

## Preguntas, cuestiones, problematizaciones, concepciones y figuras: el gobierno de Buenos Aires en perspectiva histórica

Matías Landau\*

RESUMEN: El artículo reflexiona sobre un proceso de investigación socio-histórica sobre el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, entre su federalización en 1880 hasta su autonomía en 1996. Se busca dar cuenta de las principales decisiones tomadas en diversos momentos de la misma. Presenta las preguntas iniciales que definieron el objeto de la investigación, la estrategia metodológica adoptada y las principales herramientas analíticas usadas. A partir de los principales conceptos utilizados (cuestiones, problemáticas, concepciones y figuras), se realiza una reflexión sobre las principales decisiones tomadas en las distintas etapas del trabajo realizado.

*Palabras clave:* Investigación, historia, Buenos Aires, Metodología

ABSTRACT: The article reflects on the process of socio-historical research on the government of the city of Buenos Aires, between its federalization in 1880 and its autonomy in 1996. The objective is to describe the main decisions taken at different moments of the work. It presents the initial questions that defined the object to study, the methodological strategy and the main analytical tools. Based on the main concepts used (issues, problems, conceptions and figures), a reflection is made on the main decisions taken in the different stages of the work carried out.

*Key words:* Research, history, Buenos Aires, Methodology

**E**scribo estas líneas en paralelo a la publicación de mi libro *Gobernar Buenos Aires: ciudad, política y sociedad, del siglo XIX a nuestros días* (Landau, 2018). La ocasión es proclive para presentar una reflexión sobre el largo camino de investigación que se materializó en él. No lo haré siguiendo un hilo temporal sino recorriendo los interrogantes, dudas, aciertos y errores que fui experimentando en un proceso que duró años, puesto que se originó con mi tesis doctoral, defendida en 2010 y se continuó con diversos proyectos posteriores. No focalizaré en resultados del análisis empírico que pueden encontrarse tanto en el libro como en otras publicaciones previas, ya que no me propongo realizar una síntesis o resumen del contenido. Optaré por concentrarme en los aspectos teórico-metodológicos asociados a la construcción del objeto de investigación y a la definición de las principales herramientas conceptuales que me han servido de guía analítica.

Ordenaré mi exposición en cinco apartados. Comenzaré por presentar las preguntas iniciales que dieron origen a mi tesis doctoral y que me permitieron esbozar los primeros contornos de un objeto de investigación propio. Seguiré luego describiendo cómo, a partir del concepto de cuestión, logré afinar mis interrogantes y definir una estrategia teórico-metodológica específica para responderlos. Abordar el gobierno como una cuestión, pensada como un espacio problemático y práctico a la vez me abrió el camino para ordenar el análisis. Junto a la reflexión sobre los alcances de la cuestión, me detendré en otro concepto, el de problemática, que me permitió analizar la multidimensionalidad del análisis del gobierno, a la vez político, social, urbano y municipal.

En los dos últimos apartados presentaré otros dos conceptos que me permitieron realizar un recorrido histórico de más de un siglo. Uno de ellos es el de las concepciones de gobierno, que remiten a las formas históricamente situadas de hacer frente a las problemáticas de gobierno de cada etapa analizada. El otro es el de las figuras, a través de las cuales es posible dar cuenta de las cambiantes formas de individuación que signan las pertenencias legítimas a la ciudad (bajo las formas del vecino, el ciudadano y el trabajador) y las definiciones político-técnicas de los gobernantes (bajo las cambiantes maneras de concebir, por ejemplo, al intendente o a los concejales).

## Preguntas

Toda investigación surge de una intriga inicial que en muchos casos deriva de trabajos previos. En mi caso, mi formación de maestría había concluido con una tesis luego convertida en libro (Landau, 2008), que analizaba la implementación de diversos programas públicos participativos en la Ciudad de Buenos Aires. Parte de mi análisis mostraba que la “participación” era utilizada para evaluar lo que sería un “buen” gobierno o una “buena” relación entre los gobernantes y los gobernados. Una vez concluido dicho trabajo me pareció que lo allí planteado abría la puerta para un estudio más amplio, que sólo podía ser llevado a cabo a través de la toma de diversas decisiones que abrían nuevos interrogantes.

La primera se vinculaba con un desplazamiento de la problemática fundamental de la investigación. La invocación a la “participación” constituía, sin dudas, una característica central respecto al modo en que se concebía el “gobierno” de la ciudad,

pero éste último no podía ser reducido a aquella. Decidí en consecuencia desplazar el centro de interés de la “participación” al “gobierno”. La segunda se relacionaba con la modificación del objeto de estudio que dejaba de ser simplemente la relación que establecían “gobernantes” y “gobernados” en Buenos Aires, para preguntarse por la concepción misma de “Buenos Aires” como objeto de gobierno. De este modo me concentré en el “gobierno de Buenos Aires”, como una problemática amplia que incluía el análisis de la concepción de la ciudad y/o el municipio como objeto de gobierno, la relación que en ella establecían gobernantes y gobernados, y las diversas maneras en que se incorporaba la “participación” al “gobierno”. La tercera se asociaba a una modificación sustancial del diseño de investigación. En tanto que mi interés radicaba en problematizar la supuesta novedad radical y la intrínseca bondad del modo en que se concebía el gobierno en la actualidad, el foco se corrió hacia un abordaje socio-histórico, que permitiera analizar las continuidades y discontinuidades de diversas maneras de concebir a “Buenos Aires” y su “gobierno”.

El análisis socio-histórico evita partir de definiciones a-priori, para resituar los debates y controversias, aspecto sobre el que volveremos más adelante. En los albores de la indagación, saltaba a la vista que los mismos vocablos que eran el núcleo de mi análisis, tanto “Buenos Aires” como “gobernar”, no significaban lo mismo en diferentes períodos históricos, ya que su sentido estaba condicionado por las coordenadas urbanas, sociales y políticas de cada momento.

A partir de este punto de partida, tres interrogantes se recortaron como ejes de la indagación socio-histórica: ¿qué es Buenos Aires?, ¿cómo debe ser gobernada?, ¿quiénes deben hacerlo? En relación al primer interrogante, me intrigaba cómo fueron modificándose los límites de la ciudad, la relación entre el espacio jurisdiccional, los municipios linderos y la nación en su conjunto, o los criterios de demarcación de la conformación de los criterios demandados para ser considerados miembros de la ciudad y del municipio. En otras palabras: cómo se delimita el cuerpo colectivo, quiénes son sus miembros, cómo se vincula con el afuera. En relación al segundo eje, me interesaba indagar en aspectos ligados a los procesos de construcción de las normas legales que rigen el gobierno municipal, como las leyes orgánicas municipales, las modificaciones producidas en el aparato administrativo municipal, las transformaciones en los sistemas electorales, la creación o supresión de instancias de participación y representación institucionalizadas. En relación al último punto, me importaba estudiar cómo fue modificándose el vínculo representativo, el sistema de partidos, el perfil de los intendentes y concejales, y los modos de tramitación de las demandas vecinales por los poderes públicos.

Para responder estos interrogantes, delimité un período de análisis definido entre la federalización de Buenos Aires -en 1880- y la autonomía, en 1996. La federalización fue un proceso que, a la vez que permitió la consolidación del Estado-nación en Argentina, inauguró la necesidad de pensar el modo de regir los destinos de la Capital Federal, teniendo en cuenta la tensión entre los intereses locales y nacionales. La ley orgánica municipal, sancionada en 1882, estipuló un sistema institucional en el que convivía un intendente, nombrado por el presidente de la Nación, y un Concejo Deliberante, electo por el voto popular, restringido primero y universal después. Con sus reformas y suspensiones posteriores, este esquema se mantuvo

a lo largo del siglo XX hasta que en 1994 la reforma de la Constitución de la Nación Argentina modificó el estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires y habilitó el proceso conocido como autonomía, que se materializó en la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 1996. Estos dos límites temporales me permitieron analizar cómo Buenos Aires ha sido a la vez una y muchas. Su desenvolvimiento urbano y demográfico se desplegó en medio de las inestabilidades políticas e institucionales de la Argentina del siglo XX. Gobernar Buenos Aires fue un problema que las elites políticas, académicas y expertas enfrentaron de diversas maneras, condicionadas por las demandas populares y las coordinadas socio-políticas y urbanas de cada momento.

Para analizar estos cambios, recurrí a una gran cantidad de fuentes de origen diverso. Esta variedad, no obstante, fue tratada siguiendo una lógica de jerarquización. En primer lugar, analicé todos los debates parlamentarios que determinaron los cambios institucionales. Entre ellos, aquellos en los que se federalizó la ciudad, en 1880, se sancionó y modificó la ley orgánica municipal, en 1881-1882, 1884, 1885, 1889, 1890, 1893, 1901, 1907, 1915, 1916-1917, se ampliaron los límites jurisdiccionales, en 1884-1887, se introdujeron cambios constitucionales, en 1949 y 1994 y se sancionó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 1996. En segundo lugar, analicé los decretos que introdujeron reformas sin ser debatidas en los ámbitos parlamentarios, como en los casos de 1943, 1956 o 1972. En tercer lugar, indagué en una gran cantidad de procesos electorales, a través de documentos de prensa, que permiten observar las transformaciones en los modos de representación, así como los perfiles de los candidatos. En cuarto lugar, recurrí a documentos oficiales, de distintos momentos históricos, para sistematizar los cambios operados en el departamento ejecutivo, como las memorias municipales, elaboradas entre 1880 y 1935, y los boletines municipales, de 1935 a 1955. En quinto lugar, para delimitar los principales autores e ideas eruditas de cada momento histórico, realicé una lectura sistemática y comparativa de las principales revistas académicas, como la Revista Municipal, la Revista Argentina de Ciencia Política, la Revista de Administración, la Revista Técnica, la Revista de Arquitectura, la Revista de Derecho y Administración. Por último, utilicé también fuentes amplias y heterogéneas que comprenden libros, tesis, discursos políticos, biografías, reglamentos, prensa partidaria. Toda esta información fue complementada con entrevistas a informantes clave para el período contemporáneo y con bibliografía secundaria, para los años más lejanos.

## Cuestiones

Las preguntas iniciales me permitieron delimitar, con un poco más de precisión conceptual, los principales lineamientos de mi indagación. A diferencia de otros antecedentes sobre Buenos Aires, centrados en una historia urbana, social o política, mi interés era más específico, ya que se concentraba en indagar cómo y por qué, en diferentes momentos históricos, han variado las concepciones predominantes de definir qué es Buenos Aires y cómo debe ser gobernada. Al iniciar el trabajo, el término “cuestión” me permitió resaltar la perspectiva de mi abordaje. Este término se asocia, como ha sugerido Procacci, a “un espacio discursivo y práctico a la vez”

(Procacci, 1993: 13), que plantea un problema al que se enfrenta la sociedad. Buscando antecedentes, hallé que el mismo ha sido utilizado en una multiplicidad de trabajos para analizar desde la cuestión social, a la cuestión urbana, pasando por la cuestión obrera, la cuestión racial o la cuestión SDF<sup>1</sup> (Castel, 1997; Castells, 2012; Fassin, D. y Fassin, E., 2006; Damon, 2002, entre otros).

La riqueza del término *cuestión* se asocia a que el mismo está constituido por una doble faceta. Por un lado, se liga a los modos en que, en determinado momento histórico, un problema se constituyó como el objeto de reflexiones, discusiones, conflictos y respuestas por los hombres de la época. Por el otro, es un concepto teórico utilizado por los científicos sociales para dar cuenta de ese proceso desde el presente. La *cuestión social* constituye quizá el mejor ejemplo de la particularidad del término. La misma surgió, en la segunda mitad del siglo XIX, como un modo de nominar un problema práctico que se planteaba en la época. Pero luego, ya desde el presente, el mismo ha sido adoptado como un concepto teórico que permite dar cuenta del proceso de emergencia y de transformación de ese problema práctico. La categoría *cuestión* abre un campo de análisis del modo en que una problemática de estudio se asocia con un campo de tensiones. En este sentido, es consustancial con una interpretación que parte de la idea de la existencia de un conflicto o un diferendo causado por el carácter plural e indeterminado de la sociedad, en la que conviven una multiplicidad de actores y grupos que tienen perspectivas e intereses encontrados. Y que, a partir de ello, analiza el proceso a través del cual la sociedad busca encontrar una solución. Pero estas soluciones no suponen un cierre de la *cuestión*, sino respuestas parciales a un problema que nunca puede ser totalmente clausurado, puesto que pone de manifiesto, como bien remarca Castel en lo relativo a la cuestión social, una “aporía” (Castel, 1997: 25).

Analizar el gobierno de Buenos Aires como una “cuestión” demandó de ciertas decisiones y precisiones. La primera era la de adoptar una perspectiva analítica que permitiera desustancializar tanto “Buenos Aires” como “gobierno”. Es decir, no plantear definiciones a-priori sobre qué es o debería ser la “ciudad” o el “municipio”, y qué debía incluir o excluir su “gobierno”, sino permitir seguir el derrotero de las controversias, debates, iniciativas, programas, leyes, etc., que han delimitado un espacio abierto y cambiante. En este sentido, el análisis del gobierno como una cuestión se enmarcó en una pregunta sobre lo que Castel (1997) llamó “metamorfosis”, en el sentido de un proceso dialéctico entre lo mismo y lo diferente. Las metamorfosis del gobierno de Buenos Aires se producen como consecuencia de una modificación en las formas de su problematización, variables según las distintas coordenadas históricas de situaciones urbanas, demográficas o políticas. En cada nuevo escenario han surgido problemas del momento, que fueron resueltos siguiendo las ideas imperantes, y los límites que imponían las relaciones de fuerza coyunturales. En cualquier caso, siempre se trata de una modificación a la vez societal y erudita, que conjuga modificaciones en las relaciones entre los grupos de la sociedad que generan nuevas demandas y conflictos que interpelan al sistema económico y político, y la discusión entre un grupo de elites políticas y académicas, que determina el camino a seguir. A partir de estos supuestos analicé a la vez los procesos históricos focalizando particularmente en las transformaciones de los sec-

tores populares y sus modos de interpelación a las autoridades, y los debates políticos y expertos, prestando atención en las fuentes de legitimación movilizadas.

La segunda decisión era definir los límites del análisis empírico. En este punto, una idea marcó la investigación. Lo que habría de analizar era el modo en que la ciudad se había constituido, y transformado, en tanto *unidad* de gobierno. Este punto es central, puesto que me permitió delimitar los principales interrogantes. Hablar de la ciudad en tanto *unidad* permite concentrar los esfuerzos, evitando caer en dos riesgos siempre latentes. El primero se asocia a suponer que en tanto que la ciudad es un ámbito en el que se expresa una multiplicidad de problemáticas sociales (como, por ejemplo, la educación o el desempleo) todo lo que allí ocurra puede ser parte de un estudio sobre el “gobierno” de la “ciudad”. Sin embargo, en la mayoría de estos casos la referencia no es la “ciudad” sino que ésta constituye simplemente un escenario o un marco de un problema que la excede. El segundo, se vincula con el suponer que en tanto que el “gobierno” de la “ciudad” está compuesto por una multiplicidad de tareas diversas, desde la recolección de residuos a la regulación de los comercios, todo podría ser incluido en un estudio sobre el “gobierno” de la “ciudad”. Sin embargo, la noción de *unidad* ha operado, en todo momento, como una referencia ineludible que permitía distinguir aquello que podía ser considerado como parte del análisis y aquello que sería material para otra investigación que tuviera otro objeto. En suma, lo que me interesaba era el modo en que la ciudad era pensada como unidad y en este sentido, es que la debía tratar como una totalidad.

La tercera era la de las perspectivas teóricas. Decidí privilegiar un abordaje relativamente ecléctico, dentro de un marco o perspectiva común que englobara aportes diversos con el propósito de facilitar un análisis multidimensional. En este sentido, privilegié la pregunta y el objeto empírico por sobre las rigideces que muchas veces estructuran al campo académico. Si elegí este camino fue simplemente porque, con el transcurrir de la investigación, diversas teorías aparecieron como recursos valiosos que iluminaban parte de nuestra pregunta de investigación empírica, pero que sólo lo hacían en forma parcial. Los aportes de la historia conceptual de lo político, a partir de diversos trabajos de Rosanvallon (2003), fueron ejemplos de cómo desustancializar y desnortativizar, en el análisis, conceptos como ciudad y municipio, siguiendo los debates o disputas de cada momento. Las enseñanzas derivadas de los estudios de Foucault y los anglofoucaultianos sobre la relación entre racionalidades políticas y prácticas gubernamentales complementó esta mirada (Foucault, 2004, 2005). Y las contribuciones de la socio-historia francesa, con trabajos como los de Offerlé (2011), Noiriel (2006) o Zimmermann (2001) solo por citar algunos, me permitió evitar un análisis que sólo se centre en el discurso, para resituar el lugar central de los agentes sociales, a partir del seguimiento de sus trayectorias, redes, instituciones, etc.<sup>2</sup>

## Problematizaciones

Si el gobierno de Buenos Aires era una *cuestión*, lo era porque en cada momento histórico ha delimitado formas específicas de *problematizaciones*, por utilizar un término de Foucault. Tal como nos enseñó este autor, toda problematización es un proceso conjunto de configuración discursiva y respuesta práctica. En este sentido, la

problematización “no quiere decir representación de un objeto preexistente, así como tampoco creación mediante el discurso de un objeto que no existe” (Foucault, 2001a: 1487). Por el contrario, “hay una relación entre la cosa que es problematizada y el proceso de problematización. La problematización supone “una respuesta original o específica a menudo multiforme, a veces incluso contradictoria en sus diferentes aspectos, a esas dificultades que son definidas por una situación o un contexto y que valen como cuestión posible” (Foucault, 2001b: 1416). El concepto de problematización, en este sentido, iluminó el interrogante principal: ¿cómo se ha transformado la problematización del gobierno de Buenos Aires?

Al iniciar la investigación, comprendí que no es posible analizar estas transformaciones en los modos de problematización gubernamental sin percibir cómo las mismas fueron resultado de un proceso de crecimiento territorial y complejización socio-política que ha signado el siglo XX. Un breve repaso histórico permite comprender una multiplicidad de registros diversos. Hacia 1880 Buenos Aires era una *ciudad*, es decir un espacio territorial relativamente estrecho, constituido por edificios y calles, en el que un conjunto de población establecía relaciones mutuas. Pero, además, Buenos Aires era un *municipio*, entendido como un espacio jurisdiccional, dentro del cual se le reconocía a un conjunto de *vecinos* el derecho a formar parte de la administración de sus asuntos comunes. Estos dos conjuntos se superponían pero no eran lo mismo, puesto que algunas personas eran consideradas parte de la ciudad, pero ajenos al municipio. Ello tenía implicancias en la construcción de la *Municipalidad*, es decir del complejo institucional destinado a administrar los asuntos del municipio y la ciudad. Para muchos hombres políticos y académicos de la época, la Municipalidad no constituía un *gobierno* propiamente dicho, sino simplemente una administración. Esta distinción se debía a que el primero se lo asociaba con los asuntos políticos, de soberanía, que sólo podían hacer referencia a un espacio *nacional*, mientras que la segunda se vinculaba con el espacio *local*. En 1996, momento en que se cierra el análisis, la *ciudad* se había convertido ya en una *metrópolis*, que se extendía mucho más allá de sus límites jurisdiccionales. La sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estipuló la extinción de la *Municipalidad*, y su continuación por un “*gobierno* de la ciudad”, que tiene a su cargo el “Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Mientras que la ciudad metropolitana se extendía, su gobierno reforzaba los límites jurisdiccionales, postulando la creación de una comunidad *autónoma*.

De una punta a la otra del proceso analizado, fue preciso dar cuenta de esta multiplicidad de registros para abordar en toda su magnitud la problematización del gobierno de Buenos Aires. Para hacerlo, tuve particular interés en analizar tanto los aspectos urbanos y sociales, como políticos y municipales, que delimitamos a través de dos conceptos: el de la problemática urbana y la problemática municipal. La *problemática municipal* se asocia con cuestiones ligadas a la resolución del estatus jurídico-político del *municipio*: quienes pertenecen al cuerpo colectivo, cuál es la naturaleza del mismo, cuáles son sus límites jurisdiccionales, qué grado de autonomía debe tener respecto a los poderes nacionales, cuáles deben ser sus instituciones legislativas y ejecutivas, quiénes y cómo deben elegir las autoridades. La *problemática urbana*, por su parte, abre otros interrogantes, asociados con el desen-

volvimiento territorial y social de la *ciudad*: si la ciudad es un espacio de relaciones sólo civiles, o constituye un espacio social; qué deben hacer los poderes públicos frente al crecimiento urbano y demográfico; quién y cómo debe resolver los problemas ligados a las condiciones de vida de la población; qué instituciones deben crearse para ello, sobre qué sustento experto deben basarse.

La problemática urbana y la problemática municipal delineaban la complejidad de mi objeto de estudio, puesto que en ellas se juegan aspectos políticos, sociales y territoriales, en el marco de una tensión siempre presente entre la necesaria autoafirmación de un espacio local y su subsunción a una lógica nacional que lo engloba y contiene, máxime en el caso de una ciudad capital. La literatura sobre Buenos Aires ha brindado innumerables aportes para responder estos interrogantes, aunque ha reproducido, no sin excepciones, la división entre la problemática urbana y municipal. Sin dudas hay excelentes estudios previos que se enmarcan con claridad en una historia social, una historia político-institucional o una historia urbana de la ciudad. Algunos lo hacen a través de un plazo extenso, otros se concentran en un período específico. Sin embargo, ninguno de ellos tiene, como objetivo definido, un análisis del proceso de metamorfosis del gobierno de la ciudad en toda su magnitud, a la vez urbana y municipal. Para hacerlo, procuré establecer una articulación necesaria entre la presentación de la situación social, política e institucional de cada momento histórico, y los principales debates de las elites políticas y académicas. De lo que se trataba, en suma, era de evitar tanto una historia social *tout court*, como un simple análisis del discurso.

Al tratar conjuntamente la problemática urbana y municipal he buscado eludir también una lógica persistente en buena parte de los estudios generales sobre el *gobierno*, que enfocan o bien en aspectos sociales, o bien en asuntos políticos, prestando poca atención al modo de conexión entre estas dos lógicas. En efecto, el estudio del gobierno es un problema recurrente para las ciencias sociales y la historia, que ha sido encarado de múltiples formas. Siguiendo el modelo de división del trabajo académico, las indagaciones son muy distintas según se trate de la ciencia política y el derecho, o las ciencias sociales como la sociología y la antropología. Las primeras se ocupan, por lo general, de cuestiones relativas a la construcción de la soberanía, la conformación de los sistemas de representación, las instituciones, los sistemas políticos, etc. Las segundas se enfocan a las oficinas estatales, la construcción de los saberes eruditos, la implementación de programas sociales, etc. Esta especialización académica obedece, en buena medida, al derrotero que han seguido las lógicas gubernamentales. Hacia fines del siglo XIX y principios del XX, las naciones occidentales fueron testigo de un doble proceso que transformó su gobierno. Uno de ellos fue el de la construcción de formas modernas de representación política, proceso acompañado de la conformación de los sistemas de partidos políticos modernos y de los políticos profesionales. El otro fue el de la construcción de una institucionalidad estatal destinada a actuar sobre diversas problemáticas sociales, como salud, vivienda o educación.



## Concepciones

Como expresa la definición de Foucault mencionada más arriba existe una relación entre la cosa problematizada y el proceso de problematización. En este sentido, prevalece una perspectiva de agencia práctica y situada por parte de una red de actores, grupos e instituciones que, en determinado contexto, disputan un sentido tanto sobre cuál es el problema como sobre cómo debe ser enfrentado. Un análisis socio-históricamente situado muestra que, en la mayoría de los casos, no existen acuerdos sino diversas posiciones, perspectivas, posicionamientos, que dependen de múltiples factores. A diferencia de lo que podría pensarse, los debates sobre cuál es el problema y sobre cómo debe ser enfrentado están íntimamente imbricado. En nuestro caso de estudio, los debates sobre qué es Buenos Aires se articulan con aquellos sobre cómo debería ser gobernada. La definición misma del objeto de gobierno presupone cierta forma adecuada de ser gobernado. Al mismo tiempo, las presentaciones y análisis que, en diversos contextos se presentan bajo la pretensión de objetividad y se auto proclaman descripciones sobre *lo que es*, no están disociadas de prescripciones o sugerencias normativas sobre *lo que debería ser*.

En mi análisis, a estas diversas formas de responder a las problemática urbana y municipal, en los diversos períodos analizados, las denominé *concepciones*. Las concepciones son construcciones colectivas, que derivan en buena medida de debates o disputas discursivas en diversos planos o espacios (el académico o técnico, el periodístico, el político, el jurídico), pero que no son meros discursos, sino que en la mayoría de los casos impactan en acciones concretas como modificaciones institucionales, reformas jurídicas, programas o iniciativas públicas, etc.

El seguimiento de los debates sobre las concepciones me permitió, en primer lugar, una comparación permanente entre los modos de enfrentar la problemática urbana y la problemática municipal. Al iniciar la investigación hallé que, en los primeros años analizados, entre fines del siglo XIX y principios del XX, las concepciones imperantes respecto a las problemáticas municipales no coincidían con aquellas movilizadas para referirse o hacer frente a las problemáticas urbanas. Sin entrar en detalles, que no son materia de este artículo y que pueden ser consultadas en otros trabajos (Landau, 2012), puedo señalar sintéticamente que entre lo municipal y lo urbano se abría una distancia considerable. La problemática municipal se enfrentaba a partir de una concepción que denominé doméstica, para la cual el municipio era entendido como un conjunto cerrado, estático y jerárquico que pertenecía a los “vecinos”. Éstos, a su vez, no eran todos los habitantes o los ciudadanos, sino solo algunos, definidos bajo criterios monetarios de aportes a la municipalidad. De allí derivaban justificaciones del voto censitario municipal y una asociación de la administración municipal con la resolución de asuntos simples y sencillos de los vecinos-contribuyentes. Por el contrario, la problemática urbana se vinculaba con una concepción orgánica, nutrida de los discursos y prácticas higienistas, que comenzaban a pensar a la ciudad como un cuerpo vivo, de relaciones interdependientes entre distintos grupos de población. En consecuencia, comenzaron a plantear la necesidad de modificar los límites de la ciudad, de modernizar las instituciones y, lentamente hacia los últimos años

del siglo XIX y los primeros del XX, fueron socavando las bases de la concepción doméstica, hasta eliminarlas hacia la segunda década del siglo XX.

Al analizar las concepciones en relación a las problemáticas, un eje de inteligibilidad saltó como prioritario. Se trata del modo en que es concebido el lazo que une a los miembros de Buenos Aires. En la concepción doméstica, prevalecía una perspectiva civil: el municipio era entendido como un conjunto de individuos con intereses civiles en común. No había, en este sentido, otro tipo de justificación más que el interés individual de formar parte de una comunidad en la que todos tenían un interés, derivado en buena medida de sus aportes monetarios. En la orgánica, esa forma de entender el vínculo entre los habitantes y grupos que formaban Buenos Aires comenzó a ser criticada, y en su lugar aparecieron nuevas interpretaciones, de la mano de las por entonces novedosas formas de lo social, entendido como la construcción de lazos de solidaridad y socialización de los riesgos derivados de las interdependencias mutuas que existen en una gran ciudad, como Buenos Aires. El vector civil-social, entonces, apareció como uno de los principales ejes de inteligibilidad que me sirvió para un análisis histórico. Entre 1880 y 1996 las concepciones que aparecieron o desaparecieron no sólo articularon de una forma particular la relación entre lo urbano y lo municipal sino también entre éstas dimensiones y lo social. El libro, en este sentido, muestra a través de las concepciones imperantes, una parábola de auge y crisis de lo social.

Las concepciones no solo se estructuraban sobre un criterio de demarcación civil-social, sino que, junto a éste eje, otro apareció como vertebrador. Se trataba del modo en que era definido el vínculo político de los habitantes de la urbe. El análisis mostró que, desde fines del siglo XIX, cuando arranca nuestro período, la invocación a una concepción civil presuponía la negación del carácter político del municipio, es decir de considerarlo como un cuerpo colectivo de auto-creación soberana y, por lo tanto, con derecho a dictarse sus propias normas y auto-gobernarse. Y que las apariciones de las concepciones sociales no modificaron esta cuestión, sino que la prolongaron, puesto que la invocación a la existencia de una unidad social convivió con la negación del carácter político del municipio. Esto se modificó recién hacia fines del siglo pasado, a partir del proceso de autonomía, el cambio del estatus constitucional, y la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## Figuras

Uno de los mayores riesgos del análisis de las concepciones de gobierno que realizamos es el de derivar en cierto nivel de idealismo, con la consecuente pérdida de las relaciones materiales, encarnadas en los cuerpos y las instituciones. Para evitar esta consecuencia no deseada, procuré que los análisis de los discursos científicos, técnicos o políticos que conformaban la matriz de las concepciones analizadas mostrarán las consecuencias directas en los vínculos interpersonales. Utilicé para ello el concepto de *figura*. Me interesó, en esta línea, describir no sólo cómo se modificaron las características de ciertos grupos o individuos, sino también analizar el proceso a través del cual el sentido asignado a un mismo término se transforma a lo largo del tiempo en virtud de las modificaciones de los entramados relacionales en

los que se inscribe. El análisis de las formas cambiantes de diversas figuras recupera, en buena medida, los aportes de la sociografía clásica, que se interesa por las características de determinado conjunto de individuos, pero no se reduce a ello. Más que un análisis descriptivo de redes e individuos me interesó una interpretación de los modos en que, en cada momento histórico, estas características se asociaban con un sentido específico sobre el vínculo social, urbano y político que se materializaba en la ciudad, o con el significado de cómo debía gobernarse a Buenos Aires y quiénes debían hacerlo.

El análisis de las formas cambiantes de responder qué es Buenos Aires está ligado a la delimitación de quiénes son sus legítimos integrantes. En este sentido, analicé los desplazamientos de algunas figuras centrales, como son la del vecino, el ciudadano y el trabajador. La Buenos Aires decimonónica de la concepción doméstica era considerada como un conjunto de vecinos, entendiendo por este término a los miembros de la elite, que pagaban un tributo directo a la Municipalidad. No todos los ciudadanos eran vecinos, porque quedaban excluidos aquellos sectores menos pudientes, las clases trabajadoras. El pasaje de la ciudad civil a la ciudad social supuso un desplazamiento de la relación entre estas tres formas de inscripción del vínculo colectivo. Desde la segunda década del siglo XX la noción de vecino se democratizó, dejando de representar sólo a los sectores de altos ingresos para incluir también a las clases populares. Luego de la reforma electoral de 1917, Buenos Aires no dejó de ser una ciudad de vecinos, pero entre ellos se incorporó a los trabajadores, hasta entonces excluidos. En tanto que categoría territorial, el vecino dejó de ser una referencia muy significativa entre los '50 y '60, en momentos de mayor desarrollo social. Pero retornó con nuevos bríos y significados a partir de los '80 y '90, para marcar una pertenencia simbólica a una comunidad amenazada por "los de afuera".

La contracara de la figura del vecino ha sido la del ciudadano. La negación del carácter "político" o "autónomo" de Buenos Aires hizo que, a lo largo del siglo XX se negara la existencia de ciudadanos *de* Buenos Aires. En todo caso, la noción de ciudadano permitía enmarcar a un conjunto de individuos, pertenecientes a la Nación, que habitaban en suelo porteño. En este sentido, era el complemento de la noción de vecino, puesto que a diferencia de ésta no tenía ninguna referencia urbana. Dos fueron las formas de articular al vecino y al ciudadano. Una fue la ligada a la ciudadanía política. De este modo, por ejemplo, se reconocía hacia fines del siglo XIX la diferencia entre quienes tenían derechos políticos y municipales. Se podía perfectamente ser ciudadano, pero no vecino, y viceversa. Otra fue la asociada con la ciudadanía social, estrechamente ligada con la noción de trabajador moderno. En ese caso, como ocurrió durante el primer peronismo, la pertenencia a la ciudad enfatizaba el carácter social de la ciudadanía, que tenía como contrapartida la dilución de la del vecino. Sólo a partir de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comenzó a hablar de ciudadanos *de* Buenos Aires. Como hemos mencionado, el texto constitucional porteño refuerza esta forma de inscripción, para reforzar el carácter "político" y "autónomo".

Vecinos, trabajadores, ciudadanos demarcaron además formas de articulación entre las pertenencias territoriales, sociales y políticas, en una tensión que permitió

observar los desplazamientos de la inscripción identitaria en un espacio poblado, cuyo mayor ejemplo ha sido el del derrotero del sentido del barrio, que ha seguido el vaivén del auge y crisis de lo social.

Las figuras analizadas no fueron sólo las que definían un tipo de pertenencia legítima a la ciudad y el municipio, sino también las que delimitaban a los gobernantes. En este marco, las figuras del intendente y de los concejales nos han permitido observar las rupturas y las discontinuidades. Los primeros se han caracterizado por ser concebidos como individuos cuyo atributo para ocupar el cargo debía ser la pericia técnica, sumado a la lealtad política al poder nacional que lo había designado. Esta fue una constante que se puede observar en figuras como Torcuato de Alvear, Mariano de Vedia y Mitre o Carlos Grosso. Los segundos han sufrido cambios significativos, que analicé en otro trabajo previo (Landau, 2014). Constituyeron una constante por más de un siglo, hasta que fueron reemplazados por los diputados de la Ciudad, luego del proceso de autonomización. Sin embargo, esta continuidad no ha sido más que un modo de nominar al conjunto de individuos que ocuparon las bancas, aunque detrás del término se esconden, a lo largo del siglo XX, muy diversos significados. Cuando se pronunciaba la palabra “concejal” hacia fines del siglo XIX se entendía algo muy distinto a cuando se lo hacía hacia fines del XX. En el primer caso, denotaba a un conjunto de individuos con características sociales homogéneas, que compartían espacios de socialización comunes, ya que eran miembros de las altas burguesías de la ciudad, que gobernaban “su” ciudad, dejando la “política” de lado. En el segundo caso, demarcaba un conjunto relativamente heterogéneo de individuos que, en los márgenes del precario sistema partidario argentino, llegaba a ocupar un espacio que, aunque degradado, lo hacía formar parte de la clase política.

## **A modo de cierre**

La investigación social es una tarea que pone al investigador frente al desafío de lograr complementar originalidad con rigurosidad. Eso sólo se logra si la imaginación se deja llevar por caminos no siempre prefijados, pero sin conducir no obstante a un atolladero sin salida. Las libertades teóricas, metodológicas y analíticas son buena consejeras, siempre que se sostengan sobre antecedentes, teorías y estudios que han marcado un camino a seguir. Como aprendemos cotidianamente quienes trabajamos de la investigación, sólo el andar mismo de la pesquisa va delineando los contornos de un objeto que pocas veces está prefijado de antemano, sino que va tomando forma en el transcurso de la investigación. La paciencia, en este sentido, juega un rol tan importante como la intriga y la imaginación. Sólo el tiempo termina de anudar aquello que, al principio sólo eran ideas, conceptos, presupuestos o preguntas sin un nexo de unión claro. Este es un proceso que no se cierra sino hacia el final, en momentos en que debemos plasmar por escrito los resultados de nuestra indagación.

Estas líneas estuvieron dedicadas a mostrar cómo, desde una pregunta inicial, el camino de investigación va abriendo dificultades teóricas, metodológicas, analíticas, que constituyen desafíos para lograr llegar a un resultado satisfactorio. El

problema no es solamente el de elegir entre los conceptos existentes, o crear uno nuevo si es necesario, sino lograr un producto que articule en un todo coherente teorías, conceptos y análisis empírico. En mi caso, preguntas, cuestiones, problemáticas, concepciones y figuras fueron las herramientas teórico- metodológicas que me iluminaron un camino y me permitieron establecer el análisis que, si bien se esbozaba en un principio, no cobró forma más que al llegar al final de la investigación.

Recibido 23 de agosto de 2018. Aceptado 24 de octubre de 2018.

\* *Matías Landau* es Doctor en Sociología por la EHESS (París), Doctor en Ciencias Sociales, Magíster en Investigación y Licenciado en Sociología por la UBA. Es Investigador adjunto de CONICET, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), y docente de la carrera de sociología de la UBA. Es autor de *Gobernar Buenos Aires. Ciudad, política y sociedad, del siglo XIX a nuestros días* (Prometeo, 2018), de *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (Miño y Dávila, 2008) y de artículos publicados en revistas nacionales e internacionales. Mail: matiaslandau@hotmail.com

---

## Notas

<sup>1</sup> SDF: sigla que en francés significa *sans domicile fixe* (sin domicilio fijo).

<sup>2</sup> Una ampliación de las decisiones teó-

rico-metodológicas, y el uso que hice de las diversas escuelas teórico-conceptuales puede leerse en Landau (2016).

---

## Bibliografía

Castel, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Castells, Manuel (2012 [1974]) *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.

Damon, Julien (2002), *La question SDF*, PUF, Paris.

Fassin, Didier y Eric Fassin (dirs.) (2006), *De la question sociale à la question raciale?*, Paris, La découverte, Paris.

Foucault, Michel (2004), *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Gallimard-Le Seuil.

Foucault, Michel (2005), *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Paris, Gallimard-Le Seuil.

Foucault, Michel (2001a), "Le souci de la vérité", *Dits et Ecrits II*, Paris, Quatro-Galli-

ard.

Foucault, Michel (2001b), « Polémique, politique et problématisations », *Dits et Ecrits II*, Paris, Quatro-Gallimard.

Landau, Matías (2018), *Gobernar Buenos Aires. Ciudad, política y sociedad, del siglo XIX a nuestros días*, Buenos Aires, Prometeo libros.

Landau, Matías (2016), "Sociología, política y gobierno de la ciudad en perspectiva histórica: reflexiones a partir del caso porteño", en Gabriel Vommaro y Mariana Gené (Eds.), *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en Sociología Política*, Ediciones de la UNGS.

Landau, Matías (2014), "Representación y profesión política en Buenos Aires: la figura del concejal durante el siglo XX", *Revista Apuntes*, vol. 41, N° 74, Lima.

Landau, Matías (2008), *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Noiriel, Gérard (2006), *Introduction a la socio-histoire*, Paris, La Découverte.

Offerlé, Michel (2011), *Perímetros de lo político : contribuciones a una socio-historia de la política*, Buenos Aires, Editorial Antropofagia.

Rosanvallon, Pierre (2003), *Por una histo-*

*ria conceptual de lo político*, Buenos Aires, FCE.

Procacci, Giovanna (1993), *Gouverner la misère. La question sociale en France 1789-1848*, Paris, Seuil.

Zimmermann, Bénédicte , (2001), *La constitution du chômage en Allemagne. Entre professions et territoires*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.