

## **Modesto C. Rolland y el primer libro sobre el municipio libre mexicano**

*Joel Mendoza Ruiz*

### **Introducción**

*El desastre municipal en la República Mexicana* contiene la propuesta visionaria formulada en 1921 por Modesto C. Rolland, misma que proyectó tres instrumentos. La reforma al artículo 115 constitucional consideró adaptar al caso mexicano los gobiernos gerenciales y por comisión del sistema federal americano, ajustar el impuesto predial al gravamen exclusivo del terreno, así como introducir instituciones de la democracia participativa. La priorización de servicios públicos se centró en la planificación urbana y la disposición de programas de vivienda. Por su parte, la ley de servicio civil para las ciudades mexicanas precisó conceptos, categorías laborales y del sistema, la separación de las actividades políticas y administrativas, así como la medición del desempeño. Para abundar sobre la vida, las motivaciones y la obra de Rolland, este capítulo se ha estructurado en dos apartados: 1) *Un ingeniero civil en la política*, y 2) *Diagnóstico y propuesta del municipio libre en 1921*.

### **Un ingeniero civil en la política**

Modesto C. Rolland nació en La Paz, Baja California Sur el 14 de junio de 1881, murió en Córdoba, Veracruz, el 17 de mayo de 1965 (Castro, 2011). Realizó estudios de profesor de instrucción primaria hasta 1903, y de ingeniero civil entre 1903 y 1905 (Rolland, 2015: 36). Ese último año inició su vida laboral mediante el aprovechamiento conjunto de sus dos formaciones: como profesor de la clase preparatoria de topografía, drenaje y riego en la Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria. Sobre esa clase publicó dos textos técnicos (Castro, 2011). En su vida subsecuente Rolland alternó el ejercicio de la ingeniería civil, el servicio público y la política.

### **Joel Mendoza Ruiz**

A finales de la etapa porfirista, Rolland fue uno de los primeros ingenieros que introdujo el uso del concreto armado en la construcción, denominado inicialmente *cemento armado*. Con esa innovación de la ingeniería logró un claro de 22 metros en el Restaurante Shirley's de Paseo de la Reforma No. 96, así como los amplios entre-ejes del Acueducto Xochimilco-México. En 1910 publicó el *Manual de elementos de cálculo de concreto armado*, lo que valió para que la Secretaría de Instrucción Pública le promoviera para impartir conferencias libres y gratuitas sobre concreto armado en la Escuela Nacional de Ingenieros. Entre 1913 y 1919 Rolland patentó diversos elementos prefabricados de concreto armado. En 1925 construyó el primer techo volado en el país como parte de la obra del Estadio Heriberto Jara en Jalapa, Veracruz. Entre 1944 y 1945 utilizó precolados huecos para edificar la gradería de la Plaza de Toros México, uno de los monumentos de la Ciudad Deportiva (Rolland, 2015: 37-40).

Como servidor público, en 1913 Rolland fue comisionado por Venustiano Carranza para elaborar planes reconstructivos, con especial atención en el sistema educativo elemental y en la organización municipal. En 1914 ocupó varios cargos del gabinete *carrancista*, entre ellos fue cónsul en Nueva York. En 1915 trabajó para el Gobierno del Estado de Yucatán. En 1917 fue diputado propietario por el Distrito Sur de Baja California. En 1920 presidió la Comisión Nacional Agraria, ocupándose entonces del proyecto para la extensión de las dotaciones ejidales. En 1930 fue Director de Vías Férreas y en 1934 ascendió a Subsecretario de Comunicaciones y Transportes. En 1939 fue Subsecretario de Economía. En 1943 fue presidente de la Comisión Coordinadora del Río Suchiate, y en 1949 fue director de los puertos libres mexicanos.

Como político, en 1909 Rolland organizó un club de ingenieros para estudiar los problemas del país, mismo que en breve se transformó en el Partido *Centro Nacional Anti-reelecciónista*. Después del asesinato de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, su crítica política fue reprimida con el encarcelamiento y después con el exilio. A partir de 1914 Rolland centró su

## Municipalistas y municipalismo en México

activismo en la escritura, ese año se inició difundiendo el movimiento *carrancista* en Nueva York. De su etapa como escritor en los Estados Unidos se han encontrado cinco textos: 1) *Why is a government needed in Mexico?* (1916), 2) *Women in Mexico* (1916), 3) *Open letter to the honored President of the United States of America* (1916), 4) *Carta a mis conciudadanos* (1917), y 5) *A reconstructive policy in Mexico* (1917). En 1916 escribía también para *La Voz de la Revolución*, un diario del Estado de Yucatán, así como para *El Gráfico* y *Columbus Publishing*, ambos de la Ciudad de Nueva York. A fines de 1916 Rolland formó parte de un grupo que presentó al Congreso Constituyente la *Ley del Servicio Civil para las ciudades mexicanas*. En 1920 fundó el *Club de Estudios Socio Económicos*. Entre 1918 y 1919 redactó los resultados de sus estudios sobre las regiones de Yucatán y Baja California. En 1921 publicó *El desastre municipal en la República Mexicana*, considerado el primer libro escrito sobre el municipio libre mexicano, que además incluyó el proyecto de ley presentado en 1916. Entre 1922 y 1925 dirigió el periódico *El Hombre*. En 1923 escribió el texto *Los puertos libres mexicanos y la zona libre en la frontera norte de la República Mexicana*, cuyo impacto fue la creación de puertos libres entre 1924 y 1926, así como su reinstalación en 1939 (Castro, 2011).

### Diagnóstico y propuesta del Municipio Libre en 1921

*El desastre municipal en la República Mexicana* constituyó una crítica motivada por el escaso contenido de la tesis del municipio libre en la Constitución de 1917. Como antecedentes fueron señalados: 1) Una *administración municipal* fracaso durante el siglo XIX, 2) La falta de estudio de los problemas sociales durante los años de la revolución armada, y 3) La libertad municipal como vulgar retórica para justificar el saqueo organizado de las arcas municipales. El texto proyecta la libertad municipal como cooperación social y especialización administrativa en municipios exclusivamente urbanos: *sin cooperación, la vida en las ciudades es imposible* (Rolland, 1939: 13-15).

La primera parte de la obra presenta las aportaciones de *lo que ha sido el municipio en los pueblos civilizados*, así como los servicios

urbanos considerados indispensables. Desde el funcionamiento las ciudades clásicas, Rolland encontró que a los problemas urbanos necesariamente han correspondido soluciones públicas locales, con variantes de confección y trascendencia histórica. En la antigua Grecia, las ciudades diseñadas para la defensa de la guerra eran socialmente reforzadas por la democracia participativa: *un hombre, un voto y un referéndum perpetuo*. En Roma, una ciudad desordenada e insalubre, los baños públicos eran sitios de encuentro en los que convivía el pueblo con filósofos, poetas y políticos; la gran cantidad de instalaciones sanitarias cumplían así su función social. En las primeras ciudades comerciales, fundadas sobre las ruinas del régimen feudal, los comerciantes acaudalados organizaron asambleas de ciudades, magistraturas con auxiliares de administración, así como los primeros servicios públicos (Rolland, 1939: 19-24).

Rolland señaló que en su época las estructuras municipales de Europa y Norteamérica, con distintas denominaciones de sus elementos integrantes, continuaban en la misión de intervenir los problemas públicos locales. En la ciudad alemana los servidores públicos podían optar por el servicio civil para adquirir así la capacidad de equilibrar lo público y lo privado: *no se puede dejar en manos privadas el suministro de los artículos de primera necesidad*. En ese sentido, los servicios municipales incluían la dotación de seguros, agencias de trabajo, casas de empeño, cajas de ahorro, así como venta de terrenos y financiamiento de vivienda. La ciudad inglesa instituyó figuras de la democracia participativa –referéndum, revocación e impuestos racionales– como mecanismos de prevención de revueltas y moderación social (Rolland, 1939: 27-43).

La administración de las ciudades de los Estados Unidos fue desordenada y deshonesta durante el siglo XIX, por lo que fue necesaria la ratificación de las legislaturas locales para re establecer los gobiernos municipales. El proceso de ratificación generó tres esquemas distintos en la administración municipal norteamericana. El *Plan Federal* concentró el poder en la figura del alcalde, unificó dos cámaras en una sola con

## Municipalistas y municipalismo en México

funciones de vigilancia, estableció el servicio civil y prescribió la máxima publicidad de los actos. El *Gobierno por Comisión* se basó en un cuerpo colegiado con el menor número de personas, bajo la convicción de que la administración municipal es un negocio que debe resolver la construcción de infraestructura. El *Gobierno por Gerente* se integró por un poder legislativo de cinco ciudadanos, así como un ejecutivo experto en administración municipal que designaba su personal operativo. Algunos rasgos comunes en los tres esquemas eran: a) se contaba con figuras de la democracia participativa, y b) se celebraban elecciones sin la participación de partidos políticos y en fechas distintas a las nacionales y estatales. La ciudad francesa contaba con la figura democrática del Consejo, y con una política administrativa centralizada en el funcionamiento colegiado del alcalde y sus adjuntos (Rolland, 1939: 43-58).

Rolland determinó que los servicios públicos indispensables en las ciudades eran: 1) planificación de las ciudades, como especial profesión con valores de bienestar comunitario, para establecer normas a la traza urbana y limitaciones a la propiedad privada; 2) servicio contra incendios por cooperación; 3) servicio policiaco preventivo antes que punitivo, que empleara por mérito; 4) servicio sanitario para afrontar enfermedades y pestes; 5) atención del *problema de la casa*, mediante el combate a la especulación con exenciones de impuestos y construcción cooperativa; 6) juegos de recreo; 7) bibliotecas públicas; 8) servicio civil que defina cualidades de los cargos, requerimientos de aptitudes del personal y adecuación del reclutamiento para evitar la recompensa electoral; 9) presupuesto municipal aprobado por consejo, con la mayor transparencia, bajo la premisa de *mejor gobierno y más barato*, y 10) impuestos especiales justos (Rolland, 1939: 59-113).

En la segunda parte del libro *El desastre municipal en la República Mexicana*, Rolland organizó los modelos relacionados del párrafo anterior en tres propuestas básicas: a) un proyecto de primera reforma al artículo 115 constitucional, b) la priorización de servicios que deben desarrollarse en las ciudades,

y c) el planteamiento de ley de servicio civil para las ciudades mexicanas que se había realizado en 1916. La iniciativa de reforma constitucional de Rolland recogió, en primer término, los rasgos de los gobiernos por gerente y por comisión para reproducirlos en el contexto mexicano a través de elecciones sin partidarismo. Un segundo postulado fue considerar que el impuesto a la propiedad gravara únicamente el valor de la tierra, excluyendo el precio de la construcción por considerar injusto gravar el esfuerzo patrimonial del ciudadano. El texto más amplio de la iniciativa se consagró al control de la autoridad municipal mediante las figuras de la democracia participativa: revocación, referéndum e iniciativa (Rolland, 1939: 130-158).

Por su parte, a juicio de Rolland, los servicios que debían desarrollarse prioritariamente en las ciudades mexicanas eran la planificación urbana a través de planos de desarrollo, así como los programas de vivienda que de la primera derivaran. Mención especial recibió en este apartado la necesidad de definir las funciones del gobierno de la Ciudad de México. Finalmente, la ley de servicio civil para las ciudades mexicanas anticipó muchos aspectos que los ordenamientos de este tipo, y los laborales contemplan: conceptos, categorías laborales, comisión dictaminadora, requisitos, dedicación, licencias, seguros, jubilación, pensiones, ahorro, ascensos, remociones, permutas, reducción o supresión de empleados, cambio de empleo, cursos de capacitación administrativa, reservas de personal, premios, recompensas y vivienda para los trabajadores. Cabe destacar de la iniciativa dos aspectos innovadores para la época: 1) Restricciones en pro de la separación de las actividades políticas y administrativas, y 2) El funcionamiento de un departamento para medir la eficiencia administrativa (Rolland, 1939: 167-190).

El libro *El desastre municipal en la República Mexicana* inició con *Palabras del Lic. Manuel Gómez Morín*. Al convertirse posteriormente Gómez Morín en uno de los fundadores del Partido Acción Nacional (PAN, 1939), tal partido fundó en esas palabras su visión municipalista y federalista. Gómez Morín

## Municipalistas y municipalismo en México

destacó dos aspectos fundamentales: a) El municipio como práctica democrática continua: *gobierno obligado a seguir el propósito de los vecinos y a mantener con la voluntad electoral un constante y eficiente contacto*, y b) El municipio como escuela de ciudadanía: *ensayándonos en la resolución de los problemas que de más cerca nos tocan* (Lujambio, 1998: 80-81).

### Conclusiones

El libro *El desastre municipal en la República Mexicana* fue único en su género durante más de tres décadas. No se distinguen debates en torno a sus tres ediciones: 1921, 1939 y 1952. La propuesta municipalista de Modesto C. Rolland se anticipó extraordinariamente al estudio y a la evolución institucional del municipio mexicano. En 1928 la primera reforma al artículo 115 constitucional abordó aspectos exclusivos del régimen político estatal, en 1933 la segunda reforma introdujo el principio de no reelección en el régimen político municipal, en 1976 la sexta reforma introdujo la participación municipal en la planeación de los asentamientos humanos y la vivienda; fue hasta 1983 cuando la octava reforma contó con un alcance integral similar al que esbozó Rolland en 1921. Por su parte, la Ciudad de México inició funciones de relativa autonomía hasta 1997. Otros aspectos, como el control ciudadano de la autoridad municipal, la medición de la eficiencia operativa, la separación de las actividades políticas y administrativas, así como el servicio civil; todavía no han llegado a ser una constante en la vida municipal contemporánea. Como única deficiencia de la obra municipalista de Rolland, se acusa el inicio de un *aristotelismo radical* que percibe sólo a la ciudad como comunidad perfecta, denostando las potencialidades del municipio rural por carecer de autarquía: *en la vida rural la cooperación es rudimentaria* (Rolland, 1939: 19).

### Referencias consultadas

Castro, J. (2011), “Vida de Modesto C. Rolland. Resumen”, en *A blog about the life and works of Mexican engineer*

**Joel Mendoza Ruiz**

- Modest C. Rolland (1881-1965)*, consultado en: <http://modestoroland.blogspot.mx/2011/07/vida-demodesto-c-rolland-resumen.html> [28-05-2016].
- Lujambio, A. (2006), ¿Democratización vía federalismo?, 1<sup>a</sup> ed., Fundación Rafael Preciado Hernández A. C., México, pp. 112.
- Rolland, J. (2015), “Ingeniero Modesto C. Rolland. Pionero del uso de prefabricado de cemento armado en México”, en *Construcción y Tecnología en Concreto*, febrero de 2015, pp. 36-41, consultado en: <http://www.revistacyt.com.mx/pdf/febrero2015/historico.pdf> [28-05-2016].
- Rolland, M. (1939), *El desastre municipal en la República Mexicana*, 1<sup>a</sup> ed., editor no identificado, México, pp. 196.