

*Handwritten signature*



# REVISTA DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA ACTUALIDAD JURÍDICA



@erú

UNIVERSIDAD NACIONAL  
SAN CRISTÓBAL DE HUAMANGA





# Revista de Investigación Jurídica

*Garzon*



## ENSAYO NO JURÍDICO

# LOS SISTEMAS SOCIALES, PARCIALES Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo recibido el 01 de Abril del 2016 y aceptado para su publicación  
el 29 de Abril del 2016

ESCRITO POR:

**Dr. Luis Alberto Garzon Castillo**

ABOGADO

Maestro En Ciencias Penales - Universidad Inca Garcilaso De La Vega  
Maestro En Desarrollo Y Defensa Nacional - Centro Altos Estudios- Cacu  
Doctor En Derecho - Universidad Inca Garcilaso De La Vega

34  
J. J. J.

**RESUMEN:**

El gobierno que acaba de dejar su cargo en el Perú, tenía que enfrentar uno de los retos más complejos de nuestra vida ciudadana, que era el de la INSEGURIDAD, porque este conjunto de acciones delictivas y de violencia que formaban parte de las noticias de todos los medios de comunicación no hacían sino, ejercer una considerable presión al Gobierno Central en la búsqueda de soluciones concretas para acabar con esta lacra y por fin podamos desarrollar nuestra actividades dentro de un marco de armonía y paz, aspectos que lamentablemente no fueron logrados.

En este pequeño análisis de la problemática antes referida, se plantea la necesidad de que los Sistemas sociales tengan mayor participación en las acciones de prevención de la inseguridad ciudadana, y tanto el Sistema Político a través del Gobierno Central; la Policía, el Municipio, y los Vecindarios y la Comunidad Organizada deben ser empoderados para que contribuyan en solucionar esta situación crítica que nos agobia y lograr en el más breve plazo la paz y tranquilidad que tanto necesitamos.

**PALABRAS CLAVES**

Seguridad ciudadana, Sistemas Parciales, Sistema Político, Estado Bienestar, Comunidad Organizada

**ABSTRACT**

The government has just left office in Peru, had to face one of the most complex of our city life challenges, it was the insecurity, because this set of criminal acts and violence were part of the news of all the media did nothing but exert considerable pressure on the Central Government in the search for concrete solutions to end this scourge and we can finally develop our activities within a framework of harmony and peace, aspects which unfortunately were not achieved.

In this short analysis of the problems referred to above; it arises the need for social systems have greater participation in prevention efforts of insecurity, and both the political system through the Central Government; the police, the municipality and Organized Neighborhood and Community must be empowered to contribute in solving this critical situation that overwhelms us and achieve in the shortest possible time the peace and quiet we need.

**KEY WORDS**

Citizen security, Partial Systems, Political system, Welfare State, Organized Community



**SUMILLA:**

Introducción, A. El Sistema Político, B. La Policía Nacional, C. La Municipalidad, D. La Comunidad Organizada Y Los Vecindarios, Conclusiones, Bibliografía

Garzon

**I.- INTRODUCCIÓN:**

Cuando se habla del fenómeno de la Seguridad Ciudadana se establecen diferentes análisis, dependiendo desde la perspectiva en que se determine el estudio, podría atenderse este tema desde el punto de vista político, jurídico - legal , social, económico, psicológico, etc. y cada uno de éstos son absolutamente válidos para ser tomados en cuenta como parte de la solución del conflicto aludido.

En esta oportunidad, he tratado de analizar este fenómeno desde un estudio socio-político , pretendiendo establecer de qué forma el Estado Peruano dentro de su estructura político-social , puede lograr sentar las bases para enfrentar a la inseguridad pero comprometiéndonos en un esfuerzo común, aun cuando se deba analizar por separado.

Al hablar de los Sistemas Sociales Parciales debemos entender que cada grupo humano tiene una función que cumplir, y de ello depende que se logre el objetivo. Si se carece de la convicción necesaria para darle pelea a este fenómeno, definitivamente no se va a conseguir derrotarlo. Estas instancias han sido las más frecuentemente aludidas en los análisis sobre la Seguridad Ciudadana , siendo consideradas claves para estructurar estrategias de prevención tanto formales como informales, por ello es importante tenerlas en cuenta para un mayor estudio. Así :

**A. El Sistema Político.**

En una sociedad altamente diferenciada, ningún sistema particular puede tener como función exclusiva y excluyente lograr a cabalidad el orden social, pues la creciente diferenciación sistémica necesariamente conduce al desarrollo de "estrategias para establecer relaciones selectivas entre las partes"<sup>1</sup>. En esas condiciones, el sistema político ha adquirido un elevado grado de autonomía respecto de las otras esferas del sistema social, mediante la especialización de códigos y programas de comunicación específicos , tendientes a reducir la contingencia y a emprender maniobras de control respecto de su entorno relevante.

Dicho fenómeno deriva del proceso de autorreferencia y autopsiéis alcanzado por la política en la sociedad moderna y del consiguiente cierre operacional como sistema autónomo que caracteriza su actividad.

<sup>1</sup> LUHMANN, Niklas... Teoría de la Sociedad. Edit. Universidad Iberoamericana, Méjico. 2004. p.64



La autonomía del sistema político no significa que se encuentre aislado y opere de forma independiente de los demás sistemas, tampoco ella implica únicamente un proceso de diferenciación de roles al interior de la burocracia pública. Lo que se quiere significar con este término es que sólo a este sistema le competen los criterios de decisión para regular la relación con el entorno y para orientar su propia transformación. Por consiguiente, dicha autonomía constituye la condición para el desempeño de su función específica, esto es, la toma y transmisión de decisiones vinculantes para la producción del poder.

El poder, entendido como medio de comunicación social, supone la generación al interior del sistema político de un código simbólicamente generalizado que permita procesar la complejidad del entorno, establecer prioridades y seleccionar alternativas significativas y viables para el sistema, lo cual es posible en tanto el sistema siga produciendo y reproduciendo los elementos que lo constituyen, es decir, decisiones políticas.

En definitiva, dicho proceso permite la autoconstrucción de la propia identidad, los elementos y las operaciones que lo constituyen, y establecer los límites del sistema.

En las democracias occidentales y durante la mayor parte del siglo XX, y comienzos del presente siglo el Estado ha operado en términos de un Estado Bienestar. Si bien durante los últimos años se han publicado numerosos libros respecto de su crisis, e incluso sobre el desmonte de muchas de sus estructuras, el análisis de los procesos políticos no puede eludir que los conceptos que le dieron sentido en el pasado continúan operando en la actualidad, aunque con importantes restricciones e inconvenientes.

Particularmente para el análisis del tratamiento del tema de la Seguridad Ciudadana, interesa una de las peculiaridades del Estado Bienestar que radica en el hecho que éste tiende a incorporar en forma creciente temas e intereses como propios de la política bienestar. Ello inevitablemente implica un continuo aumento del número de problemas que demandan respuesta política, por lo que la descripción de su operatoria no puede limitarse sólo a sus instituciones, pues debe incluir también a las pretensiones y expectativas del entorno, es decir, de los clientes y de la opinión pública.

Pero en una sociedad compleja, el Estado Bienestar ya no está en condiciones de resolver todos los problemas, ni todas sus dimensiones o manifestaciones. Por este motivo se requiere la participación de otros subsistemas que posean más recursos para afrontarlos, puesto que



Garzon

la capacidad de cada sistema particular para enfrentar los problemas de su propio entorno es muy superior a la de los otros, dada su mayor posibilidad de observar aquello que se encuentra dentro de sus límites.

En definitiva sólo si el sistema político es capaz de desprenderse y descentralizar problemas que pueden ser resueltos más eficazmente por otros sistemas particulares y sólo si entra en una comunicación más intensa consigo mismo, podrá empezar a resolver los problemas propios de su ámbito.

Debe tenerse en cuenta además que, al igual que otros sistemas sociales particulares en la sociedad funcionalmente diferenciada el sistema político ha distinguido evolutivamente tres ámbitos estrechamente relacionados: Política, Administración y Público, lo cual favorece la consolidación de ciertos roles para regular las relaciones con el entorno del sistema: el cliente del Estado, el votante y el participante del público.

Si bien es cierto que dentro de la tradición política occidental una de las funciones clásicas del Estado es la de garantizar la seguridad, es decir "liberar del miedo frente a los otros, que es lo que pone de manifiesto la famosa metáfora hobbesina<sup>2</sup>, la dinámica actual que ha seguido el acontecer del debate, demandas y respuestas sobre la Seguridad Ciudadana parece ajustarse particularmente a la circularidad propia de los sistemas autorreferidos.

Aun cuando es difícil establecer el punto de partida o al menos el peso que en cada caso puedan tener los diferentes ámbitos del sistema político, resulta notable apreciar que durante los últimos años, en la medida que el tema de la inseguridad va adquiriendo importancia en la opinión pública, e incrementándose su tratamiento informativo en los medios de comunicación, se generaliza y agudiza el debate en la clase política. En forma simultánea se observa también un incremento en la dinámica de las decisiones administrativo-legales, la implementación de estrategias y programas, así como una gran diversidad de acciones dirigidas al combate y prevención contra la delincuencia adoptadas por la burocracia pública.

Si bien la falta de investigaciones no permite efectuar generalizaciones respecto de la forma cómo ha evolucionado en las diversas sociedades la relación entre sistema político y Seguridad Ciudadana, parece claro que, en términos de equivalencia funcional, se ha tratado el tema privilegiando los contactos con los respectivos entornos y subsistemas políticos particulares, antes que con el resto de los sistemas parciales

<sup>2</sup> HOBBS, Thomas, *Leviatán*, 1651, Tratado de Filosofía Política.



38  
F. J. J. J.

de la sociedad. Por otra parte, se observa que la política acoge como información relevante a los datos proporcionados por la ciencia respecto de la etiología del delito y el conocimiento acumulado respecto de las conductas desviadas, una vez que la inseguridad ha sido tematizada como un problema político que involucra dimensiones de poder y control, por lo que requiere ser abordado mediante decisiones vinculantes orientadas a incrementar el bienestar de la sociedad, en el marco de propuestas de soluciones alternativas dirimidas mediante el juego democrático.

Algo similar ocurre cuando se analiza como en diversos contextos sociales la Seguridad Ciudadana se consolida como tema de debate político, tornándose incluso en muchos países como un eje articulador de propuestas, sólo una vez que ha sido percibido por los partidos de gobierno y de oposición como una bandera a utilizar fundamentalmente en los períodos electorales. Una vez que el sistema político ha tematizado el problema de la seguridad como propio de su ámbito de competencia, orienta sus estructuras internas para procesar la complejidad acoplada a las demandas de la opinión pública y expresadas en exigencias por aumentar la dotación policial, la agilización de los mecanismos judiciales, el incremento de las penas para los delitos más violentos, etc.

Entre las premisas básicas con las cuales el sistema político contemporáneamente otorga sentido a dichas "estridentes ambientales", ahora transformadas en información significativa para su funcionamiento, se encuentran los conceptos de democracia y de desarrollo social. La concepción democrática implica restringir las posibilidades para la selección de acciones de seguridad a los límites del Estado de Derecho, de modo que garanticen el ejercicio de los derechos ciudadanos en la búsqueda del bien común. Ello implica que en las definiciones de seguridad que efectúa el sistema político en las sociedades democráticas así como el uso de la fuerza y la coacción se encuentran siempre subordinados al respeto de las garantías constitucionales, las libertades públicas y los derechos humanos.

Por otra parte, la incorporación creciente del paradigma del desarrollo y la modernización como inspiración para elaborar políticas públicas, implica la integración de diversos actores sociales tanto en las definiciones que se harán de las amenazas como en los medios que se emplearán para su prevención y control, garantizando la equidad y la participación activa del conjunto de la sociedad.

Como consecuencia de lo anterior, los sistemas políticos más allá de las diferencias que comportan los diversos contextos sociales en que se sitúan, definen la Seguridad Ciudadana como un "bien público" y



37  
Garzon

por tanto se torna una responsabilidad del Estado proporcionarla y garantizarla. Esto obliga al sistema político resistir las generalizaciones que puedan provenir desde la economía para adquirir seguridad privadamente en el mercado. Si bien el Estado en la actualidad no puede impedir la privatización de la seguridad que puedan efectuar las empresas y las personas en el ejercicio de las libertades individuales, no le es lícito renunciar a proporcionarla en forma equitativa a todos los ciudadanos en tanto miembros de una sociedad. Ello resulta particularmente obligatorio en los espacios públicos, donde el ejercicio de la defensa personal limita con la potestad y la responsabilidad del Estado para asegurar la tranquilidad de los ciudadanos en el uso de parques, plazas, calles y avenidas.

#### B. La Policía Nacional.

Los organismos policíacos constituyen otra instancia central en las estrategias destinadas a combatir los factores que afectan la seguridad de los ciudadanos.

Desde el punto de vista de la teoría de los sistemas sociales autorreferentes, los organismos de orden y seguridad forman parte del aparato del Estado y, por tanto, del sistema parcial de la política, particularmente de lo que se denomina sistema administrativo. En esos términos, usualmente las Fuerzas de Orden y Seguridad se encuentran adscritas a la estructura e institucionalidad política y su ámbito de competencia, así como los límites de su acción y de atribuciones legítimas, se definen según los marcos de la legalidad vigente en una determinada sociedad. Sin embargo la globalización de los principios del Estado democrático, junto a la suscripción y vigencia durante los últimos años de numerosos tratados internacionales, han conllevado grandes y frecuentes coincidencias entre los países respecto de definiciones de principios en términos de sociedades libres y democráticas.

El estricto apego a los derechos humanos se ha convertido en uno de los fundamentos del debate internacional en el tratamiento del tema de la Seguridad Interior y de la Seguridad Ciudadana. Junto con ello ha operado un cambio en el marco conceptual clásico dentro del cual se había entendido el problema del delito por la comunidad internacional. Según las Naciones Unidas, el incremento sostenido de las tasas delictivas y del crimen organizado en la actualidad ha alcanzado tal magnitud, que este problema ha sido re-significado como una amenaza a la vigencia del Estado de Derecho y a la democracia, a la vez que se configura como un obstáculo para desarrollo y no simplemente como un problema social más al interior de la sociedad.



ferrari

Evidentemente ello involucra que la lucha contra la delincuencia no debe generar nuevas fuentes de desviación, como las que pueden derivar de un control que exceda los marcos jurídicos. En Estados Unidos por ejemplo, se han reconocido obstáculos al control de la acción policial, particularmente cuando estos organismos han cometido excesos, generando el convencimiento de la opinión pública en torno a la necesidad de un férreo acatamiento policial a un código de conducta, que no sólo sea acorde con los estándares internacionales, sino que fundamentalmente se ajuste a las garantías y derechos que establece la constitución americana, la legislación federal y los demás instrumentos legales y estructuras institucionales que resguardan los derechos individuales y de la nación.

En América Latina la temática respecto de los roles, atribuciones y límites de competencia de las policías nacionales ha estado traspasado fuertemente por la discusión sobre los procesos de pacificación, como ha ocurrido en Sudamérica o a las consecuencias asociadas con el período de los gobiernos militares de mediados de los años sesenta hasta los ochenta.

En dicho período, el tema de la Seguridad Interior estuvo traslapada con la denominada doctrina de la Seguridad Nacional, desde la cual surgió la discusión en torno a la "militarización de las fuerzas policiales". Sin embargo, desde los años noventa, se observa una tendencia a una "politización de las Fuerzas Armadas", como una respuesta a la crisis del narcoterrorismo, que involucró a los militares en tareas propias de la Seguridad Interior como ha ocurrido en Colombia, Perú y Brasil.

En el cono sur, países como Uruguay, Argentina y Chile no se han visto envueltos en esta última tendencia, centrándose más bien el debate respecto de las competencias, atribuciones, dependencias político-administrativas, problemas de coordinación entre los organismos de seguridad y de orden, además de las estrategias y recursos necesarios para incrementar la eficiencia policial.

Además, durante las últimas décadas se ha ido desarrollando una óptica más amplia respecto de la función policial que supera su concepto tradicional reconociendo la complejidad de la relación de sus tareas en sociedad. En ese contexto se encuentra el concepto de Policía Comunitaria, surgido en Estados Unidos a partir de un conjunto de investigaciones empíricas efectuadas desde los años cincuenta, que cuestionaron los límites de aplicación del sistema penal, la forma de interacción que mantenía la policía con la población negra entre otros grupos minoritarios, la consolidación de los derechos civiles en la década de los sesenta y el aumento de los índices de delincuencia.



Aun cuando el debate continúa hasta nuestros días, puede señalarse que los elementos básicos del concepto de Policía Comunitaria son: a) prevención organizada a partir de la comunidad de base; b) reorientación del despliegue o patrulla policial privilegiando acciones proactivas y no meramente reactivas; c) énfasis en la respuesta y responsabilidad hacia la comunidad local y d) descentralización del mando.

Si bien es cierto que estas nociones vienen adquiriendo un desarrollo notable y se observa una disposición favorable para introducir modificaciones en los procedimientos y en la operatoria de la Policía, tanto en la opinión pública como en el sistema político; no debe olvidarse el carácter autorreferente que poseen, como todo sistema social, los organismos de orden y seguridad pública.

En la mayor parte del mundo estos sistemas se constituyen como organizaciones estrictamente jerarquizadas, con procedimientos respaldados por la ley y con rutinas formales e informales incorporadas a una tradición y culturas organizacionales altamente estables y valoradas por sus miembros, lo cual torna muy improbable una pronta introducción de cambios estructurales. Ello plantea un importante desafío a la hora de plantear nuevas estrategias de prevención del delito y de la necesidad de la coordinación de su labor con otras instancias, así como tener expectativas fundadas sobre un aumento en la capacidad de respuesta por parte de los sistemas policiales.

### C. La Municipalidad.

Las municipalidades, como unidades del sistema político diferenciados en ámbitos comunales, han constituido un actor central en la discusión de la Seguridad Ciudadana y en la elaboración y aplicación de políticas, planes de prevención y control de la delincuencia en la escala local. Este subsistema del aparato administrativo del Estado opera sobre la base de distinciones de poder circunscrito territorialmente. En la tradición sociopolítica, el municipio se orienta a la administración de la comuna entendida típicamente como una unidad social espacialmente delimitada.

Más allá de los particularismos institucionales vigentes en una sociedad, la municipalidad, municipio o ayuntamiento, normalmente ejerce el poder local como representante del Estado dentro de los límites de una jurisdicción comunal. La cercanía física y social que se establece con la ciudadanía, así como la mayor visibilidad que poseen los factores que inciden en la inseguridad, unido a la capacidad de presión que puede ejercer la comunidad sobre el municipio, ha implicado que en muchos países la temática de la Seguridad



42  
favors

Ciudadana haya encontrado mayor aplicabilidad en el ámbito local.

Entre los modelos de prevención del delito que han tenido mayor aplicabilidad en el nivel comunal se cuentan los que se orientan por la perspectiva situacional, los cuales derivan de una racionalidad pragmática que busca reducir las oportunidades de delinquir aplicando una gran diversidad de medidas de carácter específico y localizado. En ese sentido, las variables que considera el modelo situacional son, en su mayoría, posibles de gestionar desde y con los recursos del sistema municipal. Destacan entre las intervenciones típicamente asociadas a este modelo aquellas relacionadas con el diseño del espacio público y con instrumentos propios del planeamiento urbano.

A través de ellos se procura una mayor visibilidad, facilitar el desplazamiento de las personas y aumentar el control social de los espacios; así como la instalación de medios técnicos que facilitan la detección de actos delictivos como alarmas, cámaras de televisión, etc. No ocurre lo mismo con las estrategias centradas en la prevención primaria del delito, las cuales requieren recursos cuantiosos y medidas de carácter estructural abordables de preferencia desde el plano nacional.

Por otra parte, se encuentran los modelos de prevención multi-agenciada que ponen énfasis en la necesidad de incorporar a toda la sociedad particularmente a las reparticiones del Estado, la policía y la sociedad civil, además de las diversas autoridades del ámbito local, para el desarrollo de diversas modalidades de control del delito mediante la coordinación efectiva de las instancias involucradas. Este modelo originado en Suecia ha tenido gran aplicación durante las últimas dos décadas en diversos países desarrollados como Canadá, Finlandia, Noruega, Francia e Inglaterra.

Otra de las estrategias de significación internacional es el denominado modelo de prevención comunitaria del delito, el cual se adscribe a una tradición de pensamiento conservador. Entre los casos más emblemáticos de esta línea de prevención se encuentran situaciones diversas entre las que destacan el conocido Plan de Tolerancia Cero de la ciudad de Nueva York, centrado fundamentalmente en obtener la mayor eficacia posible en el trabajo policial, así como el Plan Barcelona, que se inspira en ideas social demócratas, el cual enfatiza fundamentalmente la construcción y remodelación de extensas áreas y espacios públicos con la participación ciudadana.

Lo anterior muestra que una gran diversidad de formas de prevención del delito han tenido aplicabilidad en el ámbito local, siendo relevante para este trabajo exponer más que los logros relativos que han obtenido,



las constantes sistémicas que se observan en la acción emprendida por el municipio. En esos términos, si bien las municipalidades aspiran alcanzar el bien social en el ámbito local propiciando la participación comunitaria, sus códigos de referencia para orientar su acción y su selectividad sigue siendo el poder, enmarcado dentro de las disposiciones legales y administrativas que rigen las burocracias públicas.

Desde la teoría de los sistemas autorreferidos, la comuna es entonces para todo municipio un entorno, no constituyendo, por tanto, una parte del sistema. Esto es particularmente relevante, pues posibilita establecer adecuadamente las expectativas mutuas entre municipalidad y comunidad, observar el esquema de distinciones que aplica cada sistema social para procesar la realidad, sin confundir su análisis.

Se aprecia entonces que tanto en el desarrollo de los principios inspiradores como en la elaboración o adaptación de las principales estrategias para el logro de la seguridad, las municipalidades se clausuran respecto de la comuna y la comunidad, definiendo prioridades en función de su propio código, ello es así incluso en los casos donde existe un especial interés en incorporar a la comunidad en la implementación de los modelos de prevención. Como consecuencia de lo anterior es posible afirmar que es el municipio quien define el rol de la comunidad y de otros actores relevantes desde su propia perspectiva, enmarcándolo en un espacio de posibilidades que permita el tratamiento de las competencias definidas en concordancia con la operatoria del sistema.

De allí que independientemente del grado de compromiso y de competencia que posea la comunidad, su participación en las diversas fases del proceso de gestión de la Seguridad Ciudadana y sus posibilidades de acción se encuentren previamente definidas desde el municipio, ello no significa desconocer que la comunidad posea capacidad autorreferencial para emprender acciones en forma independiente pues de hecho la tiene. Lo anterior implica sustentar que en la práctica el sistema municipal, al disponer de una mayor relevancia social, sólo considerará aquellas selecciones comunitarias que se ajusten al esquema de posibilidades que definen, desde su propia perspectiva, la relación entre municipio y comunidad.

En definitiva, las dinámicas expuestas no sólo derivan de la clausura operacional de los diversos sistemas que participan, sino que también emanan del hecho que frecuentemente los recursos disponibles para llevar a cabo las iniciativas en materias de Seguridad Ciudadana están constituidos por fondos públicos que son canalizados mediante



diversas modalidades desde el aparato central, y en menor proporción corresponden a recursos recaudados por la propia municipalidad. Por otra parte, es claro que las comunidades no disponen de la capacidad técnica y administrativa necesaria que les permita por sí mismas participar activamente en la elaboración de planes y programas, a lo anterior se añade el hecho que la temática de la Seguridad Ciudadana resulta poco conocida en sus aspectos técnicos, de manera que incluso los municipios, salvo casos excepcionales, como sucede en las grandes ciudades de Norteamérica y Europa, se han visto en la obligación de adoptar total o parcialmente modelos elaborados en otros contextos, tal como ha ocurrido en la mayor parte de las áreas comunales en Latinoamérica.

#### D. La Comunidad Organizada y los Vecindarios.

Muchos enfoques recientes relacionados con la Seguridad Ciudadana colocan a la comunidad en el centro del desarrollo de posibles soluciones, con lo cual la temática de la participación comunitaria y la capacidad de los vecinos para enfrentar problemas de delincuencia y otros peligros en el nivel de los hábitat residenciales se torna especialmente relevante. Esta tendencia no sólo deriva de la concreción de los valores relacionados con la democracia y la participación social, sino que también de la necesidad de hacer frente a la inseguridad en los lugares donde ella se experimenta, asumiéndose que mediante la incorporación de las potencialidades de las personas organizadas en el territorio local se podría incrementar los niveles de control social, generando así una disminución de las actividades antisociales en el interior de barrios y sectores residenciales.

En ese sentido se asume que la comunidad constituye un recurso para el logro de formas de prevención más integrales y eficaces, buscando con ello promover la conformación de sus propias redes de relaciones y organizaciones, fomentando los vínculos entre las comunidades con los cuerpos policiales y las instituciones del Estado; estas iniciativas se iniciaron hace varias décadas en muchos países desarrollados intensificándose durante los años noventa y comienzos del presente siglo en América Latina. Algunos ejemplos de ello son los Consejos Barriales de Prevención en Buenos Aires, los Frentes Locales de Seguridad en Bogotá, los Comités Ciudadanos en el D. F. de México, los Consejos Comunitarios de Seguridad de Sao Paulo, los Comités de Barrios de San José y los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana en Santiago, entre muchos otros.

No obstante, la discusión en torno a las formas de incorporación de la comunidad no siempre se ha efectuado sobre la base de distinciones teóricas rigurosas, resulta común observar que se efectúan



generalizaciones que consideran a la comunidad prácticamente como una mera extensión del sistema municipal, o en términos de una organización estable caracterizada por tener intereses comunes y fuertes lazos de solidaridad entre la totalidad de los habitantes de un barrio o sector residencial; estos supuestos resultan en la práctica errónea, pues olvidan considerar que la comunidad es un sistema social que posee una lógica particular que lejos de coincidir con las operatorias funcionales de los sistemas formalizados y estabilizados - como el Estado y sus reparticiones o los sistemas policiales - emergen y se estructuran siguiendo una dinámica distinta.

A diferencia de los sistemas funcionalmente diferenciados del nivel societal, tales como la política o los sistemas organizacionales - capaces de condicionar la membresía de quienes ingresan, especializar los comportamientos, generalizar la motivación mediante formas típicas como el dinero, y establecer su clausura operacional mediante una red circular de decisiones, según la teoría Luhmanniana, las comunidades y los vecindarios pueden entenderse fundamentalmente como sistemas interaccionales. Los sistemas de interacción como todo sistema complejo se constituye diferenciándose del entorno, siendo sus características peculiares y condiciones de posibilidad las siguientes: a) la presencia simultánea de por lo menos dos individuos participantes; b) que éstos se encuentren unidos por la selección y manejo de un sistema cerrado de temas comunes; c) que a través del sistema se mantenga el nivel de conectividad mutua requerido para la estabilización temporal de la relación; d) la permanente autoconstrucción y automodelación; y e) la duración de estos sistemas puede ser muy breve.

Estas condiciones también están presentes en una diversidad de sistemas de interacción, no obstante, las comunidades y los vecindarios poseen una característica común que los particulariza como un tipo específico de sistema de interacción: el hecho de encontrarse territorialmente condicionados

Por otra parte el espacio es un elemento importante en la constitución de los sistemas de interacción, pues las personas deben coincidir en él para constituir el sistema mediante sus comunicaciones. Sin embargo, en el caso de los vecindarios y comunidades, éste se torna particularmente relevante dado que su permanencia, es decir, tiempo en el espacio, desata una dinámica de "lugarización", pues alude a un proceso de asignación de sentido que surge sobre la base de la experiencia socialmente compartida. En este sentido, el espacio con frecuencia constituye sólo ambiente para los sistemas sociales, pues la mayor parte de las organizaciones no se encuentran territorialmente adscritas, o por lo menos, el territorio no constituye parte de sus



46

Javier

diferenciaciones básicas para operar como sistema.

En cambio para aquellos sistemas que como los vecindarios o comunidades, el territorio donde realizan su dinámica constituye un referente básico y constante, el espacio pasa a convertirse en lugar, pues es observado y delimitado, adquiriendo significación social. Lo anterior significa entonces, que el sistema diferencia el lugar como entorno para llevar a cabo relaciones dirigidas con una intención de control.

La lugarización entonces se produce como un proceso de diferenciación del territorio que efectúa un sistema previamente constituido, por cuanto el espacio por sí solo no genera sistemas sociales. Lo anterior no significa que el espacio no posea influencia sobre los sistemas sociales, sino que éste se encuentra determinado por la definición que con anterioridad un sistema ha efectuado respecto del espacio. De ahí que un mismo espacio pueda ejercer diversas influencias en distintos sistemas. En consecuencia de lo anterior, el espacio como lugar ya no está constituido por su pura forma geométrica, puesto que posee un destino al ser reconocido, diferenciado y significado como propio en el contexto comunicacional de un grupo, con el propósito de transformarlo en el ámbito específico donde se efectúan comunicaciones con un sentido particular.

En los contextos urbanos un primer momento evolutivo el origen de un hábitat residencial se expresa en un "conglomerado", constituido por un agregado de familias que tienen la potencialidad de articular posteriormente vecindarios o comunidades, aunque al inicio expresan necesidades y aspiraciones organizadas sólo en torno al sentido propio de la comunicación familiar. El vecindario surge una vez que los habitantes han pasado suficiente tiempo en un determinado espacio residencial urbano como para vencer la distancia social que los separa de extraños. El tiempo que transcurre antes de observar relaciones vecinales es muy variable y depende de diversos factores de carácter físico-espacial como social. Si bien puede ocurrir que en sectores de altos ingresos la interacción vecinal nunca se llegue a concretar, generalmente ésta surge con el paso del tiempo con intensidades variables.

Debe tenerse en cuenta que el vecindario, por estar basado en la simpatía mutua, incluye sólo a algunas de las familias cuyos domicilios se encuentren próximos. De ahí que no todo un pasaje, calle o cuadra se identifique como el lugar propio de la interacción vecinal, sino sólo aquel espacio donde este tipo de comunicación ocurre con mayor frecuencia. La comunicación con sentido vecinal incluye las conversaciones habituales, favores, encargos entre otras pautas de



comportamiento basadas en la confianza recíproca. Generalmente el sistema vecinal surge en forma espontánea como expresión de simpatía, amistad y solidaridad y sus límites varían de un sector urbano y de un conjunto habitacional a otro, por lo que no pueden ser definidos previamente ni desde fuera, por parte de investigadores, planificadores o autoridades.

En consecuencia, el vecindario es un sistema-lugar basado en su propio sentido, que define un espacio físico distinto e independiente de manera tal que no es posible conceptualizar que la familia sea un subsistema del vecindario, puesto que ésta difícilmente puede ser considerada como su unidad constitutiva, expresado en otros términos, el vecindario no es un conjunto de familias

En los conjuntos habitacionales pobres emplazados en áreas residenciales urbanas es probable que las relaciones de vecindad sean espacialmente valoradas, siendo frecuente que un vecino deba recurrir a otro para satisfacer necesidades básicas apremiantes, lo que no necesariamente ocurre cuando los residentes pertenecen a familias de recursos económicos medios o altos. Es posible suponer además que el grado de estructuración del sistema vecinal esté influido por el contexto regional. así en regiones donde predominan valores y estilos de vida urbanos, probablemente los residentes sean más autosuficientes e individualistas; en tanto que en aquellos donde prevalecen pautas propias de la ruralidad, los vecindarios se encuentren más extendidos.

Aunque en el vecindario existe una delimitación compartida del espacio, ello no implica la necesidad de que este sistema dirija su atención hacia el espacio intermedio para ejercer acciones conjuntas de seguridad. Dichas acciones en rigor no forman parte de la comunicación vecinal, pues la cercanía y la simpatía mutua no permiten por sí mismas estructurar acciones sociales conjuntas.

“La pregunta de por qué si existen muchos vecindarios no todos sus residentes ejecutan formas conjuntas de prevención y control social en sus respectivas calles y pasajes, puede ayudar a clarificar esta situación, la respuesta habría de buscarse en la presencia de otro sistema interaccional cuyas comunicaciones ponen el acento en la organización. Los sistemas que efectúan acciones conjuntas a través de la participación, aunque sean muy pequeños, deben considerarse comunidades y no vecindarios, puesto que para la consecución de un logro colectivo es necesario superar el código basado en la mera amistad y simpatía mutua mediante la socialización de un nuevo contenido, es decir, creando otro sistema de comunicaciones provisto



de códigos especializados y orientados a una función diferente"<sup>3</sup>

Este ha sido tradicionalmente un punto difícil de dilucidar en términos teóricos, puesto que los conceptos clásicos e incluso en la literatura actual, se asigna a la comunidad un carácter emotivo, donde predominan las interacciones primarias, cercanas y particularistas para satisfacer necesidades de pertenencia, desde esta perspectiva se confunde el sistema vecinal con el comunitario.

La comunidad podría coincidir, ser más reducida o desbordar los límites espaciales y sociales del vecindario; aunque las mismas personas que conforman con sus comunicaciones los límites del sistema vecinal puedan actuar como comunidad si deciden efectuar iniciativas de interés colectivo, por ejemplo, también es posible que el sistema comunitario se restrinja, porque no todos los vecinos se interesan en determinada iniciativa, o se amplíe, en tanto un objetivo intercepta el interés de personas que comparten otros vecindarios cercanos. Si bien el carácter particularista e íntimo del vecindario representa un poderoso factor que facilita el contacto entre los vecinos para proponer contenidos externos a la comunicación de simpatía típica - como puede suceder con la tematización del control de la delincuencia o con el emprendimiento de acciones preventivas frente catástrofes naturales - el sistema comunitario no puede sostenerse sólo en ello, requiriendo necesariamente de la racionalidad instrumental para lograr la consecución de sus objetivos.

En consecuencia, la incorporación de elementos de formalidad, tales como la división de funciones, la planificación de tareas, la atribución de responsabilidades específicas y el control de obligaciones, torna posible la participación en el control social de diferentes tipos de espacios. Dicha participación puede consistir desde el acuerdo para instalar una luminaria adicional en un pasaje oscuro, hasta los grandes esfuerzos colectivos para dotar de ciertos equipamientos a un conjunto o área residencial, como la instalación de sistemas de alarmas o de cierres perimetrales, la contratación de servicios privados de seguridad, etc.

Puede concebirse entonces a la comunidad como una suerte de "híbrido comunicacional" que comparte elementos formales e informales, porque necesita tanto de la integración emotiva propia del grupo primario como de la eficacia organizativa de los grupos secundarios. De esta manera la comunidad puede reemplazar la falta de recompensa material para sus miembros a la vez que adaptarse a una contingencia más elevada que deriva de la incorporación de

<sup>3</sup> WOLF, M... Investigación en Comunicación de Masas. Edit. Paidós, 2001. Buenos Aires. p.67



49  
Garzon

personas, no siempre conocidas, y de la necesaria vinculación que generalmente debe establecer con sistemas externos tales como la Municipalidad, Policía, etc.

La comunidad como sistema autorreferente no surge de una definición basada en criterios territoriales ajenos a quienes la conforman, sino por el contrario, constituye una configuración socio-espacial que emerge "desde dentro". Pensar que lo propio de la comunidad sea su identificación con la totalidad de un barrio residencial urbano o de un conjunto habitacional resulta erróneo, porque la extensión espacial de un sector de una ciudad no puede por sí mismo inducir la red de comunicaciones comunitarias; así como tampoco es posible identificar ningún elemento objetivo que en forma constante impulse al sistema comunidad a diferenciar todo el espacio físico donde se emplazan las viviendas.

De este modo las comunidades organizadas, estén reconocidas legalmente o no, poseen como fin promover en el nivel local un desarrollo sostenido de alguna dimensión socialmente relevante. Surgen de una definición compartida respecto de cierta realidad socio-espacial en la que se habita y convive, trascendiendo el sentido del parentesco y la amistad, para incorporar la participación como eje central de un nuevo tipo de comunicación que permite la superación más efectiva de un problema que si se sigue operando exclusivamente dentro de los límites de la familia y del vecindario.

En la actualidad existe suficiente evidencia empírica acumulada, particularmente en contextos urbanos de los países de América Latina, para afirmar que la presencia de vecindarios integrados facilita la conformación de redes de interacción con propósitos comunitarios, pero que dichas redes no poseen continuidad temporal, desde un punto de vista teórico correspondería a modalidades de latencia sistémica activadas mediante formas intermitentes de interacción, que están fuertemente condicionadas por las percepciones socialmente compartidas sólo en contingencias específicas.

Esta característica, más allá de la existencia de ciclos históricos de mayor o menor efervescencia de la asociatividad, sería aparentemente intrínseca de las comunidades y por lo tanto no serían sólo producto de una crisis de la participación social. Por otra parte, la existencia de comunidades cohesionadas y durables constituye uno de los principales focos problemáticos para el logro de formas de acoplamiento estructural más efectivas entre la ciudadanía y las organizaciones públicas y privadas.

En consecuencia, los Sistemas Sociales reconocidos como parte de la estructura Política del Estado, deben aunar esfuerzos para combatir



Jenny

adecuadamente la Inseguridad Ciudadana, constituyendo una tarea trascendental de todos los grupos humanos que formamos parte de esta sociedad peruana, y todo esfuerzo resulta apreciable cuando se realiza en aras de coexistencia pacífica y ordenada.

### CONCLUSIONES

Los Sistemas Sociales aparecen ante nosotros como una suerte de grupos de responsabilidad compartida para el enfrentamiento a la Seguridad Ciudadana, no podemos lograr nuestro objetivo si carecemos de la identidad nacional que nos permita mimetizarnos con el problema y, desde esta convicción, lograr su derrota, por ello es preciso tomar en cuenta que :

a.- La autonomía del sistema político no significa que se encuentre aislado y opere de forma independiente de los demás sistemas, sino , por el contrario necesita que todos los sistemas confluyan en un ideal común en el logro del propósito deseado.

b.- El poder, entendido como medio de comunicación social, supone la generación al interior del sistema político de un código simbólicamente generalizado que permita procesar la complejidad del entorno donde desarrollamos nuestras actividades.

c.- La Seguridad Ciudadana se consolida como tema de debate político, tornándose incluso en muchos países como un eje articulador de propuestas que van a permitir que toda la representación política del país se involucre en la solución del problema.

d.- Los organismos policíacos constituyen otra instancia central en las estrategias destinadas a combatir los factores que afectan la seguridad de los ciudadanos, porque asumen el control de la armonía vecinal y pretende mantenerla siempre en forma adecuada.

e.- En la tradición sociopolítica, el municipio se orienta a la administración de la comuna entendida típicamente como una unidad social espacialmente delimitada.

f.- Enfoques recientes relacionados con la Seguridad Ciudadana colocan a la comunidad en el centro del desarrollo de posibles soluciones, con lo cual la temática de la participación comunitaria y la capacidad de los vecinos para enfrentar problemas de delincuencia y otros peligros en el nivel de los hábitat residenciales se torna especialmente relevante.



1802  
51

Jurado

## BIBLIOGRAFÍA

- HOBBS, Thomas, Leviatán , 1651, Tratado de Filosofía Política.
- LUHMANN, Niklas, Teoría de la Sociedad. Edit. Universidad Iberoamericana, México. 2004. p.64
- WOLF, Mauro... Investigación en Comunicación de Masas. Edit. Paidós, 2001. Buenos Aires. p.67