


El control urbano y la política de humanización del espacio público en la ciudad de Buenos Aires (2007-2019). Un diálogo entre los estudios urbanos y los estudios del control social

Urban control and the humanization of public space policy in Buenos Aires (2007-2019). A dialogue between urban studies and social control studies

Berardo, Martina Daniela

 **Martina Daniela Berardo**
berardo.md@gmail.com
Instituto Gino Germani , Argentina

Delito y Sociedad
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
ISSN: 2362-3306
Periodicidad: Semestral
núm. 55, e0084, 2023
delitoysociedad@unl.edu.ar

Recepción: 22 Julio 2022
Aprobación: 14 Septiembre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/284/2844214003/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/dys.2023.55.e0084>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: Mediante una relectura de los estudios del control social a la luz de nociones de la teoría urbana crítica, el artículo propone como hipótesis que la producción de «espacio urbano» incluye una dimensión paraurbanística. Para estudiar dicha dimensión del fenómeno, se propone la categoría «control urbano» y el objetivo es identificar y analizar las características que éste asumió en el contexto de una política urbana orientada a la transformación estética y funcional del «espacio público» durante tres gestiones del partido Propuesta Republicana (2007-2019) en la ciudad de Buenos Aires. La metodología empleada consiste en el análisis descriptivo e interpretativo de un corpus de normativas y documentos oficiales. Luego de reconstruir las modificaciones introducidas por el oficialismo local en la normativa contravencional y las «estrategias de control urbano» implementadas, se concluye que durante el período estudiado el «control urbano» se caracterizó por la combinación de prácticas punitivas tradicionales con otras más novedosas enmarcadas en una «moral urbana hegemónica»: mediante esquemas de legitimidad e ilegitimidad, se apunta a reducir la «complicidad» de los «exteriores urbanos» con la realización de prácticas catalogadas como indebidas, protagonizadas por los sectores populares.

Palabras clave: control social, control urbano, espacio urbano, espacio público, Buenos Aires.

Abstract: *Starting from a reading of social control studies based on central notions of critical urban theory, the article proposes a hypothesis that the production of urban space includes a para-urban dimension. To study this dimension of the phenomenon, the «urban control» category is proposed and the objective is to identify and analyze the characteristics that it assumed in the context of an urban policy aimed at the aesthetic and functional transformation of «public space» during three administrations of the Propuesta Republicana party (2007-2019) in the city of Buenos Aires. The methodology consists of the descriptive and interpretive analysis of a corpus of regulations and official documents. After*

reconstructing the modifications introduced by the local ruling party in the contraventional regulations and the «urban control strategies» implemented, it is concluded that during the period studied «urban control» was characterized by the combination of traditional punitive practices with other more innovative ones framed in an «hegemonic urban morality»: through schemes of legitimacy and illegitimacy, it aims to reduce the «complicity of urban exteriors» with the performance of practices classified as improper, carried out by popular classes.

Keywords: *social control, urban control, urban space, public space, Buenos Aires.*

Introducción^[1]

En el escenario actual, los gobiernos metropolitanos están insertos en una red interurbana y compiten por los flujos de inversión mediante una profunda reestructuración de sus espacios urbanos. El «giro emprendedor» acuñado por Harvey (1989) implica un reajuste en las prácticas de gobernanza que redirige la inversión pública: ya no se enfoca en la cobertura de servicios e infraestructura con un criterio redistributivo sino en volver a las ciudades más atractivas para los negocios, el ocio y el consumo, y así garantizar oportunidades de apropiación de plusvalías a los sectores económicos dominantes (Brenner, 1998; Sassen, 1999; Harvey, 2007; Castells, 2008).

En este contexto, quienes reflexionan sobre las características de la producción de «espacio urbano» de la ciudad de Buenos Aires se enfocan en la introducción de nuevos artefactos urbanos globales, los grandes proyectos urbanos, las políticas habitacionales, el mercado inmobiliario y los procesos de renovación urbana (Ciccolella, 2010; Cuenya, 2011; Socoloff, 2014; Baer y Kauw, 2016; Zapata, 2017; Gonzalez Redondo, 2018). Un aspecto desatendido en los estudios urbanos locales alude a lo que Duhau y Giglia (2008) definen como «orden urbano»: la conformación y funcionamiento de un conjunto de reglas tácitas o explícitas que demarcan los comportamientos adecuados e inadecuados en el «espacio urbano».

La «desviación» de las reglas es un fenómeno tradicionalmente abordado por los estudios del «control social». Abundan trabajos que abordan las características que ha asumido el «control social» en nuestro país y en la ciudad de Buenos Aires (CABA) enfocándose en las mutaciones del sistema penal, las prácticas punitivas de las agencias estatales y la violencia policial (Pegoraro, 2008; Tiscornia, 2004a y 2004b; Sozzo, 2007, 2008, 2009 y 2014; Daroqui, 2008 y 2009). Allí la ciudad es concebida generalmente como un escenario en que se materializan las prácticas punitivas, por lo que no se enfocan en la potencial incidencia del «espacio urbano» en los mecanismos de «control social» o en la contribución de estos últimos a la producción de «espacio urbano».

Este trabajo se propone tender un puente entre los estudios urbanos y los estudios del control social partiendo de la siguiente hipótesis: la producción de los «exteriores urbanos»^[2] implica no sólo transformaciones materiales que van de la mano con narrativas (des)legitimadoras acerca del «espacio público» y sus usuarios, sino también una dimensión paraurbánística de carácter regulatorio

respecto de las prácticas espaciales. En este sentido, el objetivo es indagar en la dimensión paraurbánística de la producción de los «exteriores urbanos» en la CABA durante tres gestiones del partido Propuesta Republicana (2007-2019).

El trabajo se estructura en cuatro apartados. El primero explicitará las decisiones teórico-metodológicas que oficiaron como punto de partida para la investigación. El segundo sintetizará las principales características que asumió la producción de los «exteriores urbanos» en sus dimensiones material y simbólica a partir de la ejecución de la política de «humanización del espacio público». En la tercera parte se abordarán las características que asumió el «control urbano» en la CABA durante el periodo bajo estudio. Por último, se presentarán las conclusiones del trabajo.

Decisiones teórico-metodológicas

Como ya se mencionó, el trabajo se propone tender un puente entre los estudios urbanos y los estudios del control social. En tal sentido, cabe mencionar los aportes de la Escuela de Chicago^[3] en tanto tradición pionera en el abordaje de la cuestión urbana desde la perspectiva del control social. Sus miembros pretendían establecer métodos empíricos para explicar los problemas sociales emergentes en la ciudad, que desde la década de 1880 se había vuelto escenario de transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales a partir de fenómenos tales como la industrialización, la urbanización y las migraciones. La ciudad fue medular en la construcción de esta mirada sociológica: la metrópolis se volvió un objeto de análisis en sí mismo, un «laboratorio social». En tal sentido, las investigaciones de Chicago abonaron a la conformación del campo de estudios que posteriormente se conocería como sociología urbana o estudios urbanos. Uno de sus principales aportes fue arrebatar a la ciudad del ámbito meramente arquitectónico para colocarla como objeto de estudio de las Ciencias Sociales. En tal sentido, su conceptualización acerca de la ciudad no se reduce a lo estructural —dimensión, localización, construcciones, etc— sino que incluye las costumbres y tradiciones de las personas que la habitan: la ciudad es una organización tanto material como moral (Sozzo, 2016a).

Si bien los sociólogos de Chicago no aspiraron a constituir una criminología, su mirada sociológica sobre la desviación y el delito contribuyó a la configuración de un abordaje alternativo al de la criminología positivista: los comportamientos desviados no responden a características individuales, sino que requieren de la mediación de factores ecológicos o ambientales. Llevan así la atención sobre el espacio urbano en tanto hábitat cuyas propiedades pueden contribuir a la gestación de problemas sociales. Así, identificaron ciertas áreas de la ciudad a las que denominan «zonas de transición» que se caracterizan por la «desorganización social»: se trata de un espacio urbano donde coexisten de forma conflictiva diversos grupos sociales, en condiciones de pobreza y con diferentes lenguas y costumbres, dificultando la adopción de valores comunes. Así, en las «zonas de transición» no logra imponerse eficazmente un patrón normativo, agudizándose las condiciones para la concreción de comportamientos desviados o delictivos y resultando en la conformación de un «hábitat patológico» (Sozzo, 2016a).

A pesar de la continuidad con la criminología positivista que implica el sostenimiento de la idea de «patologías sociales» —aunque ahora enraizadas ecológicamente—, el desplazamiento de atención propiciado por la Escuela de Chicago hacia las condiciones sociales y ambientales que inciden en la realización de comportamientos desviados tuvo una profunda influencia en la conformación de la criminología crítica. Dicha perspectiva, en la que se incluyen desde A. Baratta y R. Bergalli hasta D. Melossi y M. Pavarini, no sólo considera extensamente los factores contextuales del delito sino que además pone el foco en aquellas conductas calificadas como incivildades. Recuperando a dichos autores, De Giorgi (2005) define al control social como un «proceso (histórico) de construcción de la relación entre poder y desviación: poder de definir las normas y de etiquetar a quien de ellas se desvía» (De Giorgi, 2005:38). Se trata de un conjunto de saberes, prácticas e instituciones que apuntan a disuadir a los individuos de realizar conductas desviadas y determinan dispositivos de castigo, contribuyendo a la reproducción del orden social.

De acuerdo con Garland (2005), a diferencia de la perspectiva convencional que hace foco en el rol que desempeña el Derecho en los mecanismos de control y sanción, la perspectiva crítica del control social atiende al papel que juegan las instituciones de gobierno y de la sociedad civil como agentes de control. En este sentido, es posible distinguir entre dos tipos de control social: el control social formal, que alude al control realizado por las agencias estatales tales como la Justicia, la policía y las fuerzas armadas; y el control social informal, sustentado en la interacciones cotidianas de los actores sociales en base a la transmisión de valores en distintas instancias de socialización. Así, se trata de dos patrones de acción entrelazados, mutuamente condicionados y complementarios. En esta perspectiva crítica, el control social es un proceso en el que se presentan a los individuos contenidos simbólicos que encierran recomendaciones para la acción, reconociendo a las élites gobernantes como hegemónicas en la producción de los significados que dichas recomendaciones condensan (Melossi, 1991).

Retomando nuevamente los aportes del campo de los estudios urbanos, aunque propiciando ahora un salto hacia la escuela francesa de sociología urbana, proponemos que es posible impugnar la idea del «espacio urbano» como un mero escenario y reconocerlo en su doble rol: es tanto producto como productor de relaciones sociales (Lefebvre, 2013). A su vez, incorporando una perspectiva sociocultural, reconocemos que la producción de «espacio urbano» no se reduce a los aspectos morfológicos sino que también es resultante de luchas por la construcción de sentidos y significaciones (Margulis, 2009; De Certeau, 2000) que incluyen esquemas de legitimidad-ilegitimidad sobre los usos del «espacio urbano». Así, el «orden urbano» implica la conformación de una «moral urbana hegemónica» caracterizada por la universalización de principios emanados de la élite gobernante según la cual algunos actores y prácticas urbanas son presentadas como legítimas mientras que otras son identificadas como subalternas y su presencia en la ciudad es observada, vigilada y cuestionada (Duhau y Giglia, 2008; Dukuen, 2014; Di Virgilio y Perelman, 2020).

Entonces, a partir del relacionamiento entre ambos campos de estudio, este trabajo propone analizar el «control social» bajo un lente que pone foco en su vinculación con la producción de «espacio urbano y promover una reflexión acerca de la compleja relación entre ambos elementos, considerando al «espacio

urbano» en su rol ambivalente de producto-productor del «control social». Concretamente, la propuesta es pensar al «control social» como una dimensión de relevancia para el estudio de la producción de los «exteriores urbanos». Además, atendiendo a la compleja articulación entre delitos e incivildades como blancos de control que ya fuera señalada por los estudios críticos del control social, se prestará atención no sólo a las reglas que demarcan la legalidad-ilegalidad sino también a las reglas implícitas que señalan normas y desviaciones a partir de esquemas de legitimidad-ilegitimidad en las ciudades contemporáneas.

Como concepto-puente entre ambas disciplinas se propone la noción de «control urbano», definido como una manifestación del «control social» que repara en las prácticas que tienen lugar en los «exteriores urbanos» de las metrópolis. El control urbano se inscribe en una modalidad de «control social» que se vincula de forma no lineal ni simplista con las características del régimen de acumulación capitalista (Wacquant, 2004; De Giorgi, 2005) y con la cultura del control (Garland, 2005). A su vez, para aproximarnos a las características que asume el «control urbano» en una ciudad concreta, postulamos la noción de «estrategias»: producciones de primer orden impuestas desde el lugar del poder y la dominación, que intentan suprimir las prácticas espontáneas e imprevistas que llevan a cabo los habitantes y se proponen hacer de la ciudad un campo de operaciones programadas y controladas al prescribir y proscribir determinados usos del espacio (de Certeau, 2000).

Así, definimos a las «estrategias de control urbano» como un conjunto de acciones orientadas a fiscalizar, inducir, desestimular e incluso reprimir las prácticas que se desarrollan en los «exteriores urbanos» y que contribuyen a la reproducción del «orden urbano». En este sentido, trascienden los parámetros de legalidad e ilegalidad que rigen en un espacio-tiempo determinado y están orientadas por un esquema de legitimidad e ilegitimidad que privilegia y/o castiga los comportamientos considerados debidos o indebidos de acuerdo a una «moral urbana hegemónica» (Di Virgilio y Perelman, 2020).

Además de este andamiaje teórico, la investigación implicó dos decisiones metodológicas. En primer lugar, se ha seleccionado un analizador: un acontecimiento acotado espacio-temporalmente que actúa como intermediación entre el investigador y la realidad que pretende indagar, y que posibilita detectar e interpretar los posicionamientos y prácticas del actor estudiado y el proceso social en que se inscribe su accionar (Martínez Lorea, 2015). Se trata de una política urbana implementada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) durante 2007-2019: la «humanización del espacio público». La elección de esta política como analizador responde a que identificamos a la «humanización del espacio público» como la principal herramienta de injerencia en la producción de los «exteriores urbanos» a nivel local. Cabe aclarar que no se trata de un análisis de política pública, sino de emplearla como una ventana a través de la cual observar las narrativas y prácticas del gobierno local en torno a los exteriores urbanos.

Por otro lado, apelamos a una estrategia centrada en la producción empírica y en el análisis descriptivo e interpretativo. Así, se apeló a la elaboración de un *corpus* documental^[4] conformado a partir de tres fuentes principales: la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires, el gobierno local y medios de prensa.^[5] El «corpus» incluye informes y resoluciones ministeriales, leyes y proyectos de

leyes, decretos, y material de prensa. Se partió de la búsqueda de documentos de origen legislativo, ejecutivo y material de prensa elaborados durante el período estudiado, empleando como criterio para su selección la mención de contenidos relacionados con la regulación de los usos de los «exteriores urbanos». Seguido de eso se efectuó una sistematización de los documentos, para luego proceder a su descripción e interpretación. Además, el análisis documental fue complementado con la revisión y análisis bibliográfico, de modo tal que recupera los aportes de autores que han trabajado sobre aspectos de lo que aquí denominamos el control urbano en la ciudad de Buenos Aires.

1. La humanización del espacio público en Buenos Aires durante la gestión del partido Propuesta Republicana (2007-2019)

Como consecuencia de la neoliberalización impuesta especialmente desde 1990 así como de la crisis de 2001-2002, el deterioro de las condiciones de vida y empleo de la población profundizó la utilización de los «exteriores urbanos» por parte de los sectores populares como lugar de acceso a la reproducción social en la ciudad de Buenos Aires. Dicha situación, en combinación con cierta permisividad en los usos del «espacio urbano» posibilitada por el Código Contravencional (CC) vigente, colaboró con un aumento de la presencia de personas viviendo en la calle, vendedores ambulantes, cuidacoches, limpiavidrios, cartoneros y trabajadoras sexuales, generalmente en lugares con carácter de centralidad y/o prestigio, tales como las inmediaciones de zonas comerciales, estadios, teatros y barrios residenciales de clase media y alta (Perelman y Boy, 2010; Boy, Marcús y Perelman, 2015; Boy, 2017).

Las resistencias a este fenómeno no tardaron en aparecer. Aplacada la efervescencia colectiva y la alianza interclasista entre los sectores medios y populares luego del estallido social de 2001 (Svampa, 2007), la intensificación del uso de los «exteriores urbanos» para la reproducción de la vida material por parte de los más empobrecidos llevó a su límite la «máxima intrusión socialmente aceptable»: un principio que, a través de prácticas y apreciaciones sociales, incide en el grado de tolerancia respecto a los usos ilegítimos del espacio urbano. La impugnación social hacia el creciente uso reproductivo de los «exteriores urbanos» realizado por los sectores populares se deduce del prestigio de los espacios físicos donde se asientan. Así, se reprueba moralmente y se etiqueta como intrusiones a los usos de los «exteriores urbanos» que hacen los sectores populares cuando ocurren en lugares con carácter de centralidad, de alto valor patrimonial o habitados por sectores de altos ingresos (Carman, 2011, p. 189).

El gobierno local encabezado por Aníbal Ibarra y Jorge Telerman intentó dar soluciones a los reclamos de la población a partir de medidas que incluyeron el enrejamiento de plazas, el desalojo de inmuebles ocupados, la implementación de programas para la regularización del trabajo informal callejero,^[6] el endurecimiento del CC y la contenerización de residuos domiciliarios, por mencionar las principales. Desde distintos espectros ideológicos, estas medidas fueron calificadas como inadecuadas o insuficientes, y hacia el precipitado fin del mandato de Ibarra^[7] el consenso social redundaba en torno al fracaso en el manejo de la situación. Capitalizando hábilmente este escenario, Mauricio Macri triunfó en las elecciones de 2007 como Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos

Aires con una campaña electoral basada en la problematización de la seguridad urbana y promesas de ordenamiento del «espacio público» (Vommaro, Morresi y Belloti, 2015).

Así, en el abordaje que la nueva gestión propuso para cumplir sus promesas electorales de ordenamiento urbano tuvo especial protagonismo una política orientada al «espacio público»: se trata de un conjunto de planes, programas y proyectos emanados del intercambio entre funcionarios y expertos nacionales y extranjeros en el marco de las Jornadas de humanización del espacio público.^[8] Estas jornadas fueron organizadas por el Ministerio de Desarrollo Urbano (MDU) durante 2009-2014^[9] con el objetivo de reflexionar sobre las problemáticas en torno a los espacios públicos de la ciudad y establecer lineamientos o prácticas deseables para guiar el accionar del gobierno local.

A partir del análisis de un corpus conformado por documentos oficiales, exposiciones de los funcionarios en las Jornadas (...) y declaraciones en medios de comunicación, reconstruimos dos concepciones sobre el «espacio público» presentes en el discurso del gobierno local. Se trata de visiones antitéticas, pero complementarias: por un lado, una visión normativa, un deber ser del «espacio público», que denominamos concepción descriptiva-prescriptiva porque prescribe cuando parece que describe. Consiste en una descripción a partir de las cualidades que se considera que el «espacio público» debería tener: un lugar de encuentro y convivencia», «pacífico» y «armonioso», que «pertenece a todos» y que opera como «lugar de expresión de las individualidades y de la identidad ciudadana». En este espacio público ideal no existe el conflicto y es pensado como un lugar que «pertenece a los vecinos». El vecino es el «verdadero protagonista del espacio público», su «dueño», le «pertenece por derecho». El espacio público es reconocido como lugar de expresión de la «identidad ciudadana», encarnada por el vecino, que se conduce de forma no violenta, convivencial, participativa.

Esta visión ideal del «espacio público» se contraponen a una visión crítica, que definimos enunciativa-denunciativa porque denuncia cuando denuncia. Se trata de una caracterización del «espacio público» a partir de los problemas identificados por la gestión local. En las Jornadas (...) los espacios públicos son identificados como «degradados» o «deteriorados», pero también se reconoce que «se dirime un conflicto simbólico de poder» por los modos de usarlo. Entonces, la degradación no es solo material sino que responde a la proliferación de «usos indebidos» que realizan ciertos sujetos.

Así, la visión crítica acerca del «espacio público» también tiene un carácter propositivo. En las Jornadas (...) las propuestas reiteran la necesidad de una «puesta en valor» y «revitalización» de los espacios públicos. La «recuperación» del espacio público conlleva transformaciones en su materialidad tanto como una regulación de las prácticas que tienen lugar allí. Veamos en primer lugar las características que adquirió la dimensión material de la producción de los «exteriores urbanos» en el marco de la política de «humanización del espacio público».

El propósito central de los planes y programas que componen la política en cuestión es el embellecimiento y refuncionalización de los «exteriores urbanos». Es decir, se propusieron atender a cuestiones estéticas a partir de acciones tales como la restauración de edificios históricos y elementos patrimoniales, limpieza

de frentes, arreglo de veredas, renovación y colocación de nueva luminaria e incorporación de elementos paisajísticos al tiempo que apuntaba a inducir nuevos usos de esos espacios, fundamentalmente a través de la peatonalización de calles y la implementación de una red de ciclovías.

Durante el período estudiado se produjeron profundas transformaciones en los «exteriores urbanos» mediante la implementación de una serie de instrumentos que hemos denominado «programas de escala urbana, planes de escala barrial y acupunturas urbanas».^[10] Mientras que los cambios más integrales se concentraron en el Área Central expandida, el resto de la ciudad experimentó una batería de transformaciones de carácter fragmentario y disperso, pero con una lógica de localización que gravita ejes comerciales consolidados que históricamente se desempeñan como centralidades barriales. Este proceso conllevó una homogeneización del paisaje urbano por partida doble: por un lado, se produjo una homogeneización del Área Central de la ciudad a los centros de las grandes metrópolis mediante un equilibrio tenso entre la búsqueda de distinción mediante la conservación o restauración de elementos u objetos históricos —tales como las fachadas de edificios patrimoniales o el equipamiento urbano propio del período fundacional de Buenos Aires— y una pretensión de modernización a partir de la incorporación de nuevos objetos urbanos —tales como la iluminación con tecnología LED, la red de ciclovías, el sistema público de bicicletas, la red de metrobús y las calles con prioridad peatón— que colaboren para crear una imagen vanguardista de la ciudad capaz de atraer al turismo y los capitales internacionales. Por otro lado, las transformaciones propiciadas por la «humanización del espacio público» han contribuido a uniformizar la imagen de los subcentros barriales mediante la implementación de transformaciones análogas —entre las que se destacan la renovación de veredas, mobiliario urbano, arbolado viario, luminarias e instalaciones especiales— motorizadas por una estricta regularización del diseño urbano.^[11]

De acuerdo a las narrativas del gobierno local, además de las transformaciones materiales se requieren acciones orientadas al comportamiento de «humanos desaprensivos» que tienen «aspiraciones personales sobre el bien común» y no se atienen a los «usos y costumbres» que rigen en la ciudad. A partir del análisis del corpus documental inferimos un esquema binario de clasificación de los usuarios del «espacio público» conformado por dos actores antagónicos: los «vecinos» y los «otros», que gozan de legitimidad diferencial en función del cumplimiento o incumplimiento de las reglas que hacen al «orden urbano». Esta dicotomía emana de un proceso de identificación-alterización en el cual se instituye a los «vecinos» como una identidad positiva, caracterizada por cualidades como el pacifismo, la no violencia, la convivencia y la solidaridad, y construida en contraposición a una otredad portadora de una identidad negativa que se encarna en aquellos que realizan usos reproductivos de los «exteriores urbanos» o, dicho de otro modo, quienes lo emplean como recurso para la subsistencia. Esta alteridad es identificada con un conjunto de rasgos que incluyen la «ilegalidad», la «extranjería» y el «incivismo». Así, entre el urbanita ideal y el otro se construye un antagonismo moral: mientras que el primero —encarnado en el «vecino»— representa el cumplimiento de las normas de urbanidad, el otro —encarnado por «trapitos, cartoneros,

manteros»,^[12] adultos que viven en la calle y trabajadoras sexuales— las pone bajo amenaza (Sabsay, 2011).^[13]

La visión dual acerca del espacio público y el esquema binario acerca de los usos y usuarios legítimos e ilegítimos componen la «moral urbana hegemónica» a partir de la cual se estructuran ciertos mecanismos de regulación de las prácticas que ocurren en los «exteriores urbanos». A continuación, abordaremos esta dimensión paraurbanística de la «humanización del espacio público».

2. El control urbano en la ciudad de Buenos Aires (2007-2019)

En un contexto posneoliberal en América Latina, el Gobierno Nacional (GN) liderado por Néstor Kirchner se caracterizó por una retórica antipunitivista que contribuyó a marginalizar la cuestión del delito y la inseguridad de la agenda pública y por un accionar que implicó ciertas restricciones al punitivismo que se venía experimentando desde la década del noventa en Argentina (Sozzo, 2016b). Sin embargo, para dichos años el tópico de la inseguridad continuaba siendo central en la agenda pública porteña, aunque no reducido a la cuestión del delito sino principalmente en clave de desorden urbano y falta de higiene. Como ya mencionamos, si bien durante la gestión de Ibarra y Telerman (2000-2007) se implementaron medidas orientadas a resolver dichas problemáticas, hacia fines del mandato estas cuestiones continuaban considerándose irresueltas y se calificaba a la gestión como incapaz de aplicar la «mano dura» necesaria debido a su orientación progresista.

Esta sensación de insatisfacción ante los problemas urbanos generalizada entre los sectores medios y altos de la ciudad de Buenos Aires fue capitalizada por el partido Propuesta Republicana (PRO), conformado luego de la crisis de 2001 y constituido en torno a reivindicaciones de orden y seguridad. En 2007, dicho partido propuso a Mauricio Macri como Jefe de Gobierno para la ciudad de Buenos Aires con una plataforma de campaña que reconocía los problemas urbanos de higiene y securitarios como una cuestión irresuelta, se posicionaba como alternativa frente a la inacción de la gestión Ibarra-Telerman y prometía responder a las demandas de los «vecinos» por mayor orden y seguridad (Vommaro, Morresi y Belloti, 2015). Así, mientras que a nivel nacional las elecciones de 2007 se caracterizaron por una deselectorización de la cuestión del delito y la inseguridad (Sozzo, 2016b), a nivel local las elecciones se dirimieron en torno a la inseguridad urbana definida no tanto como consecuencia de comportamientos delictivos, sino por otro tipo de comportamientos considerados desviados aunque no necesariamente ilegales. En este sentido, se consolidó un cambio ya señalado por los estudios críticos del control social (Garland, 2005) respecto de los comportamientos que constituyen el foco del control social: de lo estrictamente penal o delictivo a los comportamientos considerados incivilizados, productores de desorden o de conflictos urbanos (Antillano, 2002).

Una de las políticas implementadas por la gestión del PRO para paliar las problemáticas urbanas fue la «humanización del espacio público». Como mencionamos anteriormente, dicha política incluyó transformaciones urbanas que estuvieron acompañadas de narrativas (des)legitimadoras sobre el «espacio público» y sus usuarios. Sin embargo, el proceso de «humanización del espacio

público» encarado por el gobierno local es inescindible de la puesta en marcha de mecanismos regulatorios de las prácticas que ocurren en los «exteriores urbanos», esto es, la dimensión paraurbanística del proceso. En este sentido, a continuación describiremos las características que asumió el «control urbano» durante el período estudiado. Por un lado, a partir del abordaje del origen y evolución del marco normativo que legisla acerca de los comportamientos contravencionales en los «exteriores urbanos». Posteriormente, reconstruyendo las «estrategias de control urbano» implementadas por el gobierno local durante tres gestiones consecutivas del PRO (2007-2019).

2.1 Hacia la ampliación de los usos indebidos del espacio público

En el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, el Código Contravencional es la principal norma referida a la regulación de los comportamientos en los «exteriores urbanos».^[14] Su primera versión fue aprobada el 9 de marzo de 1998 por la Legislatura porteña mediante la ley N° 10.^[15] Como su nombre lo indica, dicha norma no refería a los delitos sino a las contravenciones: en la literatura jurídica, son calificadas como infracciones de menor cuantía, que ameritan el accionar directo y simplificado del poder penal en pos de garantizar el ejercicio de la ciudadanía en un ambiente ordenado (Tiscornia, 2004b).

Así, el Código de Convivencia Urbana (CCU) aprobado en los albores de la autonomía de la ciudad apuntaba a regular los conflictos surgidos en el marco de la convivencia entre los residentes. Sin suficiente debate en la sociedad, la celeridad de su aprobación se debió en parte a la inminente eliminación de los Edictos Policiales:^[16] instrumentos que habilitaban la facultad policial de efectuar detenciones, producir pruebas, acusar y juzgar ante la ocurrencia de las faltas contravencionales contenidas en el Reglamento de Procedimientos en Materia Contravencional de la Capital Federal vigente desde 1977. Dicho Reglamento era sumamente abierto en su redacción y no contaba con descripciones de las acciones prohibidas, sino que se focalizaba en la descripción de las condiciones de vida de las personas, tales como la «vagancia», la «mendicidad» y la «prostitución». En este sentido, los Edictos Policiales habilitaban un «control urbano» selectivo y arbitrario en manos de la agencia policial que incluía detenciones masivas y forzadas, fuertemente cuestionado durante la década del noventa por parte de organismos de derechos humanos. Recogiendo dichos cuestionamientos, los constituyentes se propusieron crear una justicia democrática introduciendo garantías judiciales que redujeran las facultades policiales y transfiriendo responsabilidades a manos del Poder Judicial local (Tiscornia, 2004a).

Así, el CCU no incluyó un título específico referido a comportamientos contravencionales en los «exteriores urbanos», viéndose eximidas de este marco legal prácticas tales como la oferta de sexo en la vía pública, el servicio de estacionamiento o cuidado de coches, la venta ambulante, entre otras, en un intento por salvaguardar a quienes las realizaban de las detenciones arbitrarias y la violencia policial. Sin embargo, sucesivas modificaciones mediante la Ley N°42 de 1998, la Ley N° 162 de 1999 y Ley N° 1472 de 2004 implicaron un giro punitivista en tanto ampliaron los «usos indebidos del espacio público»,

sus sanciones y penas. Concretamente, se incluyó como contravención en el «espacio público» a la exigencia de retribución por el cuidado de coches en la vía pública sin autorización legal, la oferta y demanda ostensible de servicios sexuales realizada a 200 metros o menos de espacios públicos no autorizados y la realización de actividades lucrativas no autorizadas en el «espacio público» en relación a la venta ambulante.^[17] En síntesis, las modificaciones introducidas en el CCU implicaron un desplazamiento desde el eje de la convivencia hacia lo estrictamente contravencional que repercutió especialmente sobre la vida cotidiana de los sectores populares (Pasin y Zajac, 2013; Boy, 2017).

Luego de un «impasse», a partir de 2007 los legisladores oficialistas y el Poder Ejecutivo pusieron en marcha numerosos intentos para reformular el CC vigente desde 2004. Luego de múltiples proyectos de ley presentados por el oficialismo local que quedaron truncos,^[18] algunas de las modificaciones contravencionales anheladas se materializaron con la sanción de la Ley N° 4121 en diciembre de 2011. La Ley de Ferias estableció 30 zonas autorizadas para la venta de artesanías y/o manualidades, en las que estaba explícitamente prohibida la comercialización de productos industrializados. Para instrumentarlo creó una estructura administrativa que incluía un Registro de Postulantes, Registro de Permisionarios y Registro de Armadores, reconociendo a la Dirección General de Ferias y Mercados dependiente del Ministerio de Ambiente y Espacio Público (MAyEP) como autoridad de aplicación. Además, en su artículo 15° introdujo una modificación del artículo 83° del CC que eliminó la noción de «mera subsistencia» como elemento que eximía a los vendedores callejeros para realizar ventas no autorizadas. Así, quedaba permitida en el territorio de la ciudad la venta ambulatoria en la vía pública o transportes solo cuando se contara con un permiso oficial y el objeto de intercambio fueran baratijas o artesanías que no implicaran «competencia desleal» hacia el comercio formal.^[19]

De allí en más, el oficialismo continuó buscando incorporar y modificar artículos vigentes en su cruzada por incrementar las conductas contravencionales y las sanciones.^[20] Cerca del final del período bajo estudio en este trabajo, el oficialismo local logró finalmente reformar el Código Contravencional: el 13 de agosto de 2018 la Legislatura aprobó la Ley N° 6128^[21] consistente en una versión del proyecto remitido ese mismo año por el Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta. La norma aprobada introdujo numerosas modificaciones, entre las que se destacan la creación de nuevas figuras contravencionales y el agravamiento de las sanciones que contribuyen a penalizar el uso reproductivo de los «exteriores urbanos».

En primer lugar, la ley modificó el artículo 84° de manera tal que prestar servicios de estacionamiento, cuidado de coches o limpieza de vidrios sin autorización legal se constituyó como una contravención pasible de ser sancionada con multas o trabajos de utilidad pública. Además, incorporó el artículo 84° bis que estableció la pena de arresto en caso de existir una organización previa y/o de realizarse en grandes parques e inmediaciones de espectáculos masivos.

También se incorporó el artículo 85° bis que consolidó como contravención la práctica de fijar carteles, afiches o volantes en la vía pública en lugares no habilitados para publicitar actividades con fines de lucro, sancionadas con multas,

trabajos de utilidad pública y decomisación de carteles, así como arresto en caso de existir organización previa. Por su parte, se introdujo el artículo 85° ter, que establece como contraventores específicamente a las personas que hagan distribuir o fijar en la vía pública carteles, volantes y/o afiches que tengan por objeto la promoción de la oferta de servicios sexuales, estableciendo como sanción no solamente la decomisación de los carteles sino también la pena de arresto.

Otra de las modificaciones implicó la reformulación del artículo 87° de manera tal que estableció como contravención a los ruidos molestos definidos como aquellos que por su volumen, reiteración o persistencia excedan la normal tolerancia y perturben el descanso o la tranquilidad pública, determinando sanciones que incluyen multas y trabajos de utilidad pública. Específicamente, se estableció un agravamiento de las sanciones cuando dichos ruidos provienen de la vía pública, quedando exceptuadas las manifestaciones artísticas a la gorra y las actividades culturales autorizadas.

Además de las mencionadas modificaciones al CC, esta ley introdujo un artículo que modificó la Ley N° 12 de Procedimiento Contravencional. Así, se estableció la modificación del artículo 20 en línea con facilitar a las fuerzas policiales el ejercicio de la coacción directa para hacer cesar una contravención, luego de haber realizado una advertencia o en caso de persistir la conducta contraventora.

A modo de conclusión respecto del derrotero de reformas contravencionales acontecidas en la ciudad de Buenos Aires desde su autonomización, es posible identificar una primera etapa desde la creación del CCU hasta el fin de la gestión de Ibarra-Telerman en que la discusión contravencional estuvo eclipsada por el tema de la oferta de sexo en la vía pública, mientras que a partir de 2004 comenzó a ampliarse el abanico de prácticas reprobables. A lo largo del período 2007-2019, el oficialismo local —ya sea desde la Jefatura de Gobierno o desde el cuerpo legislativo— buscó ampliar el caudal de usos «indebidos del espacio público» mediante la creación de nuevas figuras contravencionales y del agravamiento de las sanciones a aplicar mediante la elaboración de proyectos modificatorios de la normativa contravencional. En este proceso, el blanco predilecto fueron las prácticas de subsistencia realizadas en los «exteriores urbanos» por los sectores populares: «trapitos, limpiavidrios, manteros», vendedores ambulantes y personas que ofrecen sexo en la vía pública. Tomando prestadas las palabras de Rangugni (2009), es posible sostener que durante el período estudiado las modificaciones propuestas y aprobadas al CC dan cuenta de un aumento del punitivismo que hizo énfasis en las contravenciones de los débiles.^[22]

Mientras que en sus orígenes la normativa contravencional fue tributaria de la intención de democratización de la justicia así como de una disminución de las facultades policiales (Tiscornia, 2004a), las modificaciones experimentadas durante el siglo XXI contribuyeron a corroer su espíritu despunitivizante ampliando el universo de lo contravencional con un sesgo clasista que entiende a las prácticas de subsistencia realizadas por los sectores populares como incivildades que deben ser abordadas desde el accionar policial. El oficialismo local buscó darle carácter de ilegalidad a ciertas prácticas consideradas ilegítimas de acuerdo a una «moral urbana hegemónica» y las modificaciones propuestas en la normativa contribuyeron a etiquetar a quienes «viven en y de la calle como una clase peligrosa».

Como se desprende de lo analizado en este apartado, la mayoría de los intentos por aprobar normativas punitivistas en el ámbito legislativo se vieron frustrados. En este sentido, el «control urbano» liderado por el gobierno local no descansó exclusivamente en la creación de nuevas figuras contravencionales y el aumento de las penas, sino que involucró otro tipo de prácticas indiferentes o incluso contradictorias con la normativa vigente. Se trata de las «estrategias de control urbano», que abordaremos a continuación.

2.2 Estrategias de control urbano: entre la neutralización y la educación

Durante las ya mencionadas *Jornadas de humanización del espacio público*, un funcionario sostenía lo siguiente respecto de la gestión urbana del gobierno local:

Estamos respondiendo a los problemas de la ciudad con acciones tendientes a **neutralizar** a ciertos humanos desaprensivos —que por cierto son muchos— y sus aspiraciones personales sobre el bien común mientras se estructuran o desarrollan las acciones de **educación** en todos los niveles (...) es generar acciones para estar en sintonía con los usos y costumbres de la especie y la comunidad que la alberga^[23] [el resultado es propio].

Esta declaración pone de manifiesto la vinculación entre la política de «humanización del espacio público» y los mecanismos de control social. Consideramos que condensa los principios que orientaron el «control urbano» en la ciudad de Buenos Aires durante 2007-2019: la «neutralización» y la «educación», que operan como polos de un «continuum» sobre el cual es posible ubicar las «estrategias de control urbano» implementadas por el gobierno local.^[24] Las hemos clasificado del siguiente modo: «estrategia (para)policial, estrategia vecinal y estrategia educacional», y cada una de ellas presenta peculiaridades en los objetos, objetivos y concepciones de que se nutren (ver figura 1).

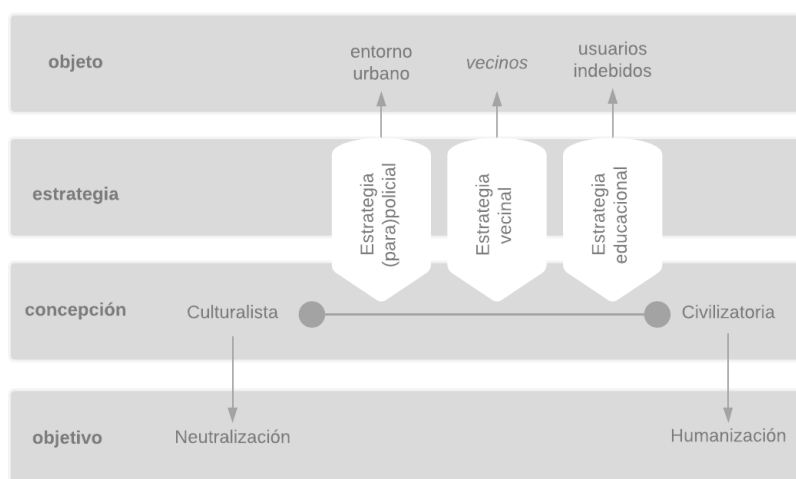


Figura 1.
Estrategias de control urbano según su objeto, objetivos y concepciones (Buenos Aires, 2007-2019)
Fuente: Elaboración propia

2.2.1 La estrategia (para)policial de control urbano

De mayor cercanía con el polo neutralizador del «continuum» (ver figura 1), la «estrategia (para)policial de control urbano» apunta a crear o aumentar los recursos humanos y materiales para garantizar la máxima visibilidad de los «exteriores urbanos» con la finalidad de disuadir las oportunidades de realización de los usos del «espacio público» considerados indebidos pudiendo estos ser o no contravencionales según el marco normativo vigente. Esta estrategia incluye la invención de una policía propia y la creación de un organismo parapolicial.

De la Policía Metropolitana a la Policía de la Ciudad

El proceso de autonomización de la ciudad de Buenos Aires no incluyó la creación de una policía propia ya que mediante la «Ley Cafiero» el Estado Nacional conservó la jurisdicción de la seguridad y el poder de policía en dicho territorio, protagonizado por la Policía Federal (PFA).^[25] Durante la campaña para las elecciones a Jefe de Gobierno de 2007, el tema de la inseguridad y la necesidad de una policía local fueron elementos centrales. Como candidato, Mauricio Macri apeló a la reivindicación de la autonomía de la ciudad respecto del GN y al problema de la inseguridad para justificar la necesidad de una justicia y una policía propias. Una vez electo, su insistencia en la necesidad de reformar la «Ley Cafiero» y autorizar el traspaso de las atribuciones policiales al ámbito local dio como resultado un acuerdo político con el entonces presidente N. Kirchner, quien dio el visto bueno para la discusión en el Congreso de una modificación a dicha ley que finalmente fue aprobada en agosto de 2007. Así, la Ley N° 26.288 modificó el artículo 7° de la «Ley Cafiero» al introducir una cláusula transitoria que contempla la posibilidad de transferir competencias en materia de seguridad mediante convenios entre los gobiernos nacional y local.

Ya en funciones, la primera acción en materia de seguridad de la gestión de Macri fue la disolución —mediante el decreto N° 94 de 2008— de la Guardia Urbana creada por Ibarra apelando a discursos acerca de su ineficacia —aunque sin una evaluación técnica sobre su desempeño— así como a la necesidad de una policía propia como única respuesta adecuada para abordar el problema de la inseguridad (Ríos, 2009). Seguidamente, desde su rol en el Poder Ejecutivo local elaboró y remitió a la Legislatura un proyecto de Ley de Creación de la Policía Metropolitana, cuyo principal objetivo era la creación de la tan anhelada policía propia. Entre los fundamentos se esgrime la necesidad de dar cumplimiento al mandato constitucional de crear una fuerza policial propia dependiente del Poder Ejecutivo y pensada como herramienta para garantizar el control del espacio público. En tal sentido, su misión no era producir el reemplazo de la PFA como institución policial preexistente sino la de colaborar con ella para garantizar la seguridad pública.

La Policía Metropolitana (PM) cobró entidad en octubre de 2008 con la aprobación de la Ley N° 2894 de Seguridad Pública. Se trataba de una institución civil armada, depositaria de la fuerza pública del Estado dentro de los límites territoriales de la ciudad con excepción de los lugares sujetos a jurisdicción

federal, y que dependía jerárquica y funcionalmente del Jefe de Gobierno a través del Ministerio de Justicia y Seguridad. Sus funciones incluyeron .brindar seguridad a personas y bienes. y .prevenir la comisión de delitos, contravenciones y faltas.^[26] La PM fue puesta en funciones en febrero de 2010 con casi mil efectivos considerando personal civil y policial, apostados en las comunas 12 y 15.^[27] Para 2011, el total de efectivos se amplió a 3 mil aproximadamente y se amplió su cobertura a la comuna 4. Durante 2016, su último año de existencia formal, llegó a contar con aproximadamente 6 mil efectivos y su presencia llegó a las comunas 1 y 8 (BID, 2013).^{[28][29]}

Si bien durante su desempeño como Jefe de Gobierno Mauricio Macri hizo reiterados reclamos al GN presidido por Cristina Fernández de Kirchner para obtener la transferencia de las fuerzas federales al ámbito de la ciudad, tal proceso comenzó a materializarse en 2016 con el alineamiento político del GN y del GCBA a manos de Macri y Rodríguez Larreta respectivamente. En enero de ese año, el Presidente de la Nación y el Jefe de Gobierno porteño firmaron un convenio que traspasó las fuerzas federales a la órbita de la CABA.^[30]

Adicionalmente, en noviembre del mismo año se creó la Policía de la Ciudad (PC) mediante la aprobación de la Ley N° 5688 que instauró el Sistema Integral de Seguridad Pública, en reemplazo de la Ley N° 2894. Allí se estableció la creación de un nuevo cuerpo de policía que combinaba los efectivos de la PM -que a la fecha sumaban aproximadamente 6 mil- con aproximadamente 19 mil efectivos de la PFA recientemente transferidos a la órbita local. Entre los argumentos esgrimidos para legitimar ante la opinión pública la conformación de un nuevo cuerpo policial, el gobierno local mencionó la disposición especial de la PC para .actuar en el espacio público, principalmente enfocada en la usurpación de veredas, como ocurre con la venta ambulante.^[31]

La Unidad de Control del Espacio Público

Además de la creación y expansión de una fuerza policial, el gobierno local impulsó la constitución de un organismo que definimos como parapolicial porque realizó funciones policiales por fuera de una estructura policial primero y en forma paralela después. Se trata de la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP).

La UCEP fue un organismo fuera de nivel dependiente de la Subsecretaría de Espacio Público del MAyEP, creada mediante el Decreto N° 1232 de 2008 y con funcionamiento a partir de septiembre de dicho año.^[32] Se fundamenta que se creó este organismo .con el objeto de mejorar el orden y la organización en el espacio público. y sus objetivos eran preservar .el orden en el espacio público. y .mantener el espacio público libre de usurpadores por vía de la persuasión y la difusión de la normativa vigente y las sanciones correspondientes.. A tal fin, su misión es .colaborar operativamente con el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. y .en todos los operativos que realice el Ministerio de Ambiente y Espacio Público. para .controlar y ejecutar el retiro de infraestructura instalada en el espacio público no ajustada a la normativa vigente, remover elementos publicitarios que no se ajusten a la normativa vigente. y

realizar el decomiso y secuestro de elementos, materiales y mercaderías acopiados ilegalmente en el espacio público, por parte de «vendedores ilegales».^[33]

Durante 2008 y parte de 2009, la UCEP protagonizó desalojos en plazas y bajo autopistas donde pernoctan personas que viven en la calle así como puestos de venta callejera en puntos turísticos de la ciudad y decomisión de mercaderías a «manteros». De acuerdo con un informe secreto elaborado por la propia UCEP en julio de 2009 y que fue desarchivado en diciembre de ese mismo año, la mayoría de los operativos tenían por objeto «desintrusar» los «exteriores urbanos» de la ciudad —veredas, plazas, bajo autopistas, terrenos linderos a las vías del ferrocarril, lugares abandonados en cercanía a hospitales, escuelas y comercios— a partir de las denuncias recibidas de diversas fuentes, entre las cuales se destacan los «vecinos» residentes de zonas aledañas. El organismo realizaba entre 15 y 20 operativos semanales, y durante el período oficial de funcionamiento se efectuaron 320 operativos de los cuales 315 estaban dirigidos a desalojar «indigentes, de la vía pública y plazas,^[34] en los cuales ocasionalmente también participaban la PFA y representantes del Poder Judicial (Martell y Gonzalez Redondo, 2013).

Este proceder le valió numerosas críticas provenientes de la sociedad civil y de los legisladores. Los afectados por los operativos radicaron denuncias ante la Defensoría del Pueblo de la CABA en las que constan amenazas, golpes y sustracción o destrucción de pertenencias.^[35] Legisladores de la ciudad realizaron pedidos de informes respecto del accionar del organismo, así como declaraciones de repudio y solicitudes de disolución.^[36] También intervinieron en el debate público diversos organismos interesados por la protección de los derechos humanos. En 2009, el CELS, la Defensoría General de la CABA y la Defensoría del Pueblo de la CABA elaboraron un informe conjunto presentado a la Jefatura de Gobierno en el que sostenían:

La UCEP actúa como una fuerza para-policial para amedrentar, estigmatizar, reprimir y echar de la Ciudad a las personas que se encuentran en las peores condiciones de vulnerabilidad social (...) El uso que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires hace de la UCEP resulta violatoria de principios constitucionales básicos estructurales del Estado de derecho y afecta derechos humanos fundamentales de las personas vulnerables.^[37]

Además, el informe reconstruye que la UCEP se caracterizaba por un «patrón de actuación clandestina e ilegal»: realizaban operativos de forma arbitraria, empleando información sobre poblaciones vulnerables recabada por el Programa Buenos Aires Presente,^[38] privilegiando su actuación en la franja horaria de 22 a 6 hs, mediante grupos de aproximadamente 10 personas que se movilizaban en vehículos sin identificación. En dichos operativos apelaban a las amenazas, coacción y lesiones para sustraer las pertenencias de las personas que pernoctan en las calles y desplazarlos hacia otros lugares, sin decisiones administrativas ni judiciales que justifiquen el procedimiento.

Ya en 2009, la notoriedad pública de las críticas hacia el accionar clandestino de la UCEP^[39] impulsó al gobierno local a disolverla, aunque se trató de la transferencia de sus funciones, personal, patrimonio y presupuesto a la Dirección General de Ordenamiento del Espacio Público mediante el Decreto N° 145. De esta manera, el control parapolicial de los «usos indebidos del espacio público»

se derivó al Cuerpo de Inspectores de Espacio Público preexistente,^[40] al tiempo que se consolidó el control policial de dichas prácticas en manos de la PM primero y de la PC después.^[41]

Como se ha descrito hasta el momento, la creación de una policía local y su constante ampliación coronada por la fusión con fuerzas federales, y la creación de un organismo parapolicial orientado a la fiscalización y control de los usos y usuarios del espacio público dan cuenta de un proceso de policiamiento de lo «exteriores urbanos»^[42] de la ciudad de Buenos Aires liderado por el gobierno local que consistió en la expansión cuantitativa y cualitativa en el «espacio urbano» de recursos policiales y parapoliciales.

2.2.2. La estrategia vecinal de control urbano

A diferencia de la «estrategia (para) policial de control urbano», la «estrategia vecinal» no estuvo directamente orientada a vigilar y neutralizar los «usos indebidos del espacio público» sino que se enfocó en el sujeto identificado como víctima de las desviaciones: el «vecino» (ver figura 1). Uno de los elementos que componen esta estrategia son los Foros de Seguridad Pública (FOSEP) creados en octubre de 2008 junto con la Policía Metropolitana mediante la sanción de la Ley N° 2894 de Seguridad Pública. En sus artículos 16° y 17°, la norma establece la creación de los foros y los consagra como espacios destinados a hacer efectiva la «participación comunitaria» en los asuntos de seguridad, entendida como un derecho de la ciudadanía.

Al año siguiente se sancionó la Ley N° 3267, primera norma reguladora de los FOSEP. Allí se estableció que el objetivo de los foros es promover «la efectiva participación comunitaria en la elaboración, diseño, evaluación y seguimiento de las políticas públicas de seguridad». Además, se determinó que los foros se desarrollen en el ámbito de las comunas, estableciendo uno por cada una de ellas. Los FOSEP estarían integrados por organizaciones de la sociedad civil domiciliadas en la comuna o «vecinos» de la comuna a título individual, así como representantes de la Junta Comunal, de las fuerzas de seguridad y del Ministerio de Justicia y Seguridad (MJyS). Entre las funciones consagradas a los FOSEP se incluyen «participar en el diseño y elaboración del Plan General de Seguridad Pública», «evaluar la implementación de políticas de seguridad», «formular sugerencias y presentar propuestas», y «evaluar el funcionamiento de la actuación policial».

En enero de 2010 esta ley fue parcialmente vetada por el Jefe de Gobierno mediante el Decreto N° 5, retrasando su efectiva implementación. El veto parcial implicó una reducción de las funciones de los foros ya que descartó su rol en la elaboración y diseño de las políticas de seguridad en general y del Plan de Seguridad Pública en particular, con el fundamento de que estas atribuciones corresponden al Poder Ejecutivo a través del MJyS. De esta manera, la participación de los residentes de las comunas quedaba limitada a sugerir propuestas y brindar información a las autoridades sobre la conflictividad en sus barrios. Es decir, se reemplazó su papel inicialmente pensado como activo e influyente en las políticas de seguridad al de mero objeto de intervención

de dichas políticas, horadando así el carácter participativo de la norma (Pérez Esquivel, 2015).

En 2011 se sancionó una nueva ley para constituir y regular los FOSEP. La Ley N° 4007 consagraba las intenciones del gobierno local: el objetivo de los foros era promover la participación comunitaria mediante «la formulación de propuestas y seguimiento en materia de políticas públicas de seguridad» y ya no mediante su intervención en el diseño y elaboración de dichas políticas. Asimismo, su otrora rol en el diseño y elaboración del Plan General de Seguridad quedaba ahora limitado a elaborar propuestas sin carácter vinculante.

Recién cinco años después de la ley de creación de los FOSEP se avanzó en su reglamentación mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 70 de 2013. Sin embargo, en dicha norma numerosos artículos quedaron sin reglamentar, incluidos todos los referidos al objeto de los foros y algunos referidos a sus funciones y funcionamiento. Con estas indefiniciones, los foros finalmente entraron en actividad en 2014. Desde entonces, una cualidad que caracteriza a los FOSEP es su opacidad: si bien la normativa establece la obligación de realizar informes semestrales acerca de las reuniones, la periodicidad y el lugar en que se realizan, los temas tratados y los participantes, esta información no es de acceso público. Asimismo, no es posible afirmar que los foros sean de ingreso libre e irrestricto en tanto no se publicitan masivamente los lugares y fechas en que se realizan las reuniones, sino que la participación de los residentes de las comunas está supeditada a un contacto previo vía correo electrónico o teléfono celular (Pérez Esquivel, 2015).^[43]

La Ley Integral de Seguridad Pública sancionada en 2016 implicó varias modificaciones en el sistema de seguridad pública de la ciudad, principalmente en la conformación de la Policía de la Ciudad. Sin embargo, en lo relativo a los FOSEP no introdujo modificaciones sustanciales. Así, la norma confirmó el rol subsidiario de los foros en materia de seguridad al confirmar que su principal función es realizar sugerencias y propuestas no vinculantes, lo que habilita a cuestionar su capacidad para motorizar la participación de los residentes de la ciudad en el diseño de políticas de seguridad.

Como vemos, la «estrategia vecinal de control urbano» implementada por el gobierno local tiene como característica principal el vaciamiento de funciones y la desatención hacia los espacios institucionales que podrían viabilizar la participación de los residentes de la ciudad en lo relativo al orden y seguridad en los «exteriores urbanos». Este fenómeno fue complementado con la promoción del uso de dispositivos tecnológicos para viabilizar la realización de denuncias y propuestas, en un contexto de auge de las posturas celebratorias respecto de la capacidad de Internet y las plataformas digitales para fortalecer la participación ciudadana y mejorar la calidad democrática (Caputo 2020 y 2021). En este sentido, cabe mencionar la implementación de dos plataformas digitales: *BA 147. BA Elige*.

BA 147 inició en 2012 como línea telefónica gratuita de «atención ciudadana» para brindar información referida a trámites y turnos de la órbita del gobierno local, así como para recibir reclamos referidos a deficiencias en el mantenimiento del «espacio público» y denuncias sobre su uso inadecuado.^[44] En 2015 fue reconvertida en aplicación móvil. A través de la plataforma, los «vecinos» pueden realizar solicitudes, quejas, reportes o denuncias sobre varias

áreas de actuación: alumbrado, arbolado y espacios verdes; calles y veredas; fiscalización de actividades comerciales; ordenamiento del espacio público; seguridad, limpieza y recolección. El usuario debe elegir una categoría, describir brevemente el problema, consignar la localización y cargar una foto. Otros usuarios pueden visualizar las solicitudes activas, reforzarlas y actualizar el estado del problema con fotos o comentarios.^[45]

BA Elige es una plataforma puesta en marcha en 2017 por la Subsecretaría de Comunicación del GCBA. Es una adaptación de la plataforma *Cónsul* empleada en Madrid a partir de una colaboración entre el Ayuntamiento de dicha ciudad y el gobierno porteño. A diferencia de *BA 147*, *BA Elige* no es una plataforma para que los vecinos realicen reclamos sino propuestas «que ayuden a mejorar los barrios, las comunas y la Ciudad de Buenos Aires». Si bien la plataforma se plantea como un estímulo a la «creatividad» y a convertir las «ideas [en] una realidad», las propuestas sufren un encorsetamiento ya que los usuarios deben encajarlas en «categorías» prefabricadas: movilidad y tránsito, seguridad, parques y plazas, reciclado, mascotas, entre otras. Se ofrecen «tips» acerca de qué tipo de propuestas pueden ser formuladas para encajar en cada categoría.^[46] De esta manera, al describir e imponer estas categorizaciones de las potenciales propuestas, éstas terminan consistiendo en la identificación de problemas puntuales y reducidos del entorno próximo que direcciona la «participación ciudadana» hacia los lugares correctos, mientras lo que no entra en dichas categorías queda por fuera del ámbito de participación del «vecino» (Caputo, 2021).

Las propuestas son analizadas por «áreas del GCBA competentes a la temática» que evalúan el cumplimiento de «requisitos de validez, viabilidad y legalidad» y efectúan un presupuesto estimado del costo para llevarlas a cabo. Como se advierte en la página web, no es obligatorio para el GCBA analizar la totalidad de propuestas y pueden excluir aquellas que consideren inadecuadas o inviables. Sólo las propuestas aprobadas se convierten en proyectos y pasan a la etapa de votación por parte de los vecinos domiciliados en la ciudad.^[47] Así, la participación del «vecino» está mediada por el saber experto que evalúa sus propuestas, de manera tal que tiende a la lógica del sondeo: los expertos necesitan de la «participación ciudadana» para obtener la información necesaria para validar las políticas a implementar demostrando que actúan según los deseos de los «vecinos» (Caputo, 2021).^[48]

En conclusión, la «estrategia vecinal de control urbano» se orienta al «vecino», identificado como habitante legítimo de la ciudad y busca involucrarlo en reclamos y propuestas relativos a la seguridad, ordenamiento e higiene del «espacio público» a través del uso de plataformas digitales que promueven una participación atomizada y temáticamente direccionada, con el objetivo de legitimar las acciones de gobierno en dicha materia. Esto se produce en detrimento de espacios institucionales preexistentes tales como las comunas y los FOSEP que adquieren un carácter opaco en términos de accesibilidad y pierden su potencial como instancias de debate colectivo sobre los problemas urbanos.

Ubicamos a esta estrategia a medio camino entre los dos polos del *continuum* (ver figura 1) puesto que, si bien no está orientada de modo inmediato a la neutralización de los «usos indebidos del espacio público», participa a los

«vecinos» de las instancias de vigilancia para así optimizar la «estrategia (para)policial». Del mismo modo, si bien no está orientada a la educación de los «humanos desaprensivos» puesto que su objeto de actuación es de hecho el «vecino», implica un «dispositivo pedagógico» (Delgado, 2011): se concibe a los residentes de la ciudad como aprendices de aquellos valores que hacen a la «moral urbana hegemónica», al instruirlos acerca de cuáles son los «usos indebidos» a denunciar, los problemas a identificar y las temáticas de las propuestas a elaborar. De esta manera, los construye y fideliza como «vecinos», reforzando el esquema binario que distingue entre usos y usuarios legítimos e ilegítimos.

2.2.3. La estrategia educacional de control urbano

A diferencia de la «estrategia (para)policial» orientada a vigilar los «exteriores urbanos» y neutralizar los «usos indebidos», y de la «estrategia vecinal» orientada a direccionar la participación del «vecino» en materia de seguridad y ordenamiento urbano, la «estrategia educacional de control urbano» se enfoca en aquellos sujetos identificados como productores de inseguridad: quienes realizan «usos indebidos del espacio público» (ver figura 1). Como ya mencionamos y abordamos detalladamente en otro lado (Berardo, 2021), dicha identificación se produjo mediante un proceso de alterización respecto de los «vecinos», usuarios legítimos del «espacio público», y de la imputación de un conjunto de disvalores que incluyen la «ilegalidad, la incivilidad» y la «extranjería». Así, la «estrategia educacional» se propone redimir o corregir tales disvalores, a la manera de una ortopedia social que endereza los comportamientos desviados.

Como la «estrategia vecinal», la «estrategia educacional» también implica un dispositivo pedagógico pero ya no orientado a fidelizar al «vecino» sino a aleccionar a quienes realizan «usos indebidos del espacio público» acerca de cuáles son los lugares y los modos para exorcizar dichas prácticas de su inadecuación. En este sentido, la estrategia se propone incidir fundamentalmente sobre dos dimensiones de los «usos/usuarios indebidos del espacio público»: dónde se realizan dichos usos y cómo se comportan los usuarios que los practican. Para ello, pone en marcha dos técnicas que son la «relocalización de los usos indebidos del espacio público» y la «normativización» de los cuerpos y los comportamientos de quienes realizan dichas prácticas.

Mientras que una gran variedad de grupos que realizan usos (re)productivos de los «exteriores urbanos» fueron blanco de las estrategias neutralizadoras anteriormente mencionadas, la «estrategia educacional» se enfocó especialmente en quienes realizan usos calificados como lucrativos y especialmente en los «manteros». Desde la sanción en 2011 de la Ley de Ferias, en el ámbito de la ciudad sólo estaba permitida la venta ambulante de baratijas o de manualidades y artesanías en las ferias habilitadas por el gobierno local. Es decir, la venta callejera realizada por los «manteros» era catalogada por el Código Contravencional como «uso indebido del espacio público». Así, desde el comienzo del período analizado hasta 2016 aproximadamente, la estrategia del gobierno local para combatir esta práctica estuvo centrada en el accionar policial y parapolicial, tal como hemos descrito en apartados anteriores. Personal de la

PFA y la PM así como inspectores de Espacio Público se concentraron en la realización de operativos para la decomisación de mercaderías y el desalojo de los «manteros» localizados habitualmente en las calles y veredas de los centros comerciales de la ciudad, entre los que se destacan la peatonal Florida en el Microcentro, la Av. Avellaneda en Flores y Floresta, la Av. Pueyrredón en Once y la Av. Rivadavia en Liniers.

Al asumir la Jefatura de Gobierno Rodríguez Larreta se produjo un giro en el «control urbano» de estos usos del «espacio público». En tanto los operativos de decomisación y desalojo solo eran temporalmente exitosos puesto que los «manteros» regresaban a dichos espacios una vez debilitada la presencia policial en la zona, comenzó a implementarse de forma paralela una «estrategia educativa». En este sentido, en 2016 el gobierno local anunció un plan para la relocalización de aproximadamente 3 mil «manteros» de Once y Flores en predios «inutilizados, cerca de los lugares donde venden mercaderías».^[49]

Pero esta relocalización estuvo precedida por un proceso de «normativización». En primer lugar, el gobierno local dispuso la instalación de oficinas móviles en localizaciones cercanas a los epicentros de la denominada «venta ilegal». En dichas oficinas se llevó a cabo un censo, es decir, ofrecieron a los «manteros» la posibilidad de registrarse para asegurar su lugar de venta en uno de los predios que serían dispuestos por el gobierno local para tal fin. Este proceso de regulación de la venta callejera implicó una negociación individualizada y selectiva. Como advirtió la subsecretaria de Uso del Espacio Público, Clara Muzzio: el gobierno local no contemplaba «dialogar con las organizaciones [que nuclean a los manteros]» sino que el registro fue pensado para que «aquellos vendedores de buena fe puedan registrarse y ejercer la venta dignamente». El registro implicaba la corroboración de la identidad de la persona, la constatación de ausencia de antecedentes penales, la adhesión al régimen impositivo del monotributo y la presentación de facturas que demuestren la procedencia legal de las mercaderías. A quienes cumplían con todos los requisitos, se les ofrecía un puesto de venta en alguno de los nuevos predios.^[50]

Pero para acceder al espacio ofrecido debían asistir a una capacitación. El gobierno local convino con la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME) el otorgamiento de un subsidio mensual de 11.700 pesos que exigía como contraprestación la realización de cursos para aquellos vendedores que aceptaron el acuerdo de relocalización. Los cursos comenzaron a dictarse en enero de 2017 y consistían en una capacitación de cuatro horas diarias de lunes a viernes: un total de 160 horas de las cuales se exigió un 80% de asistencia.^[51] La capacitación tenía el objetivo de brindar «herramientas para que [los manteros] puedan desenvolverse en la actividad comercial que elijan» y los módulos incluían contenidos relativos a comunicación, comportamiento del consumidor, emprendedurismo, liderazgo y normas de convivencia en el ámbito laboral.^{[52][53]} Quienes lograban encarnar exitosamente la «metamorfosis de mantero a emprendedor» fueron relocalizados en los nuevos paseos comerciales.^[54]

En conclusión, la «estrategia educativa de control urbano» orientada hacia quienes obtienen su sustento económico de la venta callejera implicó una «normativización» mediante la selección y registro de aquellos que cumplían

con requisitos relacionados con el *status* legal de la persona y de la actividad que realizan, y su capacitación en estrategias de venta asimilables a las utilizadas por el comercio formal. Para aquellos «manteros» devenidos «emprendedores», la estrategia incluyó una relocalización «desde la calle hacia el paseo comercial» mediante el traslado a los galpones con la finalidad de relocalizar la venta de mercaderías de consumo popular fuera de la visibilidad que tenía en la vía pública de las zonas comerciales.^[55] Esto se complementó con una progresiva obstaculización de la vía pública mediante artefactos urbanos tales como canteros que apuntaba a evitar la realización de la práctica de la venta en ubicaciones fijas por aquellos *manteros* que no aceptaron el acuerdo con el gobierno local.^[56]

En función de lo expuesto, cabe afirmar que la «estrategia educacional de control urbano» se enmarca en una concepción civilizatoria de los «usos y usuarios del espacio público», en tanto la premisa que la orienta es la posibilidad de «humanizar» al sujeto que realiza prácticas consideradas indebidas. Así, apunta a desactivar la amenaza que representa la presencia y accionar de los «usuarios indebidos del espacio público» para los demás sectores de la sociedad mediante un intento de normativización de los sujetos y sus comportamientos en línea con la moral urbana hegemónica.

3. Conclusiones

En este artículo propusimos que en el modo actual de producción de «espacio urbano», los gobiernos locales están orientados a volver atractivas las ciudades para la inversión, el ocio y el consumo. A su vez, este proceso consta de tres dimensiones analíticas: una dimensión material, que alude a la introducción de «nuevos objetos urbanos»; una dimensión simbólica, consistente en la producción de «narrativas legitimadoras» acerca del «espacio público» y sus usuarios; y una dimensión paraurbanística, que alude a la aplicación de un conjunto de normativas y prácticas de fiscalización y/o regulación de los usos/usuarios de la ciudad.

Para estudiar esta última dimensión, habitualmente relegada en los estudios urbanos, buscamos tender un puente entre este campo y los estudios del control social. A diferencia de la producción local sobre el tema, propusimos pensar al control social como una dimensión fundamental en la producción de «espacio urbano» en las sociedades contemporáneas. Para ello postulamos la noción de «control urbano»: expresión del control social sobre las prácticas que tienen lugar en los «exteriores urbanos». Asimismo, recogiendo los aportes de los estudios críticos del control social, sostuvimos que los gobiernos locales lideran este proceso mediante la implementación de «estrategias de control urbano» que trascienden los parámetros de la legalidad-ilegalidad que rigen un espacio-tiempo determinado y abarcan esquemas de legitimidad-ilegitimidad, enfocados en privilegiar o disuadir comportamientos considerados debidos-indebidos de acuerdo a una «moral urbana hegemónica».

Primero repusimos las principales características que asumió la política de «humanización del espacio público» en la CABA durante 2007-2019 en lo que refiere a sus dimensiones material y simbólica. Luego, nos ocupamos de la dimensión paraurbanística de dicho proceso mediante una indagación en el «control urbano». El período estudiado se caracterizó por la búsqueda del

oficialismo local por ampliar los «usos indebidos del espacio público» mediante la invención de nuevas figuras contravencionales y el aumento de las penas. Este proceso resultó en reformas al Código Contravencional en 2011 y 2018 que implicaron crecientes restricciones a las prácticas de subsistencia y los usos (re)productivos de los «exteriores urbanos» realizados por sectores populares.

El trabajo exhibe que, aún cuando las normativas no contemplan ciertos usos del «espacio público» como indebidos, el «control urbano» se sustenta en un conjunto de estrategias orientadas a fiscalizar, inducir, desestimular e incluso reprimir las prácticas que se desarrollan en los «exteriores urbanos», nutridas de un esquema que trasciende los parámetros de legalidad-ilegalidad y que se sirve de una «moral urbana hegemónica» que denuncia ciertos comportamientos como ilegítimos. Consideramos que esta perspectiva permite complejizar las aproximaciones hacia la producción de «espacio urbano», pero también al modo en que ésta se interrelaciona con los mecanismos de control social en las metrópolis.

Así, tanto al amparo del marco normativo o en franca indiferencia hacia él, el gobierno local aplicó un conjunto de «estrategias de control urbano» que ubicamos dentro de un *continuum* cuyos polos son la «neutralización» y la «humanización» de los «usos indebidos del espacio público». Se trata de las estrategias «(para)policial, vecinal y educacional». El objetivo «neutralizador» se basa en una concepción culturalista que considera que los sujetos que se desvían de las reglas que hacen al «orden urbano» no son pasibles de ser rehabilitados. Por lo tanto, no se propone solucionar la causa de la desviación, sino neutralizar el riesgo que implica el comportamiento desviado para el resto de la sociedad mediante la invisibilización en el «espacio urbano» de quienes realizan «usos indebidos». Por su parte, el objetivo «humanizador» se basa en una concepción civilizatoria que reconoce a los sujetos desviados como perfectibles, pasibles de ser corregidos para adecuarse a las reglas del «orden urbano». Por ello comporta un tratamiento rehabilitador o correctivo de aquellos disvalores que caracterizan a la desviación, erigiéndose como condición necesaria para tolerar su presencia en el «espacio urbano».

Cada estrategia se enfoca sobre un objeto distinto: el entorno urbano en sí mismo, en tanto escenario en que transcurren los «usos indebidos del espacio público»; los «vecinos», en tanto usuarios legítimos del «espacio público» y actores perjudicados por los «usos indebidos»; y la otredad que encarnan los usuarios ilegítimos del «espacio público». La «estrategia (para)policial» se ubica más cerca del polo culturalista en tanto parte de la premisa de que quien realiza «usos indebidos del espacio público» no es recuperable, razón por la cual se enfoca en incidir en el ambiente en que ocurren dichos usos y así evitar las oportunidades para la realización de dichas prácticas. Fueron blanco de este tipo de estrategia un amplio abanico de «personas que viven en y de la calle: trapitos, manteros, cartoneros», adultos que viven en la calle y trabajadores/as sexuales. Por su parte, la «estrategia educacional» se acerca más al polo civilizatorio en tanto parte de la premisa de que quienes realizan «usos indebidos del espacio público» pueden ser rehabilitados, humanizados. En este caso, los «manteros» fueron el objetivo predilecto de este tipo de estrategia. Sostenemos que la «estrategia vecinal» se encuentra a medio camino entre ambos polos porque al mismo tiempo que la «participación» del «vecino»

en las cuestiones de seguridad y orden urbano se constituye en insumo para la «estrategia (para)policial», también opera como un dispositivo pedagógico que señala a los residentes de la ciudad cuáles son los usos adecuados e inadecuados del «espacio público».

Más allá de las especificidades de las estrategias indagadas, en el período estudiado el «control urbano» adquirió o consolidó ciertas características: se expandió de forma difusa por el «espacio urbano» de manera tal que los «exteriores urbanos» se consolidaron como territorios del control por excelencia; se enfocó en las contravenciones o faltas entendidas como aquellas incivildades realizadas por los sectores populares; y en tal sentido, no priorizó una actuación a nivel individual sino sobre grupos sociales que expresan ciertos niveles de marginalidad social que fueron construidos como «clases peligrosas». En este sentido, como advierte Sozzo (2008) las peculiaridades del «control urbano» en la ciudad de Buenos Aires durante el período estudiado no deben comprenderse como una mera derivación del giro punitivo descrito para los países del Norte Global a modo de pasaje desde el *welfarismo* penal al neoliberalismo penal. Parafraseando a Ciccolella (2010),^[57] se trata de un «punitivismo mestizo» resultante de una combinación entre prácticas punitivas tradicionales con medidas más novedosas como consecuencia de la persistencia de las prácticas rehabilitadoras propias del fordismo periférico, la circulación en América Latina de ideas sobre la neutralización de conductas indeseables mediante la prevención situacional y comunitaria, y el «giro emprendedor» de los gobiernos locales metropolitanos.

A modo de cierre y de cara a futuras investigaciones, cabe preguntarnos: ¿cuáles son los límites del «control urbano»? Las claves para responder a esta pregunta pueden encontrarse en la perspectiva decerteausiana aquí asumida: no se trata de un control unilateral y absoluto, sino que se le oponen resistencias: siguiendo el juego propuesto a lo largo del trabajo, podrían calificarse como «tácticas de (des)control urbano».

Bibliografía

- Aguilar, P. L., Glozman, M., Grondona, A. y Haidar, V. (2014). ¿Qué es un corpus? *Entramados y perspectivas*, 4(4), 35-64.
- Antillano, A. (2002). Las nuevas políticas de seguridad: el caso de Barcelona. *Revista Costarricense de Salud Pública*, (10), 77-102.
- Baer, L. y Kauw, M. (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *EURE*, 42(162), 5-25.
- Belcic, S. (2020). La ventaja callejera en tiempos de pandemia. Disputas por el espacio público en Buenos Aires. *Bitácora Urbano Territorial*, 32(II), 159-170.
- Berardo, M. (2021). *La producción de los exteriores urbanos en la ciudad de Buenos Aires: objetos urbanos, narrativas legitimadoras y estrategias de control en el marco de la política de humanización del espacio público (2007-2019)*. (Tesis de maestría inédita). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Boy, M. (2017). Travestis y vecinos/as en espacios disputados. Argumentos conflictuados en torno a la reforma del Código de Convivencia. En J. Marcús

- (Coord.). *Ciudad viva. Disputas por la producción sociocultural del espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires* (67-100). Teseo Press.
- Boy, M., Marcús, J. y Perelman, M. (2015). La ciudad y el encuentro de la diferencia. Adultos que viven en la calle y mujeres que habitan en hoteles-pensión. Ciudad de Buenos Aires, 2007-2011. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 30(2), 369-404.
- Brenner, N. (1998). Global cities, glocal states: Global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Review of International Political Economy*, 5(1), 1-37.
- Caputo, M. (2020). La tecnología entre los representantes y los representados. Arqueología de una serie de plataformas digitales de participación. *Argumentos, revista de crítica social*, (22), 82-112.
- Caputo, M. (2021). La singularización de lo igual. Las interpelaciones al vecino y a la persona común en plataformas digitales de participación. *Avatares de la comunicación y de la cultura*, (21).
- Carman, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (2008). *La cuestión urbana*. Siglo XXI. (Trabajo original publicado en 1974).
- Ciccolella, P. (2010). La ciudad mestiza: metrópolis latinoamericanas atrapadas entre la globalización y la inclusión social. *Revista Tamoios*, 6(2), 4-16.
- Cuenya, B. (2011). Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Cadernos Metrópole*, 13(25), 185-212.
- Daroqui, A. (2008). Neoliberalismo y encarcelamiento masivo en el siglo XXI: de la resocialización a la neutralización e incapacitación. *Encrucijadas*, 43.
- Daroqui, A. (2009). *Muertes Silenciadas: la 'eliminación de los delincuentes', una mirada sobre las prácticas y los discursos de la policía, la justicia y los medios de comunicación*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Florial Gorini.
- De Certeau, M. (2000). *La invención de lo cotidiano. 1. Artes de hacer*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. (Trabajo original publicado en 1980).
- De Giorgi, A. (2005). *Tolerancia cero. Estrategias y prácticas*. Barcelona: Virus Editorial.
- Delgado, M. (2007) *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*. Barcelona: Anagrama.
- Delgado, M. (2011). *El espacio público como ideología*. Madrid: Catarata.
- Di Virgilio, M. y Perelman, M. (2020). Dinámicas territoriales en la producción de la desigualdad de Buenos Aires. En J. Gledhill, M. G. Hita y M. Perelman (Orgs.). *Disputas em torno do espaço público urbano: processos de [re]produção/construção e apropriação das cidades* (387-417). Brasil: Editora da Universidade Federal da Bahia.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Dukuen, J. (2014). Indagaciones sobre el vínculo entre política, moral y escolaridad en la perspectiva de Bourdieu. *Folios*, (41), 117-128.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa
- Gonzalez Redondo, C. (2018). Del distrito gubernamental a la nueva sede de gobierno. Disputas en torno al espacio urbano en la ciudad de Buenos Aires. (Tesis de maestría). Universidad de Buenos Aires.

- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.
- Harvey, D. (2007). Los espacios del capitalismo global. *Revista Espacios*, (35), 20-32.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing. (Trabajo original publicado en 1974).
- Margulis, M. (2009). Sociología de la cultura: conceptos y problemas. Buenos Aires: Biblos.
- Martell, D. y Gonzalez Redondo, C. (2013). *La expulsión de lo indeseable. La Unidad de Control del Espacio Público y la racionalidad política de la gestión del espacio urbano bajo el macrismo*. (Tesina de grado). Universidad de Buenos Aires.
- Martínez Lorea, I. (2015). *Entre el tránsito y la apropiación: la producción de espacios públicos en la ciudad contemporánea. El caso del centro histórico de Pamplona-Iruña*. (Tesis de doctorado). Universidad Complutense de Madrid.
- Melossi, D. (1991). *El Estado del control social. Un estudio sociológico de los conceptos de estado y control social en la conformación de la democracia*. México: Siglo XXI.
- Pasín, J. y Zajac, J. (2013). *Control social-policial, espacio público y ley Contravencional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. X Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Pegoraro, J. (2008). Las paradojas del Control Social Punitivo. *Delito y Sociedad*, (25), 7-34.
- Perelman, M. y Boy, M. (2010). Cartoneros en Buenos Aires: nuevas modalidades de encuentro. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(3), 393-418.
- Pérez Esquivel, A. (2015). ¿Quién planifica el sistema de seguridad en la CABA? *Cartografías del sur*, (2), 163-190.
- Ranguigni, V. (2009). Emergencia, modos de problematización y gobierno de la inseguridad en la argentina neoliberal. *Delito y Sociedad*, 1(27), 23-43.
- Rios, A. L. (2009). *La guardia urbana de buenos aires. Las condiciones de posibilidad de disolución*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, Argentina. <https://cds.a.academica.org/000-062/270.pdf?view>
- Sabsay, L. (2011). *Fronteras Sexuales. Espacio urbano, cuerpos y ciudadanía*. Buenos Aires: Paidós.
- Sassen, S. (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudeba.
- Socoloff, I. (2014). Imágenes urbanas y escenas de un conflicto: aproximaciones al proyecto de Solares de Santa María en Buenos Aires (IRSA). *Revista Question*, 1, 116-129.
- Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Ecuador: FLACSO.
- Sozzo, M. (2009). Populismo punitivo, proyecto normalizador y «prisión-depósito» en Argentina. *Revista Sistema penal y violencia*, 1(1), 33-65.
- Sozzo, M. (2014). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *URVIO Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (6), 58-73.
- Sozzo, M. (2016a). Park, Shaw y McKay y la mirada sociológica sobre el delito en la Escuela de Chicago. *Delito Y Sociedad*, 1(25), 107-114.
- Sozzo, M. (2016b). Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur. A modo de introducción. En M. Sozzo (Comp.). *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur* (9-28). Buenos Aires: CLACSO.

- Svampa, M. (2007). Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo. *Cuadernos del CENDES*, (24), 39-61.
- Tiscornia, S. (2004a). *Burocracias y violencia: estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Tiscornia, S. (2004b). Entre el imperio del «Estado de policía» y los límites del derecho. Seguridad ciudadana y policía en Argentina. *Revista Nueva Sociedad*, (191), 78-89.
- Trovero, J.I. (2021). La «Escuela de Chicago». En. V. Paiva (Comp.). *Sociología y vida urbana. De los clásicos a los problemas actuales* (65-98). Buenos Aires: Teseo.
- Vommaro, G. Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo Pro*. Buenos Aires: Planeta.
- Wacquant, L. (2004). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- Zajac, J. (2015). *Policía propia ¿Y después? Notas críticas sobre la Policía Metropolitana y la política de seguridad en la CABA*. Buenos Aires: Instituto de Política y Economía Siglo 21.
- Zapata, M. C. (2017). La política habitacional porteña bajo la lupa. De los programas llave en mano a la autogestión del hábitat. Buenos Aires: Teseo Press. <https://www.teseopress.com/politicahabitacional/>

Notas

[1]Este artículo retoma los hallazgos de una tesis de maestría inédita (Berardo, 2021) cuya realización fue posible por el otorgamiento de una beca doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

[2]Los «exteriores urbanos» están conformados por la vía pública (calles, veredas y fachadas) y los espacios verdes (plazuelas, plazas, parques, etc.) de carácter abierto y accesible donde ocurre la vida urbana. En este sentido, son el «espacio urbano» por excelencia (Delgado, 2007). Junto con los espacios semipúblicos, tales como shopping, supermercados, bares y restaurantes, conforman el «espacio urbano de uso público» de las ciudades. Así, a diferencia del uso mayoritario en los estudios urbanos de la región, empleamos los conceptos «espacio urbano y espacio urbano de uso público» como sinónimos, y reservamos la noción de «espacio público» como una categoría nativa empleada por gobiernos locales, asociaciones profesionales, cámaras empresariales y organismos internacionales que encierra sentidos y significaciones que como investigadores debemos interpretar y caracterizar.

[3]Se denomina Escuela de Chicago a un conjunto de sociólogos entre los que se incluyen R. Park, E. Burgess, L. Wirth, C. Shaw, H. McKay, entre otros, nucleados en torno al Departamento de Sociología de la Universidad de Chicago, fundado en 1892. Se suele ubicar en dicho año el surgimiento e institucionalización de la escuela, y a partir de allí su consolidación y expansión hasta 1930, cuando comenzó a perder influencia a la par del auge del paradigma estructural-funcionalista nucleado en torno a la figura de T. Parsons (Trovero, 2021).

[4]Entendemos a la producción del *corpus* documental como una práctica constitutiva de la investigación, que no debe concebirse como un punto de partida prefijado, cerrado y hermético, sino que es un resultado siempre parcial y provisorio del proceso de indagación, que supone operaciones de selección y recorte que siempre dan cuenta de unos aspectos y dejan de lado otros (Aguilar *et al*, 2014).

[5]Se acudió al Sistema de Consultas Parlamentarias de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y al Diario La Nación, respectivamente. Se decidió emplear éste último por tratarse de un periódico porteño tradicional, de gran tirada y con una amplia cobertura de los sucesos relativos a la ciudad de Buenos Aires.

[6]Por ejemplo, mediante la institucionalización del cartoneo a través de la creación del Registro de Recuperadores Urbanos de la mano de las políticas de promoción del reciclaje.

[7]En 2006 Ibarra fue destituido de su cargo mediante un juicio político que lo halló responsable por los hechos ocurridos en el boliche República Cromañón: un incendio producido el 30 de diciembre de 2004 en ocasión de un recital de la banda de rock Callejeros, que según las cifras oficiales provocó 194 muertos y 1432 heridos. En su reemplazo, asumió el vicejefe Telerman hasta finalizar el mandato.

[8]Esta consigna se inspira en la propuesta del urbanista danés Jan Gehl acerca de la conformación de una «ciudad a escala humana».

[9]Si bien en el período 2015-2019, coincidente con la gestión de Horacio Rodríguez Larreta, no se siguieron realizando las Jornadas de humanización del espacio público, identificamos una continuidad en las acciones llevadas a cabo sobre los «exteriores urbanos» de la ciudad así como la permanencia de una retórica común que alude a la «ciudad a escala humana». Por esta razón, incluimos las acciones de esta gestión en la política de «humanización del espacio público».

[10]Para una descripción minuciosa sobre las características de estos instrumentos y las implicancias de su implementación en la materialidad de la ciudad, ver Berardo (2021).

[11]Huelga aclarar que la relativa homogeneización de los «exteriores urbanos» alcanzada mediante la regulación del diseño urbano a lo largo y a lo ancho de la ciudad no ha hecho mella en las desigualdades socioterritoriales que caracterizan históricamente a Buenos Aires. Al concentrarse en el área central y en los subcentros barriales, las transformaciones urbanas propiciadas por la política de «humanización del espacio público» contribuyeron a robustecer las centralidades preexistentes y no tanto al desarrollo de nuevas centralidades en zonas no consolidadas urbanísticamente (Berardo, 2021).

[12]En la jerga local, se denomina «trapitos» a las personas que cuidan vehículos estacionados en la vía pública a cambio de una remuneración. Los «cartoneros» son las personas que subsisten a partir de la venta de materiales reciclables que recogen en viviendas y comercios. Los «manteros» son vendedores callejeros que exhiben sus mercancías en la vía pública sobre una manta.

[13]Para una caracterización detallada acerca de la visión acerca del «espacio público» que se desprende de los discursos oficiales del GCBA, ver Berardo (2021).

[14]Nos centraremos exclusivamente en la normativa de jurisdicción local con injerencia en los usos indebidos que ocurren en los «exteriores urbanos», a la cual el gobierno local puede acudir para incidir en los usos y usuarios del «espacio urbano». Quedan fuera de nuestra indagación otras normativas, como el Código Penal, puesto que corresponde a la jurisdicción federal de modo que su diseño e implementación está fuera de la órbita del gobierno local.

[15]En su reforma de 1994, la Constitución Nacional estableció que, como parte del proceso de autonomización, la ciudad de Buenos Aires debía conformar un poder judicial propio con las funciones y dependencias correspondientes para su ejercicio, cuando hasta ese momento los conflictos que ocurrían en dicho territorio se resolvían en el marco de la justicia nacional. Así, durante la elaboración de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires en 1995, la Convención Constituyente creó una justicia propia y redactó normas transitorias para el traspaso de la justicia nacional. Finalmente quedó reducida a los ámbitos contencioso-administrativo y contravencional mientras que los fueros civil, penal y laboral siguieron perteneciendo al ámbito nacional. Aunque a partir de 2008, mediante la promulgación de la Ley N° 26.357 de Aprobación del Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales, la CABA comenzó a tener jurisdicción sobre algunos delitos específicos.

[16]Una cláusula transitoria de la Constitución de la ciudad estableció que se debería dictar un código contravencional dentro de los tres primeros meses de funcionamiento de la Legislatura. De no ser así, los edictos policiales quedarían derogados automáticamente y desaparecerían las contravenciones de la estructura punitiva local (Tiscornia, 2004a).

[17]No obstante, el artículo 83° exceptuaba del carácter contravencional a la venta ambulatoria en la vía pública con fines de «mera subsistencia».

[18] En líneas generales, los proyectos proponían otorgar más capacidades a las fuerzas policiales y endurecer el tratamiento respecto de la oferta de sexo en la vía pública, eliminar la «mera subsistencia» como excepción para la venta ambulante y prohibir toda actividad lucrativa no autorizada en el espacio público. Cabe destacar el proyecto de ley remitido por el Jefe de Gobierno Mauricio Macri a la legislatura en 2010, que proponía modificaciones e incorporaciones al articulado del CC para limitar un conjunto de actividades y conductas que impedían el pleno disfrute y libre desarrollo de actividades cotidianas en el espacio público, definido como lugar de convivencia de todos por igual, el cual debe ser recuperado y respetado por y para la ciudadanía. Concretamente, se proponía incidir sobre los usos reproductivos de los «exteriores urbanos» al prohibir la actividad de los «trapitos» y «limpiavidrios», así como agravando las penas para las prácticas que realizan mediante la modificación del artículo 79°. Asimismo, mediante la modificación del artículo 52°, incorporaba una nueva figura de alteración a la tranquilidad pública: la intimidación, entendida como la presencia de personas con actitudes que causan un fundado temor y alertan la tranquilidad de la gente en particular y de los barrios en general. En este sentido, el proyecto buscó facultar a la policía para actuar de forma preventiva ante la denuncia de los vecinos acerca de la presencia de sujetos «sospechosos». Se trataba de un retorno velado de las antiguas figuras del «acecho» y del «merodeo» que originalmente el CCU buscó limitar. El clima político y social no permitió que el proyecto avanzara en su tratamiento y finalmente la ley no fue aprobada (Pasin y Zajac, 2013).

[19] Cabe resaltar que mientras el oficialismo buscaba endurecer el CC estableciendo restricciones a los usos reproductivos de los «exteriores urbanos», algunos miembros de la oposición presentaron proyectos de ley para derogar los artículos que califican como contravención a la oferta callejera de sexo así como para regular la actividad de los cuidacoche. Por ejemplo, los presentados por Maffia el 18 de marzo de 2011, Sánchez Andía el 1 de marzo de 2013, Rachid el 1 de diciembre de 2014, Ferreyra el 9 de octubre de 2017 y la Ley N° 4113.

[20] Tal es el caso del proyecto de ley remitido a fines de 2013 por el Jefe de Gobierno a la Legislatura. Establecía la modificación del artículo 79° a los fines de prohibir la actividad de «trapitos» y la incorporación del artículo 79° bis para introducir la figura de «limpiavidrios» y prohibir la actividad, previendo sanciones no solamente para el ofrecimiento de ambos servicios sino también para su ejecución.

[21] Actualmente la ley como tal no se encuentra vigente, pero está incorporada al Digesto Jurídico actualizado en 2020 mediante la Ley N° 6347.

[22] Pasin y Zajac (2013) señalan que durante el período 2007-2011, estando vigente el Código Contravencional de 2004, fueron preponderantes las faltas y contravenciones relativas al espacio público. Al analizar indicadores como nacionalidad, género y reincidencia de los contraventores se desprende que hubo una focalización del accionar policial sobre ciertos grupos socialmente vulnerables, tales como personas que ofrecen sexo y migrantes. Debido al recorte temporal empleado por los autores, no se observan los efectos de las modificaciones realizadas al Código Contravencional a partir de 2011 por lo que sería deseable completar el análisis iniciado por dichos autores. Para fines de 2019 es esperable encontrar la mantención e incluso profundización de la tendencia anunciada por estos autores en sus conclusiones.

[23] Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2009). La humanización del espacio público. Subsecretaría de Proyectos de Urbanismo, Arquitectura e Infraestructura, p. 94. <http://cdn2.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/publicaciones/la-humanizacion-del-espacio-publico-2009.pdf>

[24] Como señala Pérez Esquivel (2015), la gestión del PRO en la CABA se ha caracterizado por el cuasi monopolio del gobierno de la seguridad en manos del Poder Ejecutivo, a pesar de que las leyes que rigen en dicho territorio establecen que es una competencia compartida con el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Esto además constituye una peculiaridad del giro punitivo local, en tanto el «control urbano» ha permanecido mayoritariamente en manos del gobierno local mientras que para las metrópolis anglosajonas se señala la tendencia hacia la desmonopolización del control social por parte del estado (De Giorgi, 2005; Garland, 2005).

[25] Durante la gestión de Aníbal Ibarra se ensayó una solución entre los intereses nacionales y locales mediante la creación de un prototipo de fuerza de seguridad de la ciudad. Se trató de la Guardia Urbana (GU), un cuerpo civil de agentes que no portaban armas y al que se le atribuyeron funciones de seguridad pero eminentemente preventivas y pensadas como complemento de las fuerzas de seguridad dependientes del Gobierno Nacional. Su puesta en marcha implicó la implantación de un esquema dual en el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la CABA, que conllevó un desglose de funciones: la GU tomó a su cargo el control del tránsito y la regulación de la convivencia en los «exteriores urbanos», mientras que la PFA se concentró en la prevención, disuasión y represión del delito urbano (Ríos, 2009)

[26] En el caso de los delitos, se refiere únicamente a aquellos transferidos por la Nación a la órbita local, entre los que se incluían tenencia y portación de armas de uso civil, lesiones en riña, abandono de personas, exhibiciones obscenas, matrimonios ilegales, amenazas, violación de domicilio, usurpación, daños, ejercicio ilegal de la medicina, incumplimiento de deberes de asistencia familiar, omisión de Auxilio, protección de malos tratos contra animales y actos discriminatorios (Zajac, 2015).

[27] Desde la puesta en funciones de la Policía Metropolitana —con jurisdicción sobre faltas y contravenciones, además de los delitos transferidos por la Nación—, la Policía Federal atravesó un proceso de readecuación en sus competencias y prioridades que no estuvo falto de tensiones. Puntualmente, a partir de la toma del Parque Indoamericano en 2010 la PFA se fue replegando progresivamente a la materia delictiva y relegando la cuestión contravencional a la PM, no poseyendo ésta el despliegue territorial necesario para compensar el retiro de dichas funciones por parte de la primera (Pasín y Zajac, 2013).

[28] Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). Evaluación del impacto de la nueva Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-del-impacto-de-la-nueva-Polic%C3%ADa-Metropolitana-de-la-Ciudad-Aut%C3%B3noma-de-Buenos-Aires.pdf>

[29] Durante la existencia de la Policía Metropolitana, el gobierno local buscó fortalecer las facultades de los efectivos para controlar y evitar la ocurrencia de «usos indebidos del espacio público». En tal sentido, cabe mencionar el proyecto remitido por el Jefe de Gobierno a la Legislatura en marzo 2010 con la finalidad de modificar la Ley de Seguridad Pública en pos de introducir como conducta permitida a las fuerzas policiales el uso de armas de incapacitación motora mediante electrochoques, comúnmente conocidas como *taser*. El proyecto fue muy cuestionado por diversos organismos que consideraban dichas herramientas como nocivas y su uso asimilable a procedimientos de tortura. La situación política y el debate propiciado en la sociedad civil no brindaron el clima adecuado para permitir el avance del proyecto y finalmente no fue aprobado (Pasín y Zajac, 2013).

[30] El traspaso involucró organismos, funciones, competencias, servicios, bienes materiales e inmateriales, contratos en ejecución y personal. Con respecto a esto último, se transfirieron total o parcialmente la Superintendencia de Seguridad Metropolitana, la Superintendencia de Bomberos, la Superintendencia de Investigaciones Federales, la Superintendencia de Policía Científica, la Superintendencia Federal de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y la Superintendencia de Aviación Federal (Resolución N° 298 de 2016).

[31] Fuente: Tomino, P. (22 de septiembre de 2016). La Ciudad presenta su nueva policía con 25.000 efectivos. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/la-ciudad-presenta-su-nueva-policia-con-25000-efectivos-nid1940157/>

[32] Amerita mencionar que durante la gestión de Ibarra-Telerman se pusieron en marcha organismos que pueden considerarse antecedentes de la UCEP. En primer lugar, la unidad de *Recuperación del Espacio Público* (RECEP) constituida mediante el Decreto N° 1136 de 2005 con el objetivo de .recuperar los espacios públicos de la CABA (...) [que] puedan encontrarse ocupadas en forma indebida.. Luego, Telerman a cargo del Poder Ejecutivo local elaboró el decreto N° 350 de 2006 que consolidó la Estructura Orgánico Funcional del Gobierno de la Ciudad. Esta norma incluyó la *Unidad Operativa de Recuperación y Control del Espacio Público*, con el

objetivo de .controlar y ejecutar el retiro de infraestructura instalada en el espacio público que no respete la normativa», «ejecutar el cerramiento hacia la vía pública de predios públicos y privados usurpados», «planificar, organizar y ejecutar las acciones necesarias que permitan un abordaje integral en los espacios públicos donde existan grandes asentamientos, priorizando la atención debida a las personas que los habitan y recuperando los predios para ser afectados a los programas de gobierno en ellos previstos. (Martell y Gonzalez Redondo, 2013).

[33]La normativa de creación del organismo se valió de términos vagos para describir las funciones del organismo en pos de habilitar métodos de actuación contra personas que no han sido encontradas responsables de una contravención o delito por un órgano judicial. Esto da cuenta de un espíritu inquisitivo que contradice las garantías establecidas por la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y los instrumentos internacionales relativos a derechos humanos. Fuente: Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la CABA y Defensoría General de la CABA (2009). La UCEP: un organismo estatal con prácticas ilegales. Informe de denuncia sobre el accionar de la Unidad de Control de Espacio Público en la Ciudad de Buenos Aires. <https://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeUCEP.pdf>

[34]Entre los operativos de mayor trascendencia realizados por la UCEP, reconocidos por el propio organismo como .grandes hitos., se incluyen el desalojo del Club Sportivo Español, donde vivían 20 familias; el desalojo del edificio de Paseo Colón 1588, donde vivían 80 familias; el desalojo de cartoneros de las Barrancas de Belgrano, donde vivían 40 familias; el levantamiento de puestos de venta de comida en Costanera Sur; el desalojo de personas que vivían en el bajo autopista de San Juan y 9 de Julio; y el desalojo de la Huerta Orgázmika de Caballito. Fuente: Polini, J. (julio de 2009). Unidad de Control del Espacio Público. <https://www.anred.org/wp-content/uploads/2009/12/Informe-UCEP-Final.doc>

[35]Estas denuncias constan en las actuaciones N° 5946/08, 5955/08, 6179/08, 7187/08, 7267/09, 7669/08, 1653/09, 1744/09, 2123/09, 2305/09, 3739/09, 3867/09, 4930/09 y 5076/09 de la Defensoría del Pueblo de la CABA.

[36]Tales cuestiones constan en la Resolución N° 434/09 y en los Proyectos de Declaración de Parada (26 de marzo de 2009 y 29 de octubre de 2009), y Olmedo (28 de octubre de 2009).

[37]Fuente: Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la CABA y Defensoría General de la CABA (2009). La UCEP: un organismo estatal con prácticas ilegales. Informe de denuncia sobre el accionar de la Unidad de Control de Espacio Público en la Ciudad de Buenos Aires. <https://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeUCEP.pdf>

[38]El Programa Buenos Aires Presente (BAP) es un dispositivo de asistencia a las personas que se encuentran en situación de calle, llevado adelante por el GCBA desde 1999. Durante la gestión del PRO, el programa consistió en brindar atención y asistencia a dicho grupo poblacional a partir de un equipo conformado por trabajadores sociales, psicólogos y operadores sociales que trabajan de forma articulada con asociaciones tales como la Fundación Sí, la Cruz Roja, la Red Solidaria, Cáritas y el Ejército de Salvación.

[39]Se incluye la denuncia realizada por la legisladora porteña Liliana Parada que quedó radicada en la Fiscalía de Instrucción N° 26 caratulada como «Macri, Mauricio y otros sobre amenazas con armas o anónimas» por considerar que el accionar de la UCEP se encuadra dentro de lo tipificado por los artículos 149 bis, 149 ter y 248 del Código Penal. También cabe referir a la Resolución N° 5187 de 2008 elaborada por la Defensoría del Pueblo de la CABA que recomendaba al Ministro de Ambiente y Espacio Público, Juan Pablo Piccardo, que «arbitre las medidas necesarias para desactivar las prácticas» de la UCEP que habían sido denunciadas.

[40]El Cuerpo de Inspectores del Espacio Público fue creado mediante el decreto N° 111 de 2008 dentro de la órbita de la Dirección General de Ordenamiento del Espacio Público dependiente de la Subsecretaría de Espacio Público del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. De acuerdo con esta norma, entre sus responsabilidades primarias se encuentran «ejecutar relevamientos y controlar el mantenimiento del espacio público; relevar, verificar y labrar actas en lo referente a la ocupación indebida del espacio público; ejercer el control y el poder de policía en relación a las

cuestiones vinculadas al espacio público y en virtud de las normas aplicables, pudiendo aplicar las sanciones correspondientes en caso de verificarse el apartamiento de la normativa vigente».

[41] Desde la puesta en funcionamiento de la Policía Metropolitana «se han producido diferentes formas de violencia en el espacio público que han tenido como blanco a artesanos y manteros». Fuente: CELS (2013) Informe sobre la actuación de la Policía Metropolitana en situaciones de protesta y/o conflicto social. <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe%20Metropolitana%202013%20v9.pdf>

[42] Sobre las complejas formas de relacionamiento entre las agencias de control estatal y los vendedores callejeros, ver Belcic (2020).

[43] Como señala la web oficial del gobierno local, los FOSEP se desarrollan mediante «talleres —presenciales o virtuales—, mesas de trabajo y encuentros de seguimiento, reformulación y avances» y para consultar sobre estas actividades «los vecinos de la Ciudad pueden comunicarse a fosep@buenosaires.gob.ar o vía Whatsapp 1157976687». Fuente: GCBA. (s/f a). Foros de Seguridad Pública (FOSEP). <https://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/foros-de-seguridad-publica-fosep>

[44] Fuente: GCBA. (s/f b). Línea gratuita 147. <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/linea-gratuita-147-0>

[45] Fuente: GCBA. (s/f c). BA 147. <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/innovacion/aplicacionesmoviles/ba-147>

[46] Por ejemplo, para la categoría seguridad, se menciona como posible propuesta la instalación de cámaras de seguridad o la profundización de iniciativas preexistentes como talleres y capacitaciones en comisarías. Fuente: BA Elige. (s/f a). Tips para crear mejores propuestas. <https://baelige.buenosaires.gob.ar/tips>

[47] Fuente: BA Elige. (s/f b). ¿Qué es BA Elige? https://baelige.buenosaires.gob.ar/ba_elige

[48] Una vez finalizada la etapa de votación, se selecciona un proyecto ganador por comuna y el GCBA asume la decisión como vinculante, de manera tal que son incluidos en el presupuesto de la comuna en cuestión. En el período 2017-2019 las categorías «movilidad y tránsito» y «seguridad» fueron las que más propuestas recibieron. Además, entre los proyectos ganadores se reiteran propuestas que involucran más orden y limpieza en la vía pública, la instalación de cámaras de seguridad y mayor presencia policial (BA Elige, (s/f c).

[49] Fuente: Musse, V. (8 de enero de 2016). Mudarán a miles de manteros de Once y de Flores a predios cerrados. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/mudaran-a-miles-de-manteros-de-once-y-de-flores-a-predios-cerrados-nid1860330/>

[50] Fuentes: Musse, V. (12 de abril de 2016). Mudan manteros de Flores a un galpón ubicado en el barrio de Once. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/mudan-manteros-de-flores-a-un-galpon-ubicado-en-el-barrio-de-once-nid1888436/> y D #alessio, M. E. (13 de abril de 2016). Enfrentamientos con manteros violentos en Flores. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/enfrentamientos-con-manteros-violentos-en-flores-nid1888732/>

[51] Fuente: Giambartolomei, M. (21 de enero de 2017). Comenzaron los talleres para los manteros de Once. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/comenzaron-los-talleres-para-los-manteros-de-once-nid1977867/>

[52] Fuente: Giambartolomei, M. (19 de enero de 2017) De mantero a emprendedor: cómo es el curso que se les dictará a los vendedores de Once. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/de-mantero-a-emprendedor-como-es-el-curso-que-se-les-dictara-a-los-vendedores-de-once-nid1976928>

[53] Este proceso estuvo orientado originalmente a los *manteros* de Once y Flores, pero en 2018 se produjo un proceso similar con los de Liniers. En este caso, el subsidio y capacitación corrió por cuenta de la Federación de la Industria y Comercio de la ciudad de Buenos Aires (FECOBA). Fuente: *La Nación* (16 de enero de 2018). Tras el desalojo, los manteros de Liniers aceptaron la

capacitación propuesta por la Ciudad. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/tras-el-desalojo-los-manteros-de-liniers-aceptaron-la-capacitacion-propuesta-por-la-ciudad-nid2101225/>

[54] Para fines del período estudiado, se tiene registro de dos paseos comerciales ubicados en el barrio de Balvanera: el Paseo Comercial Balvanera *Feria de la Estación* y el Paseo Comercial Miserere *Feria de Once*.

[55] Cabe mencionar que este proceso no implicó una solución definitiva a la cuestión de los *manteros*, ya que algunos de ellos terminaron abandonando los paseos comerciales y volviendo a las calles al no poder lograr allí ventas suficientes por la falta de publicidad y la escasa circulación de personas. Fuente: Musse, V. (28 de junio de 2016). Reclamo de los vendedores trasladados a Once. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/reclamo-de-los-vendedores-trasladados-a-once-nid1913152/>

[56] Muchos de los «manteros» quedaron fuera de las negociaciones con el gobierno local porque no acordaban con los términos de la relocalización o porque no cumplían con los requisitos exigidos. Tal descontento fue expresado en numerosas protestas que tuvieron lugar en puntos comerciales de Once, Flores y Liniers, que fueron reprimidas y desalojadas mediante el accionar policial. Fuentes: *La Nación*. (10 de enero de 2017). Incidentes, corridas y pedradas en Once: la policía se enfrentó con los manteros y hay tres detenidos. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/manteros-desalojo-once-avenida-pueyrredon-nid1974528/>, *La Nación*. (30 de enero de 2018). Protesta de manteros en Liniers. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/protesta-de-manteros-en-liniers-nid2104847/>

[57] Este geógrafo urbano propone la noción de «ciudades mestizas» para describir las peculiaridades de las metrópolis latinoamericanas.