



## **Teoría de las Ventanas Rotas y “Tolerancia Cero”: Análisis del caso Nueva York**

---

Hecho Por: Franco Galante

Carrera: Abogacía

Año: 2024

Matricula: 17-5881

Tutor/a: Prof. Patricia Colombo

Franco Galante

## **Tolerancia Cero:**

### **Análisis Jurídico del caso Nueva York**

#### **I. INTRODUCCION**

El Crimen es algo con lo que gran parte de la sociedad se enfrenta a diario, lugares donde no se debe circular, horarios que evitar y precauciones que se tienen que tomar permanentemente, la criminalidad parece un problema que a primera vista para el común de las personas podría ser solucionado aumentando la cantidad de efectivos policiales o intensificando la legislación ya existente. Lo cierto es que el problema del crimen va más allá de eso, lo ya mencionado es parte de una solución más grande.

Diversas teorías han tratado de explicar el fenómeno del crimen y estas para ser aplicadas por supuesto, deben operar dentro los marcos legislativos y garantías constitucionales establecidas. Pero una de ellas y que es objeto de este trabajo es la llamada “Teoría de las ventanas rotas” formulada por James Q. Wilson y George L. Kelling en el año 1982, esta resulta particularmente interesante de analizar ya que explica el crimen desde su raíz más profunda, y planteándolo como un fenómeno progresivo desde el elemento del “desorden urbano”, Entre el crimen y el desorden se fomenta un bucle de retroalimentación en el cual uno potencia al otro y así es como surgen las espirales de crimen sin control en las ciudades.

Con este planteamiento, pueden formarse nuevas y más eficaces metodologías para combatir el crimen, tanto a nivel policial, administrativo, como a nivel legislativo, Extendiendo las leyes ya existentes o promulgando nuevas en base a prevenir el desorden que lo que origina las crisis del crimen. Aunque fuertemente criticada esta teoría ha demostrado ser efectiva a la hora de reducir los índices de criminalidad en donde se aplicó.

Las críticas se basan principalmente en que la misma adopta un elemento “racista” o discriminatorio en su aplicación, además de alegar que la misma no funciona y su puesta en práctica simplemente coincidió con una tendencia a la baja del crimen. En primer lugar, acusar a esta teoría de “racista” o discriminadora es simplemente una postura infundada y meramente enfocada en un punto de vista político y no empírico, y esto es demostrable. Si se analiza muy resumidamente la secuencia de las ventanas rotas, los ciudadanos comienzan a temer al crimen y a los criminales cuando estos son testigos o enfrentan situaciones de criminalidad a diario, que necesariamente comienzan con pequeñas infracciones como la prostitución o la holgazanería, evidentemente las familias estables comienzan a abandonar el vecindario dejándolo a merced de los criminales, generando una espiral de crimen y una zona peligrosa.

La teoría de las ventanas rotas actúa sobre estas infracciones menores y en los lugares donde la situación está fuera de control queda concentrada para un nivel más alto de actividad policial en forma preventiva y activa para el combate del crimen. El elemento preventivo es aquel que se suele tildar de racista, pero que haya cierta mayoría étnica en un lugar de mayor actividad criminal es meramente anecdótico para este análisis y no se tiene fundamento para relacionarlo con la teoría misma. De hecho, parte del experimento que se hizo en los años sesenta (que posteriormente se abarcara) fue realizado en Palo Alto California, un lugar sumamente ostentoso y de clase alta.

El otro punto es fácilmente desmontable, ya que muchos críticos aluden que la teoría no funciona y que solo una serie de coincidencias fue lo que generó el mito de que la misma es efectiva. Basta con ver las ciudades más emblemáticas donde se aplicó y par de datos estadísticos de las mismas, Ciudades como los Ángeles, Chicago y el caso foco de este trabajo Nueva York todas las anteriores han logrado reducir sus índices de criminalidad luego de la aplicación de este tipo de enfoque, siendo hoy ciudades irreconocibles con su contraparte de finales del siglo pasado.

El caso de Nueva York es quizá el más interesante, ya que se trataba de una urbe profundamente envuelta en una epidemia del crimen en todo su extremo, ya que en la década de 1980 y principios de los 1990 ninguna parte de la ciudad era considerado seguro, el crimen violento como los homicidios, venta de drogas, robos y asaltos eran totalmente ordinarios en ese entonces. Pero desde la llegada del alcalde Rudolph Giuliani y su comisionado de Policía William Bratton, lograron mediante la aplicación de la teoría de las ventanas rotas, dar vuelta la situación y convertir a la ciudad en el modelo a seguir sobre cómo se debe combatir el crimen y administrar los recursos de las fuerzas de seguridad, todo esto sin quebrantar la ley y las garantías de derecho.

También es importante destacar el significado que se le dio hoy en día a la palabra “tolerancia cero”, término que fue popularizado luego del éxito de las políticas en Nueva York, ya que el mismo lanza un mensaje poderoso, referido a el respeto de la ley, el orden y la civilidad. Pero también se lo ha interpretado de otras maneras. Como señala William Bratton<sup>1</sup> en su libro: *“Principalmente se lo asocia peligrosamente con la comunicación de una expectativa en cuanto al combate del crimen y su eliminación se refiere. Nadie que entienda sobre criminalística podría pensar que delitos como el robo, o la venta de estupefacientes pueden ser completamente erradicados, al contrario, pueden ser combatidos y controlados, haciendo que su costo social se reduzca, pero los mismos son problemas que siempre han estado”*.

---

<sup>1</sup> William Joseph "Bill" Bratton (6 de octubre de 1947, Boston), ha alcanzado la fama al convertirse en uno de los jefes de policía con más éxito en la historia moderna de Estados Unidos. Su trabajo se ha vinculado a reducciones sustanciales de la delincuencia en Nueva York y Los Ángeles.

En segundo término, se asocia la “tolerancia cero” a una política que no es creíble, ya que comunica que tanto a políticos, jueces y la población, una mirada surrealista en cuanto a lo que pueda llegar a hacer la policía para combatir el crimen, ya que estos deben cumplir con limitaciones impuestas por la ley.

Por último, “tolerancia cero” como slogan es utilizado erróneamente hoy en día por políticos, ya que creer que quienes administran pueden simplemente declarar que se aplicara tolerancia cero y con eso restablecer el orden es equivocado. El restablecimiento del orden y la ley requiere liderazgo, planificación, entrenamiento, responsabilidad y continuidad, aplicar políticas de forma indiscriminada y sin pensar tiene un gran potencial de generar problemas.

## **II. OBJETO**

El objeto de la presente investigación se trata de analizar la teoría de las ventanas rotas desde una perspectiva criminológica y social, además de comprender la aplicabilidad de las mismas y el contexto en el cual se deberían aplicar. Posteriormente se presentará un análisis exhaustivo sobre la experiencia de la ciudad de Nueva York al aplicar estas políticas, explicando la historia del crimen en la ciudad para llegar a la aplicación de la tolerancia cero, como se aplicó, en que contexto y los efectos que tuvo en el corto y en el largo plazo. Además de comparar la situación del crimen con la ciudad de Buenos Aires y si podrían ser aplicadas las ya mencionadas políticas en nuestro país.

## **III. HIPOTESIS**

La hipótesis formulada que consiste en el punto de partida de este trabajo, se basa en que las políticas que se han aplicado en Estados Unidos en la década de 1990, tomando como ciudad modelo de esta investigación la Ciudad de Nueva York implementadas por la administración del alcalde Rudolph Giuliani, fundamentadas y respaldadas criminológicamente en la teoría de las ventanas rotas. En este trabajo se hará un análisis criminológico y jurídico de la ya mencionada teoría, pero fundamentalmente este intenta demostrar como a pesar de las críticas sociales que se les han hecho a las políticas adoptadas para combatir el crimen en las décadas de 1980 y 1990”, estas fueron la principal razón de la reducción del crimen en la ciudad de Nueva York, acabando con una crisis del crimen al cual llego a su fin con estas políticas.

## **IV. METODOLOGIA**

Este análisis se centrará en el empleo de enfoques analíticos e históricos, Se hará un análisis criminalístico e histórico sobre la teoría de las ventanas rotas y la llamada tolerancia cero, pieza central de este trabajo.

Primero Se analizará la ya mencionada teoría, para luego hacer un análisis profundo de las políticas adoptadas para combatir en el crimen en Estados Unidos a finales del siglo XX, Posteriormente se hará un enfoque particular en el caso de la ciudad de Nueva York abarcando la evolución del crimen y la aplicación de la teoría de las ventanas rotas y las políticas de tolerancia cero.

## **V. MARCO TEORICO (DESARROLLO)**

### **CAPITULO 1: TEORIA DE LAS VENTANAS ROTAS**

Fundamental para entender el análisis criminalístico de este trabajo es la llamada Teoría de las ventanas rotas, el concepto de esta idea y a grandes rasgos, del impacto en la psicología y el crimen que tiene el deterioro. Fue el Profesor Philip Zimpardo<sup>2</sup>, investigador en la Universidad de Stanford, California, quien en 1969 diseñó un experimento para explorar las dinámicas del comportamiento social y las reacciones comunitarias ante la delincuencia y el abandono. Para llevar a cabo este estudio, Zimpardo abandonó dos automóviles idénticos en diferentes contextos geográficos: uno en el Bronx, un barrio de Nueva York conocido por su elevada tasa de criminalidad, y el otro en Palo Alto, una localidad de California conocida por ser muy ostentosa.

El objeto del experimento era analizar las respuestas de los individuos al abandono de estos vehículos, un fenómeno que refleja actitudes hacia la propiedad y la descomposición social. Los resultados: El auto abandonado en el Bronx fue rápidamente vandalizado, a las pocas horas las llantas, el motor, la radio y los espejos fueron sustraídos, a la semana no quedo nada del auto. Mientras tanto, el auto en Palo Alto estaba intacto.

Sin embargo, el experimento continuó. Tras dejar el automóvil intacto durante un tiempo, Zimbardo decidió intervenir directamente, provocando daños al vehículo, como la ruptura de

---

<sup>2</sup> Philip George Zimbardo (Nueva York, 23 de marzo de 1933) es un psicólogo, investigador del comportamiento, fue presidente de la Asociación Norteamericana de Psicología en 2002 y Profesor de la Universidad Stanford desde 1968.

una de sus ventanas, y luego se retiró para observar las reacciones. A partir de ese momento, con claras señales de abandono, los residentes de Palo Alto adoptaron un comportamiento similar al de los del Bronx: saquearon y destruyeron el coche.

Hasta este punto, los analistas habían asociado las elevadas tasas de criminalidad principalmente con factores de pobreza. Sin embargo, es destacable la opinión del psicólogo Uruguayo Daniel Eskibel sobre este experimento:

*No se trata de pobreza. Evidentemente es algo que tiene que ver con la psicología humana y con las relaciones sociales. Un vidrio roto en un auto abandonado transmite una idea de deterioro, de desinterés, de despreocupación que va rompiendo códigos de convivencia, como de ausencia de ley, de normas, de reglas, como que vale todo. Cada nuevo ataque que sufre el auto reafirma y multiplica esa idea, hasta que la escalada de actos cada vez peores se vuelve incontenible, desembocando en una violencia irracional.”<sup>3</sup>*

La conclusión del experimento fue notable, ya que la simple rotura de una ventana generaba una percepción de abandono y deterioro, lo que desencadenaba una serie de actos vandálicos en una zona que, en teoría, era tranquila y segura. Este fenómeno subrayaba cómo pequeños indicios de descuido podían alterar significativamente el comportamiento colectivo, incluso en contextos donde no se esperaba tal reacción.

Unos años más tarde y habiendo observado el experimento ya mencionado, Los criminólogos James Q. Wilson y George L. Kelling en 1982 formulan la “Teoría de las ventanas rotas”<sup>4</sup>, esta se centra en la relación entre el desorden físico y el comportamiento antisocial en los entornos urbanos.

El concepto clave de esta teoría es que los signos visibles de deterioro, como una ventana rota, pueden generar un clima de desorden que fomenta la criminalidad y la incivilidad. Según esta perspectiva, si una ventana rota en un edificio no es reparada, sugiere que no hay cuidado ni vigilancia, lo que puede llevar a la escalada de actos vandálicos y delictivos en ese espacio. La percepción de abandono y falta de control promueve la sensación de que las normas sociales no se aplican, lo que puede incitar a conductas más graves<sup>5</sup>.

De esta manera, cuando un entorno presenta signos evidentes de abandono y deterioro, el individuo tiende a interpretar dicho espacio como un territorio desprovisto de regulación o control social. Esta percepción activa mecanismos cognitivos que sugieren la ausencia de autoridad o vigilancia, lo que genera la impresión de que las normas no son aplicables en ese

---

<sup>3</sup> Eskibel, D. (2011). La teoría de las ventanas rotas, el delito es mayor en las zonas descuidadas, sucias y maltratadas. Foro de Seguridad, 50-54.

<sup>4</sup> La teoría fue publicada originalmente en un artículo que apareció en la edición de marzo de 1982 de "The Atlantic Monthly".

<sup>5</sup> “Broken Windows. The police and neighborhood safety”, James Q. Wilson & George L. Kelling

contexto. Consecuentemente, se produce una predisposición a comportamientos que, en condiciones normales, serían reprimidos o controlados, ya que el entorno comunica, de forma implícita, la falta de cuidado y responsabilidad institucional o comunitaria.

Uno de los pilares de la teoría es la idea de que el desorden físico es un precursor del desorden social, que a su vez conduce a la delincuencia. Wilson y Kelling argumentaron que el crimen es más probable en áreas donde el desorden está presente, ya que estos signos actúan como una señal para los posibles infractores de que las normas no se respetan. En un barrio con ventanas rotas, basura acumulada, grafitis y otros indicios de descontrol, las personas pueden asumir que no existen consecuencias inmediatas para los comportamientos transgresores, lo que facilita el desarrollo de actividades delictivas.

Los investigadores académicos suelen clasificar el desorden en dos categorías distintas. La primera, conocida como desorden físico, se manifiesta a través de la presencia de edificios vacíos, ventanas rotas, vehículos abandonados y terrenos baldíos saturados de desechos. La segunda categoría, denominada desorden social, se caracteriza por la presencia de mendigos agresivos, vecinos ruidosos y grupos de jóvenes congregándose en las esquinas de las calles. La demarcación entre el crimen y el desorden es a menudo difusa, dado que algunos expertos consideran que actos como la prostitución y el tráfico de drogas constituyen formas de desorden, mientras que otros los clasifican explícitamente como delitos. A pesar de sus diferencias, se sostiene que ambos tipos de desorden contribuyen al aumento del temor entre los ciudadanos.

Una ventaja notable de la teoría de las ventanas rotas, en contraste con muchos de sus predecesores en el ámbito criminológico, radica en su capacidad para facilitar la implementación de iniciativas dentro del ámbito de la política de justicia penal, en lugar de depender exclusivamente de políticas sociales. Las teorías anteriores sobre la desorganización social y las teorías económicas proponían soluciones que, además de ser costosas, requerían un largo periodo para demostrar su eficacia. En este sentido, la teoría de las ventanas rotas es percibida por muchos como un enfoque para generar cambios de manera rápida y con un costo mínimo, al simplemente modificar la estrategia de control del crimen de las fuerzas policiales. Abordar el desorden resulta considerablemente más accesible que enfrentar problemas sociales complejos como la pobreza y la educación deficiente.

Dentro del ámbito de la criminología contemporánea, es de gran importancia y aporte esta teoría ya que una de las controversias más debatidas refiere a la relación que puede tener el crimen con el desorden urbano, el control social propiamente dicho y el crimen. Como se desarrolló previamente, para la teoría de las ventanas rotas, El desorden genera una relación directa con el comportamiento criminal, ya que esto demuestra y señala la indiferencia de la comunidad urbana hacia el crimen. Al contrario, la teoría señala que los trastornos físicos y

sociales generan un efecto casual en el mencionado comportamiento, para los defensores de la teoría del control social informal la relación entre el desorden y el crimen es ínfima debido a la variable de la confusión<sup>6</sup> del control informal del vecindario<sup>7</sup>.

La divergencia teórica es relevante para la teoría criminológica, y por ende las conclusiones sobre la investigación, ya que estas influyen en las políticas públicas y el enfoque hacia el combate del crimen. La teoría de las ventanas rotas de Wilson y Kelling sostiene que el desorden urbano y el crimen están causalmente vinculados, como ya se sostuvo anteriormente. Estos se encuentran en una secuencia mediante la cual el primero se propaga sin control y de ahí resulta en la promoción del crimen, Tanto el desorden físico como por ejemplo autos o edificios abandonados, como el desorden social, vagabundos, mendigos, personas sin hogar, ebrios entre otras. Este desorden tiene un efecto directo e indirecto sobre el crimen: De forma directa este indica a los potenciales criminales que los residentes y las autoridades públicas son indiferentes al crimen, resultando en un empoderamiento de los criminales en tanto que pueden cometer ilícitos con total impunidad, ya que los delincuentes perciben el desorden como la ausencia de guardianes capaces.

El efecto indirecto consiste en que el desorden induce a que los residentes le teman al crimen lo que hace que tomen actitudes antisociales como evitar personas desconocidas y eviten ciertos espacios públicos. Los mismos cada vez más desconectados del vecindario tanto física como socialmente, comienzan a temer exponencialmente al crimen, sintiendo que el deber de combatir el desorden y la delincuencia es deber de otros. Los indicios de desorden crean un miedo al crimen por parte de los residentes porque estos asumen la relación causal entre el desorden y la delincuencia. A medida que el desorden y el crimen aumentan, los que tienen los recursos suficientes comienzan progresivamente a abandonar el vecindario, lo que erosiona el control vecinal y a su vez fomenta la delincuencia.

Es así como mediante estos dos efectos, se produce un bucle de retroalimentación por el cual el crimen se extiende exponencialmente, ya que como se explicó anteriormente: una ventana rota (que indica la indiferencia) es seguida por otra ventana rota y así sucesivamente hasta que la totalidad de las ventanas se rompen. Lo cual genera que se señale la información de que el control social está ausente, a su vez los residentes comienzan a abandonar el lugar lo cual debilita aún más el control y fomenta una vez la delincuencia, desorden e incivildades, lo cual también genera que el control se erosione y es mediante este bucle que se genera una epidemia del crimen que se extiende a través del tiempo y el espacio.

---

<sup>6</sup> La variable de la confusión o tercera variable son aquellas que influyen en la exposición y el resultado, pero no en la relación causal entre ellos

<sup>7</sup> Sampson RJ, Morenoff JD, Earls F. 1999 Beyond social capital: spatial dynamics of collective efficacy for children.



Esta teoría tiene un enfoque psicosocial, ya que postula que la percepción de desorden no solo afecta a quienes cometen delitos, sino también a los residentes y transeúntes del lugar. El desorden puede generar sentimientos de inseguridad, disminución del sentido de comunidad y menor participación cívica, contribuyendo al aislamiento social y la desconfianza entre los vecinos, lo que agrava aún más la situación. A medida que la cohesión social se debilita, los ciudadanos son menos propensos a intervenir ante comportamientos disruptivos, ya que asumen que nadie más lo hará.

El Dr. Edmundo Boderó<sup>8</sup> afirma que : *“La teoría recomienda suprimir toda circunstancia que incite a delinquir y extremar la protección: por ejemplo, aumentar la seguridad de las casas, apartamentos y urbanizaciones y así impedir la “ruptura de las ventanas” y penetración en las moradas; cambiar la arquitectura de las residencias con el propósito de dificultar el acceso a las mismas; instalación de circuitos cerrados de televisión; cierre de calles; vigilancia de los moradores para impedir los delitos de oportunidad como los hurtos<sup>9</sup>.”*

Volviendo a la gran manzana, esta teoría fue aplicada por primera vez de forma explícita en el subterráneo de la ciudad de Nueva York, Resulta que este medio de transporte, tan importante en la ciudad, era uno de los principales focos de problemas en los años 1970 y 1980 en cuanto al crimen se refería, era bastante común observar las formaciones en pésimo estado, las estaciones en estados deplorables, asaltos, evasión del pago de pasaje, pésimo ambiente, entre otras cuestiones, El “Subway” tenía un grave problema de inseguridad.

En 1984, David Gunn, presidente de la Autoridad de Tránsito de la Ciudad de Nueva York (NYCTA), inició un programa de cinco años para erradicar el grafiti de los trenes. Posteriormente, en 1989, Robert Kiley, presidente de la Junta de la Autoridad Metropolitana de Transporte, solicitó a la policía de tránsito (que en ese momento formaba parte de la NYCTA) que se centrara en las infracciones menores. Un año después, contrató a William Bratton (Persona de gran importancia para este análisis) como jefe de policía, quien rápidamente enfocó sus esfuerzos en combatir el desorden, especialmente la evasión del pago del pasaje. A principios de la década de 1990, la NYCTA implementó métodos policiales similares en la Estación Penn y la Terminal Grand Central.

## **CAPITULO 2: LA TOLERANCIA CERO**

La idea moderna de la tolerancia cero hacia el delito, surge en Estados Unidos en las décadas de 1970 y 1980, surge como respuesta a un contexto de creciente criminalidad, demandas de

---

<sup>8</sup> Magister Edmundo Boderó Cali (28 de enero de 1938) Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales de Justicia del Ecuador

<sup>9</sup> Revista Pensamiento Penal: TEMA: “TEORIA DE LAS VENTANAS ROTAS  
<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2019/09/doctrina48013.pdf>

seguridad pública y una transformación en las estrategias de control social que comenzó a tomar forma en las décadas de 1980 y 1990. El origen de esta política está relacionado con factores sociales, políticos y teóricos que se unieron para dar forma a un enfoque más estricto y punitivo hacia el crimen y el desorden público.

El trabajo de el Politólogo Estadounidense Charles Murray, es particularmente interesante ya que sus postulados fueron tomados por el gobierno norteamericano para la implantación de estas políticas. El argumentaba que los programas de bienestar social habían fracasado y contribuían a la dependencia y el aumento de problemas sociales, como la criminalidad. Aunque su enfoque estaba más centrado en las políticas sociales que en las penales, sus ideas sobre el fracaso de los programas de bienestar resonaron en el clima político que impulsaba las políticas de orden y control social más estrictas.

Es importante también entender que el aumento exponencial de la crimen no era solo un problema de la ciudad de Nueva York, en 1980 eran muchas las ciudades Norteamericanas, sobre todo las más importantes, las que registraban incrementos en su tasa de criminalidad, ciudades como Chicago, Los Ángeles, Filadelfia, Baltimore, Detroit, Cleveland entre otras, cada año registraban más cantidad de delitos, lo que llevaba a una verdadera epidemia del crimen en Estados Unidos y La gran manzana era su principal exponente.

La política americana en los años 80' giro considerablemente hacia la derecha de la mano del republicano y gobernador de California, Ronald Reagan, quien en 1981 fue electo presidente del país, en medio de la ola del crimen. La administración del presidente Reagan (1981-1989) marcó un cambio importante en la política estadounidense hacia enfoques más punitivos en la justicia penal. Reagan promovió políticas de "mano dura" contra el crimen, combinadas con una reducción del estado de bienestar y una retórica que culpaba a los individuos de su situación social, en lugar de centrarse en factores estructurales como la pobreza o la desigualdad.

Durante esta época, se comenzó a abandonar la idea de la rehabilitación de los delincuentes y se priorizó el castigo y la encarcelación como disuasión del crimen. Políticas como las sentencias mínimas obligatorias y la guerra contra las drogas (que incluía la penalización severa por posesión y venta de drogas) sentaron las bases para el enfoque de tolerancia cero.

El enfoque en la responsabilidad individual por el comportamiento desviado fue una pieza central de las políticas conservadoras, lo que alineó perfectamente con el concepto de tolerancia cero: cualquier violación, por pequeña que fuera, debía ser castigada para proteger el tejido social. Este clima político, con un fuerte enfoque en la ley y el orden, facilitó la aceptación pública y política de enfoques más severos para combatir el crimen, incluyendo la tolerancia cero.

### **CAPITULO 3: LEY DE CONTROL DE DELITOS VIOLENTOS Y APLICACIÓN DE LA LEY (1994)**

En el año 1994 es firmada por el presidente Bill Clinton lo que es hasta el día de hoy la legislación federal sobre el crimen más extensa en la historia de Estados Unidos, se trata de la Ley de control de delitos violentos y aplicación de la ley ("Violent Crime Control and Law Enforcement Act") fue promulgada en los Estados Unidos en 1994 como respuesta al aumento de la criminalidad durante las décadas de 1980 y 1990. Esta ley es una de las piezas legislativas de justicia penal más grandes en la historia del país y aborda varios aspectos de la seguridad pública, con el objetivo de reducir el crimen violento a través de una combinación de sanciones más severas, fortalecimiento de la fuerza policial y programas de prevención. De suma importancia, La ley introdujo la llamada política de los "tres strikes" que establece una cadena perpetua obligatoria para quienes sean condenados por un tercer delito violento. Este endurecimiento de penas refleja el enfoque punitivo de la época, orientado a castigar severamente a los reincidentes y disuadir la delincuencia mediante sanciones extremas. Mostrando un claro énfasis de la ley en las teorías de la prevención general negativa.

El "tres strikes" se aplica principalmente a individuos con antecedentes de crímenes violentos o graves, imponiendo una tercera sentencia de cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional en muchos casos. Esta política no solo afectó a los infractores más peligrosos, sino que también tuvo consecuencias para quienes cometían delitos de menor gravedad, dependiendo de las leyes específicas de cada estado, dado que el Acta incentivaba a los estados a adoptar políticas similares a través de la asignación de fondos federales.

A nivel general, la ley endureció las penas para una amplia gama de delitos, especialmente aquellos relacionados con la violencia y el narcotráfico, y promovió la expansión del sistema penitenciario en los Estados Unidos. La inversión en nuevas cárceles fue incentivada mediante la provisión de fondos federales, destinados a los estados que implementaran estas reformas punitivas. El efecto acumulativo de estas políticas contribuyó a un aumento notable en la población carcelaria, profundizando la masificación de las prisiones.

El homicidio fue categorizado como uno de los delitos más graves bajo esta ley, con penas de cadena perpetua o incluso la pena de muerte en ciertos estados. Los acusados reincidentes por delitos graves relacionados, como asesinatos en segundo grado o conspiración para cometer homicidio, también quedaron sujetos a sanciones mucho más severas bajo el esquema de "tres strikes".

La ley endureció las penas para la agresión agravada, que incluye ataques con armas peligrosas o aquellos que resultan en lesiones físicas graves. Los condenados por agresión agravada, especialmente si ya contaban con antecedentes por delitos violentos, podrían

enfrentar sentencias mucho más largas, en algunos casos cadena perpetua en su tercer “strike”.

El secuestro fue otro delito prioritario en la Ley de Control de Delitos Violentos, con penas reforzadas para quienes secuestraran a menores o a víctimas para obtener rescate o por motivos de explotación. La reincidencia en este tipo de delitos garantizaba una sentencia de cadena perpetua en varios estados, y la ley brindaba fondos federales para mejorar la persecución de estos crímenes a nivel estatal.

La ley, a través de la Ley de Violencia contra la Mujer (VAWA), estableció sanciones adicionales para agresiones sexuales y delitos de violencia doméstica. Si bien las primeras ofensas no necesariamente llevaban a la aplicación de “tres strikes”, los reincidentes enfrentaban penas significativamente más largas y, en algunos estados, cadena perpetua.

La ley incluyó un apartado específico para quienes cometieran delitos violentos utilizando armas de fuego. Además de incrementar las penas para los delitos de posesión ilegal de armas en situaciones de reincidencia, se estipuló un aumento de penas para aquellos que usaran armas de asalto en la comisión de delitos, con sentencias que podían incluir cadena perpetua para reincidentes. Adicionalmente prohibió 19 tipos de armas de asalto semiautomáticas.

En el contexto de la lucha contra las drogas al que ya se le hizo extensa mención, La ley aumentó considerablemente las penas para el tráfico de drogas, especialmente cuando involucraba grandes cantidades de narcóticos o a menores de edad. Bajo el esquema de “tres strikes”, quienes fueran reincidentes en delitos de tráfico de drogas a gran escala podían enfrentar cadena perpetua, una política que pretendía reducir la violencia asociada al tráfico de sustancias.

Los robos a mano armada o aquellos cometidos con violencia fueron catalogados como delitos graves bajo la ley. Los individuos con dos o más condenas previas por delitos graves enfrentaban una tercera sentencia de cadena perpetua bajo el esquema de “tres strikes” en casos de robo agravado.

Resulta muy interesante el caso del estado de California, donde ciudades muy importantes como Los Ángeles experimentaban su pico histórico del crimen violento previo a la salida de la ley, California fue uno de los estados más conocidos por aplicar la política de “tres strikes” con extremo rigor, adoptando una de las versiones más estrictas de esta ley en 1994. Un tercer delito –sin importar su naturaleza, siempre que fuera considerado un “felony”– podía resultar en cadena perpetua. Esto incluyó crímenes no violentos, como el robo menor o el uso de cheques falsos, siempre que el acusado tuviera dos condenas previas por delitos graves o violentos. La versión de California de la ley generó controversia y fue objeto de reformas posteriores,

especialmente en 2012, cuando la Proposición 36 modificó la ley para limitar la aplicación de la cadena perpetua a delitos graves en el tercer “strike”.

Otro caso interesante es del estado de Georgia donde al igual que California experimentaba un pico del crimen violento sin precedentes y que afectaba grandes áreas metropolitanas como la de la ciudad de Atlanta. El estado adoptó una ley de “tres strikes” que es más estricta que la de muchos otros estados, permitiendo la cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional para reincidentes en delitos violentos como el asesinato, violación y otros crímenes graves. En Georgia, los reincidentes por delitos violentos están sujetos a penas más largas y restricciones sobre la posibilidad de reducción de sentencias o libertad anticipada, haciendo que la ley sea una de las más duras en su aplicación.

La ley en sus 356 páginas también incluyó otros aspectos importantes que ayudaron a la reducción del crimen como la incorporación de 100,000 nuevos oficiales de policía y asignando \$9.7 mil millones para el sistema penitenciario, así como \$6.1 mil millones para programas de prevención. La ley destinó \$8.7 mil millones a lo largo de seis años para que los estados construyeran más prisiones. Aproximadamente la mitad de estos fondos estuvo disponible para los estados que implementaron leyes de “verdad en la sentencia” (“truth-in-sentencing” o TIS, se refiere a un enfoque en la política de justicia penal que busca garantizar que las sentencias impuestas a los delincuentes sean más cercanas a las penas que efectivamente cumplirán.), las cuales restringieron las libertades condicionales y exigieron que las personas condenadas por crímenes violentos cumplieran al menos el 85% de sus sentencias.

Para comprender la envergadura y el costo de la Ley de Control de Delitos Violentos, resulta esencial examinar el contexto social y político en el que fue promulgada. La legislación fue elaborada y debatida bajo una sensación de urgencia pronunciada, en un periodo de creciente preocupación nacional sobre la incidencia de delitos violentos. A inicios de la década de 1990, más de la mitad de los estadounidenses identificaba el crimen como el problema más acuciante del país. Esta preocupación no carecía de fundamento: las tasas de criminalidad violenta alcanzaron un máximo de 758 crímenes violentos por cada 100,000 habitantes en los primeros años de dicha década, un nivel 27% superior al pico de 1980 y 371% más alto que el registrado en 1960. La violencia y el temor vinculados a la epidemia de crack en los años 80 y principios de los 90 permanecían profundamente arraigados en la conciencia pública, y destacados criminólogos alertaban sobre una inminente ‘crisis de violencia’ derivada de la aparición de jóvenes ‘superdepredadores’, en caso de no tomarse medidas preventivas de forma inmediata.

El analista de políticas de justicia penal Mark Kleiman caracterizó de la siguiente manera el estado de ánimo público en aquel entonces:

*“No se sabía en ese momento que habíamos alcanzado el pico de la violencia. Lo único que sabíamos era que el número de homicidios se había más que duplicado, que el total de delitos*

*violentos había aumentado seis veces en los últimos treinta años, que no se vislumbraba ninguna reversión de la tendencia y que la carrera armamentista a nivel callejero, financiada por el comercio de crack, había ampliado el rango de edad de los asesinos y sus víctimas hasta incluir a adolescentes. Si no estabas seriamente preocupado por la criminalidad en 1994, simplemente no estabas prestando atención.”<sup>10</sup>*

De manera general, el impacto inmediato y directo de las disposiciones sobre sentencias y correcciones establecidas en la Ley de Control de Delitos Violentos de 1994 se limitó a los casos gestionados en el sistema federal de justicia. Aunque la ley incluyó subvenciones para motivar a los estados a adoptar requisitos de “verdad en la sentencia”, la mayoría de los estados ya habían implementado estas medidas antes de la aprobación de la legislación. Sin embargo, la influencia de la ley y los flujos de financiamiento que generó se extendieron más allá de su aplicación inmediata. En primer lugar, consolidó la percepción del papel del gobierno federal en el ámbito de la justicia penal como un facilitador, actuando como un centro de coordinación de información sobre iniciativas a nivel estatal y local, y como un socio estratégico de las autoridades y grupos de interés, así como una fuente significativa de recursos para la investigación en este campo. La implementación de la ley por parte del Departamento de Justicia también contribuyó a promover la idea de que el sistema de justicia penal no es simplemente un mecanismo administrativo para la detención y el castigo de los delincuentes, sino que, a través de programas basados en evidencia, puede abordar efectivamente las causas que subyacen al comportamiento delictivo. Aunque hoy en día esta visión es ampliamente aceptada, hace aproximadamente veinticinco años, era menos común que se caracterizara el papel del sistema de justicia de esta manera.

Parece completamente acertado entablar una relación directa entre la estrepitosa baja del crimen en Los Estados Unidos y la ley de 1994, prueba de ello solo basta observar un gráfico de las tasas de criminalidad desde ese año y observar la baja considerable. No logro esta reducción por la política de los “tres strikes” o las condenas más severas, sino que un complejo de acciones como el financiamiento adicional a las fuerzas de seguridad, el enfoque más retributivo del crimen, la disuasión que generaban las condenas y la idea de que el combate contra el crimen estaba primero en el orden de prioridades.

---

<sup>10</sup> Kleiman Mark, <https://washingtonmonthly.com/2016/02/17/the-current-crime-debate-isnt-doing-hillary-justice/>

## CAPITULO 4: HISTORIA DE LA CIUDAD DE NUEVA YORK

La historia de Nueva York es un relato de crecimiento vertiginoso, diversidad cultural y constante transformación. Sus orígenes se remontan al siglo XVII, cuando los neerlandeses fundaron la ciudad como "Nueva Ámsterdam" en 1624, en la punta sur de la isla de Manhattan, con el objetivo de establecer un puerto comercial estratégico. En 1664, los ingleses tomaron el control de la colonia y la rebautizaron como "Nueva York" en honor al Duque de York.

Durante el siglo XVIII, Nueva York creció como un importante centro portuario y comercial, jugando un rol clave en la Revolución Americana. En 1776, los patriotas americanos declararon la independencia de Gran Bretaña, y aunque la ciudad estuvo ocupada por las tropas británicas durante gran parte de la guerra, finalmente se convirtió en un símbolo del triunfo revolucionario. Tras la guerra, Nueva York fue brevemente la capital de los Estados Unidos entre 1785 y 1790. El siglo XIX fue testigo de una transformación monumental en Nueva York.

La apertura del Canal Erie en 1825 conectó la ciudad con los Grandes Lagos, permitiendo que el comercio se expandiera enormemente y consolidando a Nueva York como el principal puerto de entrada de mercancías en los Estados Unidos. Además, la llegada masiva de inmigrantes, en particular de Europa, provocó un auge poblacional sin precedentes. Para 1850, la población de la ciudad había superado los 500,000 habitantes, y en 1900 ya se contaban más de 3 millones. La Estatua de la Libertad, inaugurada en 1886, se convirtió en un símbolo de esperanza para los millones de inmigrantes que llegaron en busca de una vida mejor. La ciudad se diversificó culturalmente, con comunidades italianas, irlandesas, judías y alemanas, entre otras, que dejaron su huella en la identidad urbana.

El crecimiento industrial durante la segunda mitad del siglo XIX transformó a Nueva York en un gigante económico. Las finanzas, la manufactura y los medios de comunicación prosperaron, consolidando a la ciudad como el corazón económico del país. A finales del siglo, los rascacielos comenzaron a definir el paisaje urbano, anticipando la imagen moderna de Nueva York.

El siglo XX marcó una era de expansión urbana y cultural. La unificación de los cinco distritos en 1898 —Manhattan, Brooklyn, Queens, Bronx y Staten Island— transformó a Nueva York en una metrópoli. Durante esta etapa, la ciudad continuó creciendo de manera acelerada, alcanzando una población de más de 7 millones en 1930. En las décadas de 1920 y 1930, la ciudad experimentó un auge cultural con el Renacimiento de Harlem y el crecimiento del jazz, el teatro y la literatura. También emergió como el principal centro financiero del mundo, con Wall Street y la Bolsa de Valores liderando la economía global.

Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XX, Nueva York enfrentó importantes desafíos en cuanto a seguridad. En la década de 1970, la ciudad atravesó una severa crisis fiscal, lo que

contribuyó al deterioro de los servicios públicos, incluido el mantenimiento del orden. El crimen se disparó, con una tasa de homicidios que alcanzó un pico de 2,245 asesinatos en 1990<sup>11</sup>, lo que hizo que Nueva York fuera vista como una de las ciudades más peligrosas de los Estados Unidos en ese momento. La delincuencia afectaba especialmente a áreas como el Bronx, Brooklyn y partes de Manhattan, y la criminalidad urbana y el auge de pandillas marcaron profundamente la vida cotidiana.

No obstante, a partir de la década de 1990, bajo la administración del alcalde Rudy Giuliani y el comisionado de policía William Bratton, se implementaron políticas de "tolerancia cero" que contribuyeron a una drástica reducción de la criminalidad. Entre 1990 y 2000, los homicidios se redujeron en más del 70%<sup>12</sup>. Este periodo de renacimiento económico y cultural, impulsado por la disminución del crimen y el auge del sector financiero y tecnológico, revitalizó a la ciudad. El atentado del 11 de septiembre de 2001 marcó un punto de inflexión en la historia de Nueva York, afectando profundamente tanto a su economía como a su identidad. Sin embargo, la resiliencia de la ciudad permitió su reconstrucción, y el nuevo World Trade Center se erige hoy como un símbolo de recuperación.

En la actualidad, Nueva York cuenta con una población de aproximadamente 8.4 millones de habitantes (cifras del censo de 2020), lo que la convierte en la ciudad más poblada de los Estados Unidos. En términos de seguridad, la ciudad ha mantenido una tendencia de disminución del crimen desde los años 90, y en 2020 registró una de las tasas de homicidios más bajas en décadas. Aunque enfrenta retos modernos como el crimen cibernético y problemas de justicia social, sigue siendo una de las metrópolis más seguras del país en comparación con su turbulento pasado.

Hoy, Nueva York es una de las ciudades más influyentes del mundo, un mar de culturas, y un centro global de comercio, arte, moda y diplomacia. Alberga la sede de las Naciones Unidas y sigue siendo un imán para personas de todo el mundo que buscan oportunidades. La historia de Nueva York es una historia de diversidad, reinención y crecimiento continuo. Desde sus humildes orígenes como un pequeño puesto comercial hasta convertirse en la capital cultural y financiera del mundo, Nueva York ha sido y sigue siendo una ciudad en constante evolución.

---

<sup>11</sup> Data en crime statistics (1990s-present): NYC Open Data (<https://opendata.cityofnewyork.us/>) and NYPD Annual Reports.

<sup>12</sup> Karmen, Andrew. *New York Murder Mystery: The True Story Behind the Crime Crash of the 1990s*. NYU Press, 2000.



## **CAPITULO 5: EVOLUCION DEL CRIMEN EN NUEVA YORK**

Para entender la política de tolerancia cero se requiere un contexto histórico del crimen en la ciudad de Nueva York y entender su evolución a lo largo de los años.

El crimen en la ciudad es tan antiguo como la ciudad misma, pero para la importancia de este trabajo son relevantes los sucesos acontecidos durante el siglo pasado.

El crimen en la ciudad de Nueva York ha sido uno de los temas más destacados en su evolución urbana, afectando su desarrollo social y económico durante el siglo XX y XXI. Aunque históricamente, la ciudad ha sido un lugar de diversidad y oportunidades, también ha experimentado periodos marcados por altos índices de criminalidad.

El crimen rudimentario en La ciudad de Nueva York, siempre ha existido, es propio de las grandes ciudades y esta no es la excepción, los pequeños crímenes y vándalos estaban presentes durante inicios del siglo XX, pero a grandes rasgos podría afirmarse que la ciudad era un lugar mayormente seguro.

La primera ola de crimen en la ciudad comenzó Durante la primera mitad del siglo XX, el crimen organizado jugó un papel importante en Nueva York. Este era su principal protagonista Las mafias italianas, irlandesas y judías dominaron diversas actividades ilegales, como el contrabando de alcohol durante la Prohibición (1920-1933), el control de apuestas y el narcotráfico, entre otras activades ilegales. Era relativamente común presenciar enfrentamientos entre organizaciones del crimen y la policía en los lugares donde estas reinaban, sin embargo, el tipo de crimen de las mafias era uno muy ordenado y articulado, lo que no lo hacía tan vistoso u opresivo como a finales del siglo XX. Figuras como Lucky Luciano y Meyer Lansky se convirtieron en iconos del crimen organizado, cimentando la reputación de Nueva York como un centro de actividad delictiva.

Estas organizaciones criminales funcionaban como "gobiernos paralelos" en ciertos barrios, ofreciendo protección, controlando negocios y empleando una violencia selectiva para mantener el orden entre sus filas. Las mafias dominaban áreas como Little Italy, Harlem y partes de Brooklyn, y su influencia era tal que penetraban incluso en las instituciones políticas y económicas de la ciudad.

El crimen organizado mantenía una estructura jerárquica y estable, lo que les permitió evitar el tipo de caos violento que se vería en décadas posteriores, Sin embargo, el auge del crimen organizado comenzó a declinar lentamente en los años 60, cuando las autoridades federales comenzaron a dirigir sus esfuerzos hacia las grandes organizaciones mafiosas. Leyes como la RICO Act (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act) promulgada en 1970,

permitieron la persecución judicial de las cabezas del crimen organizado, debilitando significativamente a estas organizaciones<sup>13</sup>.

A partir de la década de 1960, Nueva York comenzó a enfrentar un aumento drástico de la delincuencia. El deterioro de la infraestructura urbana y las tensiones raciales en los años 60 y 70, exacerbadas por la crisis fiscal de 1975, crearon un caldo de cultivo para el aumento del crimen violento. En 1977, el famoso apagón de la ciudad desató una ola de saqueos y disturbios, lo que reflejó la creciente desesperación social. Durante la década de 1980, el auge del tráfico de drogas, especialmente la epidemia de crack, elevó las tasas de homicidios y delitos violentos.

A finales de los años 60 y en la década de 1970, Nueva York enfrentó una grave crisis fiscal que profundizó la pobreza y la desesperanza en muchos barrios. El aumento del desempleo, el deterioro de la infraestructura urbana, y la falta de inversión pública en áreas marginadas contribuyeron al colapso social en muchos barrios, especialmente en el Bronx, Harlem, y partes de Brooklyn. En estos barrios, la heroína se convirtió en un problema creciente, alimentando el crimen callejero y la violencia.

El tráfico de drogas ya no estaba únicamente en manos del crimen organizado tradicional, sino que nuevas bandas y pandillas locales comenzaron a dominar el mercado de la heroína en los barrios pobres. La adicción y la pobreza aumentaron las tasas de robos, asaltos y homicidios. Durante este periodo, las mafias italianas perdieron gran parte de su control sobre las calles, cediendo paso a formas más desorganizadas y violentas de criminalidad. Esto marcó el inicio de un tipo de crimen más caótico y descentralizado, menos controlado por las jerarquías establecidas.

## **CAPITULO 6: EPIDEMIA DEL CRIMEN EN NUEVA YORK (1980)**

Es importante destacar la crisis del crimen vivida en la ciudad a partir de la década de 1980, esta fue la crisis del crimen y seguridad más importante en Nueva York y quizá la más intensa en una ciudad norteamericana. Pero a los efectos de este trabajo, esta crisis fue la que origino la necesidad de las políticas de tolerancia cero y su puesta en práctica en los años 90'.

Nueva York adquirió una imagen sumamente negativa y de una ciudad totalmente fuera de control, la portada de la revista Time de 1990<sup>14</sup>, llamando a la ciudad "La Manzana Podrida" (The Rotten Apple) es prueba de cómo se sabía que la ciudad estaba en una espiral de decadencia nunca antes vista. El periódico New York Post titulaba su edición "Haz Algo Dave"

---

<sup>13</sup> "Gotham Unbound: How New York City Was Liberated From the Grip of Organized Crime" por James B. Jacobs

<sup>14</sup> New York City, 1990 September 17

(Do Something Dave) En referencia al alcalde demócrata David Dinkins, para que tome acción contra el crimen.

Debido a los múltiples escándalos de las fuerzas policiales durante la década de 1970, la ciudad activamente decidida que la policía deje de involucrarse en casos que tuviese el potencial para generar un escándalo de corrupción, llevando así que los policías no hagan caso a llamadas de desorden urbano y comportamiento, hizo que las condiciones de calidad de vida de la ciudad bajaran enormemente. Para la década de 1980 de no había ni una sola formación de subterráneo que no estuviese completamente vandalizada y cubierta con lo que inapropiadamente se conoce como “arte urbano” o también llamados grafitis, las estaciones se volvieron lugares deicidamente peligrosos y asentamientos para vagabundos.

Así lo describía el superintendente de policía de Massachussets William J. Bratton (quien será muy importante más adelante): *“Cuando llegué a Nueva York desde Boston en 1990 como nuevo jefe de policía del Departamento de Policía de Tránsito de la ciudad, recuerdo conducir desde el aeropuerto Laguardia por la autopista hacia Manhattan. Grafitis, coches quemados y basura parecían estar por todas partes. Parecía sacado de una película futurista. Al entrar en Manhattan, te encontrabas con el recepcionista no oficial de la ciudad de Nueva York, el tipo de la escobilla de goma. Bienvenido a Nueva York. Este tipo llevaba un trapo sucio o una escobilla de goma y te limpiaba la ventana con un líquido sucio y te pedía o exigía dinero. Al bajar por la Quinta Avenida, la milla de tiendas de diseño y edificios famosos, había vendedores ambulantes sin licencia y mendigos por todas partes. Luego, al bajar al metro, donde cada día más de 200.000 evasores de billetes saltaban por encima o por debajo de los torniquetes mientras los extorsionadores los vandalizaban y exigían que los pasajeros que pagaban les entregaran sus fichas. Había mendigos en todos los trenes. Cada plataforma parecía tener una ciudad de cartón piedra donde las personas sin hogar se habían establecido. Era una ciudad que había dejado de preocuparse por sí misma. Se percibía una sociedad permisiva que permitía ciertas cosas que años atrás no se habrían permitido. La ciudad había perdido el control. Era el epítome de lo que el senador Daniel Moynihan describió como un proceso de «reducción de la desviación social»: justificar el mal comportamiento en lugar de corregirlo.”<sup>15</sup>*

A partir de la década de 1980, Nueva York experimentó una crisis de criminalidad sin precedentes, impulsada principalmente por la aparición del crack y el colapso de las estructuras sociales en muchos barrios empobrecidos. La ciudad ya venía arrastrando problemas económicos, una creciente desigualdad, y el deterioro de la calidad de vida desde los años 70, pero la combinación de estos factores con la epidemia de drogas desató una ola de violencia y desorden que afectó profundamente a la vida urbana.

Este fragmento corresponde un artículo al periódico “The New York Times” publicado en febrero del año 1981 y escrito por el periodista Leonard Buder:

---

<sup>15</sup> Zero Tolerance: Policing a Free Society - William J. Bratton

*El año pasado fue el peor año de criminalidad en la historia de la ciudad de Nueva York, informó ayer el Departamento de Policía. Hubo más asesinatos, robos, hurtos de automóviles y otros artículos reportados que en cualquier año anterior desde que el departamento comenzó a compilar dichas estadísticas hace 49 años. Sólo en dos de las siete categorías que componen el índice de delincuencia (violación y agresión) hubo descensos.*

*El número total de delitos denunciados el año pasado, 710.153, representó un aumento del 14,3 por ciento sobre la cifra de 621.110 de 1979, y un aumento del 7,9 por ciento sobre el récord anterior de 658.147, establecido en 1976.*

*Como es costumbre en el departamento, las estadísticas se publicaron sin explicación ni interpretación. No sorprendieron a los funcionarios del departamento ni a otras personas. Durante muchos meses, los funcionarios han dicho que 1980 establecería récords en muchas categorías de delitos. Incremento supera tasa nacional*

*Las autoridades consideran que el número real de delitos es mucho mayor, posiblemente el doble, porque muchas víctimas no denuncian los delitos. El aumento de la ciudad superó el aumento de la delincuencia a nivel nacional, según la recopilación más reciente de la Oficina Federal de Investigaciones. Durante los primeros seis meses de 1980, el índice de criminalidad de la ciudad aumentó a un ritmo un 50 por ciento mayor que el del país en su conjunto. Entre las 25 ciudades más grandes del país, la ciudad de Nueva York ocupó el noveno lugar en el índice de criminalidad relativa<sup>16</sup>.*

Especial relevancia tiene el llamado “Crack” que consiste de cocaína procesada para producir cristales que se fuman. Es una droga poderosa y altamente adictiva que afecta el sistema nervioso central y puede tener efectos devastadores en la salud física, mental y social de quienes la consumen.

El crack, una forma barata y altamente adictiva de cocaína, apareció en los barrios más marginados de la ciudad a principios de los años 80, especialmente en zonas como el Bronx, Brooklyn y Harlem. Su bajo costo y su rápido y poderoso efecto hicieron que se convirtiera en la droga de elección para muchas personas que ya vivían en la pobreza y la desesperación. El tráfico de crack no solo trajo una epidemia de adicción, sino que también desató una ola de violencia a medida que pandillas y organizaciones criminales luchaban por el control del lucrativo mercado de drogas.

El crack cambió por completo la dinámica del crimen en Nueva York. A diferencia de la heroína, que había dominado el mercado en los años 70, el crack era fácil de producir, barato y altamente rentable. Esto llevó a la proliferación de pequeños distribuidores de drogas en prácticamente cada esquina de las zonas más afectadas, y las pandillas comenzaron a

---

<sup>16</sup> 1980 CALLED WORST YEAR OF CRIME IN CITY HISTORY, Leonard Buder, *The New York Times*, 1981 <https://www.nytimes.com/1981/02/25/nyregion/1980-called-worst-year-of-crime-in-city-history.html>

enfrentarse por territorios, lo que resultó en un aumento drástico en los homicidios y los crímenes violentos.

Para 1988, la ciudad estaba sumida en una crisis de violencia sin precedentes. Las tasas de homicidios superaban los 2,000 por año, y otros crímenes violentos como robos, violaciones y asaltos también alcanzaban niveles históricos. En total, Nueva York registró más de 600,000 crímenes serios anualmente a finales de la década.

La explosión de la criminalidad a partir de los años 80 afectó profundamente la vida cotidiana en Nueva York. Para muchos residentes, la vida se convirtió en una lucha diaria por la seguridad. Barrios enteros quedaron devastados por la violencia relacionada con las drogas, y la policía, con recursos limitados, fue incapaz de hacer frente al problema de manera eficaz.

El miedo a ser víctima de un crimen se extendió por toda la ciudad. Los informes de homicidios, tiroteos y robos llenaban los noticieros, y para muchos neoyorquinos, caminar por la calle, especialmente de noche, se convirtió en una actividad peligrosa. Las clases medias comenzaron a abandonar la ciudad en masa, buscando refugio en los suburbios, lo que dejó a muchas zonas de Nueva York en un estado de abandono. Esto también afectó negativamente la economía de la ciudad, con una caída en el valor de la propiedad y una disminución en la inversión privada.

El sistema de justicia, mientras tanto, luchaba por mantenerse al día con el aumento en los arrestos y el procesamiento de casos. Las cárceles se abarrotaron rápidamente, y la recidiva (reincidencia criminal) se convirtió en un problema crónico. Debido a este problema (que no era exclusivo de la ciudad de Nueva York) en Estados Unidos comenzaron a implantarse leyes de sentencias mínimas obligatorias para delitos relacionados con drogas, estas resultaron en un aumento de la población carcelaria, pero no resolvieron la raíz del problema<sup>17</sup>.

Algunas de las más destacables son:

#### Ley de Control de Sustancias de 1970

Aunque no establece sentencias mínimas obligatorias en sí misma, esta ley federal creó un marco para la clasificación de sustancias controladas y estableció ciertas penalidades. Las sanciones se volvieron más severas en las siguientes décadas, impulsando la creación de sentencias mínimas.

---

<sup>17</sup> "Mandatory Minimum Sentences: A Review of the Literature" - Este informe de la **National Institute of Justice**

### Ley Anti-Drogas de 1986 (Anti-Drug Abuse Act)

Introdujo sentencias mínimas obligatorias para delitos relacionados con la cocaína y otras drogas. Por ejemplo, estableció un mínimo de cinco años de prisión para quienes fueran condenados por poseer más de 5 gramos de crack y 100 gramos de cocaína en polvo<sup>18</sup>.

### Ley de Sentencias Mínimas de 1988

Ampliación de la ley de 1986, que incluyó mayores penas para delitos relacionados con el tráfico de drogas, particularmente para quienes utilizaran armas en la comisión de un delito. La ciudad de Nueva York a fines de los años 80' era un lugar verdaderamente peligroso, el crimen estaba arrasando la ciudad no solo en sectores localizados sino en toda la ciudad incluso en los lugares más icónicos y turísticos. Hubo varios intentos de distintas organizaciones gubernamentales intentaron tomar acción (más adelante se retomará este punto), entre ellas la policía de la ciudad lanzo algunas operaciones esporádicas para combatir los crímenes menores en las zonas más turísticas, sin embargo, si bien tuvieron un éxito inicial, fueron efímeras y no perduraron en el tiempo. La aparición de nuevas drogas más baratas y fáciles de producir, el crimen callejero, y la falta de leyes más estrictas y severas estaban llevando la situación a un nivel absolutamente crítico.

## **CAPITULO 7: "TOLERANCIA CERO" EN NUEVA YORK**

En el año 1989 surge en Manhattan la figura política del Rudolph "Rudy" Giuliani en el contexto de las elecciones municipales del mismo año en las cuales el candidato republicano es vencido por su contraparte demócrata David Dinkins, es importante señalar que durante el periodo 1989 a 1994, el crimen en su mayoría siguió escalando en la ciudad de Nueva York a un ritmo alarmante, en 1990 la tasa de homicidios en particular alcanzo su pico de 2245 durante el primer año de la administración de Dinkins.

Si bien el resto de crímenes mostraban una leve tendencia a la baja durante los años posteriores a 1990, la situación degasto rápidamente a él demócrata, creando una percepción colectiva de que el crimen estaba fuera de control. Es conveniente aclarar que las políticas de Dinkins no estaban precisamente en combatir el crimen con más firmeza, sino en algunos casos todo lo contrario, se llegaron a tomar medidas para controlar y supervisar el accionar de la policía.

La teoría de las ventanas rotas tuvo un impacto significativo en las políticas policiales a lo largo de la década de 1990 y continuó siendo influyente en el siglo XXI. Una de las aplicaciones más

---

<sup>18</sup> "The Impact of Mandatory Minimum Sentencing Laws on Drug Offenders, American Civil Liberties Union (ACLU)"

destacadas de esta teoría se llevó a cabo en la ciudad de Nueva York, bajo la dirección del ya mencionado Comisionado de Policía William Bratton. Él y otros estaban convencidos de que las prácticas agresivas de mantenimiento del orden por parte del Departamento de Policía de Nueva York fueron responsables de la drástica disminución de las tasas de criminalidad en la ciudad durante los años 90. Bratton comenzó a poner en práctica esta teoría como jefe de la policía del metro de Nueva York entre 1990 y 1992. Se asignaron grupos de oficiales de paisano para atrapar a quienes evadían el pago del pasaje, y, a medida que aumentaban las detenciones por delitos menores, los crímenes en el metro de todo tipo disminuyeron de manera notable.

Durante la administración de Dinkins y con el apoyo popular, se elaboró una legislación para contratar a 7,000 nuevos policías, estos nuevos policías en su mayoría tenían menos de 22 años y algunos solamente con educación secundaria, muchos nunca habían tenido trabajo, conducido un vehículo y varios ni siquiera tenían edad legal para beber, además de que muchos ni siquiera Vivían en la ciudad. Estos 7,000 nuevos policías jóvenes se suponía que tenían que resolver los problemas de una de las ciudades más complejas del momento, sin equipamiento ni entretenimiento suficiente para enfrentarse al crimen y el desorden. Si bien fue un paso acertado ya que a partir de la contratación de estos policías el crimen comenzó a reducirse a principios de los 90' no era suficiente para frenar la epidemia del crimen.

Las elecciones municipales de 1993 marcaron el fin del mandato de Dinkins sobre la alcaldía de La Ciudad de Nueva York, resultando vencedor el ya mencionado Rudy Giuliani, la elevada tasa de criminalidad y sucesos como el Disturbio de Crown Heights<sup>19</sup> y el Boicot familiar a la manzana roja, contribuyeron al malestar social del cual el candidato Republicano logro beneficiarse, eso sumado a las promesas de acabar con el crimen y sentar la ley y el orden en la ciudad resultaron en su victoria y el inicio de su mandato en 1994.

Retrocediendo en el tiempo, a inicios de la década de 1990, los logros significativamente visibles de las medidas tomadas en el sistema de metro de las cuales ya se ha hecho mención, comenzaron a adquirir una dimensión política basados en su éxito. Rudy Giuliani, comprendiendo mejor que otros políticos la demanda latente por el restablecimiento del orden público, fundamentó su exitosa campaña para la alcaldía en 1993 en temas orientados hacia la mejora de la calidad de vida. Al asumir el cargo el 1 de enero de 1994, designó como comisionado de policía de Nueva York al ya mencionado Bratton, quien había liderado las intervenciones en el metro y reconocía la importancia de la preservación del orden.

---

<sup>19</sup> El Disturbio de Crown Heights fue un evento ocurrido el 19 de agosto de 1991, en el cual, debido a múltiples sucesos de violencia, se generaron tensiones entre la comunidad Afroamericana y judía, resultando en una serie de saqueos, robos y hechos violentos contra la comunidad judía.

En Nueva York, la relación entre la vigilancia de delitos menores y la reducción de la criminalidad grave tenía cierta validez a principios de la década de 1990. La policía se enfrentaba a una población altamente criminalizada y armada. Si un agente detenía y registraba a un sospechoso o lo arrestaba, por ejemplo, ebriedad en público, existía una alta probabilidad de que la persona estuviera en posesión de un arma de fuego ilegal, o que tuviera una orden de arresto pendiente o estuviera en libertad condicional por un delito grave. La estrategia de "tolerancia cero" permitía a la policía abordar el crimen grave tanto de manera preventiva (disuadiendo la portación de armas) como de manera directa (retirando armas de las calles y encarcelando a aquellos sujetos a medidas de control de justicia penal).

Bratton asume formalmente el cargo el 10 de enero, por supuesto que se encontró con un desafío importante, Él se había comprometido a reducir la tasa de criminalidad de la ciudad en un cuarenta por ciento, lo que a juicio de expertos en la materia parecía absolutamente imposible.

*“El recién elegido alcalde de Nueva York, Rudolph W. Giuliani, me había elegido como comisionado de policía de la ciudad de Nueva York, el cargo policial más importante de Estados Unidos, y era momento de arriesgarme. La ciudad estaba en un estado caótico. La gente temía ser asaltada, temía que les robaran sus coches, temía el asalto cotidiano a la decencia común y a la buena conducta que se había convertido en un comportamiento estándar en Nueva York. Las encuestas mostraban que más de la mitad de las personas que habían dejado la ciudad lo hicieron para mejorar su calidad de vida. Y la principal razón por la que no podían hacerlo en la ciudad era el crimen.”*

*“Los neoyorquinos querían escapar del peligro y la anarquía que veían a su alrededor. No podían caminar desde sus apartamentos hasta el metro sin ser acosados agresivamente o amenazados, o algo peor—“¡Hey, hey, hey, amigo, dame un cuarto! ¿Es lo mejor que tienes?” No podían ir al trabajo sin ver a hombres y mujeres usando las calles y las aceras como baños al aire libre. No podían detener su automóvil en un semáforo sin que algún individuo manchara su parabrisas con un trapo sucio y exigiera un dólar a cambio de su esfuerzo. A estos tipos se les llamaba "hombres del limpiaparabrisas", y para muchas personas parecía que prácticamente gobernaban la ciudad. Frecuentemente bromeaba diciendo que deberían reemplazar la antorcha en la mano de la Estatua de la Libertad por un limpiaparabrisas—era un símbolo más apropiado de la bienvenida que muchos recibían al llegar aquí.”<sup>20</sup>*

Al parecer y según cuenta Bratton, más allá de la delicada situación en cuanto al crimen de la ciudad, el funcionario cuenta en su artículo que el estado en el cual encontró las fuerzas de seguridad de la ciudad era deplorable:

---

<sup>20</sup> Bratton William, **“The Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic”**



*“Pero para 1994, incluso esta continua inyección de personal parecía no haber ayudado. Se percibía un ambiente de fatalismo en las calles. El departamento de policía parecía disfuncional. Varias generaciones de escándalos de corrupción lo habían dejado aparentemente sin la voluntad para combatir el crimen. Los policías en la calle querían hacer su trabajo, pero los altos mandos no confiaban en ellos para hacerlo. La corrupción durante la supervisión de un comandante puede arruinar su carrera, por lo que, en lugar de atacar agresivamente los lugares donde ocurría la mayor parte del crimen, especialmente el crimen relacionado con las drogas, se les había ordenado a los oficiales de policía mantenerse alejados de esos lugares; el sentimiento en muchos despachos era que era mejor que los policías se mantuvieran alejados de los criminales y evitaran la tentación que arriesgarse a perseguirlos y encerrarlos.”<sup>21</sup>*

Ni bien asumió, Bratton decidido tomar una encuesta a todos los oficiales de policía de la ciudad, para corroborar que visión tenían de las tareas que hacían y si coincidían con la visión que él tenía. En la misma se preguntó cuál era la tarea que más ponderaban los supervisores, la respuesta: “Escribir Informes” como la valorada, seguida de “Trabajar horas extras” seguida de “Alejarse de problemas” entre otras. Muy destacable es el hecho de que en último lugar se encontraba “Reducir el crimen, desorden y el temor” que era el principal objetivo del funcionario.

Bratton tomo la decisión de delegar poder a las 76 comandancias de la policía de Nueva York, así el deseaba que cada comandante funcionara como un sub jefe de policía, estos comandantes obtuvieron un poder muy amplio en sus facultades, ya que por ejemplo cada comandancia podía realizar sus propias operaciones anti drogas sin tener que pasar por el departamento de crimen organizado.

También se hizo un muy fuerte énfasis en el tráfico de armas, ya que como se mencionó antes, la tasa de homicidios era increíblemente alta, por lo que Bratton asocio esto a la abundancia de armas particulares, lo que resulto en estrategias para que los detectives fueran instruidos para perseguir a todos los cómplices de delitos cometidos con armas, con ordenes de preguntar a cada persona arrestada si conocían donde podían acceder a armas incluso si el delito era ajeno al uso de estas.

Muy Importante para el análisis en este trabajo es la llamada “Estrategia Policial N°5”, Bratton dio suma importancia al estado del espacio público, como ya había hecho en el subterráneo años atrás, con esa experiencia y teniendo en cuenta la teoría de las ventanas rotas, en junio de ese año se lanzó una estrategia policial para rescatar los espacios públicos. Esta estaba dirigida a controlar estrictamente la prostitución callejera, la venta de alcohol a menores, el

---

<sup>21</sup> Bratton William, **“The Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic”**

vandalismo, la vagancia callejera, la proliferación de limosneros acosadores, las fiestas invasivas, entre otras cuestiones.

La estrategia define el asunto de la siguiente manera:

*“Los espacios públicos son uno de los mayores activos de la ciudad de Nueva York. Sus parques, áreas de juego, calles, avenidas, entradas de edificios y plazas son foros que hacen posible el sentido de vitalidad, entusiasmo y comunidad que representan el pulso de la vida urbana. A lo largo de los años, el disfrute y el uso de estos espacios públicos se ha visto limitado. La mendicidad agresiva, los limpiaparabrisas, la prostitución en las calles, los "autos con boombox", la embriaguez en público, los ciclistas imprudentes y los grafitis han contribuido a la sensación de que todo el entorno público es un lugar amenazante. El alcalde Rudolph W. Giuliani ha calificado estos comportamientos como "signos visibles de una ciudad fuera de control, una ciudad que no puede proteger sus espacios ni a sus niños".*

*Hace más de diez años, James Q. Wilson y George L. Kelling, autores del influyente artículo "La policía y la seguridad en los vecindarios" en la edición de marzo de 1992 de The Atlantic, postularon la teoría de las "ventanas rotas", que sostiene que el desorden no atendido es un indicio de que a nadie le importa y que invita a más desorden y eventualmente a delitos graves. Al examinar la hipótesis de Wilson y Kelling en más de 40 ciudades, Wesley Skogan ha demostrado que el desorden es, en efecto, el primer paso en lo que él denomina "la espiral descendente de la decadencia urbana".*

*El miedo, exacerbado por el desorden, lleva a las personas a abandonar los parques, evitar el transporte público (especialmente en horas de menor actividad), encerrarse tras puertas cerradas e incluso a abandonar la ciudad por completo.”<sup>22</sup>*

Se le dio a la policía facultades para combatir activamente estas situaciones y se les proporciono toda la asistencia legal para hacerlo. La nueva estrategia de rescate podía ser difusa y daba lugar ocasionalmente a abusos por parte de la policía, sin embargo, la estrategia funcionaba en su gran parte.

Es importante hacer énfasis en estas cuestiones, Bratton siempre con la premisa de las ventanas rotas, estaba seguro de que el deterioro y el mal ambiente, era un precursor necesario de crímenes más importantes. De ahí su especial interés por mantener el espacio público en condiciones, ya que en un clima hostil como era el de ciudad de Nueva York en los años 1980 y 1990 era un escenario que incentivaba las actividades delictivas. Los Grafitis, suciedad, vandalizo, alcohol en la vía pública, prostitución, peleas callejeras y mendigos acosadores eran la moneda corriente en esa época.

---

<sup>22</sup> “NEW YORK POLICE STRATEGY N°5 (1994)”

*“Al trabajar sistemática y asertivamente para reducir el nivel de desorden en la ciudad, la policía de Nueva York actuará para socavar el terreno en el que crímenes más graves parecen posibles e incluso permisibles.”<sup>23</sup>*

Como se aprecia claramente, la estrategia N°5 de la policía de Nueva York firmada por Rudy Giuliani y William Bratton, es una clara expresión de la teoría de las ventanas rotas y su enfoque está plenamente enfocado en llevar esta a la práctica a un nivel masivo.

La estrategia contiene 5 directivas para la el accionar de la policía entre las cuales resultan interesantes para el análisis la 1°, 4° y 5°:

- 1) *“Los comandantes de distrito, por primera vez, tendrán la autoridad, los métodos y los medios para responder a una serie de condiciones desordenadas, lo que les permitirá hacer frente a*
- *La prostitución callejera mediante la realización de operaciones encubiertas con el personal de su propia comisaría (entrenado por la División de Moral Pública) y mediante la iniciación de sus propias operaciones de decomiso de vehículos contra clientes de prostitutas (bajo las directrices desarrolladas por la Oficina Legal y la División de Moral Pública).*
- *autos con boombox" o motocicletas ruidosas mediante la capacitación de personal y el equipo necesario para llevar a cabo la "Operación Soundtrap" o la "Operación Cyclecheck" con la frecuencia que sea necesaria, y*
- *la venta generalizada de licor a menores permitiéndoles, por primera vez desde la Comisión Knapp, enviar supervisores uniformados especialmente capacitados a establecimientos con licencia.*

*Además, los comandantes de Comisaría*

- *ya no tendrán que esperar un contingente de la División de Moral Pública de 192 personas para hacer cumplir las leyes contra quienes recurren a la prostitución o para realizar operaciones encubiertas en locales que venden alcohol a menores*
- *ya no tendrán que esperar al Departamento de Protección Ambiental para abordar el problema de los 'autos con boombox' o discotecas ruidosas*
- *ya no tendrán que esperar al Departamento de Vehículos Motorizados para hacer cumplir las regulaciones de motocicletas, y*

---

<sup>23</sup>“NEW YORK POLICE STRATEGY N°5 (1994)”

- *ya no tendrán que esperar el proceso infrecuente y prolongado de la Autoridad Estatal de Licores para tomar medidas contra clubes y bares, sino que estarán autorizados a convocar reuniones con los propietarios de locales con licencia, con la asistencia de abogados de la Oficina Legal y de la Autoridad Estatal de Licores, para imponer un programa de cumplimiento e inspección."*

*"4) se está creando una base de datos a nivel de toda la ciudad de 'personas con trastornos emocionales crónicos' para que los brotes recurrentes de comportamientos que sean delictivos o de otro modo peligrosos puedan ser llevados a la atención de jueces, fiscales y psiquiatras."*

*"5) Se lanzará una campaña a nivel de toda la ciudad para asegurar la ayuda del público en la eliminación de grafitis y en la prevención de su regreso."*<sup>24</sup>

En síntesis, la "estrategia policial número 5" puesta en marcha por el alcalde Giuliani y el comisionado de la policía Bratton, reconoce en su contenido la importancia de los espacios públicos y que la capacidad de disfrutar de estos por parte de los ciudadanos tiene un vínculo directo con respecto al crimen. Influenciado por las teorías de las ventanas rotas el comisionado Bratton dejó en claro que las infracciones menores como las que recoge la estrategia número cinco representan el desorden que lleva indudablemente a una *"espiral descendente de decadencia urbana"*<sup>25</sup> Elemento esencial de la teoría en cuestión.

También, se cambió la estrategia contra los arrestos relacionados con los estupefacientes, antes de la llegada de Bratton a cargo de la policía, se consideraba demasiado riesgoso realizar arrestos de este tipo ya que al haber tanto dinero involucrado en el asunto el riesgo de corrupción por parte de la policía era muy elevado. Se crearon grupos especiales altamente supervisados los cuales tenían una sola responsabilidad: hacer cumplir las leyes en la materia de estupefacientes, incluso se promovía activamente que los oficiales realicen arrestos en las temporadas de más tráfico de estas sustancias.

Giuliani y Bratton adoptaron una forma estratégica de combatir el crimen, en un periodo de dos años focalizando estrategias para los delitos relacionados con: Drogas, Armas, crimen juvenil, robo automotor, corrupción, tráfico, violencia doméstica y crímenes que atenten contra la calidad de vida. Se desarrollo una estrategia geográfica para combatir el tráfico de estupefacientes las cuales obtuvieron resultados inmediatos. Se creo también un sistema para medir los resultados de la lucha contra el crimen y los objetivos propuestos, este sistema se llamó el "Proceso Compstat"<sup>26</sup>, que deriva de "Estadísticas Computacionales Comprensivas"

---

<sup>24</sup> "NEW YORK POLICE STRATEGY N°5 (1994)"

<sup>25</sup> 6 de Julio de 1994, William J. Bratton

<sup>26</sup> "Comprehensive Computer Statistics" - Zero Tolerance: Policing a Free Society - William J. Bratton

Que incorpora cuatro premisas básicas: datos de inteligencia precisos y oportunos, respuesta rápida de recursos, tácticas efectivas y seguimiento implacable. En estas reuniones de Compstat los supervisores y miembros policiales de alta jerarquía se reunían dos veces a la semana, cada comandancia presentaba sus resultados y los comparaba con los del mes anterior comparado con el mismo periodo de tiempo.

Adicionalmente, antes de la llegada de Bratton los comandantes de precinto, que a grandes rasgos son comandantes de comisaría o área de patrullaje, es un mini jefe de policía. Es responsable de todo el personal policial asignado a esa comisaría. Designa las zonas de patrullaje, quiénes se asignan a ellas y qué prioridades se establecen para cada una. Será el enlace con los líderes comunitarios locales y los ciudadanos interesados que tengan algún motivo para comunicarse directamente con el departamento de policía.

Los comandantes de área a menudo son responsables de los cambios en los patrones delictivos en sus áreas de responsabilidad. Como se mencionó anteriormente, El Departamento de Policía de Nueva York (NYPD) fue pionero en un sistema llamado COMPSTAT, basado en estadísticas. Si uno o más tipos de delito aumentan, se le preguntará al comandante de área qué está haciendo al respecto en una reunión de comandantes, a menudo frente a sus colegas. Algunos jefes relevan a un comandante de su comisaría en el acto si no tienen una buena respuesta a las preguntas que se le formulan.

Estos comandantes de precinto carecían de autoridad en el apogeo de la epidemia del crimen, los detectives, unidades de narcóticos y anti crimen eran controlados por otros jefes de la policía en los cuarteles centrales, por ende los comandantes no tenían decisión ni administración sobre su personal, quedando atados a un sistema altamente jerarquizado donde se les negaba autoridad y responsabilidad, esto debido en gran medida a los riesgos de corrupción que exista, especialmente en áreas propensas a ello. Bratton se aseguró de que estos comandantes sean puestos a cargo de su personal y sus tareas, estos podían designar áreas como de “alto peligro” (hot spots) y asignar las unidades de patrulla, detectives, agentes de narcóticos, entre otros. Se les dio autoridad a estos comandantes de precinto, y también se los hizo responsables de sus resultados.

## **VI. RESULTADOS**

Una vez aplicadas con éxito las políticas en cuestión la ciudad de Nueva York experimentó una caída en el crimen sin precedentes y la más grande en una metrópolis de su tamaño. El enfoque del combate hacia el crimen fue cambiado radicalmente para mantener el orden público urbano para cambiar el comportamiento, de esa forma actuando con el objetivo en la prevención más que en la reacción hacia el crimen. Fue un proceso que comenzó con William Bratton como autoridad del subterráneo en 1990, persiguiendo vigorosamente a los evasores de tarifas y artistas urbanos, tanto como los robos y homicidios. Una de las lecciones aprendidas es que los criminales que cometen crímenes de importancia, a menudo cometen

otros menores, si bien un evasor de tarifas, por ejemplo, no sería encarcelado por ese delito, al menos por un tiempo deja de cometer otro tipo de crímenes. En el periodo 1990 – 1993 cuando el combate generalizado contra el crimen aun no era corriente, el crimen dentro del subterráneo cayó un 35%, y en la ciudad en conjunto un 17%, gran parte de esa reducción del crimen se debe a la baja del mismo dentro del subterráneo<sup>27</sup>.

Antes de la administración de Giuliani, los policías respondían a robos y homicidios, a partir de 1994 se los hizo responsables del desorden también. Esto iba más allá de la prostitución o los grafitis, cuestiones como la venta de drogas en la vía pública, o el control de las personas agresivas o alcoholizadas se tomó muy en serio, la misión fue clara: Recuperar los espacios públicos.

Los Homicidios pasaron de su pico histórico de 2245 en el año 1990, a la cifra de 587 tan solo 12 años después en el año 2002, siendo el año 1996 donde la cifra dejó de tener cuatro dígitos<sup>28</sup>. Durante los años siguientes y hasta el día de hoy la tendencia a la baja de los homicidios se sigue manteniendo, con un total de 303 para el año 2025.

Un gran ejemplo del resultado positivo de las políticas adoptadas es la intersección de las avenidas Broadway y séptima conocida como “Times Square”, a principios de los años 90’ la zona era sinónimo de drogas, alcohol, prostitución en la vía pública, burdeles y tiendas pornográficas. A finales de la década y hasta hoy en día se convirtió en un lugar turístico y cosmopolita. Otro ejemplo fue el mercado de mariscos Fulton ubicado en el bajo Manhattan, el cual históricamente era un lugar donde proliferaba el crimen organizado y que a partir de la administración de Giuliani fue desactivado.

A pesar de que comúnmente se atribuye la baja del crimen a un fenómeno de carácter nacional este postulado es incorrecto ya que en el periodo 1990-1996 el crimen en la ciudad de Nueva York cayó un 46,1% mientras que a nivel nacional esa baja fue tan solo del 6,7% y haciendo los cálculos, el crimen en Nueva York representaba el 33,4% del crimen a nivel nacional, por ende, queda entendido que la baja del crimen en ese periodo en otras ciudades fue ínfima. Tal como señala Bratton: *“Durante la década siguiente, de 1997 a 2006, a medida que nuestros métodos fueron adoptados por cada vez más departamentos, el país comenzó a recuperarse, aunque incluso entonces, la disminución en Nueva York fue del 42,3 % durante ese período y la de Estados Unidos del 13,1 %. En Los Ángeles, de 1997 a 2006, la delincuencia general se redujo un 25 %, y más de la mitad de esta disminución se produjo después de que asumí el cargo de jefe de policía allí en 2002 y mi equipo implementó CompStat y Ventanas Rotas.”*

En términos generales la ciudad paso de ser un infierno del crimen en los años ochenta a ser una de las ciudades más turísticas a nivel mundial y la ciudad grande de Estados Unidos más segura. Mientras que en esos años era normal la venta de droga en las calles, el vandalismo generalizado, asaltos en cualquier momento del día y en cualquier lugar, hoy, lo habitual es ver

---

<sup>27</sup> WilliamBratton.org, 2 jun. 2019

<sup>28</sup> New York State Index Crime

policías en cada esquina en una ciudad ordenada y segura. El trabajo de aplicar la teoría de las ventanas rotas fue exclusivo de la administración Giuliani, sino que los alcaldes que lo precedieron hasta el día de hoy la siguen aplicando, además del sistema CompStat y una política de concentración en lugares potencialmente problemáticos. La tasa de crimen de la ciudad de Nueva York, en el periodo 2013 – 2017 cayó un 13,1%, y un 81,7% desde 1990, mientras que, para el resto de los Estados Unidos, fueron de 9,2% y 38,2% en los respectivos periodos, Como bien dice el ex comisionado Bratton: *“Aquí hay algo diferente —y mejor— en Nueva York”*<sup>29</sup>

## VII. APLICACIÓN EN ARGENTINA

En Argentina a lo largo de los años el término “Tolerancia cero” fue utilizado múltiples veces, por distintos gobiernos y en distintos contextos fundamentalmente en campañas políticas, la realidad es que la mayoría de casos no están directamente relacionados con la Teoría de las ventanas rotas de Wilson y Kelling, sino más bien con un slogan político en el cual se hace alusión a la “mano dura” y el combate contra el crimen, pero sin ningún fundamento criminalístico de fondo.

Ahora bien, la cuestión más allá de este comentario, es saber si sería posible imitar el trabajo y los resultados obtenidos en la ciudad de Nueva York, sumado a las políticas aplicadas a nivel nacional en EEUU en materia penal. Para comenzar, comparar brevemente la situación actual de La Argentina, Mas concretamente el Area metropolitana de Buenos Aires, con la de Nueva York a finales de los años 80’.

Para comenzar, la situación del crimen violento en Argentina es más positiva en comparación a Nueva York, como se mencionó anteriormente en 1990 la ciudad experimento la cifra de 2245 Homicidios, la más alta de su historia. En toda Argentina, en el año 2024 la cifra de homicidios fue de 1734<sup>30</sup> si uno discrimina las estadísticas, en la ciudad de Buenos Aires el numero fue de 76, y en la provincia de Buenos Aires, 790. Por ende, si bien la situación es mejor que la de Nueva York en su peor momento, la misma en Argentina y sobre todo en el conurbano bonaerense no es ningún ejemplo a seguir.

En cuanto a lo que al desorden se refiere y que tan importante es para la teoría de las ventanas rotas, lógicamente los lugares donde más criminalidad hay dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, son las comunas 1, 4 y 8<sup>31</sup>, Donde se radican los asentamientos precarios también llamados “Villas” más numerosas de la ciudad. En el conurbano Bonaerense ocurre algo similar, siendo el partido de la Matanza donde más crímenes se cometen. En estos

---

<sup>29</sup> “Like it or not, Broken Windows Works” – William Bratton

<sup>30</sup> Ministerio de Seguridad República Argentina

<sup>31</sup> GCBA, Ministerio de Seguridad

asentamientos precarios el control del desorden es prácticamente inexistente, La suciedad, Los grafitis, personas ebrias o bajo la influencia de drogas merodeando las calles, edificios abandonados o sin mantenimiento, prostitución entre otros elementos, son comunes en estas zonas, y se expanden en sus alrededores, generando una sensación de indiferencia por parte de los vecinos y las autoridades al crimen y al vandalismo. Lo que genera un incremento exponencial del crimen como se explicó anteriormente. Otra de las situaciones que suceden frecuentemente como ocurrían en Nueva York son las evasiones de tarifas para el transporte público y los mendigos y vagabundos agresivos son más predominantes en las zonas más afectadas por el crimen. Sumado a esto también el conurbano y algunos sectores de la Ciudad de Buenos Aires, experimentan un problema de narcotráfico que, si bien no es comparable con la epidemia del crack en Estados Unidos, el problema es realmente serio y no se lo está enfrentando lo suficiente.

En cuanto a la situación de las fuerzas de seguridad, muchos destacamentos de policía no tienen los recursos suficientes para combatir el crimen eficientemente, especialmente en el conurbano y el interior del país la situación es más crítica. La policía no cuenta con las herramientas suficientes y operan bajo la presión de una eventual condena social en caso de que deban utilizar fuerza letal para reducir al delincuente. Las cárceles en el país son insuficientes para la cantidad de delincuentes que hay, la población carcelaria en el año 2024 era de 111.967 internos, para un total de 250 centros penitenciarios en toda la Argentina<sup>32</sup>, esto sin mencionar la sobrepoblación de detenidos en las comisarías y el deplorable estado de muchos de estos centros penitenciarios, lugares donde más que rehabilitar al preso como dicta el Art 19 de la Constitución Nacional se fomentan las conductas delictivas mediante el desorden y el descontrol de los establecimientos.

*“Art 19...Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice.”*

Existió en el 1964 durante el gobierno de Arturo Illia el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) reglamentado por ley 16.601 del 24 de noviembre de el mismo año. Este estableció la responsabilidad del estado en hacerse cargo de un programa para eliminar de forma definitiva los asentamientos precarios. Además de eso reglamento prestamos, concesiones, tipos y superficies de vivienda entre otros.

*“ARTICULO 1.- A partir del 1 de noviembre de 1964, la Secretaría de Estado de Obras Públicas tendrá a su cargo la ejecución y dirección de un plan de construcción de viviendas permanentes, con la finalidad de erradicar definitivamente las actuales villas de emergencia en todo el país ajustándose a las disposiciones municipales vigentes.”*

---

<sup>32</sup> <https://www.prison-insider.com/fichapais/prisons-arg-es?s=le-systeme-penitentiaire>



## *Ley 16.601*

En el año 1967 se sanciona la ley 17.605, el cual reglamento un nuevo plan de erradicación impulsado por una serie de inundaciones derivadas del río reconquista en la provincia de Buenos Aires. Posteriormente en el año 1977 la ordenanza 33.652 de la intendencia de facto en la Ciudad de Buenos Aires ordeno que la comisión municipal de la vivienda quedaba a cargo de la erradicación de este tipo de asentamientos.

Estos planes si bien fueron implementados por un tiempo, no tuvieron el éxito esperado ya que a la vista están los resultados, en la actualidad siguen existiendo y proliferando las villas miseria en todo el país, pero especialmente en el AMBA. En resumidas cuentas, las villas son por naturaleza lugares en donde prolifera el desorden y el uso indebido del espacio público, lo cual siguiendo la teoría de las ventanas rotas es la clave para elevada criminalidad de las mismas y las zonas aledañas.

En lo que se refiere al desorden urbano el código contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ley N° 1.472 ordenado en su Libro II, título III, capítulo II resulta interesante de mencionar ya que contiene algunas disposiciones orientadas al control y el uso del espacio público de la ciudad, que va desde los artículos 90 al 101, En ellos se mencionan cuestiones como la prohibición de prestar servicios de estacionamientos o limpieza de vehículos en la vía pública sin autorización, la limpieza de los bienes, el uso indebido del espacio público, la prostitución, ruidos molestos entre otras cuestiones, además de las fijadas penalidades.

El punto es que por lo menos en la ciudad autónoma de Buenos Aires, existen herramientas destinadas a combatir el desorden urbano, entonces la cuestión pasa por el hecho de que no hay una decisión política de tomar acción contra el mismo, esto se ve reflejado por ejemplo y para seguir el contenido del código contravencional, en los servicios de estacionamiento y limpieza ilegales (vulgarmente llamados “trapitos”) basta con caminar por las calles de la ciudad un sábado a la noche para encontrar este tipo de actividad, prácticamente fuera de control. Otro ejemplo es el de el vandalismo, que en la ciudad es generalizado en cuanto a los grafitis y arte urbano se refiere. Agregar también el caso de los vendedores ambulantes y mendigos, que en muchos casos estos toman una actitud agresiva hacia el transeúnte, exigiendo dinero e incomodando al resto de las personas, si bien esta especificado en el artículo 98 el mencionado código que la venta ambulatoria no está comprendida como una contravención, la actitud de los vendedores constituye el delito de extorsión en sí mismo.

Entonces en la ciudad (y también en el resto del país en mayor o menor medida) existe una falta de voluntad política para control el desorden urbano con las herramientas que tienen a disposición o a través de la elaboración de nueva legislación, al igual que el caso de Nueva York se podría comenzar con perseguir vorazmente las pequeñas infracciones como el

vandalismo o la evasión de tarifas, para tal cual la teoría de las ventanas rotas comenzar dando una sensación de que no se puede avanzar en el crimen ni un paso, además esto tendría un efecto secundario como en el caso de Nueva York, que es que muchos de estos sujetos que cometen contravenciones o delitos de menor cuantía, cometen otros delitos de mayor importancia y controlándolos desde las infracciones pequeñas se evitan que sucedan las más grandes.

También sería necesario un sistema similar al Compstat, que haga más responsables a los comisarios y funcionarios policiales de sus áreas y de bajar la criminalidad en sus respectivas zonas. Además, por supuesto de la contratación de más efectivos policiales. También al igual que el caso modelo, adoptar una política de combatir el crimen con más énfasis, en lugares donde este es habitual, permitiendo a los funcionarios desplegar diversos tipos de unidades policiales de forma preventiva. La decisión es meramente política consiste en poner en orden las ciudades desde los hechos más pequeños con todo el peso de la ley.

## **VIII. CONCLUSION**

Siguiendo la idea plasmada en la teoría de las ventanas rotas, propuesta por Wilson y Keiling, y contrastado con la evidencia empírica y resultados obtenidos en la ciudad de Nueva York que ya han sido analizados previamente, podemos concluir que el concepto de perseguir el desorden tiene una relación de causalidad con la reducción del crimen y por ende el aumento de la calidad de vida de la población.

Como se postuló anteriormente, la idea de que el desorden es la raíz principal de los problemas relacionados con la criminalidad queda ciertamente demostrada con la experiencia de la ciudad de Nueva York, donde durante la década de 1980 reinaba el desorden y la sensación de que el crimen estaba fuera de control, una vez atacado el problema desde su más mínima expresión como pueden ser las evasiones de tarifas a transporte público, o la venta de drogas en la vía pública, el problema fue disminuyendo gradualmente, a su vez de que la población volvió a sentir que las acciones criminales por mi pequeñas que sean eran perseguidas, reparando así la “ventana” siguiendo la línea de la teoría mencionada.

Pero tal cual lo sostenido, se trata de algo más que simplemente perseguir delitos menores y esperar resultados, se trata de un cambio de mentalidad y enfoque a la hora de combatir el crimen. Enfocado en la prevención de los delitos más grandes a través de la persecución rigurosa de los aquellos que son considerados menores, esto transmite una sensación tanto de seguridad para los ciudadanos y a su vez una señal de que el crimen está siendo combatido desde su más baja expresión, por lo que se usa como elemento disuasivo para con los potenciales criminales.

El caso de Nueva York muestra un modelo que no se queda en la simple teoría, sino que consistió en llevar a la práctica lo que hasta su aplicación era una simple conjetura. Mas importante aún, es un modelo que se sostiene hasta el día de hoy, que imitaron otras ciudades, mostro y sigue mostrando sus resultados. No se trató de una campaña basada en un slogan vacío como la “tolerancia cero” el cual profana una idea surrealista y fija metas imposibles de cumplir en la práctica, sino que se movilizó el aparato policial, administrativo y judicial para llevar a cabo la reducción del crimen más importante y sin precedentes, fijando objetivos realistas y llevando un cambio de mentalidad hacia el accionar policial. Esto en conjunción con las nuevas legislaciones impulsadas por el gobierno federal de Estados Unidos, las cuales tuvieron un impacto significativo en la lucha contra el crimen, especialmente con lo relacionado a los estupefacientes y tráfico de armas. Leyes como la de los tres “strikes” demostraron ser efectivas y modernas hasta el día de hoy, y ciertamente hay muchos aspectos que rescatar de la forma en que se revirtió la epidemia del crimen urbano en los Estados Unidos.

Quizá lo más destacable de la experiencia de Nueva York, sea el tiempo en el cual se lograron ver los resultados de la teoría de las ventanas rotas, ya que muchas otras dentro del ámbito criminológico contienen la desventaja de que únicamente son aplicables extendiéndose en el tiempo para ver resultados. Lo sucedido en Nueva York demuestra como en el lapso de pocos años puede revertirse el crimen con un cambio de enfoque y con un costo tanto social como económico que no represento un problema para la ciudad.

Si bien es cierto que el crimen tuvo una reducción importante a nivel nacional en Estados Unidos durante la década de 1990 (en parte por la implementación de leyes federales antes mencionadas y políticas de encarcelación más duras), lo cual consiste en la principal crítica a la gestión de Giuliani, lo que se destaca en el caso de Nueva York es no solo el tiempo en el cual se obtuvieron resultados como ya se hizo mención previamente, sino la transformación que sufrió la ciudad de ser la ciudad grande más insegura del mundo, a ser hoy la más segura dentro del país, un polo del turismo a nivel mundial y en ejemplo de cómo los resultados se obtienen cuando hay intención y decisión política, y como el crimen puede reducirse cuando se previene el ambiente donde el mismo se siente permisible.

Lo que también es destacable del caso de Nueva York, y de la teoría de las ventanas rotas, es que se demostró que al perseguir rigurosamente los criminales más pequeños tanto en el ámbito policial, como en el judicial para llegar a una sentencia lo antes posible, todos los otros indicadores de crimen bajan, esto se explica también por el hecho de que el accionar de la policía se hace más visible, y esto genera un ambiente donde se genera la sensación de que el crimen no tiene lugar. Como todas las teorías, tiene sus ventajas y desventajas, pero no se puede poner en duda que funciona.

Basta con observar cómo evoluciono la ciudad en los últimos 30 años, barrios industriales abandonados pasaron a ser lugares de culto y de moda, Times square quizá el lugar más representativo de Manhattan, paso de ser un centro de clubs para adultos y venta de drogas a el lugar más turístico de Estados Unidos donde hoy en día funcionan teatros, restaurantes y hoteles. Hoy en día barrios enteros que estaban en decadencia, pasaron a ser exclusivos ya que el valor del terreno se disparó cuando la calidad de vida en la ciudad mejoro. Lo que no quiere decir que aún no existan áreas donde sea peligroso transitar a altas horas de la noche, como en cualquier gran ciudad, pero la comparación reside en que antes de aplicar la teoría de las ventanas rotas, toda la ciudad era considerada peligrosa y cuestiones que hoy en día son muy focalizadas y puntuales, antes era lo común en todo momento y lugar.

Este enfoque centrado a grandes rasgos en perseguir los crímenes pequeños para evitar los más grandes, podría ser aplicado en Argentina como ya se analizó previamente, el problema consta en que no hay decisión política ni administrativa para afrontar el crimen de esta forma. Es posible que se tema a un elevado costo social, por la severidad que representa la persecución de crímenes por más pequeños que sean, cosa que también fue evaluada y analizada en Nueva York previo a aplicarse las políticas, pero que dada la situación en la cual estaba envuelta la ciudad el costo fue asumido y no con la experiencia puesta sobre la mesa, se puede afirmar que el mismo no fue de ninguna manera elevado. No se trata de transgredir derechos constitucionales como habitualmente se postula cuando se critica a el caso de Nueva York, sino en aplicar la ley penal y contravencional en su más rigurosa forma, asegurando todas las garantías constitucionales del proceso y la persecución del delito, conforme al estado de derecho que impera.

En base a todo lo expuesto previamente, queda concluido que las políticas aplicadas por el alcalde Giuliani y el comisionado Bratton, fueron la principal razón por la cual el crimen se redujo drásticamente en la ciudad de Nueva York durante y posterior a su mandato, quedando así demostrada la hipótesis de este trabajo.

## **IX. Bibliografía Consultada**

**<https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/books/first/b/bratton-turnaround.html>**

**<https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/complex-history-controversial-1994-crime-bill>**

**<https://www.britannica.com/topic/broken-windows-theory>**

<https://www.businessinsider.in/how-new-york-city-became-safe-again/articleshow/45354616.cms>

<https://www.civitas.org.uk/pdf/cw35.pdf>

<https://www.city-journal.org/article/how-new-york-became-safe-the-full-story>

<https://www.heritage.org/crime-and-justice/report/cutting-crime-and-restoring-order-what-america-can-learn-new-yorks-finest>

<https://www.jjay.cuny.edu/research/news-events/understanding-crime-decline-new-york-city>

<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8059646/>

<https://www.nber.org/digest/jan03/what-reduced-crime-new-york-city>

**Zero Tolerance: Policing a Free Society - William J. Bratton, William Griffiths, Ray Mallon, John Orr, Charles Pollard ISBN 0-255 36432-6**

<https://www.newyorker.com/books/double-take/new-york-city-crime-in-the-nineties>

<https://www.nytimes.com/1981/02/25/nyregion/1980-called-worst-year-of-crime-in-city-history.html>

<https://www.nytimes.com/2017/02/20/opinion/the-legacy-of-zero-tolerance-policing.html>

<https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/new-york-street-gangs-70s-decade-violence>

<https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/zero-tolerance-case-study-police-policies-and-practices-new-york>

<https://www.ojp.gov/ojp50/1994-violent-crime-control-and-law-enforcement-act>

<https://portal.amelica.org/ameli/journal/797/7974948007/html/>

<https://www.pensamientopenal.com.ar/index.php/etiquetas/tolerancia-cero>

<https://www.u-s-history.com/pages/h2122.html>

<https://vlex.es/vid/tolerancia-cero-broken-windows-649236369>

<https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/3355>

<https://www.colabogados.org.ar/larevista/82t1/el-orden-publico.html>

<https://mapa.seguridadciudad.gob.ar/>

<https://www.prison-insider.com/fichapais/prisons-arg-es?s=le-systeme-penitenciaire>

<https://manhattan.institute/article/bill-bratton-revolutionary-how-the-nypd-commissioner-remade-american-policing>



