

Ady Patricia Carrera Hernández. Municipio y desarrollo

Joel Mendoza Ruiz

Introducción

Este capítulo resume la vasta obra municipalista de Ady Carrera en cuatro líneas de investigación. Al inicio, el apartado *Su aprendizaje al lado de grandes municipalistas* aborda los rasgos de su formación inicial. La sección *Finanzas municipales* refiere la producción que la Dra. Carrera realizó sobre los procesos contemporáneos de descentralización fiscal y de incentivos al interior de los sistemas estatales de coordinación fiscal. El subtítulo *Relaciones intergubernamentales* presenta tres vertientes de análisis: dinámicas verticales y horizontales para el desarrollo local, procesos contemporáneos de descentralización hacia temáticas de desarrollo, así como intermunicipalización. El fragmento *Municipio y desarrollo* contiene la evaluación sobre las instituciones sociales y políticas municipales en función del desarrollo. Finalmente, la parte denominada *Innovación municipal* se enfoca a la reseña de experiencias concursantes en el Premio Gobierno y Gestión Local.

Su aprendizaje al lado de grandes municipalistas

Ady Patricia Carrera Hernández nació en la Ciudad de México y estudió la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública con Especialidad en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue en este lugar en donde conoció al Mtro. Gustavo Martínez Cabañas y al Dr. Raúl Olmedo Carranza, ya que ambos fueron sus profesores. Las clases impartidas por el primero y su entonces adjunto, Arturo Pontifes, la llevaron a interesarse particularmente en las finanzas municipales. En 1990, una vez concluidos sus estudios, recibió la oferta de incorporarse como investigadora al Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal

Joel Mendoza Ruiz

(CEDAEM) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) que dirigía el Mtro. Martínez Cabañas. A su lado inició el trabajo al que ha dedicado su vida profesional, el estudio del municipio y su fortalecimiento.

En el CEDAEM su trabajo consistió en el diseño e impartición de cursos para funcionarios estatales y servidores públicos municipales. Tuvo la oportunidad de acompañar al Mtro. Martínez Cabañas en el diseño y operación del programa piloto de asistencia técnica para la operación de los Fondos Municipales de Solidaridad, gracias al cual conoció la complejidad de las relaciones intergubernamentales. Durante su estancia en el INAP inició su trabajo docente como adjunta del Mtro. Martínez Cabañas en la FCPyS de la UNAM, labor a la que ha dado continuidad desde entonces. Una vez que el Maestro anunció su intención de dejar la dirección del CEDAEM, abandonó su trabajo para terminar su tesis de licenciatura y al mismo tiempo cursó un diplomado universitario de Administración Municipal en su Alma Mater. Una vez concluida su tesis, con el apoyo de la Dra. María Emilia Janetti Díaz, tuvo la oportunidad de incorporarse como asistente de investigación de Enrique Cabrero Mendoza, entonces Director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE).

Así inició su formación como investigadora, con la posibilidad de aprender y colaborar en el análisis de la transformación que el municipio mexicano experimentaba en la década de los 90. Su trabajo en el CIDE le sirvió para postular por una beca del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACyT) para realizar estudios en la Maestría en Gestión Económica Pública de la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Una vez que terminó estos estudios, logró que el apoyo se extendiera para incorporarse al programa de Doctorado en Política Pública de la misma institución. Durante sus estudios de doctorado pudo realizar su tesis bajo la supervisión de Andrew Nickson, el experto en gobiernos locales latinoamericanos más reconocido del Reino Unido.

Municipalistas y municipalismo en México

Obtuvo el grado en 2003, año en el que se incorporó al recién creado Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), en donde colaboró con Carlos Gadsden, fundador de esta institución. Esta ha sido la única ocasión en la que ha trabajado en el servicio público. En 2004 regresó a la vida académica, en donde ha continuado su trabajo como profesora, investigadora y consultora de agencias como el Instituto Holandés de Vivienda y Desarrollo Urbano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Ady Carrera ha ocupado cargos docentes y de gestión en seis instituciones distintas: el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de 1990 a 1992; el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) durante dos períodos, 1994-1996 y 2007-2008; el Instituto Nacional para el federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) entre 2003 y 2004; la Facultad de Ciencias políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) del 2004 a 2007; El Colegio Mexiquense en el periodo 2010-2015; y el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional (IPN) desde 2016. Fue Tesorera de la Red de Investigadores en Gobierno Locales Mexicanos para el periodo 2013-2015, para posteriormente convertirse en su Presidenta de 2015 a 2017. Su obra es extensa y puede clasificarse en cuatro temas: finanzas municipales, relaciones intergubernamentales, municipio y desarrollo e innovación municipal.

Finanzas municipales

La especialización de Ady Carrera en finanzas municipales y federalismo fiscal inició con su tesis de licenciatura, pero su primera publicación fue el trabajo Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal mexicano 1970-1992 (Janetti y Carrera, 1995). A partir de entonces ha publicado diversos textos en la materia, como: Retos de la descentralización fiscal para el fortalecimiento de

Joel Mendoza Ruiz

los gobiernos subnacionales en México (2005), Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo, de relaciones intergubernamentales (2007), Financiamiento de ciudades y descentralización en México: entre la insuficiencia y la inefficiencia (2015) y Relaciones fiscales intergubernamentales entre la Federación y los estados mexicanos. La encrucijada entre centralización y desarrollo (2017). En su análisis, el déficit de autonomía fiscal derivó de la dinámica federal en la distribución de funciones de ingreso, mientras que el desequilibrio ingreso-gasto constituyó la propensión endógena. Carrera ha planteado la necesidad de ajustar los procesos de descentralización en pro de la autonomía municipal con el fin de incentivar un mayor grado de esfuerzo fiscal y un patrón de gasto más eficiente y eficaz para el desarrollo.

El estudio de los problemas de las haciendas municipales derivados del defectuoso diseño del proceso de descentralización, la llevó a ampliar su análisis hacia los factores endógenos que contribuyen a profundizar la falta de autonomía fiscal y los resultados deficientes de la gestión financiera local: las capacidades institucionales. En este rubro tuvo la oportunidad de colaborar en un texto que fue de los primeros que analizaron esta importante variable de la gestión subnacional (Cabrero y Carrera, 2004). Su participación en el diseño de la Encuesta Perfil de los Municipios en México, elaborada en 1995 en el CIDE y la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales, diseñada en 2004 por la Secretaría de Desarrollo Social federal, le proporcionaron bases para construir una metodología con el propósito de evaluar el perfil institucional de la hacienda municipal.

A partir de esta idea, ha publicado los textos: Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México (2012) y Evaluación de la capacidad institucional de los municipios del Estado de México para la gestión financiera de 2009 a 2011 y propuestas para su mejora (2016). Ambos documentos han sido patrocinados por el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) y son los únicos diagnósticos que se han realizado a nivel estatal

Municipalistas y municipalismo en México

para diseñar acciones de fortalecimiento institucional para los municipios de una entidad.

Ady Carrera también ha sido de los pocos investigadores que han dedicado atención al estudio de las relaciones fiscales subnacionales. Además de los textos que ha producido el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), son escasos los trabajos que examinan los sistemas estatales de coordinación hacendaria o fiscal, y su papel en los resultados del proceso de descentralización. En esta área destaca su trabajo titulado Federalismo fiscal y relaciones intergubernamentales en el ámbito jalisciense (2010). Más recientemente, Carrera ha sido de los primeros especialistas en analizar el proceso de recentralización en México con sus textos: El retroceso del federalismo en México: gobierno federal, estado central (2014) y La descentralización fiscal en las ciudades mexiquenses: el caso del impuesto sobre hospedaje (2015). El análisis del federalismo fiscal en México la condujo de manera natural al estudio de las relaciones intergubernamentales.

Relaciones intergubernamentales

El estudio de las relaciones intergubernamentales (RIGs) ha sido un tema relevante en la producción de Carrera, uno de sus textos más conocidos es Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político, 1980-2000 (2004). Este trabajo fue uno de los primeros en analizar sistemáticamente la transformación de las RIGs en México a partir del proceso de democratización iniciado en la esfera local en la década de los 90 y los retos que aguardaban a los tres ámbitos de gobierno del Estado mexicano en el siglo XXI para avanzar en la construcción de un esquema de RIGs más acorde con su carácter federal.

Otro importante tema en la obra de Ady Carrera ha sido la intermunicipalización, considerándola no sólo como una alternativa de gestión sino como un poderoso mecanismo para el

fortalecimiento municipal y, sobre todo, como una estrategia para la transformación del esquema centralista y vertical de RIGs que prevalece en México. Su primer texto sobre el tema fue *La intermunicipalización en México: Una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas* (2005), al que le ha dado continuidad en otros documentos, entre los que destaca *El asociativismo municipal en México* (2015), que forma parte del primer libro que ha estudiado de manera comparada la intermunicipalidad en América Latina.

Municipio y desarrollo

Desde hace más de una década, Carrera se ha interesado por examinar la importancia de la gestión municipal en el marco de la agenda global de desarrollo. La evolución que ha tenido la teoría del desarrollo a partir de la década de los 90, ha puesto a los gobiernos locales bajo una nueva luz, como actores estratégicos e indispensables en cualquier política o programa destinados a promover no sólo crecimiento económico, sino sociedades inclusivas con mejores condiciones de vida que procuren la preservación del medio ambiente. En este rubro se encuentran textos como *El rol de los gobiernos locales en la reducción de la pobreza en México, situación actual y perspectivas* (2007) y *Desarrollo local y gobernabilidad: construyendo nuevas redes para el financiamiento del desarrollo local en México* (2008).

La sustentabilidad también ha sido un asunto destacado en el trabajo de Carrera con textos como el *Índice de desarrollo institucional y sustentabilidad municipal* (2010), *El papel del municipio en la política de turismo para el desarrollo sustentable en México* (2016), *Componentes básicos de un modelo de desarrollo sustentable para los municipios de México* (2016) y *Servicios públicos y sostenibilidad en los gobiernos locales mexicanos* (2017). En esta misma línea, el desarrollo humano ha sido otro tema abordado en trabajos como *Gasto social y desarrollo humano en el ámbito local, evidencia de dos municipios del Estado de Oaxaca* (2013) e *Instituciones para el desarrollo humano en el ámbito municipal* (2015).

Municipalistas y municipalismo en México

Una contribución de Ady Carrera al estudio de los gobiernos locales y el desarrollo, ha sido su producción sobre los municipios conocidos como de usos y costumbres. Ésta ha sido novedosa porque no los ha examinado desde la perspectiva sociológica, política o de buenas prácticas; sino que ha estudiado cómo su particular forma de gobierno impacta en su capacidad de gestión para el desarrollo. En esta línea se ubican, entre otros, trabajos como Democratización de políticas públicas para el desarrollo: la experiencia de municipios de usos y costumbres en Oaxaca (2011), Municipios metropolitanos gobernados por usos y costumbres. El caso de Santa María Atzompa: ¿modernidad contra tradición? (2014) y Gestión pública y desarrollo en los municipios de usos y costumbres de Oaxaca (2016).

Innovación municipal

Al haber estado en contacto directo con el principal grupo de investigación sobre innovación municipal, resulta lógico que en la obra de Carrera se encuentren varios trabajos sobre este tema, como Concurso de conservación, limpieza, cronología, y seguridad de caminos de jurisdicción federal, estatal y municipal en el Estado de México (2005) o Centro de Servicios y Atención Ciudadana Malinalco, México (2006). Aunque sin duda, su texto más importante en esta materia es Innovación Local en América Latina (Cabrero y Carrera, 2008), en el que se compilán una serie de experiencias exitosas desarrolladas en distintos países de la región.

Este es un resumen de la aportación de Ady Carrera a los estudios municipales, que no pretende ser exhaustivo sobre todos sus textos ya que también ha publicado documentos sobre descentralización en México y América Latina, ciudades, transparencia y rendición de cuentas e historia de la administración estatal. De noviembre de 2015 a diciembre de 2017, fungió como Presidenta de la Red IGLOM a la cual le imprimió un nuevo dinamismo y reactivó su actividad editorial al publicar cuatro textos durante su gestión después de un lapso de cinco años en los que la Red no había impreso ningún texto.

Referencias

- Cabrero, Enrique y A. Carrera (2004). Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano. En J. Guerrero (coord.) *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE-Cámara de Diputados LIX Legislatura, pp. 343-393.
- Cabrero, Enrique y A. Carrera (2008). *Innovación local en América latina*. México: CIDE.
- Carrera, Ady (2004). Evolución de las relaciones intergubernamentales en México. La búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político. *Documentos IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España: CLAD.
- Carrera, Ady (2005). La intermunicipalización en México: Una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas. *Documentos X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile: CLAD.
- Carrera, Ady (2005). Retos de la descentralización fiscal para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en México. *Documentos X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile: CLAD.
- Carrera, Ady (2006). Centro de servicios y atención ciudadana Malinalco, México. En T. Guillén *et al.* (coords.). *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*. México: CIDE, pp. 418-429.
- Carrera, Ady (2007), Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo, de relaciones intergubernamentales. En M. Montemayor, F. Bijarro, P. Estrada (coords.). *Políticas y gestión pública para el estudio municipal: óptica académica*. México: Universidad Autónoma de Tamaulipas, pp. 124-140.

Municipalistas y municipalismo en México

- Carrera, Ady (2007). El rol de los gobiernos locales en la reducción de la pobreza en México, situación actual y perspectivas. *Páramo del Campo y la Ciudad*, año 5, no. 13, pp. 66-77.
- Carrera, Ady (2008). Desarrollo local y gobernabilidad. Construyendo nuevas redes para el financiamiento del desarrollo local en México. *Revista Buen Gobierno*, no. 4, pp. 92-110.
- Carrera, Ady (2010). Federalismo fiscal y relaciones intergubernamentales en el ámbito jalisciense. En D. Gómez (coord.). *Capacidades institucionales para el desarrollo, conceptos, índices y políticas públicas*. México: Cámara de Diputados, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa Editores, pp. 497-543.
- Carrera, Ady, R. Coronilla, A. Navarro (2010). Índices de desarrollo institucional y sustentabilidad municipal. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.
- Carrera, Ady y C. Cadena (2011). Democratización de políticas públicas para el desarrollo. La experiencia de municipios de usos y costumbres en Oaxaca, México. *Memoria electrónica del XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Paraguay: CLAD.
- Carrera, Ady y G. Rivera (2012). *Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México*. México: Instituto Hacendario del Estado de México.
- Carrera, Ady (2012). Gestión municipal y desarrollo, la zona metropolitana de la Ciudad de Oaxaca. En G. González *Reflexiones del desarrollo local sostenible*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, pp. 167-207.
- Carrera, Ady (2013). Gasto social y desarrollo humano en el ámbito local, evidencia de dos municipios del Estado de Oaxaca. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, no. 8, año 4, pp. 77-108.
- Carrera, Ady (2014). El retroceso del federalismo en México. Gobierno federal, Estado central. *Memoria electrónica del XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del*

- Estado y de la Administración Pública.* Quito, Ecuador: CLAD.
- Carrera, Ady (2014). Municipios metropolitanos gobernados por usos y costumbres. El caso de Santa María Atzompa: ¿modernidad contra tradición? En C. Cadena (coord.). *Instituciones y actores en sociedades heterogéneas, con rasgos de pre post y modernidad.* México: El Colegio Mexiquense. pp. 119-152.
- Carrera, Ady (2015). El asociativismo municipal en México. En D. Cravacuore y D. Chacón (coords.). *El asociativismo municipal en América Latina.* Santiago de Chile: Asociación de municipalidades de Chile-Universidad Tecnológica Metropolitana, pp. 204-232.
- Carrera, Ady (2015). Instituciones para el desarrollo humano en el ámbito municipal. En A. Carrera (coord.). *Instituciones y desarrollo.* México: El Colegio Mexiquense A. C. pp. 65-100.
- Carrera, Ady y G. Martínez (2015). Financiamiento de ciudades y descentralización fiscal en México. Entre la insuficiencia e ineeficacia. *Memoria electrónica del XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Perú: CLAD.
- Carrera, Ady (2016). Componentes básicos de un modelo de desarrollo sustentable para los municipios de México. *Memoria electrónica del XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Santiago de Chile: CLAD.
- Carrera, Ady y G. Martínez (2016). *Evaluación de la capacidad institucional de los municipios del Estado de México para la gestión financiera de 2009 a 2011 y propuestas para su mejora.* México: Instituto Hacendario del Estado de México.
- Carrera, Ady (2017). Relaciones fiscales intergubernamentales entre la Federación y los estados mexicanos. La encrucijada entre centralización y desarrollo. En A. Aguilar, J. Mendoza, E. Grin y R. Moreno (coords.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil.* México: Fontamara, pp. 117-135.
- Carrera, Ady (2017). Servicios públicos y sostenibilidad en los gobiernos locales mexicanos. *Memoria electrónica del XXII*

Municipalistas y municipalismo en México

- Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Madrid: CLAD.
- García, Rodolfo y A. Carrera (2005). Concurso de conservación, limpieza, cronología, y seguridad de caminos de jurisdicción federal, estatal y municipal en el Estado de México. En T. Guillén y P. Rojo (coord.). *Gobernar con Calidad y para el Desarrollo. Experiencias de Innovación en los Municipios Mexicanos.* México: CIDE-Fundación Ford, pp 468-486.
- Janetti, María y A. Carrera (1995). Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal mexicano 1970-1992. *Gestión y Política Pública*, vol. IV, no. 2, pp. 349-380.
- Martínez, Gabriela y A. Carrera (2015), La descentralización fiscal en las ciudades mexiquenses: el caso del impuesto sobre hospedaje. *Memoria electrónica del XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Lima, Perú: CLAD.
- Martínez, Nina y A. Carrera (2016). Gestión pública y desarrollo en los municipios de usos y costumbres de Oaxaca. En A. Sánchez (coord.). *Dinámica del gobierno municipal en el límite de la descentralización.* México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, pp. 291-311.
- Salazar, J., A. Carrera, G. Cruz (2016). El papel del municipio en la política de turismo para el desarrollo sustentable en México. En A. Sánchez. *Dinámica del gobierno municipal en el límite de la descentralización.* México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, pp. 39-58.