandemia, pues ni las entidades federativas ni los municipios tienen esa capacidad de maniobra por la ya mencionada dependencia económica hacia el centro. Y a los ciudadanos los dejó atados de manos, y en esta difícil situación han tenido que salir adelante con sus escasas herramientas, emprendiendo así lo que se conoce como “economía de la resiliencia”.⁹³

Eso fue lo que debió haber hecho la Federación, por las condiciones actuales de nuestro sistema federal; sin embargo, consideramos que los gobiernos subnacionales deben tener mayor independencia económica, por lo que deben fortalecer sus capacidades recaudatorias, y sobre todo poner énfasis en la recaudación del impuesto predial.⁹⁴ Sin lugar a duda, es urgente la reforma hacendaria, dado que el sistema de transferencias ha sido nocivo para la ciudadanía.

Otro dato importante que se debe tomar en consideración es la falta de control del gasto público en todos los niveles de gobierno, pues desafortunadamente muchas de las ayudas dirigidas a las personas no llegaron, por la corrupción imperante sobre la gestión del gasto público, que en el caso de los programas sociales se podría traducir como “clientelismo”, de tal suerte que es importante recuperar la noción de la regularidad del gasto público, para que sea un gasto controlado de principio a fin. Sin gasto público

⁹³ Concepto desarrollado en el proyecto PAPIIT CV300320: El impacto del COVID-19 en el crecimiento económico, la distribución del ingreso y el bienestar en México.

⁹⁴ Tal como lo hemos expresado líneas arriba.

regular, es decir, ejecutado con base en las directrices y en la ley, no habrá reforma fiscal que ayude a distribuir mejor las capacidades de las entidades federativas; por lo tanto, lo que es urgente es una reforma hacendaria que incluya el control del gasto público en los tres niveles de gobierno.

Llegados a este punto, nos quedamos con la siguiente pregunta: ¿cuánto ha ganado de relevancia o importancia el federalismo hacendario a partir de esta pandemia? Como una nación independiente, México es una nación joven que le hace falta mucho que transitar, y quizá explorar nuevas formas de gestionar el federalismo hacendario, pues a nuestro parecer las transferencias intergubernamentales no han ayudado mucho a fortalecer ni a los gobiernos estatales y mucho menos a los municipales y, por ende, a la ciudadanía.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁNGELES CASTRO, Gerardo *et al.*, “Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos. Evidencia para México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XXVIII, núm. 1, primer semestre de 2019.
- BIZBERG, Ilán, “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”, en BIZBERG, Ilán y SCOTT, Martin (coords.), *El Estado de bienestar ante la globalización, el caso de Norteamérica*, México, El Colegio de México, 2012.
- CANO MOLINA, Jerónimo, *El concepto de la política social: historia y teoría*, Murcia, Isabor, 2004.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres*, Ciudad de México, Coneval, 2021.
- DAUTREY, Philippe, “Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social. El caso de México”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 94, abril, 2013.
- DRIJANSKI ROTH, Patricia, “Reseñas, William H. Riker, Federalism, Origin, Operation, Significance”, Boston, Little, Brown and Company, 1964, *Perfiles Lationamericanos*, 10, enero-junio de 1997.
- FIX-FIERRO, Héctor, “Porfirio Díaz y la modernización del derecho mexicano”, en ÁVILA ORTIZ, Raúl *et al.* (coords.), *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2016.
- FLAMAD, Laura, “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación

- de fondos federales a los estados mexicanos”, *Política y Gobierno*, vol. XIII, núm. 2, II semestre de 2006.
- GARMAN, Christopher *et al.*, “Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases”, *World Politics* 53, January 2001.
- MADRIGAL-DELGADO, Guadalupe de Jesús, “Recaudación del impuesto predial en México: desafío del federalismo fiscal”, *Investigación Administrativa*, vol. 50, núm. 127, 2021.
- MARTÍNEZ ESPINOSA Manuel I., “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 55, marzo de 2021.
- MONTAGUT, Teresa, *Política social. Una introducción*, 4a. ed., Barcelona, Ariel, 2014.
- MORENO SALAZAR, Pedro *et al.*, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril de 2004.
- MUÑOZ GARCÍA, Humberto, *Fortalecer la investigación humanística y social en la UNAM*, serie de cuadernos del CRIM, 2002.
- PERSSON, Torsten y TABELLINI, Guido, “A European State: Lesson from Existing Federations. Does Centralization Increase the Size of Government?”, *European Economic Review*, núm. 38, 1994.
- PRIBBLE, Jennifer, “Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America”, *Studies in Comparative International Development* (St. Comp. Int. Dev.), 2011, núm. 46.
- RIKER, William H., *The Federalism: Origin, Operation, and Significance*, Boston, Little, Brown and Company, 1964.
- RÍOS GRANADOS Gabriela, “El federalismo fiscal a través de los servicios públicos, Impuesto predial en la CDMX, una primera mirada”, comunicación técnica, *XXX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*, t. II, ILADT, Uruguay, 2018.
- RÍOS GRANADOS, Gabriela, *El control del gasto público. Visión comparada: México y Francia*, México, Thomson Reuters-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- RÍOS GRANADOS, Gabriela y SANTOS FLORES, Israel, “Comportamientos de las personas estilizadas y peluqueras frente al cumplimiento tributario en la Ciudad de México. Cultura contributiva y confianza social”, en RÍOS GRANADOS, Gabriela y PADRÓN INNAMORATO, Mauricio (coords.), *La informalidad laboral y las obligaciones tributarias. El caso de las estilizadas y peluqueras en la Ciudad de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

- SAMUELS, David, *Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil*, chapter, 3, 2004.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, Porrúa, 2009.
- SOBARZO FIMBRES, Horacio Enrique, “Relaciones fiscales intergubernamentales en México. Evolución reciente y perspectivas”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 40, núm. 156, 2009. Consultado en *scielo.org.mx*.
- TAMANAH, Brian, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- TIJERINA GUAJARDO, José Alfredo y MEDELLÍN RUIZ, Antonio, “La dependencia financiera de los gobiernos locales en México”, *Ensayos. Revista de Economía*, 2000, vol. XIX, issue 1.
- TRUJILLO SALAZAR, Lucía Paola, “Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, semestre 2008.
- VOLDEN, Craig, “Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker”, *The Journal of Federalism*, 34:4.
- WORTHINGTON, A. y DOLLERY, B., “The Political Determination of Inter-governmental Grants in Australia”, *Public Choice*, núm. 94, 1998.
- WRIGHT, G., “The Economic Determinants of New Deal Spending”, *Review of Economic Statistics*, núm. 16, 1974.