

## **El Maestro Gustavo Martínez Cabañas. Visionario del fortalecimiento de los gobiernos municipales mexicanos**

*Ady Patricia Carrera Hernández*<sup>13</sup>

### **Introducción**

Este capítulo es quizá el más personal que he escrito a lo largo de mi trayectoria como investigadora porque hablo de la vida de una persona a quien quise mucho y mantengo siempre viva en mi memoria: mi Maestro Gustavo Martínez Cabañas. El objetivo es relatar en la medida que el espacio lo permita, las contribuciones más importantes del Maestro al estudio de los gobiernos municipales. Como se verá, este propósito resulta harto difícil dado el extenso trabajo que realizó a lo largo de su fructífera vida profesional. La primera parte presenta los inicios de la trayectoria del Maestro; la segunda sección trata brevemente su desempeño en organismos internacionales. El tercer apartado pretende sintetizar su actividad como pionero y reformador de la administración pública en el país; el cuarto relata cómo transitó su interés de los temas nacionales hacia los municipales. La quinta sección aborda su vida profesional ya inmersa en el ámbito de los gobiernos municipales; la sexta se ocupa de reseñar su incansable labor como educador de muchas generaciones.

Quiero agradecer particularmente a la Mtra. Amalfi Martínez Mekler, hija del Maestro Gustavo Martínez Cabañas, por sus comentarios y, sobre todo, por los recuerdos compartidos sobre sus padres. Su generosidad permitió que sus entrañables memorias familiares enriquecieran enormemente este trabajo. Sirva este breve texto para rendir homenaje a un hombre, administrador público y maestro extraordinario que merece sin duda alguna, el título de Padre del Fortalecimiento Municipal en México.

---

<sup>13</sup> Profesora Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional. Email: adymex@yahoo.com

## **I. Los inicios de un joven y talentoso economista**

Gustavo Martínez Cabañas nació el 6 de julio de 1911 en Chilpancingo, Guerrero, ciudad que vio nacer los Sentimientos de la Nación, de lo cual él siempre se mostró orgulloso. El Maestro, como le llamábamos siempre todos los que tuvimos el privilegio de ser sus alumnos, dentro y fuera del aula, era un hombre afable, conciliador, emprendedor, de gran inteligencia, cultura y con un extraordinario sentido del humor. Estudió la Licenciatura en Derecho en la Facultad de Leyes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), entre 1931 y 1935. Al mismo tiempo que estudiaba para abogado, ingresó a la entonces Escuela Nacional de Economía de la UNAM, obteniendo esta licenciatura, con Mención Honorífica, en 1938. Fue en la Escuela Nacional de Economía donde conoció a dos estudiantes que serían sus grandes amigos: Raúl Salinas Lozano y Margarita de Gortari Carvajal; cuyo hijo, Carlos Salinas de Gortari, se convertiría en Presidente de México en 1988. El Maestro contaba la anécdota de que cuando Doña Margarita y Don Raúl se iban a casar por lo civil, este último tuvo que salir de viaje por motivos de trabajo. Pero todo estaba listo para el enlace, así que pidió al Maestro Martínez Cabañas que lo representara en la ceremonia, en la que se casarían por poderes. De esta forma, cuando Carlos Salinas asumió la Presidencia del país, el Maestro bromeaba diciendo que él era como padre del Presidente.

Pero sin duda alguna, la persona más importante que conoció en la UNAM, fue Ana Mekler, Anita, como le llamaba cariñosamente el Maestro; quien se convertiría en su esposa, madre de sus dos hijos, Gustavo y Amalfi, y compañera de vida. Como era de esperarse, su esposa no podía ser sino una mujer sobresaliente. Anita fue una mujer atípica de su época ya que decidió realizar estudios universitarios, cosa que en aquellos años era muy poco común. Fue durante su paso como estudiante de la Escuela Nacional Preparatoria No. 1, que conoció a Gustavo Martínez Cabañas. Cuando terminaron la preparatoria, ambos se fueron a estudiar a la Facultad de Derecho de la UNAM;

## **Municipalistas y municipalismo en México**

poco después, Anita escuchó sobre una nueva profesión que le resultó atractiva. Se trataba de la licenciatura en Economía que se impartía en la, entonces recién fundada, Escuela Nacional de Economía. Anita decidió ingresar a este programa y ese fue el motivo por el que el Mtro. Martínez Cabañas también se registró en él. Después de graduarse, Anita trabajó en el sector público y por la tarde daba clases en la Universidad Obrera. Como se verá a lo largo de este texto, el perfil singular de esta mujer fue un elemento esencial en la exitosa carrera del Maestro; a quien acompañó y apoyó incondicionalmente en México y alrededor del mundo, cuando por su trayectoria profesional residieron en distintos países como EE. UU., Chile y Venezuela.

El trabajo de Martínez Cabañas inició en el sector público, cuando fue contratado como economista en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 1934, puesto que desempeñó hasta 1938. Es en este periodo cuando encontramos sus primeros pasos como impulsor de publicaciones especializadas, ya que de 1937 a 1941, fue Director de la Revista de Economía. En 1938, fue nombrado Jefe de Economistas del Comité de Aforos de la SHCP (García, 2005); cargo que desempeñó durante la mayor parte de la II Guerra Mundial y en el que tuvo la oportunidad de participar en un acontecimiento histórico. En 1936, el recién creado Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana formuló un contrato colectivo de trabajo en el cual solicitaban que se les pagaran salarios justos, homologados y con prestaciones adecuadas. Las empresas se negaron a firmar el contrato argumentando que su actividad no generaba los recursos suficientes para pagar esos gastos. El conflicto escaló y en 1937, con la intervención del Presidente Lázaro Cárdenas, el entonces Departamento del Trabajo nombró una comisión de expertos para determinar si la situación financiera de las empresas permitía atender las demandas de sus trabajadores (Hamilton, 1983).

Dicha comisión estaba presidida por el Mtro. Jesús Silva Herzog, Efraín Buenrostro y Mariano Moctezuma, quienes integraron un equipo de 100 personas (Id.). Para llevar a cabo su trabajo,

designaron a 14 coordinadores, Gustavo Martínez Cabañas fue uno de ellos. Aunque la comisión de expertos determinó que las compañías sí disponían de los recursos para pagar las demandas de los trabajadores, los empresarios se negaron a ello y en esa actitud se mantuvieron hasta que el Presidente Cárdenas decidió declarar la expropiación petrolera el 18 de marzo de 1938. Gustavo Martínez renunció a este cargo en 1943 para irse a estudiar un postgrado en Administración Pública, en la American University of Washington D. C., que terminó en 1945. Recién egresado de estos estudios, regresó a la SHCP a trabajar como Subdirector de Estudios Financieros de 1945 a 1946. Este último año inició su actividad en organismos internacionales.

La trayectoria del Maestro en el ámbito internacional no hubiera sido posible sin la participación de su esposa; pero no sólo por su apoyo moral, sino porque fue ella quien lo estimuló a salir al extranjero. Al terminar la II Guerra Mundial, Anita Mekler fue invitada a trabajar en la Unión Panamericana, antecedente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con sede en Washington, a donde partió en 1942. Gustavo Martínez Cabañas deseaba seguirla y para ello le ayudó el Mtro. Jesús Silva Herzog, quien había sido profesor de ambos en la Escuela Nacional de Economía y con quien el Maestro trabajaba en la SHCP. El Mtro. Silva Herzog consiguió una beca para que el joven Gustavo pudiera realizar su posgrado en administración pública, disciplina que no existía entonces en las universidades del país. Esta mixtura de saberes entre el derecho, la economía y la administración pública, dotó al Mtro. Martínez Cabañas del enfoque que lo caracterizaría a lo largo de su trayectoria profesional.

## **II. Su destacada labor en organismos internacionales**

Gustavo Martínez Cabañas fue nombrado Miembro de la Delegación Mexicana ante la Asamblea de la ONU en 1946, en donde ocupó el cargo de Miembro del Comité Consultivo en Materia de Presupuestos y Administración. Fue integrante de la

## **Municipalistas y municipalismo en México**

Delegación Mexicana a la Primera, Segunda y Tercera Asamblea General (Londres, París y Nueva York), entre 1946 y 1949 (García, 2005). Este último año, siendo aún muy joven, fue nombrado primer Secretario Ejecutivo de la naciente Comisión Económica para América Latina (CEPAL); cargo que ocupó durante un año, fue reemplazado por el prestigiado economista argentino Raúl Prébisch. Continuó su carrera en la ONU, convirtiéndose en Director General Adjunto de Administración de Asistencia Técnica para América Latina, puesto que desempeñó durante 10 años en Nueva York, de 1950 a 1959. Estos 10 años implicaron un gran sacrificio para su familia por varias razones. En primer lugar, porque el Mtro. Martínez Cabañas estaba de viaje por lo menos ocho meses de cada año; además, las esposas de los altos funcionarios de la ONU no podían trabajar, por lo que Anita tuvo que renunciar a su actividad profesional para dedicarse de lleno a su familia.

Después de vivir en Nueva York, el Maestro fue contratado por el gobierno de Venezuela. El entonces Presidente Rómulo Betancourt lo había conocido en la ONU y le pidió que lo apoyara en la difícil transición que vivía su país al pasar de la dictadura de Marcos E. Pérez Jiménez a un régimen democrático. Ahí se desempeñó como consultor de la Comisión Nacional de Administración Pública de Venezuela y Director del Consorcio para Promociones Industriales. También fue Director del Programa de Entrenamiento para Instituciones de Desarrollo Económico en América Latina, del Banco Interamericano de Desarrollo, entre 1961 y 1963 (García, 2005). Además, fue consultor de la Organización de Estados Americanos (OEA) entre 1962 y 1963 (CEPAL, 2016). En 1968 fue Presidente del Seminario Interregional sobre Desarrollo de Funcionarios de Alto Nivel en Ginebra; y de 1968 a 1969, Miembro del Grupo de Expertos en Administración Pública y Finanzas de la OEA, en Washington. Asimismo, fungió como Consultor de la División de Administración Pública para las Naciones Unidas en Nueva York, entre 1968 y 1970. Finalmente, fue Miembro de la Comisión Consultiva de Administración Pública Internacional, con sede en Ginebra, de 1970 a 1974 (García, 2005). Tuvo otros encargos

en organismos internacionales, pero ya relacionados con la labor que desempeñó en México como impulsor de la disciplina de administración pública. De 1962 a 1968 fue Vicepresidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y Presidente de esta organización de 1974 a 1977, convirtiéndose en el primer latinoamericano en obtener esta distinción.

### **III. Pionero y reformador de la administración pública en México**

Aunque su prestigio como economista lo llevó a desarrollar una exitosa trayectoria en instituciones internacionales, Gustavo Martínez Cabañas nunca dejó de aportar al sector público de nuestro país. En diciembre de 1946, se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en donde fue invitado, en 1947, a ser el Director Técnico de Organización Administrativa. Bajo su dirección se elaboró el Primer Directorio de Gobierno Federal y de Organismos de Participación Estatal, que se publicó en 1947 (García Díaz, 2005). Alejandro Carrillo Castro afirma que, durante este encargo, Gustavo Martínez Cabañas fue quien realizó las primeras acciones del después denominado proceso de Reforma Administrativa del gobierno federal mexicano (2005).

Todo el trabajo que el Maestro realizó en Venezuela no logró fructificar debido a las condiciones políticas que afrontaba el país. Después de esta experiencia regresó a México en 1960, y aunque siguió viajando frecuentemente, nunca más volvió a residir fuera de su patria. Al volver a México abrió su Bufete de Estudios Económicos Gustavo Martínez Cabañas, ubicado en el piso 36 de la Torre Latinoamericana, en el corazón del centro histórico. Su siguiente encomienda llegó al siguiente año, en 1961 fue electo Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP). Este nombramiento no fue casualidad, cuando se desempeñó como funcionario de la ONU, una de sus tareas era promover la creación de institutos de administración pública en la región latinoamericana. Así que su elección como el segundo Presidente del INAP México fue un paso casi natural en su trayectoria.

## Municipalistas y municipalismo en México

Por aquel entonces, el INAP no tenía un edificio de oficinas propio, así que el Mtro. Martínez Cabañas rentó otro espacio en el mismo piso donde tenía su despacho para desarrollar ahí las actividades del Instituto. En 1964, publicó en la Revista de Administración Pública, un artículo titulado “Planes, programas y bases financieras de desarrollo”. En él hizo varias sugerencias que serían retomadas poco más tarde en la administración del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Carrillo Castro afirma que en este artículo se empezó a utilizar el término de sectores económicos, que sería clave en el proceso de reforma administrativa algunos años después. En 1965, se creó la Comisión de Administración Pública (CAP) en la entonces Secretaría de la Presidencia. Esta última fue fundada en 1958 atendiendo a la recomendación de la OEA, de organizar dependencias especializadas en la planeación del desarrollo. Además del Presidente de la República y el titular de dicha Secretaría, la CAP tenía cuatro integrantes, y Gustavo Martínez Cabañas era uno de ellos (Carrillo, 2005). En 1965 se realizó un diagnóstico de la estructura y funcionamiento del gobierno federal, en el que el Maestro participó como asesor junto con el Lic. Alejandro Carrillo Castro (García Díaz, 2005), artífice de la reforma administrativa del gobierno federal en la década de los 70.

En 1966, el Maestro dictó una conferencia magistral sobre la Administración Pública de México, la cual se tituló: *Bases para una Reforma Administrativa*. Se afirma que el contenido de dicha conferencia influyó sustancialmente en el Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana, que preparó la CAP de 1965 a 1967. Todos los trabajos derivados de esta importante etapa de reestructuración del sector público federal mexicano quedaron detenidos con los dramáticos acontecimientos de 1968. Fue hasta 1971, en la administración de Luis Echeverría, que la CAP se transformó en la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, la cual emitió el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, que retomó las recomendaciones de la conferencia de 1966 del Maestro (Carrillo, 2005).

Nuevamente, las propuestas de reforma fueron archivadas, y fue hasta el periodo de José López Portillo (1976-1982) que se puso en marcha la reforma administrativa que transformó a fondo al sector público federal. Alejandro Carrillo Castro, a quien se reconoce como líder de este importantísimo proceso, afirma que el Mtro. Martínez Cabañas fue siempre una fuente privilegiada de asesoría y acompañamiento en todos esos años (Carrillo, 2005). De hecho, el Maestro fue miembro del Comité de la Reforma de la Administración Pública en México, entre 1965 y 1970 (CEPAL, 2016).

#### **IV. De lo nacional a lo local**

A pesar del intenso trabajo que realizaba en la administración pública federal, Gustavo Martínez Cabañas también dedicaba tiempo al ámbito subnacional.<sup>14</sup> El Maestro participó en la creación de comisiones regionales, como la del Río Balsas, creada en 1960 (García Díaz, 2005). De 1969 a 1974, fue asesor en Planeación del gobierno de Alfredo Valdez Montoya, gobernador del Estado de Sinaloa. En ese encargo realizó uno de los primeros estudios de desarrollo económico industrial para una entidad federativa. Una anécdota curiosa es que fue de los primeros en aportar información sobre la llamada economía negra de Sinaloa, que incluía al narcotráfico. En 1974 se publicó un estudio en la revista del Colegio Mexicano de Economistas, que citaba un trabajo del Maestro que concluía que la economía negra representaba más dinero que el presupuesto anual del propio gobierno del estado (García, 2017).

Sin duda alguna, una de las contribuciones más significativas en la larga carrera del Maestro fue el diseño de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODE), uno de los mecanismos pioneros de coordinación intergubernamental para la planeación del desarrollo. El primer COPRODE se creó por Decreto Presidencial en junio de 1971 en el estado de Yucatán, “como un organismo de coordinación de las

<sup>14</sup> Acorde con la literatura internacional, en este texto se entiende como gobiernos subnacionales a los estados y municipios; y sólo a estos últimos se les denomina gobiernos locales.

## **Municipalistas y municipalismo en México**

dependencias federales responsables de la resolución de los principales problemas económicos de dicho estado; su objetivo era promover la participación de la administración pública federal y de la población en las tareas de desarrollo” (Martínez, 1985: 270). La idea esencial era apoyar el desarrollo de las entidades con más rezagos del país. Al de Yucatán le siguieron los de Oaxaca (1972) y Chiapas (1973); entre 1974 y 1975 se crearon 16 Comités más.

Este mecanismo fue evolucionando al adquirir competencias más amplias, hasta convertirse en 1981 en los actuales Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES). A partir de ellos, diseñó la figura del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), como un mecanismo indispensable para que los gobiernos estatales y municipales coordinaran sus esfuerzos para el desarrollo. La lógica de COPLADES y COPLADEMUNES, era convertirlos en espacios que trabajaran en una dinámica de lo que muchos años más tarde se denominaría gobernanza, con la participación de los tres sectores.

El Ing. Rubén Figueroa Figueroa fue electo gobernador del estado de Guerrero, estado natal de Gustavo Martínez Cabañas, en 1975. El Ing. Figueroa, entre otros muchos cargos, se había desempeñado como Vocal Ejecutivo de la Comisión del Río Balsas, y conocía de cerca el trabajo del Maestro; por lo que lo nombró Asesor Económico del estado. En esta posición, Martínez Cabañas puso en marcha un gran número de proyectos, como la Forestal Vicente Guerrero o el Complejo Industrial Maderero Papanoa. La gestión de Figueroa coincidió con el inicio de un importante proyecto turístico en Guerrero: el desarrollo Ixtapa-Zihuatanejo, impulsado por la Secretaría de Turismo federal cuyo objetivo era transformar la economía de la región y las condiciones de vida de la población. En este marco, el gobierno del Ing. Figueroa decidió acompañar el ambicioso proyecto turístico con el Programa de Fortalecimiento Municipal. Su propósito fue modernizar la administración local, y el Mtro. Martínez Cabañas, quien entonces se desempeñaba como Presidente del Instituto

Internacional de Ciencias Administrativas, fue designado para llevarlo a cabo (Gómez *et al.*, 2005).

La base de dicho proceso era la capacitación de autoridades y funcionarios de los ayuntamientos del estado. Lo que se complementaría con atención a sus facultades reglamentarias, gestión de servicios públicos y finanzas; así como un elemento novedoso, que nunca más ha sido retomado: la atención a las autoridades auxiliares (Id.). Es importante señalar que el Maestro ya había diseñado el Programa de Asistencia y Capacitación Municipal en el entonces territorio de Quintana Roo (Pérez, 2005). El programa de Guerrero fue quizá la primera política en el país que buscó dar un enfoque integral a la, entonces, casi inexistente administración municipal; en este sentido, el Mtro. Martínez Cabañas se convirtió en el precursor de lo que más tarde se denominaría fortalecimiento de capacidades institucionales de los gobiernos municipales. Desde entonces, él tenía claro que el desarrollo económico que traería el megaproyecto federal no tendría el impacto esperado si no se contaba con gobiernos locales fuertes y capaces de asumir las nuevas responsabilidades que generaría una dinámica completamente nueva en la región.

El municipio donde se piloteó el programa fue José Azueta, mejor conocido como Zihuatanejo, extendiéndose después a todos los municipios de la Costa Grande de Guerrero. El programa se mantuvo hasta 1981, cuando concluyó la gestión del gobernador Figueroa. En 1980, la Dirección del Programa de Fortalecimiento Municipal de Guerrero, se transformó por decreto del gobernador en la Dirección General de Fortalecimiento Municipal, dependiendo directamente del Ejecutivo estatal. Esta fue la primera área en su tipo en crearse en una entidad federativa, después muchos estados la incluyeron en sus estructuras administrativas. El éxito que tuvo el programa se debió en buena medida a que, como ya se mencionó, Gustavo Martínez Cabañas también fungía como Asesor Económico del gobierno estatal y Coordinador General del COPRODE, lo que facilitó el diseño de una estrategia transversal. Una anécdota interesante es que cuando estaba por terminar su gestión, el Ing. Rubén Figueroa le expresó al Maestro su deseo de que

## **Municipalistas y municipalismo en México**

fuera él quien lo sucediera en la gubernatura de Guerrero. Sin embargo, el Maestro rechazó la oferta porque no le interesaba tener una carrera política; sus intereses se enfocaban en el diseño e implementación de políticas que aportaran al desarrollo del país.

Fue tal el impacto del Programa de Fortalecimiento Municipal de Guerrero que en el marco de la XI Reunión de Tesoreros Estatales y Funcionarios de Hacienda se creó la Comisión de Fomento Hacendario Municipal con el fin de elaborar un programa similar a nivel nacional. El 4 de agosto de 1978, se realizó la Primera Reunión de la Comisión del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal en el municipio de Zihuatanejo, Guerrero. El objetivo era incorporar al municipio al proceso de desarrollo económico y social del país a través del reforzamiento de sus estructuras, organización y finanzas. En la Segunda Reunión, celebrada en 1979, Gustavo Martínez Cabañas propuso que debido a la complejidad que implicaba un programa de este tipo, el gobierno federal era el más indicado para coordinarlo (Pérez, 2005). Esto ratifica la admirable condición del Maestro como visionario del fortalecimiento municipal, previendo lo que muchos años después ratificaría la evidencia internacional: el fortalecimiento municipal no puede llevarse a cabo sin el concurso y apoyo de los demás ámbitos de gobierno. La última actividad del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal se llevó a cabo en 1981 durante la Cuarta Reunión de la República, en la que se incorporaron los COPLADES como principal mecanismo de coordinación intergubernamental para el desarrollo (Id.).

Esta experiencia del Maestro determinó el trabajo que realizaría hasta el final de su vida: el impulso al fortalecimiento municipal. Como se verá a continuación, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), fue una pieza clave para ello.

### **V. El municipalista**

Por su destacada labor, brevemente reseñada en las páginas anteriores, Gustavo Martínez Cabañas se convirtió en el se-

gundo Presidente del INAP México de 1961 a 1968. En ese periodo, su prestigio en el extranjero lo llevó a ocupar el cargo de Vicepresidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, de 1962 a 1968. Ello le sirvió de plataforma para convertirse en Presidente de dicha organización de 1974 a 1977. En su calidad de Presidente del INAP, el Maestro impulsó iniciativas para apoyar la gestión de diversos gobiernos estatales y municipales. Al terminar su labor en el estado de Guerrero, se propuso crear un espacio de investigación en la que entonces era la institución más importante de estudios sobre administración pública del país, el INAP.

Con el apoyo del Lic. Luis García Cárdenas, entonces Presidente del INAP, el 16 de junio de 1983 se creó el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEDAM), como un órgano académico y de asesoría del INAP, cuyo objetivo era realizar investigación aplicada, difundir la que se realizaba en el extranjero, proporcionar asesoría y asistencia técnica especializada para los ayuntamientos del país. Entre sus propósitos también se encontraba proporcionar capacitación a los servidores públicos municipales, servir de foro para el intercambio de académicos y practicantes y apoyar la operación de la reforma al Artículo 115 constitucional, aprobada en marzo de ese mismo año. Dicha reforma representó un giro de 180 grados para el municipio mexicano, al demandarle responsabilidades que no estaban en condiciones de cumplir. El Mtro. Martínez Cabañas vio claramente que los ayuntamientos necesitarían un largo proceso de apoyo para adquirir conocimientos, habilidades y capacidades, y ello requería de un organismo especializado.

En 1989, el CEDAM se convirtió en el Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM), ampliando sus objetivos para apoyar también a las entidades federativas (Gómez *et al.*, 2005). En este sentido, Gustavo Martínez Cabañas también fue visionario ya que entendió que los gobiernos estatales también requerían de acompañamiento para construir las capacidades que necesitaban para ser auténticos gestores del desarrollo. El CEDAEM se convirtió en una eficaz

## **Municipalistas y municipalismo en México**

cadena de transmisión de modelos de gestión del INAP hacia los gobiernos subnacionales. En aquella época, prácticamente todos los estados del país tenían su Instituto de Administración Pública (IAP), que funcionaban como una muy eficaz red para el intercambio de ideas y experiencias. Esta red se fue debilitando con el arribo de los gobiernos de alternancia política electoral, ya que la mayoría dependía de los recursos que canalizaban los Ejecutivos estatales, que cuando cambiaron de partido político, consideraron a los IAPs como herencias de las administraciones priistas.

Con el paso de los años, algunos IAPs fueron capaces de sobrevivir y adaptarse a las nuevas condiciones que impuso el proceso de democratización; pero otros se quedaron sin mucha actividad ni incidencia en la administración pública de sus entidades. Lamentablemente, la sinergia que logró el Mtro. Martínez Cabañas entre el INAP y los IAPs de las entidades federativas no ha podido ser replicada. De existir, sería muy valiosa para apoyar el fortalecimiento tanto de estados como de municipios en el marco de la Agenda 2030. El Maestro se mantuvo como Director del CEDAEM del INAP desde 1983 hasta 1994. En ese periodo, realizó múltiples aportaciones para los estudios municipales y para el fortalecimiento institucional de los ayuntamientos del país.

Una contribución invaluable fue la publicación de su libro *La administración estatal y municipal de México*, que apareció en 1985 en coedición del INAP con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Este libro derivó de la primera reunión de escuelas y facultades de administración pública realizada en La Paz, Baja California, en 1980. En ella se recomendó vincular la investigación con la docencia, por lo que el CONACYT acordó financiar la publicación de una serie de libros de texto sobre administración pública, que fueran de utilidad para los estudiantes de esta disciplina (Martínez, 1985). De acuerdo con quienes le ayudaron en este texto, su preparación requirió un año y se elaboró con la visión que caracterizó a Gustavo Martínez Cabañas: una combinación de teoría con el análisis de la práctica gubernamental estatal y municipal (Gómez *et*

*al.*, 2005). El propio Maestro expresó en la Introducción de la obra, que quiso darle un carácter de manual de operación, más que de libro académico porque los problemas más graves de los servidores públicos se encontraban en la etapa de la instrumentación (Martínez, 1985). El libro fue un clásico para todos los que estudiamos administración pública en las décadas de los 80 y 90, convirtiéndose en el punto de partida del análisis de los gobiernos municipales para muchos de los investigadores que más tarde se convirtieron en los estudiosos más importantes del tema, como el Dr. Enrique Cabrero.

Otra publicación que se convirtió en referencia obligada para la gestión municipal en México fueron las Guías Técnicas para la Administración Pública Municipal que aparecieron bajo el sello del INAP en 1985. Eran los primeros años después de la reforma del Artículo 115 constitucional, que transformó el panorama y los problemas de los ayuntamientos mexicanos. En este contexto, el Mtro. Martínez Cabañas y sus colaboradores elaboraron 20 guías que trataban de cubrir las áreas más estratégicas de la gestión municipal. El contenido se diseñó considerando que los servidores locales no siempre tenían un alto nivel académico, así que su lenguaje era sencillo y los temas se trataban de manera breve. Precisamente por ello, su diseño en términos de contenido didáctico tenía que ser muy cuidado. Esta preocupación llevó al equipo a trabajar con el Instituto Nacional de Educación para los Adultos, que apoyó los esfuerzos con un grupo de especialistas en pedagogía y métodos de enseñanza especiales para adultos (Gómez *et al.*, 2005).

Entre 1987 y 1988, se celebró el XV Aniversario de la constitución del Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN). El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y el INAP decidieron coeditar una serie de ocho manuales de administración municipal con el fin de apoyar la labor de los servidores públicos de esta esfera de gobierno. De acuerdo con sus colaboradores de la época, el Maestro consideraba que el corto tiempo de los gobiernos municipales representaba un obstáculo para consolidar políticas de desarrollo eficaces, por lo que vio

## **Municipalistas y municipalismo en México**

en este acuerdo una oportunidad de aportar herramientas para el trabajo de los municipios. De manera natural, el CEDAEM recibió la responsabilidad de su elaboración, considerando la experiencia que tenía con las Guías Técnicas. Los textos se orientaron con base en dos líneas básicas: la reforma al Artículo 115 de 1983 y las necesidades financieras y de gestión de los ayuntamientos, en el marco del vertiginoso proceso de desarrollo urbano que experimentaba el país (Id.).

La labor de capacitación y asistencia técnica también era parte integral de las actividades del CEDAEM. A lo largo de los años que estuvo al frente de este centro, el Maestro, y los miembros de las distintas generaciones que tuvimos la fortuna de acompañarlo en esta tarea, diseñamos una gran variedad de cursos para autoridades y funcionarios estatales y municipales. Uno de los programas más importantes que el Maestro llevó a cabo en sus últimos años como Director del CEDAEM, fue el de Asistencia Técnica para la Operación de los Fondos Municipales de Solidaridad. En 1990, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari dedicó los recursos del Ramo 26, para el Desarrollo Regional, del Presupuesto de Egresos de la Federación, para la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). La entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) encargó al INAP, a través del Mtro. Martínez Cabañas, diseñara un programa para apoyar a los gobiernos municipales en el uso de los recursos de los Fondos Municipales de Solidaridad.

En esos años, el padre del Presidente Salinas, Raúl Salinas Lozano, fungía como Presidente del INAP (1988-1993), por lo que el instituto recibió muchas críticas de los medios de comunicación. Lo cierto es que no había ninguna otra institución con la experiencia que tenía el CEDAEM para llevar a cabo ese programa, que se diseñó y piloteó para operarlo en los tres estados más pobres del país: Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Quien esto escribe tuvo la fortuna de acompañar esa experiencia desde el principio a fin, y aprender de la mano del Maestro, quien parecía incansable al viajar de un estado a otro para dar seguimiento a la labor de los equipos técnicos que

se organizaron en todas las regiones de las tres entidades. Al terminar este programa, una de las conclusiones más claras de Gustavo Martínez era la necesidad de que los municipios tuvieran acceso permanente a asesoría y asistencia técnica; y que la instancia más adecuada para ello no era el gobierno federal, quien sin duda podría apoyar la labor, sino los gobiernos estatales.

La reseña de un personaje como Gustavo Martínez Cabañas no estaría completa sino se incluyera su labor como docente, la cual desarrolló durante casi toda su vida profesional.

## **VI. Un Maestro inolvidable**

A pesar de su activa vida, el Mtro. Martínez Cabañas siempre hizo esfuerzos para dedicarle tiempo a la docencia, vocación que cultivó en su *Alma Mater*, la UNAM. Ahí impartió cátedra en la Facultad de Economía de 1937 a 1941 (García, 2005). Conforme su interés se fue enfocando en la administración pública, dejó las clases de economía y concentró su trabajo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (FCPyS), donde desarrolló su labor docente más importante. Ahí fue profesor de la Licenciatura en Administración Pública. Impartía la asignatura obligatoria de Administración Estatal y Municipal y la asignatura optativa de Administración Municipal. Muchas generaciones tuvimos el privilegio de acercarnos al conocimiento de los gobiernos subnacionales de la mano del Mtro. Martínez Cabañas. De la misma manera, muchos de sus alumnos iniciamos nuestras actividades en la docencia como sus adjuntos, fue el caso, por ejemplo, de Alejandro Carrillo Castro (Carrillo, 2005). Asimismo, fue profesor de varias generaciones en los programas del INAP.

En sus primeros años como profesor, había poco interés por el estudio de los gobiernos subnacionales; pero en los años 70, el Maestro ya había conseguido impulsar que en la FCPyS se adoptaran ensayos de desarrollo regional y municipal. A lo largo de todos los años que impartió clases, muchos políticos

## **Municipalistas y municipalismo en México**

y académicos destacados fueron sus estudiantes. Entre ellos, algunos muy relacionados con el área de administración pública, como la Dra. María del Carmen Pardo, reconocida investigadora de El Colegio de México, fundadora de la Licenciatura en Administración Pública de esa prestigiada institución o Arturo Pontifes, quien apoyó al Maestro en proyectos clave como las Guías Técnicas y los Manuales. Yo tuve el honor de ser su adjunta de 1990 hasta que dejó de impartir cátedra en la FCPyS, en la materia optativa de Administración municipal. Es muy grato recodar cómo el Maestro me pedía que lo acompañara a la caja de la Facultad al final de cada semestre para darme los exiguos cheques que le correspondían de su pago como docente; él nos contagió sin duda el amor por la docencia y el compromiso por la formación de nuevas generaciones que aportaran al país.

En 1995, el INAP organizó un homenaje para el Maestro, dándole el título de Maestro de Generaciones, título que, sin duda alguna, nadie merece más que él. Gustavo Martínez Cabañas nos formaba no sólo profesionalmente, sino también nos enseñaba a confiar en nosotros mismos y nuestras capacidades; de hecho, considero que muchas veces, él tenía más confianza en nuestro trabajo que nosotros mismos. Y otra cosa muy importante también, era una persona que no tenía ningún tipo de prejuicio por el género de sus colaboradores; apoyó siempre en igualdad de condiciones a sus alumnos y alumnas. Gustavo Martínez Cabañas recibió múltiples homenajes por su extraordinaria labor profesional, entre ellos uno de la UNAM. El INAP creó la Medalla al Mérito Administrativo Internacional “Gustavo Martínez Cabañas” que hasta hoy sólo se ha otorgado a tres mexicanos destacados: Fernando Solana, José Ángel Gurría y Alicia Bárcena. Esta última, como el Mtro. Martínez Cabañas, Directora de la CEPAL. Además, en el INAP hay un aula que lleva el nombre del Maestro.

Gustavo Martínez Cabañas dejó el CEDAEM en 1994 y se fue a residir a Cuernavaca. Desde ahí siguió fungiendo como Asesor y Miembro del Consejo de Honor del INAP hasta su fallecimiento, ocurrido en esa ciudad el 9 de julio de 2003.

**Ady Patricia Carrera Hernández**

Dos semanas antes de su deceso todavía estuvo revisando los trabajos que ese año habían sido enviados para el Premio Nacional de Administración Pública del INAP. La última vez que lo vi en su casa de Cuernavaca, se mantenía jovial y alegre, con el carácter de siempre. Después, cuando me encontraba estudiando en el extranjero, tuve la oportunidad de que mi supervisor del doctorado fuera Andrew Nickson, autor del único libro que existió durante décadas sobre los gobiernos locales latinoamericanos que, por cierto, nunca se publicó en español (Nickson, 1995). Ese libro tan significativo, está dedicado a los cuatro municipalistas más importantes de la región, y me parece oportuno transcribir dicha dedicatoria tal como aparece en la obra:

“To the forgotten revolutionaries of Latin America,  
The unsung heroes of the municipalista movement,  
Who held high the banner of local government  
Contra viento y marea at a time  
When it was neither fashionable nor advisable to do so  
Allen Brewer-Carias (Venezuela)  
Diogo Lordello de Mello (Brazil)  
Gustavo Martínez Cabañas (México)  
Manuel Montoya Ugarte (Perú)  
and many others long forgotten in their own countries”.

Sirva este breve texto para rendir homenaje a Gustavo Martínez Cabañas, un hombre, administrador público y maestro extraordinario que merece sin duda alguna, el título de Padre del Fortalecimiento Municipal en México.

**Referencias consultadas**

Carrillo Castro, Alejandro (2005). Gustavo Martínez Cabañas. Su aportación a la reforma administrativa de México. *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 181-218.

## Municipalistas y municipalismo en México

- CEPAL (2016). *Gustavo Martínez Cabañas*, disponible en: <http://www.cepal.org/es/equipo/gustavo-martinez-cabanias> (15/12/2016).
- García, Abraham (2017), “El apasionante y sombrío mundo del narco”, en *Proyecto 3. Voces que rompen el silencio*, 24 de mayo, disponible en: <http://proyecto3.mx/2017/05/el-apasionante-y-sombrio-mundo-del-narco/> (02/06/2017).
- García, Luis (2005). Trayectoria profesional. *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 15-17.
- García Díaz, María (2005). Notas sobre mi trabajo con el Licenciado Gustavo Martínez Cabañas. *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 21-24.
- Gómez, Armando, Guillermo Díaz y Ricardo Reyna (2005), “El municipio en la década de los setentas”, en *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 35-66.
- Hamilton, Nora (1983). *México: los límites de la autonomía del Estado*. México: Ediciones Era.
- Martínez Cabañas, Gustavo (1985). *La administración estatal y municipal de México*. México: INAP-CONACyT.
- Nickson, Andrew (1995). *Local Government in Latin America*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Pérez, Fernando (2005). Génesis del fortalecimiento municipal en el estado de Guerrero, 1975-1981. *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 69-106.