

# **Influencia de la doctrina de tolerancia cero sobre los territorios de segregación urbana Buenos Aires 1999-2004.**

Marina Mattioli y Jérica Plá.

Cita:

Marina Mattioli y Jérica Plá (2004). *Influencia de la doctrina de tolerancia cero sobre los territorios de segregación urbana Buenos Aires 1999-2004. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/386>

## Resumen

Título: Influencia de la doctrina de tolerancia cero sobre los territorios de segregación urbana de Buenos Aires, 1999 / 2004.

Autoras: Marina Mattioli, Jésica Pla.

Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.  
marumattioli@yahoo.com.ar, jesticapla@walla.com, 4821/8292.

Considerando las transformaciones sociales de la década de 1990, y dando cuenta de la inserción de Argentina en el proceso de desterritorialización de las decisiones producto de la globalización daremos cuenta de la adopción local del discurso hegemónico que difunde el tratamiento punitivo de la miseria basado en la doctrina de “tolerancia cero” y promulgado en Latinoamérica por el Manhattan Institute.

De esta manera en los territorios de segregación urbana de Buenos Aires la violación de los derechos humanos por medio de la violencia estatal se respalda discursivamente en dicha doctrina.

Específicamente nos proponemos analizar la acción punitiva sobre los territorios de segregación urbana emanada desde el Ministerio de Justicia de Buenos Aires luego de la instauración de la doctrina de “tolerancia cero”, visualizar los argumentos utilizados para respaldar dichas acciones represivas a través del análisis de los discursos del Manhattan Institute como de instituciones, funcionarios y programas de seguridad locales. A su vez realizaremos un breve análisis de las modificaciones o los intentos de modificación de la legislación penal. Usaremos a lo largo del trabajo, y, para respaldar las afirmaciones, estadísticas sobre arrestos, malos tratos, casos de gatillo fácil, etc.

*“... lo nuevo si bien introduce importantes cambios en la metrópoli heredada del periodo anterior, también refuerza tendencias preexistentes y, con ello, **asegura que lo que existía siga existiendo...**”*

De Mattos, 1999

## Conformación histórica de las ciudades en América Latina

Si nos preguntamos qué caracteriza la nueva cuestión urbana a partir de las problemáticas de la ciudad de los '90 tenemos que dar cuenta necesariamente de

los procesos que caracterizan a la ciudad global, donde presenciamos un cambio de la base económica (de Mattos, 2002) que determina por un lado una transformación en el mercado de trabajo en la cual se observan procesos de polarización y segregación y por otro lado una dispersión metropolitana que se caracteriza por la expansión territorial, la suburbanización y el policentrismo. Diversos autores (de Mattos, 1999; 2002; Ziccardi, 2002; Cicolella, 1999; Magno da Silva, 1999) dan cuenta de cómo algunas ciudades de América Latina (Sao Paulo, Buenos Aires, Santiago de Chile, México DF., etc.) presentan características de ciudad global en la que se distinguen los procesos anteriormente mencionados.

Sin embargo creemos necesario dar cuenta, tal como dice de Mattos (2002), que las ciudades de América Latina *se caracterizan desde sus orígenes por la fragmentación social y económica* presente en su interior. Hardoy (s/f) distingue cuatro modelos de ciudad en América Latina. Estos son el modelo clásico de la ciudad colonial hispanoamericana (hasta entrado el siglo XIX), el modelo republicano (que comienza con los movimientos independentistas), el modelo de la primera fase industrial (1860/ 1870 en algunos países como Argentina y Brasil y treinta años más tarde en otros países) y el modelo de la ciudad industrial (a partir de 1940). Analiza en cada uno cual era el capital predominante, el origen de éste, y las características sociales que adquiere la ciudad. Así en el primer modelo la base económica de la ciudad era el *comercio* y fluctuaba según el desarrollo cambiante de España y Portugal. Esto cambia en el siguiente modelo siendo el comercio exterior controlado por Inglaterra, Estados Unidos Y Francia. En el tercer modelo comienza una pequeña *producción nacional para el mercado externo*, con la sucesiva incorporación de capital internacional el cual ponía en un rol dependiente a la nueva clase social urbana (Hardoy, s/f: 135); a la vez dicha inversión extranjera se

concentró en algunas pocas ciudades. En el último modelo, el de la ciudad industrial, se estructura la ciudad por aumento de las migraciones internas, generando desempleo, falta de viviendas y servicios en una *estructura urbana fragmentada e inconexa* claramente visible en el paisaje urbano (Hardoy, s/f: 141). En la misma línea Ziccardi (2001) da cuenta de cómo es característica de América Latina que la ciudad presente excelentes condiciones para los sectores altos, niveles aceptables para los medios y precariedad y miseria para los sectores populares, la cual se acrecienta bajo el denominado proceso de globalización y dualización de la ciudad. Es por esto que creemos, siguiendo a de Mattos (2002) y a Prevot – Schapira (2003) que la globalización no explica todos los cambios actuales. Por esta razón se debe incorporar dicho proceso histórico en fenómenos endógenos que ya estaban presentes, ensamblándolo conflictiva y contradictoriamente en la construcción histórica que modela la identidad de la ciudad. De esta manera es necesario pensar el proceso actual por el que atraviesan las ciudades como la *culminación de una lógica capitalista de producción y reproducción urbana en la que la maximización de la plusvalía urbana se ha ido afirmando como criterio urbanístico central* (de Mattos, 2002: 28). Distinguiendo los aportes de Hardoy (s/f) y de Ziccardi creemos que puede empezar a verse cómo la dependencia de capitales extranjeros, la fragmentación social y la polarización espacial son fenómenos que de alguna manera estuvieron presentes a lo largo de la historia de las ciudades de América Latina.

Sin embargo también es necesario dar cuenta de porque es posible hablar de una ciudad global y una nueva cuestión urbana, de cuales transformaciones son consecuencia del proceso de globalización mas allá de aquellas que son una

evolución particular y específica de las ciudades (de Mattos, 2002) capitalistas, tal como intentamos dar cuenta más arriba.

### **Vieja y nueva cuestión urbana**

A grandes rasgos e integrando los aportes de Sassen (2001) y de Mattos (1999; 2002) podemos decir que la ciudad global se caracteriza por cambios en los niveles económicos, espaciales y políticos. Se asiste así a una adopción de nuevas tecnologías, una difusión del mercado financiero internacional con un capital autónomo de las regulaciones gubernamentales, el cual adquiere mayor movilidad y liquidez, sin un anclaje territorial y con una organización de la actividad económica como *inter – empresas* basada en el sector servicios y orientada hacia la exportación. A su vez la ciudad se encuentra desconectada de su entorno, cambia su estructura e imagen urbanas, presenta límites difusos debido a una mayor potencialidad de dispersión geográfica posibilitada por las nuevas tecnologías de información y telecomunicación. Por último se asiste a una desregulación y privatización de la gestión urbana, una maximización de la plusvalía urbana con el aumento de las operaciones inmobiliarias y el advenimiento de un Estado subsidiario que actúa focalizadamente sólo en aquellos lugares donde no lo hace el capital privado porque no le genera rentabilidad.

Si comparamos las características de la ciudad global (inserta en un modelo de acumulación flexible) con las características de la ciudad industrial (en un modelo de acumulación fordista) vemos que esta última, a diferencia de la anterior, y siguiendo nuevamente los planteamientos de Sassen (2001) y de Mattos (1999; 2002) se encontraba arraigada e integrada a una economía regional, cuya producción, industrial principalmente, era para el mercado interno nacional y se realizaba *inter –*

estatalmente, por lo que el espacio nacional devenía la raíz territorial del proceso de acumulación. A su vez había un papel activo de las políticas públicas en el control del funcionamiento y la expansión urbana, con planes directrices que marcaban los límites de la ciudad. Estos planes de gestión urbana reemplazaban así a las fuerzas del mercado lo cual, como vimos en el párrafo anterior, se revierte con el proceso histórico que conduce a la ciudad global.

Es en dicha ciudad, y más allá de las teorías que dicen que con la globalización se acaba el proceso de concentración en las ciudades (en Sassen, 2001), en donde éste continúa y se refuerza bajo nuevas características. Frente a esto la pregunta es porqué sucede esto y bajo qué especificidades. Intentaremos ver entonces cuales son los cambios y cuales las continuidades entre la ciudad industrial o fordista y la ciudad global, principalmente en lo que respecta a la cuestión urbana.

Ziccardi (2001) distingue los procesos que enmarcan la transformación de las cuestiones sociales y las políticas urbanas, entre los que se destacan los procesos de globalización de la economía, la reforma del Estado de Bienestar (que afecta principalmente los procesos de gestión gubernamental de bienes y servicios) y la revolución informacional (tecnologías que acortan las distancias, homogenización de gustos). Todos estos procesos complejizan la cuestión social en las ciudades tanto en la dinámica poblacional urbana (revolución demográfica, migración) como en el empleo urbano (aumento de las tasas de desempleo, subempleo, precarización e informalidad del mercado de trabajo). Las ciudades pierden así su capacidad de asegurar las condiciones de vida por medio del empleo, situación que se agrava en sociedades en donde, como en Argentina, la ciudadanía tuvo su eje constitutivo en el ámbito laboral. Aumenta así la desigualdad social, la cual se yuxtapone con la fragmentación territorial (Oslak, 1991).

De esta manera frente al aumento constante de las tasas de desempleo, la flexibilización y precarización laboral aparece una nueva geografía de centralismo y marginalidad que, según Sassen (2001), se presenta como una nueva cuestión urbana, donde ya no se asiste a una población marginal, pobre o de reserva, sino donde hay una fragmentación territorial entre las zonas céntricas donde aumentan las inversiones y las zonas de bajos ingresos<sup>1</sup>, en las cuales sus habitantes se ven cada vez más privados de trabajo, servicios, derechos, etc., estigmatizando a toda la zona y creando verdaderos “ghettos urbanos” (de Mattos 1999).

De esta forma decimos que la concentración de población en las ciudades continúa y asciende, pero a la vez nos encontramos con el fin de la movilidad social y de los espacios de integración propios de la ciudad industrial (históricamente el espacio público), por lo cual se asiste, como vimos en el párrafo anterior, a una nueva cuestión urbana (dualización). Paradójicamente esto se da en Latinoamérica bajo los procesos de democratización, estando el acceso a los derechos limitado por el sector de la ciudad al cual se pertenece. En esta línea Kowarick (1996) sostiene que la *expropiación urbana* viene a ser la suma de distorsiones que operan ya sea por la inexistencia como por la precariedad de los servicios de consumo colectivo que, junto a la tierra y a la habitación, se consideran socialmente necesarios en relación con los niveles de subsistencia. Esto tiene su expresión en la segregación socioeconómica y espacial por la cual hay *áreas asimétricamente provistas de bienes y servicios*. La ciudad por lo tanto se divide en dos territorios, tal como afirmamos más arriba, los cuales reciben ingresos y beneficios en gran

---

<sup>1</sup> Dentro de este proceso se insertan los procesos de *gentrificación* (Cicoella, 1999) que consiste en el desplazamiento territorial de los sectores sociales de bajos ingresos por sectores de ingresos medios – altos. En el caso de Argentina en el Gran Buenos Aires se ha dado una suerte de *gentrificación institucional* en el sentido de que los sectores populares fueron desplazados como una población o mercado objetivo, en los años de 1940 y 1980, tanto de los programas estatales de vivienda social como de los desarrollados por los operadores inmobiliarios privados, que adoptaron en los últimos años a los sectores sociales de ingresos medios – altos como mercado.

desproporción. A su vez en los `90 la nueva gestión estatal, según Coraggio (s/f), incrementa dicha escisión de la ciudad conformándose una “ciudad alta” eficientemente organizada e integrada al mercado mundial y ocupada por una próspera élite, los cuales serían “ciudadanos de primera clase” capaces de defender sus derechos y privilegios (Kowarick, 1996). Por otro lado se encuentra la “ciudad baja” con una mayoría descapitalizada (Coraggio, s/f), que conforma “ciudadanos de tercera clase” que ven escamoteados sistemáticamente sus derechos (Kowarick, 1996).

### **Respuestas del Estado a la nueva cuestión urbana**

Frente a la situación planteada en el apartado anterior lo que queremos ahora es dar cuenta de cómo el Estado actúa frente a la nueva cuestión urbana, que “respuestas” propone y como estas se diferencian de otras etapas o, en su defecto, como se inscriben en una lógica de la construcción de las ciudades, ya que, como define Pirenne (s/f) el *derecho urbano*, que comienza a surgir en la ciudad medieval, es la consecuencia de una situación social y económica común a todos los pueblos, ya que la libertad era un atributo necesario para el desarrollo de la burguesía, y a la libertad personal le seguía la territorial. Sin embargo en la medida que se van conformando las aglomeraciones urbanas con hombres provenientes de diferentes lugares se hace indispensable una disciplina rigurosa para *mantener la seguridad y aterrorizar* a ladrones y bandidos atraídos a estos centros comerciales (Pirenne, s/f: 130). La ciudad, recinto de la gente más potentada, gozaba de una paz y un orden especial, lo cual se garantizaba por la sumisión de sus habitantes al derecho urbano.

La revolución industrial alteró el modelo de producción de la época anterior. El nuevo escenario es el área urbana y la fábrica la principal protagonista de este proceso (Singer, 1975).

Dicho esquema en Latinoamérica reflejaría la construcción de un *sistema urbano creado para mantener el sistema de explotación colonial*. Los posteriores movimientos independentistas transformaron la ciudad en sede del poder nacional y económico y, a su vez, en sostén del orden, por esta razón el Estado se nos aparece como defensor de los intereses de la oligarquía. Más tarde con la industrialización por sustitución de importaciones se da la expansión de la ciudad latinoamericana, la cual se vuelve por primera vez productiva (Singer, 1975). El papel del Estado adquiere un papel más regulador y proteccionista, a la vez que amplía la ciudadanía, como dijimos más arriba por medio de la integración laboral. Desarrolla entonces implícita y explícitamente políticas que a través de una lógica inclusiva en el mercado laboral permite “controlar” a los sectores de más bajos ingresos.

A partir de 1970 el Estado entra en una lógica privada, la cual se fortalece en los `90 y transforma la ciudad por pedazos (Prevot – Schapira ,2003).

Vimos entonces como el rol del Estado para garantizar el orden y el control de la ciudad fue variando según los diferentes procesos históricos.

Ziccardi (2001) nos muestra como el aumento de la precariedad y la polarización económica social, anteriormente referidas, se expresan en el espacio (expresión espacial de la ciudadanía restringida), lo que contribuye a generar un clima propicio para la inseguridad y delincuencia. Por esta razón los gobiernos nacionales y locales en lugar de destinar mayores recursos a las políticas sociales lo hacen a la seguridad pública que se transforma en la primera y principal demanda de los habitantes. De esta manera *aumenta el control social y la represión como solución a*

*un problema cuyas raíces resultan inatacables en el marco de la dinámica dominante* (de Mattos, 1999)

La ciudad según Ziccardi (2001) debe ser entendida como el espacio donde se afincaron y expandieron a lo largo de la historia los derechos ciudadanos<sup>2</sup>, razón por la cual *apostar por la ciudad significa apostar por la integración de sus ciudadanos*, por derechos sociales y políticos que permitan el progreso y la *tolerancia para todos* (Borja, 1991, en Ziccardi, 2001: 111), construyendo una ciudadanía por derechos individuales y políticos, pero también urbanos, de acceso a bienes y servicios básicos.

En este sentido el Estado cumple un rol fundamental tanto en la gestión como en la omisión de políticas urbanas, en las cuales se juega el mantenimiento del orden social.

Para entender como fue posible la adopción (en diferentes grados) de las políticas de “tolerancia cero” tenemos que pensar que dado la dinámica de dispersión y concentración a la que asistieron las ciudades se produjo una nueva *modalidad de organización y funcionamiento metropolitano*, con un nuevo enfoque de gestión urbana (de Mattos, 2002). Los conflictos generados en las ciudades globales (aumento del crimen y delitos, intervención de la policía en barrios pobres, estigmatización y marginación) expresan la creciente incapacidad del Estado para tornar efectivas sus regulaciones y la posibilidad de garantizar una ciudadanía plena para toda la población. Como corolario de esta situación la doctrina de tolerancia cero demuestra el crecimiento de la función penal del Estado para controlar a los sectores urbanos segregados. De esta manera las áreas centrales se convierten en

---

<sup>2</sup> Tal como vimos más arriba, según Pirenne.

verdaderas “fortalezas urbanas<sup>3</sup>”, *la ciudad deviene una ciudad acosada, atemorizada, vigilada y enrejada* (de Mattos, 1999). Frente a esa situación el Estado responde a los desórdenes urbanos y los conflictos generados por la pobreza mediante la policía y el aparato penal (Wacquant, 2001).

### **Transmisión de Ideologías dominantes (o la construcción del otro negativo)**

Ahora bien estas nuevas maneras de responder a los conflictos y desórdenes urbanos que venimos viendo se insertan en un marco internacional, el cual se desarrolla bajo el modelo neoliberal e implica, a nuestro entender, el tratamiento punitivo de la miseria, el cual deviene en ideología dominante a nivel mundial. Dicha ideología se apoya en un discurso que polariza la ciudad bajo una lógica “amigos / enemigos”, culpa a los pobres por su situación, considera que la inseguridad se debe a falta de inversión en control social y criminaliza la pobreza. Esta última situación significa, siguiendo a Wacquant (2001) el tratamiento de la inseguridad social como si fuera mera inseguridad física, y la respuesta a los desórdenes urbanos y los conflictos generados por la pobreza, la marginación y la ausencia de un futuro a través de la policía y el aparato penal del Estado, *despersonalizando y despolitizando el conflicto* (Bober, Jaurigoity, Pagani, Panaino, 2003). Se asiste de esta forma a una transformación en los núcleos donde se producen los sentidos sociales (García Raggio, 2000: 45), en la cual prima la *construcción de un “otro negativo”* que se instala en el cuerpo social y *legítima la acción penal del Estado* (ya sea por acciones represivas directas o por cambios en las legislaciones vigentes, con el “objetivo” de “endurecerlas”) (Bober, Jaurigoity, Pagani, Panaino, 2003). En este proceso los medios de comunicación son los transmisores de estas formas de

---

<sup>3</sup> Comparar con Pirenne (s/f) cuando establece que el carácter de fortaleza de la ciudad medieval da cuenta de la necesidad de seguridad que *necesita el capitalismo mercantil de esa época*.

conciencia, de interpretación de los sucesos y de un fenómeno de *deshumanización y cosificación de un grupo social* (Bober, Jaurigoity, Pagani, Panaino, 2003), que asimila a los delincuentes (reales o imaginarios), los sin techo, los mendigos y a los habitantes de los espacios urbanos marginales a “otros negativos”, o, en otras palabras, a elementos extraños que es necesario evacuar del cuerpo social (Wacquant, 2000: 32).

Debemos dar cuenta entonces del papel de los medios de comunicación en esta “difusión” de ciertas doctrinas. Según Ignacio Ramonet la tendencia a *no leer* (común de nuestro tiempo) ha afectado hasta los mismos medios masivos y determina que el telediario constituya la única información del pobre, siendo ahí donde estriba su importancia política, ya que manipula fácilmente a los que menos defensa cultural tienen (Ramonet, 1998: 107), esto a su vez se extiende a otros sectores produciendo un público masivo cada vez menos reflexivo en el que aparecen minorías de especialistas no públicamente racionantes, por un lado, y una gran masa de consumidores receptivos por el otro (Habermas, 1962: 203). Los discursos pasan entonces por un proceso de naturalización que los constituye en sentido común, efectos de poder, afirmando datos particulares y circunstanciales como universales y permanentes, ocultando de esta manera su carácter de construcción ideológica. Sustentado en relaciones de poder, se constituye en una “forma natural” de pensamiento (Bravo, 2002).

### **La difusión de las ideas del Manhattan Institute en Argentina**

Frente al marco de “transmisión de ideas hegemónicas” que recién planteamos es que queremos insertar la estrategia promovida por el *Manhattan Institute*, el cual se dedica a difundir ideas de renovación urbana, cuestión penal y diagramación de

nuevas políticas criminales. Dicho Instituto considera que el desorden en el que se encuentran las clases más bajas de la sociedad aparece como un terreno *natural* para el crimen, haciéndose necesaria la intervención en sus territorios para lograr una “reconquista del espacio público” (Wacquant, 2000). Estas ideas se enmarcan dentro de la teoría conocida como *broken window*, que propone sancionar a aquellos que cometen infracciones menores dado que son potencialmente peligrosos por ser “naturalmente” infractores de la ley.

La doctrina de la “*tolerancia cero*” se inscribe en dicha concepción que, como venimos viendo, naturaliza los conflictos y evade las explicaciones histórico - sociales. Esta doctrina fue originalmente elaborada por William Bratton, difundida por el Manhattan Institute y posteriormente adoptada por Rudolph Giuliani, Alcalde de New York durante la década de 1990 (daPaixao, s/f), quien la implementó en su ciudad, la cual paso a ser puesta como “ejemplo” para el mundo. Así desde esta ciudad la doctrina de tolerancia cero, concebida como un *instrumento de legitimación de la gestión policial y judicial de la pobreza se propagó a través del mundo* (Wacquant, 2000). En los territorios de segregación urbana (Wacquant, 2001) de Argentina estas ideas tomaron la forma de operativos ante cada hecho delictivo que alcanza difusión masiva, reformas de leyes, aumento de la “mano dura” y del número de policías presentes en el espacio público, el cual, a su vez, se ve cada vez más reducido en tanto integrador de sectores sociales.

Postulamos entonces que en *los países latinoamericanos*, incluyendo Argentina, se da una “*adopción*” de las recetas para el tratamiento punitivo de la miseria creada en los países centrales. Aquí queremos mencionar que el Manhattan Institute, a través del *Inter American Policy Exchange* busca expandir su labor en Latinoamérica, sobre la base de un trabajo realizado en los últimos cinco años en Argentina, Brasil,

México, Venezuela y Chile (Lifsher, 2001). Tal como ponen de manifiesto Bratton y Andrews (creadores e impulsores de esta política) “lo que aprendimos ante todo de la experiencia de Nueva York es que la policía puede controlar y manejar casi cualquier tipo de delito en casi cualquier colonia. Ningún lugar es imposible de vigilar; ningún crimen es inmune a una mejor procuración de justicia” (Bratton, W.; Andrews, W., 1999). Es en este contexto que ubicamos los viajes que Bratton realizó a Buenos Aires dos veces (1999 y 2000) con el objetivo de difundir sus ideas (Wacquant, 2000:11). Dichas visitas tuvieron gran impacto mediático. En Buenos Aires el Ministro de Seguridad y Justicia de Buenos Aires de ese momento, León Arslanian<sup>4</sup>, señaló en el momento de la visita que dicha provincia aplicaría la doctrina que Bratton venía a difundir (Wacquant, 2000: 33).

### **Argumentos y contra argumentos (o la justificación de la criminalización)**

Los “*justificativos*” que se presentan desde esferas gubernamentales para apelar a la instauración de la “doctrina de tolerancia cero” varían según el momento. En Argentina el argumento de la lucha contra la droga y el narcotráfico (utilizado fuertemente en varios países latinoamericanos) fue varias veces utilizado. Sin embargo en el último tiempo el argumento más utilizado ha sido la “*lucha contra la inseguridad*”, ante el avance de los secuestros, robos, etc., no siendo causal el énfasis que ponen en la inseguridad cotidiana los medios de comunicación. Ahora, si bien la inseguridad parece ser el tema preferido de los medios masivos de comunicación según datos de la Dirección Nacional de Política Criminal, para el primer trimestre del 1999, se verifica en proporción la misma tendencia de los años

---

<sup>4</sup> Actualmente se encuentra ocupando el mismo cargo bajo un nuevo periodo de gobierno de Felipe Solá, perteneciente al Partido Justicialista.

anteriores (...) El promedio diario de noticias publicadas por los medios pasó de 5 en 1991 a 17 en 1998 (Pita, 1999).

En lo que respecta a “discursos” de los funcionarios” en los medios de comunicación, ponemos como ejemplo cuando en Enero de 1999 y un día antes de la invasión de La Cava (villa de San Isidro) por parte de un ejército de 400 policías, el ministro de Seguridad bonaerense, León Arslanián, no dudó en emparentar la violencia con la pobreza. "No todos los ladrones son ladrones porque quieren", dijo. Al día siguiente del operativo señaló "Se terminó el mito de que la Policía no entra a las villas", dijo Arslanián en esa oportunidad”. De esta manera el diagnóstico de funcionarios, jueces y policías coincide: en La Cava no hay mafias organizadas sino una delincuencia juvenil caótica pero muy violenta, diagnóstico que, como veremos más adelante, influye en los proyectos de modificación de legislaciones vigentes. Durante el mismo periodo se leía en un periódico como, debido a la situación de inseguridad que se vive en la zona norte del conurbano, y especialmente en San Isidro, La Cava aparece en el ojo de la tormenta, ya que, según los medios de comunicación, respaldados en “investigadores” de diferentes esferas, ahí es donde muchos delincuentes buscan refugio, alentados por la fama que tiene la villa de impenetrable, diagnóstico compartido con otras villas de la ciudad.

Actualmente en Argentina, tanto a nivel de la ciudad como a nivel nacional, y luego de varios secuestros que tuvieron gran impacto mediático, se están impulsando reformas legislativas para endurecer la acción penal del Estado. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires esto se ejemplifica con la Reforma del Código Contravencional, alrededor de las cuales hubo luchas entre los diferentes sectores de la sociedad, o entre aquellos que se veían más directamente perjudicados (manifestantes, vendedores ambulantes, prostitutas, etc.) y los ámbitos

gubernamentales, respaldados en la “opinión pública”, en la opinión de aquellos sectores de la sociedad bombardeados continuamente con el “aumento de la inseguridad” y la criminalización de sectores sociales y territorios, culpables de las desgracias de la sociedad.

Uno de los temas que se trataron específicamente en dicha reforma es el de bajar la edad de imputabilidad. Desde los sectores que se defiende esta reforma se argumenta que los delincuentes son cada vez más menores. Desde el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se contestó que esto es un grave error conceptual que contradice la doctrina jurídica en materia de infancia y adolescencia, por la cual se plantea que los menores de 18 años de edad en caso de ser sancionados penalmente deben tener un régimen especial juvenil con medidas socioeducativas graduadas y en todos los casos de menor medida que las aplicadas a los adultos.-

De esta manera se hace hincapié en como los conflictos de conducta que involucren a personas menores de edad en esta ciudad tienen otros espacios institucionales y estrategias no judiciales para resolverse, tal como lo obliga la Convención Internacional de los derechos del niño. Por otra parte exponen que de los registros de la Guardia Jurídica Permanente se puede deducir que el problema central no es el de la punibilidad de los menores de edad, ya que cuentan con un 25 % de intervenciones jurídicas por detenciones policiales arbitrarias, (niños conducidos a dependencias policiales sin fundamentos o con fundamentos inadecuados).

Por otro lado insistimos que el sistema actual posibilita intervenir en las situaciones de adolescentes y jóvenes menores de 18 años. Efectivamente la ley 12 en su artículo 27 estableció: “Cuando la persona que estuviere incurso en una conducta

calificada como contravención sea menor de 18 años, y esta pudiera representar un riesgo para sí o para terceros, el o la fiscal o la autoridad preventora debe ponerlo/a inmediatamente a disposición del organismo previsto en el artículo 39 de la Constitución de la Ciudad.-”

Por otro lado insisten en que el sistema actual posibilita intervenir en las situaciones de adolescentes y jóvenes menores de 18 años, ya que la ley 12 en su artículo 27 establece que “Cuando la persona que estuviere incurso en una conducta calificada como contravención sea menor de 18 años, y esta pudiera representar un riesgo para sí o para terceros, el o la fiscal o la autoridad preventora debe ponerlo/a inmediatamente a disposición del organismo previsto en el artículo 39 de la Constitución de la Ciudad”.

## **Conclusión**

Dimos cuenta entonces de cómo se conformaron históricamente las ciudades de Latinoamérica y Argentina, teniendo por característica un rol dependiente del capital extranjero y una fragmentación social en su interior. A estos factores endógenos es necesario sumarle las características de la globalización para comprender como se van conformando los procesos de marginación propios de la ciudad global, acrecentándose en esta la polarización de la sociedad y el consecuente reflejo en el espacio urbano. Luego marcamos las diferencias y continuidades entre la ciudad industrial y la global. Por otro lado a lo largo del trabajo dimos cuenta del rol del Estado y de su acción u omisión sobre el espacio y la cuestión social y urbana. Diferentes teorías intentaron explicar el problema de los sectores que permanecían marginados de los principales vectores de integración. Vimos como actualmente la concentración de las ciudades continúa y se acrecienta, a la vez que disminuye la

movilidad social y aumenta la fragmentación territorial, razón por la cual aquellas teorías ya no explican el fenómeno en su totalidad. Es aquí donde aparece la nueva cuestión urbana frente al aumento constante de la pobreza, la marginación y la segregación territorial. Quisimos exponer, a modo de ejemplo, como actúa el Estado aumentando su función penal y represiva en el tratamiento de esta nueva cuestión social, a la vez que exponer los argumentos utilizados, tanto desde esferas gubernamentales como desde los medios de comunicación. Para esto mostramos que históricamente el derecho urbano sirvió para mantener el orden social de la ciudad acorde al sistema de explotación dominante. Por otro lado relacionamos el acceso a la ciudad con la concepción de ciudadanía “para todos”, lo cual a nuestro entender no se da en un momento en que las políticas de “tolerancia cero” se difunden por toda América Latina, expresando un aumento de la segregación, la estigmatización y la expoliación urbana. La doctrina de “tolerancia cero” es un claro ejemplo de la determinación por parte de los sectores dominantes de que personas debe defender y de cual debe “defenderse”.

En este sentido intentamos dar cuenta de la manera en que el Estado pretende mantener el orden social en las ciudades ante el terrible aumento de la segregación, la desocupación, la exclusión y la desintegración social. La respuesta, a nuestro entender, viene siendo represiva, lo cual no es ajeno a lo que circula a nivel mundial. Se olvidan los condicionantes sociales, se naturaliza y criminaliza la pobreza, se estigmatizan territorios enteros y a sus habitantes, a esas personas peligrosas de las cuales se tiene que defender la sociedad, sea quien sea que es la sociedad si no lo son las amplias mayorías marginadas y segregadas por las reformas estructurales de los '90.

## Bibliografía

- Aizpeolea, Horacio (1999) "Operativo en Villa La Cava", en *Clarín Sección Sociedad*, Buenos Aires, Argentina, Domingo 10 de Enero.
- Bratton, J.; Andrews, W. (1999) "Crimen Y Castigo. Lo Que Hemos Aprendido Acerca Del Trabajo Policiaco", en *City Journal*, [www.manhattan-institute.org](http://www.manhattan-institute.org), Spring.
- Bober, B.; Jaurigoity, M. ; Pagani, W. ; Panaino, I.(2003) "Etiquetamiento y deshumanización: la construcción del "otro" en los medios gráficos argentinos 1975/2002", Ponencia presentada en 1<sup>er</sup> encuentro sobre prácticas sociales genocidas. Buenos Aires, 10 al 15 de Noviembre de 2003, FSOC, UBA, Instituto de Artes y Ciencias de la Diversidad Cultural, Universidad de Tres de Febrero.
- Bravo, Omar Alejandro. **The drug courts: discipline, punish and/or cure.** *Psicol. Soc.* [online]. July/Dec. 2002, vol.14, no.2 [cited 16 March 2004], p.148-162. Available from World Wide Web:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-71822002000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822002000200008&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0102-7182.
- Ciccolella, Pablo (1999), *Grandes inversiones y reestructuración metropolitana en Bs. As.: ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?*, Universidad de Bs. As., Departamento de Geografía, presentado en el V Seminario Internacional de la RH, Toluca, México, 21-24 septiembre 1999.
- Climas, Silvian (1999) "Instalarán un destacamento policial en la villa La Cava", en *Clarín Sección Sociedad*, Buenos Aires, Argentina, Miércoles 20 de Enero.

- Coraggio, José Luis (s/f), *La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas*.
- Coraggio, José Luis (1997), "La política urbana metropolitana frente a la globalización", en *EURE Revista Latinoamericana de estudios urbanos regionales*, Santiago, V. XXIII, n° 69.
- daPaixao, Rodrigo Victor (s/f) "Policiamiento comunitario e tolerancia zero – salvacao ou ilusao?", en [www.serrano.nom.br](http://www.serrano.nom.br).
- Da Silva, Inaé Elías Magno (1999), "Constructores de Brasília: fogo, lenha e fornalha de um futuro sem razao" en *Cadernos do CEAS*, janeiro/febreiro N. 179, Salvador do Brasil.
- De Mattos, Carlos A. (1999), *Globalización y metropolización en Santiago de Chile, lo que existía sigue existiendo*. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- De Mattos, Carlos A.(2002), *Redes, nodos y transformación de la metrópoli Latinoamericana*, Instituto de estudios urbanos y territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, julio-octubre.
- Esnal, Luis (2003) "El gobierno de Río lanza su programa de "Tolerancia cero", en *La Nación Line*, 17 de Junio de 2003, Buenos Aires, Argentina.
- Habermas, Jürgens(1997), *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona. Gustavo Gilli. 1ª ed. Alemana. 1962.
- Hardoy, Jorge (s/f), *Las ciudades en América Latina. Seis ensayos sobre la urbanización contemporánea*, Ed. Paidós, Bs.As., p.131-148.
- Jaramillo, Samuel (1989-1990), "El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: ¿hacia un nuevo paradigma de interpretación?",

en Coraggio, José Luis (1989-1990), *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Las ideas y su contexto.*, Quito-Ecuador.

- Kowarick, Lúcio (1996) “Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente” en *Estudios Sociológicos de el Colegio de México*, Vol. XIV, núm. 4, septiembre- diciembre, México.
- Lifsher, Marc (2001), “If he can fight crime there, he will fight it... anywhere”, en *The Wall Street Journal*, March 8, 2001, United States of America.  
Available in World Wide Web in [www.manhattan-institute.org](http://www.manhattan-institute.org).
- Naddeo, M. E.; González, S.; Pignata, N.; Sosa, C. (2004) “Declaración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Consejo de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Declaración Reforma del Código Contravencional”, Buenos Aires, 9 de Junio.
- Pirenne, Henri (s/f), “La formación de las ciudades y la burguesía” y “Las instituciones urbanas” en *Las ciudades de la Edad Media*, El libro de bolsillo, Alianza Editorial.
- Pita, Ma. Victoria(1999) “La playa luego de la última ola”, en *Le Monde Diplomatique*, N° 1, Buenos Aires, Julio de 1999.
- Prévot-Schapira, Marie-France (2003), *Buenos Aires en los años `90, metropolización y desigualdades*, en [/prevot-schapira.bs.as.90.htm](http://prevot-schapira.bs.as.90.htm)., EURE, Santiago.
- Ramonet, Ignacio (1998), *La tiranía de la comunicación. Madrid. Temas de debate*, Pág. 107.

- Sassen, Sasida (1997), *Las ciudades en la economía global*, Simposio La Ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo, BID, Barcelona, España.
- Singer, Paul (1975), “A modo de introducción: urbanización y clases sociales”, “Campo y ciudad en el contexto histórico latinoamericano” en *Economía Política de la Urbanización*, Ed. Siglo XXI.
- Wacquant, Lööic (2000), *Las cárceles de la miseria*, Manantial, Buenos Aires.
- Wacquant, Lööic (2001), “Los parias de las ciudades”, en *Diario Clarín* sección Cultura y Nación del 1 de Abril de 2001.
- Ziccardi, Alicia (2001) “Las ciudades y la cuestión social” en *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, compiladora CLACSO, Bs. As.