
El diario *El municipio* de Deolindo Muñoz y la redefinición "política" del régimen municipal

SILVINA VENTURA
(UNR)

Resumen

A fines del siglo XIX, en Argentina las discusiones sobre qué régimen municipal instituir fueron arduas y constantes, se buscaba definir cuales serían las funciones de los municipios para que se constituyeran en los organismos base de la república. Presentados como meros entes administrativos y *sin* política se intentaba desdibujar un debate que era fundamentalmente político. En Rosario en 1887 el político Deolindo Muñoz, que por esos años se hallaba fuera de los circuitos del ejercicio de gobierno, fundaba el diario *El Municipio* y desde sus páginas a través del análisis que efectuaba de los problemas de la ciudad hacía jugar sus opiniones sobre dicho debate, y lo utilizaba como instrumento para seguir presente en la realidad política de la ciudad y de la provincia de Santa Fe. El artículo analiza como las reflexiones que hacía sobre el problema de las funciones de una municipalidad, en cuanto a su carácter administrativo y no político, se constituyeron en una verdadera disputa política, lo que permite concebir en definitiva a los organismos de administración municipal como ámbitos esencialmente políticos.

Palabras clave

Deolindo Muñoz - *El Municipio* - administración - política - diario - municipalidad

Abstract

At the closing of the 19th century in Argentina the arguments about what municipal system to install were difficult and constant. The question was to define which were the functions of the "municipios" so that they would become the basis of the republic. They were introduced as mere administrative entities *without* politics and still the debate was considered basically political. In Rosario in 1887 the politician Deolindo Munoz, who was not part of the government at that time, founded the newspaper "*El Municipio*" and in it he started putting forward his ideas about this debate through the analyses he made about the problems of the city using the newspaper as an instrument to introduce the political reality of the city and the province of Santa Fe. The article analyses how his reflexions about the problems of the city hall, in his administrative and not political character, became a real political dispute, which make these entities purely political.

Key Words

Deolindo Munoz - *El Municipio* - administration - politics - newspaper - city hall



Recibido con pedido de publicación el 15/06/2003
Aceptado para su publicación el 23/10/2003

VENTURA, Silvina "El diario *El municipio* de Deolindo Muñoz y la redefinición 'política' del régimen municipal", *prehistoria*, Año VII, número 7, 2003, pp. 233-249.

Introducción

¿Administrar o hacer política? Tal era la aparente dicotomía que sumió en arduos debates a quienes discutían sobre la institucionalización del régimen municipal en los años anteriores a la sanción de la Constitución Nacional. Debate que lejos de agotar allí sus instancias se extendió hasta las primeras décadas del siglo XX, cuando la discusión sobre democratización del sistema político lo evidenciaba como una ecuación no resuelta.

Por aquellos tiempos la prensa fue juez, arte y parte en la polémica, asumiendo el rol de informar a sus lectores, así como también el de presentarse como un interlocutor privilegiado entre las demandas de la sociedad y el Estado. El 25 de Mayo de 1887, se publicó en la ciudad de Rosario el primer número del diario *El Municipio*. Su propietario, Deolindo Muñoz, era un político que pertenecía a las filas del iriondismo –facción santafecina, así denominada en referencia a su líder Simón de Iriondo, aunque también poseía otros nombres como Club del Pueblo, Partido Federal o Autonomista– y que ocupó cargos a nivel provincial y municipal. Cuando se abocó a la publicación del diario, Muñoz se encontraba fuera de los circuitos del ejercicio de gobierno debido a las situaciones que imponían las reglas del juego faccioso del cual era partícipe. El análisis que desde el periódico hacía sobre los problemas de la sociedad rosarina permite conocer sus opiniones en el señalado debate, a la vez que discernir algunas de sus estrategias políticas. Las disputas en torno a las funciones que debía asumir una municipalidad –tema medular entre los desarrollados en el diario– no eran sino herramientas de confrontación en un debate que, aunque presentado como meramente administrativo, constituía una puja sustancialmente política.

La tarea de administrar una comuna se definió desde las páginas del diario como un ejercicio doméstico a gran escala donde –contradiciendo al mismísimo Aristóteles– la política no formaba parte de dicho quehacer. Presentadas en el debate como dos actividades imposibles de llevar a cabo de forma combinada, administración y política no tenían, al parecer, ningún tipo de relación entre sí. Por el contrario, lo que aquí se intenta demostrar es que en los términos de las intervenciones pergeñadas y facilitadas por Deolindo Muñoz desde su actividad como director de un diario, aquella discusión en torno a una supuesta escisión entre administración y política era, en esencia, un “debate político”. Debate que el fundador de *El Municipio* tradujo en las páginas de su diario a un lenguaje cotidiano, exponiéndolo como problemas y realidades a los cuales la sociedad rosarina de esos años debía hacer frente, pero que diestramente utilizaba como medio para seguir presente en la realidad política tanto de la ciudad como de la provincia.

El contexto político santafecino hacia 1880

Durante la primer presidencia de Julio Argentino Roca (1880-1886) la provincia de Santa Fe alcanzó un cierto clima de “paz” que hacía tiempo se procuraba imponer. Los desórdenes políticos locales, traducidos en las continuas revoluciones y enfrentamientos armados, tan característicos durante las dos gobernaciones de Simón de Iriondo (1871-1874

y 1878-1882) y la de Servando Bayo (1874-1878), fueron completamente desarticulados; la “conquista del desierto” al norte y al sur de la provincia acabó con la constante amenaza de las incursiones de malones indígenas y ensanchó las fronteras, lo que implicó la agregación de vastas tierras fértiles a la economía santafecina. Esta incorporación de tierras amplió las expectativas para una creciente población inmigrante –que comenzaba a llegar en grandes cantidades– como también para la nativa que buscaba mejores condiciones de vida.¹

El advenimiento del roquismo a nivel nacional indudablemente, entrañó cambios en el desarrollo de la política provincial. El general Julio A. Roca llegó a la Presidencia de la Nación merced al apoyo recibido de los gobernadores de las “provincias del interior” –entre los que se encontraba el gobernador Simón de Iriondo en representación por Santa Fe– quienes a través de la Liga de Gobernadores (conformada en Córdoba en 1871 con el fin de colocar una candidatura alternativa a la presentada por los “partidos porteños” para las elecciones presidenciales de 1874) impusieron su candidatura en el Colegio Electoral. Su llegada a la presidencia trajo aparejado un significativo debilitamiento para los gobiernos provinciales respecto de su capacidad para influir en la toma de decisiones en el nivel nacional.² Anteriormente los gobernadores ejercían un control absoluto sobre el personal político de la provincia, intervenían en asuntos tan variados como la designación de legisladores provinciales y nacionales o la de los cargos menores a nivel comunal; no dejaban de utilizar su fuerza política con el propósito de reservarse una banca en el Senado Nacional para cuando culminase su ejercicio gubernamental. En este sentido, el aspecto de mayor relevancia lo constituía el hecho de que los gobernadores tenían un poder de veto total sobre la elección presidencial, ya que eran quienes confeccionaban la lista de electores. A partir de 1880 vieron disminuida esta capacidad; los gobernadores perdieron fuerza política propia y comenzaron a obrar como *agentes del presidente*.

De allí en adelante todo comenzó a establecerse por medio de pactos, como el que llevó a Roca a la presidencia. A cambio del Colegio de Electores, para poder manejar la sucesión presidencial, Roca les permitió manejar sus sucesiones en el nivel de la gobernación y las designaciones en el resto de las instituciones provinciales.

En las provincias las prácticas políticas llevadas adelante por los grupos dominantes fueron de características facciosas. El partido o el club era un ámbito de control del poder que se expresaba por medio de una gran organización clientelar y personalista, desde donde los candidatos eran seleccionados mediante acuerdos en el interior de ese círculo, que involucraba una red de agentes cuya integración se daba desde los ámbitos familiares (parientes), de trabajo y desde la digitación de designaciones en cargos públicos. No funcionaban como un partido político moderno, puesto que carecían de una estructura orgáni-

¹ ÁLVAREZ, Juan *Historia de Rosario (1869 – 1939)*, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 1943, pp. 472 y ss.

² BOTANA, Natalio *El Orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Sudamericana, Buenos Aires, 1994.

ca y programática, sino que lo hacían a la manera de coaliciones coyunturales, especialmente durante los períodos electorarios, momentos en que se valían de todo tipo de argucias para imponerse sobre sus rivales.

En aquellos momentos, para quienes quisieran participar en cargos gubernamentales, disponer de una densa red de parientes se tornaba imprescindible, debido a que éstas actuaban como *verdaderas organizaciones sociales*, por medio de alianzas matrimoniales, ocupación de cargos públicos y ejercicio de actividades mercantiles. Esta amalgama de trabajos y funciones lejos de ser incompatibles, permitieron en no pocos casos, la acumulación, de prestigio y de poder en la figura de una sola persona.³ Los espacios privados y públicos se confundían. Las elites regionales que enlazaban de esta manera sus intereses con los del Estado (en este caso el provincial) pudieron afianzar así su capacidad en las relaciones de poder, ya sea adquiriendo plazas de funcionarios o bien participando en comisiones creadas con el fin de resolver temas de higiene, salud, comunicaciones, tarifas, etc.⁴ Dentro de estos grupos siempre había movilidad, lo que no significaba la sustitución de un grupo social por otro nuevo.

Ante la ampliación del universo de electores, los clubes debieron buscar la manera de modificar los mecanismos de control y captación de votantes, para ello trazaron una nueva articulación entre la zona rural y la urbana en el intento de una redefinición de alianzas lo que implicó una jerarquización política, ya que la élite comenzó a tomar decisiones amparándose en esas nuevas coaliciones.⁵

En Santa Fe había dos clubes que se disputaban los cargos gubernamentales: el Club del Pueblo –integrado por Simón y Agustín Iriondo, Mariano Cabal, Pascual Rosas, Servando Bayo, Manuel M. Zavalla, entre otros– y el Partido Liberal, en el cual militaban Patricio y José María Cullen, Domingo e Ignacio Crespo, Martín Iturraspe, Camilo Aldao y Nicacio Oroño. El primero hundía sus raíces en la tradición federal, y los integrantes del segundo se identificaban como liberales; unos tenían una posición católica muy fuerte, y los otros apoyaban las ideas laicistas y se pronunciaban a favor de la secularización que el roquismo buscaba llevar adelante. De todas maneras, no resulta posible establecer una división tajante en sus posturas, en realidad eran poco extremas y generosas en matices. Esto puede afirmarse porque, en primer lugar, el apoyo del Club del Pueblo a Justo José Urquiza y las estrechas relaciones que mantenían los liberales con Buenos Aires no eran terminantes. Para citar algunos ejemplos, puede recordarse que durante la presidencia de Urquiza, Nicasio Oroño (miembro del Partido Liberal) fue jefe político de Rosario y representante por la provin-

³ BONAUDO, Marta y SONZOGNI, Elida "Redes parentales y facciones en la política santafecina, 1850–1900", en *Siglo XIX. Revista de Historia*, núm. 11, enero-junio, 1992, p. 84 y ss.

⁴ FERNÁNDEZ, Sandra; PONS, Adriana; VIDELA, Oscar "Una burguesía local dentro de un espacio regional, Rosario, 1880-1912. Un intento de caracterización", inédito, presentado en *Simposio internacional: Elites, cuestión regional y Estado nacional. Argentina y América Latina, siglos XIX y primeras décadas del XX*, Tucumán, 1996, p. 470 y ss.

⁵ BONAUDO, Marta y SONZOGNI, Elida "Redes parentales...", cit., pp. 95-96.

cia en la Convención Nacional de 1860, además de socio comercial de Urquiza. Por otra parte, los dos clubes adhirieron al pensamiento del liberalismo económico, que sostenía la iniciativa del individuo en pos del progreso material y la defensa del derecho a la propiedad privada.

Durante veinticinco años, desde 1868 hasta 1893, el iriondismo mantuvo su predominancia en las relaciones políticas santafecinas. La hegemonía iriondista estribaba en estratégicas alianzas tejidas tanto a nivel nacional —que permitieron, por ejemplo, que Simón de Iriondo alcanzara el cargo de Ministro del Interior durante la presidencia de Nicolás Avellaneda— como provincial, que le suministraron los mecanismos para frenar cualquier intento de oposición.

El liderazgo de Simón de Iriondo le imprimió al Club del Pueblo una fuerza y una estabilidad en el interior de la facción que facilitó su larga permanencia en los cargos gubernamentales de la provincia. Su muerte, en noviembre de 1883, desencadenó una crisis interna que desató luchas por determinar quien lo sucedería en el liderazgo. Estos conflictos se enardecieron entre los años 1884 y 1886 con motivo de las elecciones para el recambio de autoridades a nivel provincial y nacional. Había dos líneas fuertes: una encabezada por el gobernador Manuel María Zavalla (1882-1886) y la otra por su vice-gobernador Cándido Pujato —que en 1882 asumió la gobernación interina por enfermedad del gobernador.

Los dirigentes provinciales para lograr y mantener la preponderancia en las relaciones políticas utilizaban mecanismos estratégicos que se desplegaban esencialmente desde el control de dos dispositivos: el Ministerio de Gobierno y la figura del Jefe Político. El Ministro de Gobierno escogía y controlaba toda una red de funcionarios con sede en los departamentos provinciales —jueces de paz, jefes políticos, comisarios de campaña, comandantes de guardias nacionales, comisiones empadronadoras, etc.— los cuales inspeccionaban y legitimaban los actos electorales movilizand o a la cantidad de personas necesarias para dar voto al candidato indicado, sin dejar de utilizar todo tipo de artilugios, que podían incluir o no el despliegue de violencia. Recordemos, además, que por aquellos años el voto era voluntario, no era secreto y las listas de candidatos eran cerradas.⁶ El otro dispositivo lo constituía la figura del Jefe Político, cuya mayor o menor influencia dependía de la relevancia económica y demográfica de la región que manejaba y de la capacidad de cada jefe como provocador o mediador en los conflictos regionales. Para aquellos que quisieran seguir una carrera política, estas dos funciones constituían *verdaderos peldaños para llegar a la gobernación*.⁷

En enero de 1884, Cándido Pujato, en el ejercicio de la gobernación, designó Ministro de Gobierno a Deolindo Muñoz —quien ya venía desempeñándose como Jefe Político de Rosario desde 1882—. Ambos eran rosarinos, y ante el fallecimiento de Iriondo vieron la posibilidad de imponer la presencia de los intereses del sur de la provincia en cargos funda-

⁶ Para una ejemplificación más pormenorizada de cómo se desarrollaba el fraude electoral, ver BOTANA, Natalio *El orden...*, cit., p. 174 y ss.

⁷ PÉREZ, Alberto y GALLETI, Ana "Las facciones políticas santafecinas: hegemonía y crisis del Iriondismo (1868-1886)", en ASOCOLANI, Adrián (comp.) *Historia del sur santafecino. La sociedad transformada (1850- 1930)*, Platino, Rosario, 1993, pp. 52-53.

mentales, siempre vedados a los hombres de esa región. La estrategia que intentaron desplegar fue nombrar al Dr. F. Grandoli como Jefe Político en Rosario, y conseguir la adhesión de Silverio Córdoba, Jefe Político del departamento San Lorenzo, —uno los principales puntales de Iriondo en el sur santafecino, coronel del ejército nacional y de las guardias nacionales—. Teniendo como bases esos contactos, Deolindo Muñoz se encargó más tarde de mostrar ante las autoridades nacionales a esa facción iriondista como la *sostenedora de la administración roquista*⁸ en la provincia.

La otra facción iriondista, por su parte, con el propósito fundamental de anular la supremacía del sur, consiguió el regreso de Manuel María Zavalla a la gobernación. La consecuencia inmediata fue el reemplazo de Deolindo Muñoz por José Gálvez en el Ministerio de Gobierno y el de F. Grandoli por Vila como nuevo Jefe Político de Rosario.

La oposición al iriondismo, mientras tanto, buscaba la manera de conformar una agrupación que reuniera a todos aquellos que habían quedado excluidos del ámbito de ejercicio de gobierno a partir de 1880, como resultado de los abusos cometidos por el oficialismo. Para hacerle frente al autonomismo, y animados por el desequilibrio que significó dentro de éste el fallecimiento del Dr. Simón de Iriondo, los referentes del partido liberal —Cullen, Oroño, Freyre, Iturraspe— presentaron *un proyecto político superador* con el cual se proponían discutir dos principios considerados básicos:

- 1- sobre qué puntos fundar un pacto con bases en la voluntad popular;
- 2- cómo concebir una estructura de mediación entre la sociedad civil y el Estado.⁹

Procuraban de este modo que los ciudadanos tuvieran asegurado el ejercicio de sus derechos, pero en el mencionado proyecto no había una tentativa de cambio en cuanto a la ampliación de la masa de votantes ni en cuanto a la voluntariedad del voto. Sólo se aspiraba a garantizar el libre acceso a los actos eleccionarios, anular el fraude y las presiones del oficialismo. El resultado fue la creación del "Partido Constitucional" en 1884.

El partido buscó dar forma a un consenso ampliando sus bases: solidarizándose con las colonias trató de vehiculizar a su favor las demandas de representación, en momentos de fuertes enfrentamientos con el gobierno iriondista por la ley de municipalidades, acrecentando de ese modo su red clientelar.¹⁰ La manera en que los habitantes de las colonias se organizaban y administraban constituía, sin lugar a dudas, una verdadera práctica política. Sin embargo, tales prácticas eran concebidas por los colonos, en su mayoría inmigrantes, como una actividad meramente administrativa. Las asambleas comunales, fueron la base para una primera experiencia democrática de tinte igualitario, que traslucía *compromiso y solidaridad* en la búsqueda por lograr los propósitos de la comunidad.

⁸ PÉREZ, Alberto y GALLETI, Ana "Las políticas santafecinas...", cit., p. 55 y ss.

⁹ BONAUDO, Marta *De representantes y representados. Santa Fe finisecular (1883-93)*, inédito, UNR-CONICET.

¹⁰ BONAUDO, Marta; CRAGNOLINO, Silvia; SONZOGNI, Élica "La cuestión de la identidad política de los colonos santafecinos: 1880-1898. Estudio de algunas experiencias", en *Anuario de la Escuela de Historia*, núm. 14, UNR, Rosario, 1989-90, p. 254.

Pero cuando para resolver sus problemas necesitaron ponerse en contacto con las facciones de turno, tanto oficialistas como opositoras, nacionales o provinciales, las asambleas comunales quedaron atrapadas en la lógica facciosa. Esto tuvo sus consecuencias negativas cuando los intereses locales colisionaron con los intereses provinciales, especialmente ante problemas de índole electoral.¹¹

La municipalidad como ente “administrador”

Durante la segunda mitad del siglo diecinueve –trascendiendo inclusive los umbrales del siglo veinte– intelectuales y políticos sostuvieron, en Argentina, una permanente discusión acerca de cuál debía ser el correcto funcionamiento de las municipalidades. En realidad lo que se estaba colocando sobre el tapete era el debate relativo a la separación entre administración y política. Los argumentos esgrimidos fueron reflejados por la prensa, que los exponía ante sus lectores, sin dejar de asumir posiciones al respecto.

A partir del año 1880 con la tendencia hacia la conformación de un Estado Nacional, que implicaba una mayor centralización, las discusiones sobre los puntos fundamentales para el buen funcionamiento de las municipalidades enardecieron: la cantidad de habitantes como criterio para declarar municipalidad a una población; quiénes deberían ser los electores; quiénes podrían postularse como candidatos para los cargos; si el intendente debía ser elegido por los vecinos o ser designado por el ejecutivo provincial; qué criterio debía seguirse respecto de la elección de los concejales; sobre las facultades de la intendencia y del concejo; sobre qué temas tendría el municipio una total independencia del poder ejecutivo provincial y hasta del nivel nacional; y otros. En definitiva todo giraba en torno a un aspecto central: si la única función que debería desarrollarse en una municipalidad era llevar adelante una correcta y prudente administración de los intereses de los vecinos, donde la cuestión política no excediera el mero control que estos últimos tuvieran sobre el accionar de sus administradores; reducida institucionalmente al premio o castigo electoral y, desde luego, librada a los roces de la convivencia en la comunidad.

Adelantando conclusiones, puede afirmarse que aquella anhelada escisión entre administración y política era, en efecto, ficticia. Los arduos debates de los que daban cuenta los diarios, y que reflejaban las preocupaciones de quienes perseguían la construcción de un órgano municipal “apolítico” eran, justamente, debates políticos. Como serían “políticas” las tareas desarrolladas por los funcionarios con capacidad en la toma de decisiones. Sin embargo, ¿casi ingenuamente?, se pretendía que los hombres dedicados a la función pública estuvieran *alejados* de la política.

¹¹ BONAUDO, Marta; CRAGNOLINO, Silvia; SONZOGNI, Élide “La cuestión de la identidad política...”, cit., p. 256 y ss.

Marcela Ternavasio¹² propone que el municipio se planteaba de un modo diferente a cómo se pensaba a la provincia y a la nación. Esta diversidad derivaba de las funciones que les eran propias como las administrativas, es decir, encargarse de las cuestiones de higiene, edificaciones, impositivas, salud pública, orden, educación, etc., eliminando la dimensión política de sus asuntos. Al definirlo como un *órgano administrativo – económico*, se colocaba el acento en una determinada concepción de la representación política, donde la participación de los vecinos quedaba reducida solamente a aquellos que asistieran con el pago de sus impuestos a la manutención del mismo. Se tratase de argentinos y/o extranjeros, lo esencial residía en su condición *contribuyentes*. La consecuencia inmediata fue que aquellas personas excluidas de esa categoría se hallaban impedidos de representación en su ámbito local. La autora plantea que la representatividad política se muestra como un *problema bifronte* porque la exclusión, con la práctica del voto calificado, que se daba en el municipio se justificaba con una lógica diferente a la empleada en el nivel nacional y provincial. Por un lado, se presentaba el problema de la *ciudadanía* cuya validez estaba dada en el espacio nacional y provincial; el concepto *ciudadano* articulaba la relación representante/representado, de la cual quedarán relegados los extranjeros. En los *ciudadanos* recaía el manejo de la cosa pública, concebida ésta como una cuestión política. Por el otro lado, en el ámbito municipal, el concepto que mediaba entre representantes / representados era el de *contribuyente*, diluyéndose, por lo tanto, la distinción entre argentino y extranjero, puesto que este último sería capaz de realizar una correcta administración de los intereses del municipio.¹³

Si bien Marcela Ternavasio aborda el problema de la representatividad política para analizar el régimen municipal y el papel que tuvo éste cuando con la ley Sáenz Peña se colocó en discusión el problema de la democratización del sistema político argentino, entre los años 1912 y 1920, su planteo permite visualizar la cuestión de la separación entre administración y política al nivel local como funcional al mismo sistema político. En este caso la dicotomía centralización/descentralización no es incoherente con el régimen oligárquico instaurado a partir de 1880. La descentralización administrativa garantizaba que el control de las instituciones locales quedaran en manos de los sectores locales más poderosos –quienes venían reclamando por una mayor participación– a la vez que permitía a los Estados nacional y provincial poder consumir la centralización del poder político, o como lo dice la autora poder concretar una *descentralización de funciones*.¹⁴ Además de mostrarnos que más allá de los diferentes posicionamientos ideológicos de cada uno de los políticos argentinos, y por supuesto con las variantes por ello susceptibles, todos se encontraban de acuerdo en la línea de pensamiento en cuanto a la función meramente administrativa del municipio.¹⁵

¹² TERNAVASIO, Marcela "El régimen municipal frente al problema de la democratización del sistema político. Argentina, 1912-1920", en *Cuadernos del Claeh*, 2ª serie, año 14, núm. 50, 1989.

¹³ TERNAVASIO, Marcela "El régimen municipal...", cit., p. 130.

¹⁴ TERNAVASIO, Marcela "El régimen municipal...", cit., p. 132.

¹⁵ En otro trabajo, Marcela Ternavasio, analiza las alternativas de modelos de regímenes municipales que idearon durante la década de 1850, intelectuales paradigmáticos como Juan B. Alberdi y

Me permito disentir con la autora, pues, más allá de que los contemporáneos esgrimieran tales argumentos para lograr sus “anunciados” propósitos, las funciones “administrativas” de un municipio, implicaban no sólo un ámbito de gestión, sino también y sobre todo, de negociación. Una órbita en la cual se dirimían cuestiones que afectaban al conjunto de la comunidad y de la cual emanaban disposiciones vinculantes (en forma de ordenanzas) para el conjunto de la misma, mal puede considerarse al margen de las relaciones políticas o analizarse por fuera de la dimensión política.

El Municipio y la redefinición “política” del régimen municipal

El 25 de Mayo de 1887, Deolindo Muñoz fundó en Rosario un diario al que denominó *El Municipio*. Sin lugar a dudas un nombre nada casual. Desde sus páginas “...con la autoridad de la palabra escrita desde el tribunal de la prensa...” asumió “...el rol de jueces severos...”, rol que se endilgaba ante el intento de establecerse, en el seno de la comunidad, como máximo baluarte de la defensa de ésta, así como también se arrogó el modesto papel de ser la luz que ilumine al pueblo para hacerlo despertar de ese letargo de indiferencia en el que se hallaba sumido y guiarlo así hacia el reclamo de sus derechos sobre la institución municipal y enseñarle las responsabilidades que le competían.

Se definía como “un diario independiente” y “sin programa”, precisando de la siguiente manera su misión:

“...entendemos la noble y delicada misión de la prensa, y sin hacer programa condensamos los propósitos y aspiraciones de este diario en esta promesa: EL MUNICIPIO será un censor incorruptible de todo lo malo y un ardiente defensor de todo lo bueno.”¹⁶

Si bien Deolindo Muñoz presentaba al diario como independiente debemos tener muy en cuenta que no lo era de la manera en que lo es un diario moderno.¹⁷ Muy por el contrario, la independencia a la que hacía referencia era sinónimo de *no pertenencia*, quiero decir con ello, de no tener en esos momentos ningún cargo político, como tampoco formar parte del grupo que se hallaba en los gobiernos de la provincia y del municipio. Situación que le otorgaba, según lo expresado en el diario, la legitimidad necesaria para ubicarse en el rol de

Domingo F. Sarmiento. Cfr. TERNAVASIO, Marcela “Debates y alternativas acerca de un modelo de institución local en la Argentina decimonónica”, en *Anuario de la Escuela de Historia*, núm. 14, Publicaciones UNR, Rosario, 1989-90.

¹⁶ “Sin programa”, *El Municipio* 25/05/1887.

¹⁷ Siguiendo la definición que hace Héctor Borrat de un diario moderno, es aquél que “...se define y actúa en función de los objetivos permanentes de *lucrar e influir*, excluyendo toda relación de dependencia estructural respecto de cualquier otro actor que no sea su empresa editora.” Cfr. BORRAT, Héctor *El periódico, actor político*, Gustavo Gili, Barcelona, 1989, p. 9.

juez, con capacidad para colocarse, por lo tanto, por encima del pueblo y sus gobernantes e impartir la verdad.

Como *censor incorruptible* trasladó desde sus páginas, a su público lector, la discusión sobre la cuestión de la autonomía municipal y por ende, el debate que oponía administración y política, a través del análisis de los problemas propios de una ciudad pujante y en continuo crecimiento poblacional y económico. Por medio del análisis que ofrecía sobre las cuestiones municipales y sobre las dificultades que aquejaban a los rosarinos de esos años, resulta posible relacionar el tema de la separación entre administración y política con la práctica de la política a través del matiz que Deolindo Muñoz le imprimía a sus discursos en momentos en que se hallaba fuera de órbita de gobierno.

En el primer diario que editó, bajo el título *Intereses Municipales* precisaba los fines de una comuna. Nos decía:

"Los asuntos de la comuna no son meros detalles; son siempre negocios primordiales, ya se trate de la higiene, del ornato, de la seguridad, de la alimentación, ó de la moral. La vida de la institución municipal, sea cual fuere la forma en que se modele, es la vida del pueblo, en sus manifestaciones más íntimas, más apreciables y más tanjibles. [...]"

Es aquella también la razón porque en las columnas de la prensa que aspire á promover ó fomentar, los progresos generales no pueden ni deben primar los intereses políticos ó de otro orden, sobre los intereses municipales que son sagrados e independientes de la inestabilidad en que se resuelven las luchas de partido."¹⁸

En la enumeración de los puntos que hacía el diario de los temas cuyo propósito debía preocuparse la institución municipal, la política —como vemos— se hallaba excluida. Incluso dejaba entrever que la estabilidad de los intereses municipales podía lograrse sólo si los manejos internos de las facciones en pugna por el poder quedaban excluidos de la arena municipal. En otras palabras, la exclusión de los problemas internos a cada uno de los grupos que estaban en el poder posibilitaría alcanzar el progreso general y por ende el bienestar general de los habitantes. Esto permitía al diario posicionarse frente a sus futuros lectores, primero como un medio de búsqueda y salvaguarda de los intereses de todos, y segundo, fundar a partir de ello una base de legitimidad. Puesto que en esos momentos Deolindo Muñoz no formaba parte del funcionariado de gobierno santafecino, se permitía, desde las páginas de su diario, bregar por una municipalidad *eficiente y apolítica*. Mientras alzaba la voz contra los gobiernos, que "...desvirtuando la esencia de la institución municipal, la convirtieron siempre en instrumento político, viciando así sus resortes y anulando sus efectos saludables. Por eso hemos

¹⁸ "Intereses Municipales", *El Municipio* 25/05/1887.

visto producirse y repetirse las imposiciones de nulidades complacientes en el seno de los consejos..."¹⁹

En cuanto a la culpa que depositaba sobre los anteriores gobiernos, con respecto a la mala utilización que habían hecho de la municipalidad, Deolindo Muñoz se cuidaba muy bien de no hacerla recaer sobre sus propios hombros, ya que había tenido cargos en las anteriores gestiones: Presidente del Consejo Deliberante de Rosario desde el 1º de enero al 1º de julio de 1879; Jefe Político de Rosario desde el 5 de julio de 1882 hasta el 3 de enero de 1884 cuando renunció para asumir como Ministro de Gobierno de Cándido Pujato. Ocupó puestos primordiales para el manejo de la maquinaria política de las autoridades de turno, por lo tanto nada impide pensar que dichos cargos fueron efectivamente utilizados por Muñoz con tales fines, durante el tiempo que estuvo en el ejercicio de los mismos.

Desde su visión, la asociación de vecinos que llegaba a formar una ciudad, lo hacía para satisfacer una serie de necesidades que eran alcanzables solamente con la voluntad de todos, generando relaciones "...que van tomando poco a poco la forma de una aspiración al bienestar general."²⁰ "Organizar las finanzas, metodizar los impuestos, impulsar la educación gratuita, embellecer la ciudad y crear un sistema de higiene pública...";²¹ entre otros puntos eran las tareas que el diario enumeraba como los trabajos que debía realizar la municipalidad de Rosario con el fin de asegurar el bienestar de sus habitantes, caracterizaban la *naturaleza histórica* de dicha institución, es decir, su carácter económico y doméstico, lo que no dejaba lugar para el aspecto político.

Las comisiones de fomento de las campañas constituían para el diario uno de los ejemplos más acabados de ello, sirviendo así de base para el ejercicio de la libertad de organizarse por parte de los colonos; e incentivaba al gobierno provincial —entonces en manos de quienes lo habían desplazado del mismo— a promover la creación de estos espacios porque eran los senos donde fecundarían la civilidad, la sociabilidad, y el interés individual. Elementos de progreso, fundamentales para el desarrollo de un estado. Por esto el diario pedía y exigía al gobierno "...que no se desnaturalice la institución; que no se coharten sus funciones; que no se trabe su acción..."²² debido a las continuas renunciaciones de los integrantes de dichas comisiones, motivadas por la resistencia del Ejecutivo Provincial a considerar seriamente el trabajo que llevaban adelante.

Por lo tanto, y en este sentido, a las municipalidades se les debía otorgar autonomía e independencia en su accionar, ya que su rol era administrar, coordinar la propia vida de cada uno de los individuos que la conformaban, y por esto mismo no tenía por qué entrometerse

¹⁹ "Intereses Municipales", *El Municipio* 25/05/1887.

²⁰ El mismo año que Muñoz funda su diario, Lisandro de la Torre se recibe de abogado con una tesis sobre los regímenes municipales, por lo que consideré relevante tomar algunos de sus planteos con el fin de enriquecer nuestro análisis. DE LA TORRE, Lisandro "Régimen Municipal" (tesis), en *Obras de Lisandro de la Torre*, t. VI, 2ª edición, Hemisferio, Buenos Aires, 1954, p. 207.

²¹ "Intereses Municipales", *El Municipio* 25/05/1887.

²² "Comisiones de fomento", *El Municipio* 02/06/1887.

en el orden político que eran cuestiones propias del Estado central. El beneficio que derivaba de esta *independencia* era que los funcionarios públicos surgirían del propio seno de la sociedad lo cual garantizaría un doble sentido de la responsabilidad: por parte de las autoridades, el desarrollo de una gestión correcta, y por la de los habitantes, la posibilidad de llevar un control en el desempeño de las funciones de dichas autoridades.²³

A modo de ejemplo puede citarse un editorial en el cual se enumeraban los recursos por medio de los cuales el funcionario, en este caso el santafecino, podía demostrar ese respeto profundo por los intereses de la sociedad a la que representaba, lo que consecuentemente beneficiaría a toda la comunidad, encaminando a la provincia en los progresos nacionales, a los santafecinos dando solución a sus necesidades, y al propio funcionario obteniendo la *popularidad* indispensable para establecerse como verdadero artífice de la voluntad del pueblo al que gobierna, consiguiéndola en el transcurso de un período gubernativo, con el correcto desempeño de su cargo: "...la labor de nuestros políticos tiene una sola faz y á ella se concreta su acción: esa faz se resuelve en las líneas generales del cuadro de nuestros progresos presentes y futuros..." Aunque prosiguiendo en su frase aclara "...cuadro en el que todos colaboramos, lo mismo los partidos y los hombres que están en el poder, que los hombres y los partidos alejados de él por la razón de la derrota ó por la razón de la abstención"²⁴ por lo tanto asumir que estaba fuera de ámbitos gubernamentales no expresaba un renunciamiento a seguir siendo un hombre público y especialmente a la posibilidad de seguir estando en carrera para ocupar un lugar en la dirección de la provincia. Por ello se tomaba la tarea de señalarle a todo hombre público las pautas indispensables a seguir en favor de su propia honra y para beneficio del pueblo. Uno de los puntos esenciales lo constituía la responsabilidad de trasladar al cargo público la honorabilidad puesta en el manejo de sus intereses particulares, ya que debería administrar los bienes de sus representados como si fueran los propios.²⁵

Estos puntos permiten entrever que Muñoz consideraba primordial en el ejercicio gobierno, tanto provincial como municipal, el manejo impecable de los dineros del erario público, en virtud de que los habitantes pagaban sus impuestos para que volvieran a ellos en forma de obras que mejoraran sus condiciones de vida. Es indudable que en ellos iba también una crítica directa hacia la supuesta forma de hacer política del gobierno santafecino.²⁶ El funcionario tenía la obligación de informar detallada y minuciosamente cómo eran administradas las contribuciones del pueblo, más allá de que prescindiera de rendir cuentas sobre otro tipo de gestiones.

²³ DE LA TORRE, Lisandro "Régimen Municipal...", cit., pp. 212 y ss.

²⁴ "Causas de popularidad", *El Municipio* 26/07/1887.

²⁵ "El derecho de juzgar", *El Municipio* 25/05/1887.

²⁶ Recordemos que en ese momento el gobernador era el Dr. José Gálvez, quien pertenecía a la línea opositora de Deolindo Muñoz dentro del Iriondismo.

“Prescíndase de la opinión pública en simples trámites de la administración ordinaria, pues que para ello no es necesaria la consulta de los contribuyentes; pero no se les niegue, brusca e indisculpablemente, la participación que se les debe en operaciones que comprometen sus dineros de hoy y de mañana.”²⁷

Desde las páginas del diario de Muñoz se opinaba que la usurpación de derechos políticos a los ciudadanos o la manipulación de la Cámara Legislativa por parte del Poder Ejecutivo podían no constituir motivos lo suficientemente graves como para que el pueblo reaccionara, pero la voz de protesta debía inexcusablemente alzarse ante el atropello que significaba el aumento indiscriminado de los impuestos. El ciudadano avasallado en sus derechos podía conservar la calma, los bolsillos afectados del contribuyente no.

“El pueblo puede medir su indignación y guardar silencio cuando se usurpan sus derechos políticos, ó cuando los gobernantes desprecian con mas ó menos altanería los juicios de la opinión, ó cuando los empleos públicos se hacen patrimonio de una familia, ó cuando cámaras legislativas dóciles se convierten en cómplices de los errores y vicios de la administración ejecutiva.

Pero el pueblo no sufre y calla cuando el desgobierno llega hasta derribar los santuarios de la justicia y hasta multiplicar indefinidamente los impuestos, hartos pesados ya, que paga el contribuyente. Entonces tiene que dejarse oír la voz de la protesta porque con la justicia falta la base de toda organización social, y porque con los excesivos impuestos sobran las espoliaciones de que es víctima el bolsillo de todas las clases, de pobres y de ricos, de capitalistas y de trabajadores, de comerciantes y de obreros, de nacionales y de extranjeros.”²⁸

En una primera impresión podría suponerse que el diario incurría en una aparente contradicción pues en un momento enumeraba los puntos de importancia que debía seguir todo funcionario para ser un verdadero representante,²⁹ para luego plantear que el pueblo podía aceptar que esos mismos puntos fueran infringidos, pero lo que era inaceptable y por lo que debía reaccionar era cuando sus dineros eran mal manejados. No se trataba de un contrasentido ni de una equivocación o error discursivo por parte del diario, sino por el

²⁷ “El derecho de juzgar”, *El Municipio* 25/05/1887.

²⁸ “Los impuestos provinciales”, *El Municipio* 12/08/1887. Las cursivas me pertenecen.

²⁹ En el caso de este editorial cuando habla de las características que debe tener un representante lo hace refiriéndose al funcionario provincial pero a nosotros nos servirá para ilustrar las del funcionario municipal, ya que cuando discute sobre la manera de administrar los dineros del pueblo las responsabilidades son las mismas para ambos funcionarios.

contrario, obedecía a la lógica del pensamiento que intentaba plasmar a través de sus editoriales. Esto es: la función del municipio como una mera administración de los intereses de los vecinos, que eran entendidos como una cuestión monetaria de la cual derivaría, como consecuencia, el buen o mal manejo de los demás asuntos municipales. Tanto la municipalidad como la población tenían respectivamente derechos y deberes entre sí, constitutivos de los principios organizadores de las relaciones entre el pueblo y el gobierno.

La municipalidad debía administrar correcta e impecablemente los intereses de los vecinos, es decir, invertir de manera eficiente sus impuestos y donde la práctica política quedaba excluida. Esto era así porque, al tomar como criterio de definición de la vecindad la condición de contribuyente y no contribuyente, la participación a la que tenían acceso era vista no como política sino simplemente como una cuestión exclusivamente de contralor sobre la administración de la cosa pública. En resumidas palabras, puede decirse que, para Muñoz, la función específica de una comuna consistía en *imponer, percibir e invertir los impuestos locales*. Ecuación que ubica la cuestión frente al problema de la representación: quienes tenían el derecho a participar y quienes no. Lisandro de la Torre afirmaba que solamente quienes pagaran impuestos tendrían el derecho electoral garantizado y que, por lo tanto, aquellos que no lo hicieran no lo obtendrían. Esta diferenciación entre contribuyentes y no contribuyentes se encontraba en estrecha correspondencia con el carácter propio de la naturaleza de la comuna, donde solamente aquellos que tributaban podían ser quienes la dirigieran. En cambio los que no abonaban sus impuestos, al gozar de una *participación gratuita* de las utilidades generales producidas por estas contribuciones, no podían, ni debían tener el derecho a decidir y fijar el monto de los gravámenes, cuando iban a pagarlos otras personas.³⁰ Para de la Torre en este desarrollo no había ningún tipo de injusticia porque no podía otorgarse igualdad en las urnas para equiparar las desigualdades sociales, sino, por el contrario, la verdadera igualdad pasaba por el reconocimiento de la desigualdad.

Pensar el problema de la representación también nos conduce a preguntarnos acerca de las posibilidades que tenían los extranjeros de participar en la administración de los intereses del municipio, momentos donde masas de inmigrantes venían a estas tierras en búsqueda de mejorar su situación y llegaban a constituirse en importantes empresarios, comerciantes y trabajadores de la tierra. En este sentido, el diario demostraba una clara posición a favor de la participación del inmigrante en la dirección del gobierno de la ciudad, como modelador de costumbres y de civilidad, y además porque se convertían en verdaderos espejos de nuestra realidad frente a sus países de origen, ya que "...son otros tantos testimonios de que tenemos la generosidad y el buen sentido de poner en manos de quienes empiezan por ser nuestros huéspedes y concluyen por ser nuestros hermanos, el gobierno de la comuna en donde han radicado sus intereses y sus familias."³¹ Los lugares que iban

³⁰ DE LA TORRE, Lisandro "Régimen Municipal...", cit., p. 219 y ss.

³¹ "Comisiones de fomento", *El Municipio* 02/06/1887.

adquiriendo en nuestra sociedad constituían una muestra de las verdaderas posibilidades de rápida superación, además, porque una vez instalados "...esos pobres inmigrantes se vuelven capitalistas á los pocos años de residencia en nuestra tierra..."³² y donde, además, gozaban de los beneficios del ciudadano, con el único deber de contribuir con sus impuestos y "...sin cargar con las obligaciones de éstos..."

En el terreno de las suposiciones, podría decirse que desde el diario la situación del inmigrante era presentada casi como algo beneficioso, frente a la del ciudadano, quien además debía acarrear con "obligaciones" de índole "política".

Reflexiones finales

En primer lugar, puede afirmarse que la idea expresada en los editoriales del diario *El Municipio*, en cuanto al modo de organizar una comuna, se encontraba dentro de los lineamientos generales del pensamiento político intelectual de la época. Desde mediados del siglo XIX se venía discutiendo para determinar el proyecto de Estado-Nación a construir y por ende el lugar que debería ocupar el municipio dentro de éste. En 1887 hacía pocos años que el Estado se encontraba ya consolidado y, sin embargo, los debates sobre las funciones de una comuna seguían muy candentes; y continuaban siéndolo todavía en 1912 cuando la sanción de la ley electoral Saenz Peña instaló el problema de la democratización del sistema político.³³

El modelo de institución que Deolindo Muñoz definía a través de su diario era que todo municipio debía ser un ente administrador, donde la política debía ser excluida para ser practicada a nivel de la provincia y la nación. Preocuparse por dar solución a los problemas domésticos era la tarea que debían llevar adelante los vecinos respetables de la ciudad en su calidad de concejales e intendente. Donde los inmigrantes, en convivencia con los nativos, vertieran sus tradiciones y costumbres a modo de enseñanza para moldearlos, tan faltos aquellos de éstas, y dar así origen a una *célula viva* que junto a otras *se articulen en el organismo general* de la nación. Esta función meramente administrativa le otorgaba a la comuna una libertad, que era la suma de la práctica de todas las libertades privadas de los vecinos, razón por la cual se tornaba indispensable separarla de la política, pues ésta desvirtuaría su esencia, al impedir la independencia de cada uno de los individuos responsables del manejo de sus asuntos. La manera en que Muñoz concebía el problema de la representación a nivel municipal transitaba por los carriles de la contribución fiscal: todo vecino con capacidad de contribuir al mantenimiento de su comuna tenía derecho a ser representado y representante.

Las discusiones tan candentes sobre la calidad del régimen municipal permiten analizar la cuestión desde una doble perspectiva. Por cuanto aquí se sostiene que las estructuras

³² "El censo de la provincia", *El Municipio* 05/06/1887.

³³ TERNAVASIO, Marcela "El régimen municipal...", cit.

administrativas, sin confundirse con el poder, constituyen las instancias donde los *poderes* se disputan y a lo *político* como una relación social íntimamente vinculada a los otros niveles de la realidad social,³⁴ una primera perspectiva nos conduce a entender a los organismos de administración municipales como ámbitos de negociación, como ámbitos, en definitiva, esencialmente políticos. Por lo tanto, las discusiones en torno al carácter de su régimen (administrativo y no político) eran, por su misma naturaleza, *debates políticos*. Derivada de esta primera, una segunda perspectiva, nos conduce a considerar que la participación sostenida de manera supuestamente *independiente* en el debate desde las páginas del diario *El Municipio* constituía la parte medular de la agencia política de Deolindo Muñoz.

Si Deolindo Muñoz no era un intelectual sí era un político; había ocupado distintos cargos tanto a nivel provincial como municipal y por acciones propias a las reglas del juego faccioso –de las que participaba– había quedado excluido. Una vez fuera de la órbita del ejercicio de gobierno fundó el diario; y poseer un periódico en aquellos momentos constituía en una herramienta invaluable para todo aquel que pretendiera acceder a un cargo público o bien, sostener su presencia en el mismo.

Desde sus editoriales puede apreciarse cómo increpaba, definía y establecía prioridades en los temas a debatir, es decir, cómo buscaba la manera de precisar los lugares que a cada uno correspondía. Según su entender, proponía a la municipalidad cuáles serían las soluciones favorables a los problemas esenciales de Rosario; sin los mínimos reparos señalaba a los políticos cuáles eran las funciones específicas que les atañían; asimismo, indicaba a los vecinos sus deberes y derechos, llegando a exhortarles, en determinadas circunstancias, a que se movilizaran.

A pesar de que *El Municipio* se presentó a sus lectores como un diario *sin programa*, llevo adelante uno que quedó expuesto en sus editoriales: se definía como un lugar desde el cual se defenderán los intereses del vecindario rosarino y comenzó, asimismo, a luchar por una municipalidad sin ningún resquicio de "juegos políticos", donde el acento prioritario estuviera puesto en solucionar todas las necesidades de sus habitantes. *Sin programa* era sinónimo de *sin política*, lo que de ningún modo significaba que no la hubiera.

La cuestión de la separación entre administración y política a nivel local era por entonces y tal como lo hemos visto, un tema candente, pero sobre todo era un "debate político". Deolindo Muñoz, indudablemente, lo sabía mucho mejor que nosotros y desde las páginas de su diario, bajo una sospechosa apariencia de fervoroso defensor de los intereses comunes de los vecinos de Rosario, hacía su propio juego político. Desplazado del ámbito de ejercicio de gobierno, construía desde *El Municipio* una nueva legitimidad, seguramente con el propósito de lograr *a posteriori* un mejor posicionamiento que le facilitara el retorno a las lides electorales y a la función pública. Un accionar que de ninguna manera pasó desapercibido por sus opositores.

³⁴ Seguimos en este planteamiento a BARRIERA, Darío "Por el camino de la historia política: hacia una historia política configuracional", en *Secuencia*, núm. 53, mayo-agosto 2002, pp. 163-196.

Entre los años 1889 y 1890 durante la gobernación del Dr. José Gálvez —desconocemos con exactitud la fecha del episodio— el diario fue clausurado por llevar adelante una prédica “revolucionaria”, al tiempo que se sentenciaba el embargo y secuestro de sus máquinas impresoras. En un acto inesperado, “el pueblo de Rosario” —en palabras de Abat de Santillán— defendiendo a quien consideraban “paladín” de los intereses de los vecinos, “arrolló a la policía y arrebató de las manos de los secuestradores las piezas extraídas, devolviéndoselas a Muñoz para que pudiera continuar imprimiendo el diario.”³⁵ Al margen de desconocer cuántas personas intervinieron, aquel suceso, por sí mismo, ponía blanco sobre negro: *El Municipio* que se había presentado sin programa —y por ende, como supuestamente “apolítico”— había sido clausurado por los opositores de Muñoz y defendido por sus seguidores, aflorando, de esta manera, como principal objetivo en el centro de una puja de un profundo contenido político.

³⁵ ABAD DE SANTILLÁN, Diego *Gran enciclopedia de la provincia de Santa Fe*, t. II, Ediar, Buenos Aires, 1967.