

**SEGURIDAD CIUDADANA. ¿LA TEORIA DEL BROKEN WINDOWS SIRVE PARA REVERTIR LA IDEA DE QUE LOS MALOS GANARON LAS CALLES?. (1)**

**Sumario:** El presente ensayo tiene como idea debatir respecto de dos ideas centrales, por un lado responder al interrogante de si aquellos sujetos que violan las más elementales normas de convivencia ganaron las calles, y en caso de que dicha respuesta resulta positiva, establecer si la teoría del broken Windows es adecuada para revertir tal situación.

**Summary:** The present essay has as an idea to discuss two central ideas, on the one hand to answer the question of whether those subjects who violate the most elementary rules of coexistence won the streets, and if this response is positive, establish whether the Broken Windows theory is adequate to reverse such a situation.

**Introducción:** La pregunta a responder resulta: "*¿los malos ganaron las calles?*", soy consciente de que éste punto a desentrañar puede dar lugar a herir sensibilidades, máxime cuando en nuestra sociedad, aún se siguen sintiendo los efectos devastadores que dejó la

(1). Hugo Antonino Alegre, abogado, graduado en la UNLZ y de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires. Abogado de la matrícula en el período 1991/2016, actualmente funcionario del Juzgado de Garantías nro. 5 del Departamento Judicial Quilmes.

última dictadura militar que usurpó el poder en el año 1976 y que persiguió a cualquier sujeto que tuviera ideas distintas a éstos, lo cual llevó a la desaparición de más de 30.000 compatriotas e inundo de miedo y terror al conjunto de la sociedad.

Así, es claro que todo planteamiento que se pueda realizar, debe partir del análisis de que nos encontramos en un estado democrático, con lo cual como primera medida el poder punitivo debe respetar dicho supuesto y debe ser claramente acotado por el legislador, no se trata de reprimir por reprimir, sino de sentar bases sólidas que permitan el desenvolvimiento armónico del conjunto de la sociedad, respetando sus creencias, intereses, culturas y necesidades. Sentado lo expuesto, es claro que no se puede aceptar que el estado no deba intervenir en la prevención o disolución de conflictos, muy por el contrario éste debe actuar con todo el andamiaje estructural que tiene a su alcance para prevenir y erradicar los focos de conflictos que se suscitan en el tejido social.

**I.- ¿LOS MALOS GANARON LAS CALLES?** Ahora bien, cabe preguntarse como primera medida, si es que ¿efectivamente los malos ganaron la calle?, y para el supuesto de que la

respuesta resulte afirmativa, habrá también que preguntarse ¿cómo se puede revertir tal situación?.

**Definición:** Corresponde determinar en primer término, de la forma más precisa posible, a quién o quiénes definiremos como "los malos". Así, cabe preguntarse: ¿"el malo" es el que piensa distinto?, claramente que no, en el presente me refiero a que debe entenderse como *"'el malo' a aquél sujeto que con sus conductas va contra las reglas establecidas socialmente, aquél que lleva adelante actos que o bien no son delitos (por ej. ruidos molestos), o si lo son, resultan de aquellos que no interesa investigar (por ej. delitos de menor cuantía) o bien actos que en algún momento se consideraban contravenciones (vgr. ebriedad en la vía pública), en definitiva aquellos actos delictivos o cuasidelictivos que por la desidia y/o saturación de la estructura de contralor no reciben la intervención del estado"*. De allí también la responsabilidad y la obligación que tiene el propio estado en actuar.

**El origen y la pregunta original:** En segundo término corresponde analizar si es que "los malos" efectivamente ganaron la calle. En éste punto aclaro que, para analizar el supuesto, partiré del planteo teórico que oportunamente James Q. Wilson y George Kelling llevaron adelante, en el mismo éstos sostuvieron que el delito es

mayor en las zonas donde el descuido, la suciedad, el desorden y el maltrato son mayores, lo cual denominaron "teoría de las ventanas rotas", (en su libro "*Broken Windows. The police and neighborhood safety*") advierto y adelanto que no comparto un exceso de intervención estatal, pero tampoco que quede todo librado a la actuación liberal de los ciudadanos, trataré de dejar *ut infra* más claro éste razonamiento. Ahora bien, para terminar con éste punto, cabe recordar que los autores *ut supra* mencionados, basaron su teoría en la investigación de campo que previamente había llevado adelante el Profesor Philip Zimardo, en el año de 1969, en la Universidad de Stanford (EEUU). El experimento consistió en dejar dos autos abandonados en la calle, éstos eran iguales, de la misma marca y modelo, inclusive de color. La diferencia estaba en que el primer auto lo dejó en un barrio de los considerados peligrosos (el Bronx, Nueva York), mientras que el otro lo dejó en un barrio de clase acomodada (Palo Alto, California).

Del experimento surgió que el vehículo dejado en el Bronx, resultó rápidamente saqueado, mientras que el abandonado en Palo Alto, permaneció intacto. La primer conclusión resultaba que lo que llevaba al saqueo era la

pobreza, sin embargo al seguir con el experimento, se decidió romper uno de los vidrios del segundo vehículo, y fue allí que el mismo también resultó saqueado, con lo cual claramente se podía concluir que lo que llevaba al delito no era la pobreza, sino que resultaba algo más profundo, algo que tiene más que ver con el inconsciente colectivo impregnado en el ser humano, es decir una cuestión que tiene que ver con la psicología humana y con las relaciones sociales. Así parecería desprenderse que, la idea de que un vidrio roto en un auto abandonado, genera en el inconsciente colectivo una sensación de abandono, de deterioro, de desinterés, de despreocupación social y estatal, que gradualmente permitirá la rotura de nuevos códigos de convivencia (se podrá sacarle las ruedas, escribir sobre él, etc., etc.), y lo que es peor, da la idea de que allí se encuentra ausente toda regla de convivencia, toda norma legal y todo interés del estado en recomponer la situación previa; lo peor es que no quedará allí solo ese lugar en el cual *"vale todo y por ende se puede hacer cualquier cosa"*, sino que lentamente el mismo irá ganando territorio. Así empezará -en el caso- donde estaba el automóvil, luego será en ese frente, posteriormente la manzana y así seguirá con el

barrio y luego otro y otro hasta tomar la ciudad, en cierta medida es como un virus que de no ser detenido a tiempo terminará tomando todo lo que se cruce a su paso, llegando en algún momento no tan lejano a la destrucción en su totalidad del tejido social.

Sostuve párrafos antes que no comparto que quede todo librado a la actuación liberal de los ciudadanos, se sostiene que si "los malos" rompen el vidrio de la ventana de un edificio, ésta debe ser rápidamente repuesta, a los efectos de evitar que se genere en éstos la sensación de que pueden seguir rompiendo ventanas. Generalmente lo que suele ocurrir es que "los malos" seguirán rompiendo vidrios, y no se le puede pedir a los ciudadanos que actúen activamente porque éstos no se encuentran preparados y aún si lo estuviesen pueden agravar el conflicto. Por ejemplo, supongamos que unos "sujetos transgresores" arrojan piedras a un edificio y rompen una ventana del mismo, el dueño de la propiedad baja y se dirige a ellos: a) podrá convencerlos de sus conductas negativas y darle una lección de vida; b) reclamarles airadamente y lograr que los mismos fuguen y por temor no vuelvan; c) reclamarles y presentárselos a los padres y que éstos le den una disculpa; d)

reclamarles y castigarlos; e) reclamarles y que lejos de lograr que cesen en sus "transgresiones" lo desafíen y las incrementen. Es claro que los tres primeros supuestos -dentro de lo malo de la situación- pueden considerarse aceptables, mientras que los señalados como d y e son los cuales llevan a un claro agravamiento del conflicto. Por otra parte es claro que resultan aquellos más probables de ocurrir, ante un grupo de varios "sujetos transgresores", aquél que baje y se les oponga, lo hará de forma irascible y dispuesto a llevar adelante actos que no resultaran muy meditados. Lo cierto es que el común de las personas en realidad tendrá miedo de bajar; miedo lógico por otra parte, por cuanto pensara que "los sujetos transgresores" -generalmente vecinos del barrio- pueden tomar represalias respecto de su persona y/o sus seres cercanos. De tal forma que en el supuesto llamará en forma anónima y pedirá la ayuda y la rápida respuesta del estado, cuando ello no ocurra se sentirá abandonado a la "buena de Dios" y "solo ante su suerte".

Así, creo que la decadencia encuentra su génesis, en la despreocupación estatal ante el problema concreto, lo cual llevará a que el vecino ingrese en una situación de abandono del lugar, es obvio que si puede se irá de allí,

al ver que todo a su alrededor se deteriora. Lo cierto es que todo no quedará en dicho vecino, sino que ello se transmite a los otros vecinos y así se llega a la despreocupación social que abandona el lugar, repotenciando la situación y acelerando el espiral negativo.

Imaginemos un grupo de sujetos que todos los días se junta en una esquina y se dedican a ingerir bebidas alcohólicas: al principio se comportaran en forma medianamente civilizada, luego y con el paso de los días y cierto sentimiento de impunidad, empezaran a decir groserías a todo volumen, también al principio serán tres o cuatro sujetos y luego se irán rápidamente juntando otros miembros más. Al comienzo algunos vecinos pasaran por la esquina, mirando con cierto resquemor, posteriormente ya al llegar al lugar se cruzaran por las dudas a la vereda contraria, así las cosas lo más probable es que en un plazo más o menos breve, los vecinos de la cuadra no pasaran por la esquina. Claramente es un pequeño ejemplo de como "los malos" ganan la calle, se pierde esa esquina, luego otro grupo hará lo mismo en la otra esquina y así otros se juntaran en una plaza y en poco tiempo el barrio se vuelve "todo"

un lugar inseguro. El ejemplo es algo que todos podemos ver a diario. Se podrá argumentar que "*los chicos no molestan a nadie están en la esquina charlando y tomando algo*", sin embargo, la experiencia social indica que en realidad sí terminan molestando, por cuanto van sintiéndose impunes y "*dueños*" del lugar. Por ejemplo, un grupo de chicas al pasar recibe toda clase de proposiciones indecentes, o bien un grupo de chicos de alguna tribu urbana distinta terminará siendo agredido.

Ahora bien, en su momento se habló de que la inseguridad resultaba una sensación, de tal forma que se debería concluir que a la fecha, dicha sensación está plenamente vigente, el común de los ciudadanos "*siente*" que su barrio se volvió inseguro.

Así, si se preguntara a los habitantes de gran parte del conurbano bonaerense si "*los malos ganaron las calles*" seguramente responderán que sí. No importa, por no ser el objetivo del presente, determinar si dicha sensación es real en su totalidad o en parte (o gran parte) está influenciada por los medios de comunicación. Lo concreto es que partiré del razonamiento de que efectivamente los malos ganaron las calles.

**II. ¿SE PUEDE REVERTIR LA SITUACIÓN?** Conforme a como se ha resuelto la primera cuestión, cabe preguntarse si la denominada teoría del Broken Windows, resultaría útil para revertir la inseguridad.

La teoría presenta como idea de erradicación "de los malos" un rápido accionar de los órganos de contralor estatal, cabe aclarar que el mismo no necesariamente debe ser violento o excesivo, sino más bien debe ser preventivo, debe intentar cortar de raíz el problema creado, pero fundamentalmente aquél que esté próximo a crearse. El primer sitio en el cual se puso en práctica la idea resultó el Metro de Nueva York, a principio de los años 80, el plan consistió en erradicar las conductas negativas pequeñas, como la suciedad de las estaciones, la evasión del pago del boleto y también a los descuidistas (pungas) y a todo aquél que realizara desordenes en general, como por ejemplo los graffiteros. El resultado resultó alentador, el subte de Nueva York dejó de ser un lugar absolutamente inseguro y volvió a ser un medio de transporte utilizado por las familias. Esta prueba piloto, llevó al convencimiento de aplicar la teoría a muchos más lugares, su implementación en la ciudad de Nueva York, resultó su apogeo y también

paradójicamente su extinción, creo en particular que en esto último en forma injusta como ya veremos.

El muestrario de resultados positivos y negativos que generalmente se le suele realizar a la teoría de las ventanas rotas, se produce cuando se analiza su implementación en Nueva York por su aquél entonces alcalde Rudolph Giuliani, quien en 1994 impulsó la llamada política de la "*tolerancia cero*". La idea consistía en crear comunidades limpias y ordenadas, no permitiendo transgresiones a la ley y a las normas de convivencia urbana. Si bien el resultado práctico fue un enorme abatimiento de todos los índices criminales de la ciudad de Nueva York, lo cierto también es que se dio rienda suelta a la idea de que "*el fin justifica los medios*"; llevándose adelante así, una sucesión de "*acciones policiales desmedidas*" que terminaron dejando en el inconsciente colectivo la idea de que: la teoría del "*Broken Windows*" y la teoría de la "*tolerancia cero*" son sinónimos y que para su funcionamiento se necesita de represión policial y no de prevención.

Ahora bien, para clarificar un poco la idea, cabe señalar que la teoría del "*Broken Windows*" es el género, mientras que la "*tolerancia cero*" resulta la especie.

Bodero Cali, en su libro *"Teoría Económica de la delincuencia"* sostiene que se denomina Teoría de las Ventanas Rotas a: *"Las medidas preventivas implantadas en barrios cuyos habitantes son presas del terror; en lugares en los que prolifera la prostitución, la venta de drogas, los robos callejeros, los asaltos a mano armada, etc. Parte de una especie de apotegma: que los blancos fáciles o la vigilancia deficiente alientan a los delincuentes, resultando irrelevante la presencia o ausencia de los factores criminógenos clásicos"*.

Ahora bien, sentada la teoría genérica, se buscó darle una forma lo suficientemente amplia y compleja como para que pudiera considerarse una verdadera política criminal. Así surge la teoría de la *"tolerancia cero"*, en ella la idea madre común resulta *"actuar en forma inmediata en aquellas zonas donde el terror de sus habitantes ya se volvió endémico, reduciendo al máximo el retardo entre la comisión del hecho y la respuesta judicial"*, pero la teoría avanza aún más y procura romper el círculo vicioso mediante el castigo severo de aquellas conductas violatorias a la ley, sin que importe en demasía la gravedad de la falta cometida. Se busca transmitir un doble mensaje, por un lado que el estado no

está ausente, y por el otro que se castigará duramente cualquier falta, justamente en éste último punto se encuentra su mayor crítica. Es claro que no toda falta a la ley o a las normas de convivencia merece castigo, muchas veces el rápido accionar del estado, actuando preventivamente como mediador de disputas, puede lograr la desactivación de potenciales conflictos.

Nuestro país, no resulta ajeno a la implementación de ésta teoría y se le dio el nombre de la política criminal de "*la mano dura*", siendo su mayor detonante el crimen del cual resultara víctima Axel Blumberg, lo cual llevó al incremento de las penas de gran parte de los delitos del Código Penal, sin que se realizara un estudio sociológico y/o criminológico de envergadura que permitiría determinar empíricamente la necesidad o no de dicha reforma. Simplemente toda la respuesta estatal consistía en aumentar las penas, suponiendo que ello por sí solo llevaría a la baja del delito.

Es claro que la teoría de la mano dura, es un exceso aún peor que la "*tolerancia cero*", por cuanto no intenta desactivar ningún posible conflicto, se limita a enviar un mensaje a la sociedad muy limitado y que consiste en decirle: "*todo aquél que delinque, será severamente*

*castigado, no me importa por qué lo hace, no me interesa desactivar el conflicto, no actuaré preventivamente, simplemente cuando actúe lo haré duramente".*

De tal forma que si la teoría de la tolerancia cero es una especie del *Broken Windows*, la teoría de la mano dura es una subespecie de la primera, mucho más limitada aún y que va peligrosamente de la mano de las ideas de la justicia por mano propia (v. gr. caso Villar Cataldo) y la represión indiscriminada (por ej. casos Kosteky y Santillán y doctrina Chocobar), ignorando la prevención en el desarticulamiento de los focos de conflictos sociales que se puedan producir, lo cual resulta un claro error, por cuanto el estado primero abandona una parte del ejido social y posteriormente cuando todo se sale de control reprime exageradamente a quién originariamente abandono.

Sentada las diferencias, volveré sobre la teoría del *Broken Windows* y la idea primaria de que se repriman las pequeñas faltas. Así cabe preguntarse ¿cómo puede un barrio ser "más seguro"? Los doctores Wilson y Kelling concluyeron en que: **1.** La mayoría de los ciudadanos, cuando habla de inseguridad, siente temor a ser víctima de un delito que implique un ataque violento de un

desconocido. **2.** Visto el primer punto, lo cierto es que seguido al temor primario viene el miedo a ser molestado por gente indisciplinada. No se trata de gente violenta, ni necesariamente delincuente, sino personas desaliñadas, revoltosas o impredecibles: mendigos, borrachos, adictos, adolescentes ruidosos, prostitutas, vagabundos, personas mentalmente perturbadas.

Ahora, si bien es cierto que está demostrado que el aumento de número de policías no reduce la tasa de criminalidad; sí la saturación de vigilancia policiaca disminuye el nivel delictivo, en éste supuesto por cuanto logra primariamente el desplazamiento hacia otros lugares de la delincuencia profesional y a la vez reduce la cuasidelincuencia. Así una de las dos fuentes de inseguridad se extingue, mientras que la otra (la delincuencia profesional) no responde a una política de seguridad ciudadana, sino más bien a una política criminal estatal. También es claro que la pronta respuesta a llamadas de emergencia si bien no necesariamente aumenta la posibilidad de arrestar a los delincuentes, si sirve al menos para disiparlos y así que no se apropien de las calles.

Es claro también, que no todo se puede suponer que se va a solucionar con el simple accionar efectivo de las fuerzas de seguridad, sino que además y fundamentalmente resulta necesario que el Estado intervenga preventivamente en forma más integral. Así, puede intentar que los adolescentes ruidosos, puedan canalizar sus inquietudes en eventos supervisados y propiciados por el estado, por ejemplo torneos de rap, freestyle, futbol, murgas, etc, etc., haciéndoles acreedores de premios, becas de estudio. Respecto de los adictos y borrachos, se puede intentar con el ofrecimiento de tratamientos en lugares especializados, con planes de contención para todo el grupo familiar. A las personas en situación de calle, es claro que el estado les debe procurar brindar un refugio y desde allí capacitarlos para que tengan nuevas herramientas que les permitan reinsertarse en la sociedad. El estado también puede ayudar a mejorar la zona estéticamente, por ejemplo puede hacer que el personal municipal -destinado a tal efecto- corte el pasto de las veredas de los vecinos, pinte los cordones de las calles, es decir que resulte quien dé el primer paso, generando así un efecto domino que se derrame hacia los vecinos.

**III.- CONCLUSIONES:** En definitiva y para terminar, considero que sí, "los malos ganaron la calle", ello como fruto de la desidia y abandono estatal. Pero así como estoy convencido de ello, también lo estoy de que ello es reversible, que mediando el trabajo mancomunado del estado, que escuche al ciudadano y le preste una rápida respuesta, se puede torcer el curso de las cosas. Es claro que la acción que se lleve adelante no puede ser meramente represiva, como así tampoco basarse en leyes que pretendan aplicar penas duras. Considero que se debe crear una red de contención social, que cubra a los sectores sociales más marginados, integrándolos social y culturalmente, ayudando por un lado a quienes ya se encuentran sumergidos en problemáticas cuasidelictuales, como ya sugería *ut supra*, y por el otro evitando que nuevos actores se sumen a tales situaciones. Demás está decir que es un proceso largo, que seguramente tendrá altibajos, pero que si comienza fijándose objetivos parciales, paulatinamente puede torcer el rumbo que parece haber ido tomando parte de nuestra sociedad.

Así creo, que la teoría del *Broken Windows* resulta a priori adecuada para ser utilizada como punta de lanza en el tratamiento de los problemas que afectan a la

seguridad ciudadana, claro que siempre se tendrá que aggiornar la misma a nuestra idiosincrasia cultural.

Por último, considero que resultaría de utilidad la creación de un código contravencional en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, como así también la creación de centros de mediación comunal, los cuales podrían instalarse en las sociedades de fomento. En éste último caso una especie de justicia barrial, que intervenga en pequeños litigios, por ejemplo: "ruidos molestos", "ocupación de vecinos de la vía pública", etc. Si bien es cierto que a priori podría sostener que se aumenta el sistema de operadores y de megaestructuras burocráticas, ello bien delimitado podría evitar el incremento de conflictos que parecen insignificantes pero que terminan detonando en graves situaciones que pudieron haber sido encausadas con un rápido accionar estatal.

Dejo para un futuro el desarrollo de un código contravencional, como así también la estructuración de la justicia de faltas y de mediación vecinal.