



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN
Y GEORGETOWN UNIVERSITY**

**Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo
Master of Arts in Development, Management and Policy**

TESIS DE MAESTRÍA

Los usos políticos de los Circuitos Cerrados de TV en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y sus efectos en los derechos y garantías de sus habitantes (2010-2015).

Lic. Andrés Pérez Esquivel

Director de tesis: Ph.D. Carlos H. Acuña

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

29 de noviembre de 2019

Copyright © 2019 por Andrés Pérez Esquivel.

Todos los derechos reservados.

LOS USOS POLÍTICOS DE LOS CIRCUITOS CERRADOS DE TV
EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, Y SUS EFECTOS EN LOS
DERECHOS Y GARANTÍAS DE SUS HABITANTES (2010-2015).

Lic. Andrés Pérez Esquivel

Director de tesis: Ph.D. Carlos H. Acuña

RESUMEN

La presente investigación pretende aportar a los debates del campo de las políticas públicas de seguridad y los estudios de vigilancia, particularmente, los vinculados a la implementación de nuevas tecnologías de información y comunicación en el marco de los modelos de “ciudad inteligente”.

Con esta tarea, se realiza una evaluación sobre cómo el Gobierno Nacional de la República Argentina y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implementaron sus políticas de videovigilancia policial en la Capital Federal entre los años 2010 y 2015, período durante el cual se desarrolló un conflictivo proceso de descentralización de las funciones de seguridad de la órbita federal a la autonómica, que dejó como resultado una superposición de idénticas políticas de Estado, entre las que se destacó la instalación simultánea y redundante de dos Circuitos Cerrados de TV en el mismo espacio urbano.

Utilizando el análisis estratégico históricamente situado como marco analítico para este estudio de caso, se traza el objetivo de analizar la matriz política desde la cual los actores estatales desarrollaron sus estrategias de poder y utilizaron estas políticas para disputar, con recursos y capacidades diferenciales, la redefinición de las fronteras territoriales de la capacidad estatal de coacción sobre el espacio público de la ciudad, así como el poder de representación simbólica sobre el tópico de la seguridad.

La hipótesis que sostiene este trabajo es que el conflicto entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hicieron que las políticas de videovigilancia implementadas volvieran contingente, no sólo el resguardo del derecho a la privacidad, sino también el fortalecimiento del derecho a la seguridad, en una relación de *suma variable*.

Palabras clave: CCTV, seguridad, privacidad, políticas públicas, videovigilancia, ciudades inteligentes, descentralización, tecnología.

Esta tesis está dedicada a la mejor compañía que pude haber tenido para realizarla: Gimena y nuestra hija Lucía. A sus aportes, aguantes y sonrisas se rinde este esfuerzo. También se la dedico a mi director de tesis, Carlos H. Acuña, por su paciencia y confianza permanente. Los errores son míos, los aciertos compartidos. Agradezco especialmente a los profesores de UNSAM y Georgetown, y todo el equipo de la maestría. A las personas que amablemente accedieron a ser entrevistadas. A la biblioteca de la UNSAM, de Georgetown, y la Biblioteca Nacional “Mariano Moreno”.

Andrés Pérez Esquivel

Índice de contenidos

Introducción	1
1. Estado del arte	8
1.1 Descentralización, autonomía y capacidad estatal de coacción	8
1.1.1 La Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	10
1.2 Derecho a la seguridad	15
1.2.1 Seguridad ciudadana.	16
1.2.2 Prevención situacional del delito.	20
1.2.3 Ciudades inteligentes/seguras y videovigilancia.	22
1.3 Derecho a la privacidad.....	27
2. Marco analítico y teórico.....	36
2.1 Matriz política	36
2.2 Actores.....	37
2.3 Instituciones, Estado y políticas públicas.....	39
2.4 Tecnología y territorio urbano	42
2.4.1 La construcción del territorio urbano inteligente.	45
2.5 Vigilancias	47
2.5.1 Regímenes de legitimación de la vigilancia.	49
2.5.2 Videovigilancia.....	52
2.6 Políticas de videovigilancia en el espacio público de la CABA	55
3. Metodología	58
3.1 Operacionalización de variables.....	61
3.1.1 Variable independiente.	61
3.1.2 Variables dependientes.	65
4. Contexto empírico: (in)seguridad en la CABA.....	71
5. La seguridad en juego	82
5.1 Motivaciones estratégicas de los gobiernos para instalar sus CCTV	91
5.1.1 Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	91

5.1.2 Gobierno Nacional – Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura	99
5.2 Fortalecimiento del derecho a la seguridad y protección del derecho a la privacidad. 110	
1. Criterio de ubicación de las cámaras.....	110
2. Protocolo de actuación en centro de monitoreo.	121
3. Medición estadística de resultados.....	121
4. Selectividad social y política en registro de eventos.....	125
5. Publicación de imágenes del CCTV en la tv y en internet.....	128
6. Contralor de organismos estatales y la población.	141
5.3 Resultados de evaluación de los gobiernos	149
6. Final de la partida.....	151
Conclusiones	158
En qué no demostraron eficacia las políticas de videovigilancia de la CABA.....	165
En qué sí demostraron eficacia las políticas de videovigilancia de la CABA.	168
Reflexiones finales.	170
Referencias.....	175
Apéndice 1. Aprendiendo las reglas del juego (controversias sociotécnicas reflexivas).....	191
Mapa de ubicación de las videocámaras.	191
Videocámaras en el Obelisco.	197
Apéndice 2. Entrevistas realizadas.....	200
Apéndice 3. Guía de preguntas semi-estructuradas	201
Anexo 1. Videocámaras del GCBA observando comisarías del GN.....	202
Anexo 2. Esquinas con videocámaras superpuestas del GN y el GCBA.....	203

Índice de tablas

Tabla 1. Variable Independiente X: Motivaciones estratégicas para instalar el CCTV.....	64
Tabla 2. Índice de medición de las variables dependientes Y1 e Y2.....	68
Tabla 3. Cuadro bivariado Variable X / Variables Y1 e Y2.....	70
Tabla 4. Evolución anual de delitos en la CABA (1991-2008).	74
Tabla 5. Matriz costo/beneficio del juego de la gallina entre el GN y el GCBA.	87
Tabla 6. Resumen comparativo de motivaciones estratégicas de los gobiernos para instalar sus CCTV (Variable X).	107
Tabla 7. Cámaras de cada gobierno y del total de la CABA por comunas. Año 2015.	116
Tabla 8. Resultados dimensión “Criterio de ubicación de las cámaras”.	120
Tabla 9. Resultados dimensión “Protocolo de actuación en Centro de Monitoreo”.	121
Tabla 10. Eventos registrados por los CCTV del GN y del GCBA.....	123
Tabla 11. Resultados dimensión “Medición estadística de resultados”.	124
Tabla 12. Resultados dimensión “Selectividad social y política en registro de eventos”.	127
Tabla 13. Resultados dimensión “Publicación de imágenes del CCTV en la TV y en internet”.	141
Tabla 14. Evaluación de la afectación de derechos de las políticas de videovigilancia del GN y el GCBA (Variables y1 e y2).....	149
Tabla 15. Nivel de vulneración del derecho a la privacidad y de fortalecimiento del derecho a la seguridad de cada actor estatal (Variable X por variables y1 e y2).....	150

Índice de figuras

Figura 1. Evaluación del control del delito en el barrio. Total CABA - Año 2007.....	77
Figura 2. Percepción de inseguridad en el Barrio. Total CABA - Año 2007.	78
Figura 3. Frente de la Comisaría N.º 13 de la PFA.	99
Figura 4. Mapa de cámaras participativo del GCBA.	111
Figura 5. Mapa de cámaras del GN.....	114
Figura 6. Esquina de Comuna 5 con videocámaras del GN y el GCBA.....	117
Figura 7. Esquina de Comuna 7 con videocámaras del GN y el GCBA.....	118
Figura 8. Esquina de Comuna 3 con videocámaras del GN y el GCBA.....	119
Figura 9. Poste de luz de Comuna 9 con carteles del GN y el GCBA.....	120
Figura 10. Poste de luz de Comuna 5 con carteles del GN y el GCBA.....	120
Figura 11. Imágenes del CCTV publicadas por C5N.....	132
Figura 12. Policía Metropolitana felicitando al Canal de TV C5N.....	134
Figura 13. Cantidad de videos del CCTV publicados por la PM en el año 2013.....	136
Figura 14. Canal de TV C5N haciendo transmisión en vivo de imágenes del CCTV del GCBA.	138
Figura 15. Cartel de señalización del CCTV del GCBA.....	145
Figura 16. Cartel de señalización del CCTV del Ministerio de Seguridad de la Nación.	146
Figura 17. Videocámaras del GCBA en la cúpula del Obelisco porteño.	197

Siglas

AGN	Auditoría General de la Nación
AGCBA	Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CCTV	Circuito Cerrado de Televisión
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CPDP-DP	Centro de Protección de Datos Personales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
DGEyC	Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
DNPDP	Dirección Nacional de Protección de Datos Personales
FPV	Frente Para la Victoria
GCBA	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
GN	Gobierno Nacional de la República Argentina
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MJyS	Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
MS	Ministerio de Seguridad de la Nación
PC	Policía de la Ciudad de Buenos Aires
PFA	Policía Federal Argentina
PM	Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
PRO	Partido Propuesta Republicana
PSD	Prevención Situacional del Delito

Introducción

Los más importantes organismos internacionales abocados al análisis de los problemas de violencia, crimen y políticas de seguridad en el mundo han definido en reiteradas oportunidades que América Latina y el Caribe es la región con índices más altos de violencia y delito (CIDH, 2009; PNUD, 2013; UNODC, 2014; Vilalta, Castillo y Torres, 2016; Jaitman, 2017)¹. Sin embargo, cuando se hace un análisis subregional de las tasas de homicidio y delitos en general surgen variaciones importantes, donde es posible divisar grandes disparidades entre países, provincias y ciudades. En paralelo al crecimiento dispar de las tasas delictivas, la región también vive un amplio crecimiento del *sentimiento de inseguridad*, o sea, la percepción subjetiva del riesgo a ser victimizado.

En Argentina, las tasas delictivas nacionales fueron aumentado progresivamente en las últimas décadas. Hacia fines de los años 90's se consolidó una "cultura de la seguridad" (Kessler, 2011 y 2014) que comenzó a relatar los hechos delictuales en el marco de un creciente y constante sentimiento de inseguridad personal, colaborando en que cada nueva manifestación de delito, directa o indirecta, sea incorporado por la población como la confirmación de la omnipresencia y aumento permanente del deterioro social. La explosión del reclamo por más seguridad llegó en el año 2004, con las consecutivas y masivas movilizaciones lideradas por Carlos Blumberg² en los grandes centros urbanos, principalmente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA), capital de la república.

En el plano delictivo, la CABA incrementó sus tasas delictivas año tras año al punto de llegar a destacarse por la cantidad de robos a nivel regional (PNUD, 2013). Sin embargo, en contraste con la mayoría de las grandes ciudades de América Latina, tiene una de las tasas de homicidio más bajas de la región, y en los barrios de la franja norte tiene tasas que se acercan a niveles europeos (Consejo de la Magistratura de la Nación, 2017). En el plano social, al igual que la mayoría de las urbes del mundo, la CABA no está exenta de la violencia estructural producto de transformaciones económicas y urbanas que refuerzan procesos gentrificadores (Di Virgilio, Herzer y Rodríguez, 2015), donde se pueden observar una combinación de prosperidad conviviendo con la precarización laboral y social, la relegación de ciertos barrios en los cuales

¹ En su registro mundial, la Oficina contra las Drogas y el Crimen de las Naciones Unidas (UNODC) advierte que mientras ALC tiene solo un 8% de la población global, en ella ocurren más del 30% de los homicidios intencionales del mundo. Y las tasas crecientes rondan entre los 16 y 24 homicidios cada 100.000 personas, hasta cuatro veces más altas que el promedio internacional de 6,2 cada 100.000 personas (UNODC, 2014).

² Juan Carlos Blumberg es un empresario textil que se convirtió en esos años en un referente de las víctimas de delitos luego del secuestro y asesinato de su hijo en 2004. Esto lo llevó a encabezar movilizaciones masivas para impulsar reformas legales más punitivas, que finalmente fueron aprobadas por el Congreso Nacional.

los recursos públicos y privados disminuyen o están ausentes, y un creciente proceso de estigmatización de ciertos grupos urbanos que criminaliza su miseria.

La Ciudad de Buenos Aires fue un Municipio hasta 1994, año en el que se le otorgó autonomía política, económica y financiera a través de una reforma de la Constitución Nacional. Luego de darse una Constitución propia en 1996, se inició un proceso gradual y progresivo de transferencia de bienes y servicios desde la administración nacional a la local. Sin embargo, por ser al mismo tiempo la Capital Federal, también se mantuvo bajo tutela del Congreso Nacional, que decidió posponer la transferencia de muchos servicios como el de la seguridad y la justicia penal, y mantenerlos bajo la órbita de la administración nacional. Esto significó, por ejemplo, que la Policía Federal Argentina (en adelante PFA), bajo las órdenes del Gobierno Nacional, continuó por varios años siendo la única agencia policial estatal destinada a garantizar seguridad a los cerca de 3 millones de habitantes de la CABA.

De esta manera, para el año 2007 existía una creciente demanda social de mayor seguridad al Estado, que se sumaba a la creciente falta de confianza en la PFA, y a una fuerte actividad mediática que visibilizaba este tópico y generaba controversias insistentemente (Calzado, 2015). La conjunción de estos elementos sirvió de base para que el novel partido político *Propuesta Republicana* (en adelante PRO) hiciera campaña electoral con la promesa de crear una policía de la ciudad, lo que finalmente lo ayudó a ganar las elecciones locales por amplio margen. A raíz de esto, tanto el frente oficialista a nivel nacional, la coalición partidaria Frente para la Victoria (en adelante FPV), como el oficialismo local, el PRO, aportaron sus votos en el Congreso Nacional³ y en la Legislatura de la CABA para dar habilitación legal a la descentralización de la función de seguridad pública, incluyendo la creación de la policía local. Sin embargo, el acuerdo nacional legalizó la descentralización en la letra, pero no en los hechos.

En el marco de una matriz política que opuso abiertamente a ambos partidos de gobierno en el plano político electoral nacional y local, se generó una disputa por cuál de los dos actores estatales dirigiría el proceso de descentralización y con qué recursos, lo que desencadenó un juego de poder por ver hasta dónde estaba dispuesto a llegar cada uno. Centralmente el Gobierno Nacional (en adelante GN) consideró que no aceptar el reclamo del Gobierno de la CABA (en adelante GCBA) de sustentar presupuestariamente el proceso de transferencia de recursos humanos de la PFA a la CABA, y de esta forma, el GCBA decidió hacerse cargo de crear una policía desde cero con su presupuesto, e iniciar el proceso de descentralización bajo

³ El 22 de agosto de 2007 se sanciona la Ley N° 26.288 modificatoria de la Ley N° 24.588 conocida como "Ley Cafiero" para que la CABA pudiese asumir funciones de seguridad pública, incluyendo una policía propia.

sus propios términos. En la contienda se estaban disputando, nada más y nada menos, que las fronteras interestatales del poder de coacción en la ciudad de mayores recursos económicos, demográficos y simbólicos del país, así como la capacidad de los partidos de gobierno para representar a la población en el tema de mayor preocupación del país en ese momento.

La relación entre los dos gobiernos en términos generales fue tensa, al punto de que en varias ocasiones surgieron mitines mediáticos entre la Presidenta de la Nación y el Jefe de Gobierno Porteño, así como entre los ministros de seguridad de nación y de ciudad. Esta disputa se materializó en una superposición de cuatro fuerzas de seguridad sobre un mismo territorio (Gendarmería, Prefectura, PFA y Policía Metropolitana) y el desarrollo paralelo de un gran número de políticas de seguridad idénticas, entre las que se incluyó un competitivo esquema de inversión de decenas de millones de dólares para equipar a sus policías con Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para la prevención, control e investigación del delito. Enarbolados en el paradigma tecnopolítico internacional de *Ciudades Inteligentes y Seguras* (Sibilla, 2012; Firmino, 2016; Banco Mundial, 2016; Banco Interamericano de Desarrollo, 2016; Rennó y otros, 2017; Périès, 2018; Dammert y Silva, 2018), ambos gobiernos compitieron en la implementación de sistemas de prevención situacional (Sozzo, 2000) dirigidos a la misma población objetivo. Así se instalaron simultáneamente dos Centros Integrales de Comando y Control; dos líneas de emergencias paralelas; y dos Circuitos Cerrados de TV (CCTV), que desplegaron un total de 3200 cámaras en franca superposición espacial y funcional, convirtiendo a la CABA en el distrito con más cámaras de videovigilancia policial del país por kilómetro cuadrado (16/KM²).

Si bien la incorporación de tecnologías de información y comunicación es algo que usualmente resulta positivo para las políticas de gobierno, y en particular para las políticas de seguridad, también es cierto que en general hay una cierta ausencia de reflexividad entorno a cómo se conciben las tecnologías y su uso. O para decirlo de otra manera, una tendencia a incorporar tecnología de manera acrítica bajo la idea de que es esencialmente neutral y eficiente, y por lo tanto “irradia” beneficios a cualquiera que la use. Postura que colabora con la idea de que no sería necesario invertir en estudios de impacto para preguntarse por qué la presencia de un sistema de videovigilancia sería sinónimo de mayor seguridad; qué nivel de efectividad pueden lograr; qué garantías tenemos de que esto sea así; si es necesario un marco regulatorio; ni por qué serían mejores que otras políticas alternativas (y menos costosas).

Este es un aspecto de vital importancia porque, las políticas de videovigilancia involucran una transacción entre derechos humanos fundamentales: el de la seguridad y el de la privacidad. Si bien se implementa con la intención de garantizar y fortalecer el derecho a la

seguridad, también es una política que dota al Estado de un poder de vigilancia masiva y capacidad de recopilación de información de la población que implica “de fábrica” una vulneración del derecho a la privacidad. La implementación de un CCTV implica restringir el goce o ejercicio de un derecho fundamental de la Convención Americana de Derechos Humanos, algo que para la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴ sólo puede ser legal en determinadas circunstancias excepcionales, e implementada mediante una Ley sancionada por un órgano legislativo constitucional que regule el nuevo balance entre derechos. De lo cual se infiere que, para que la videovigilancia sea legítima, debe demostrar efectivamente que realiza un aporte a la seguridad que justifica la necesidad de continuar vulnerando el derecho a la privacidad de la población.

Así es que este estudio busca analizar el peculiar escenario urbano ocurrido en la CABA durante el período que va del año 2010 al 2015 donde dos partidos de gobierno contrincantes en el plano electoral tomaron la decisión estratégica de disputarse el gobierno de la seguridad, y detrás de esto, las fronteras de la capacidad estatal de coacción en el territorio de la CABA. Disputa que tuvo la particularidad de incorporar determinaciones o condicionamientos tecnológicos que mediaron sus capacidades de control y coacción, y sus posicionamientos estratégicos de poder. En efecto, la novel Policía Metropolitana (en adelante PM) empezó de cero instalándose en una de las 15 comunas, y fue lentamente construyendo comisarías e incorporando efectivos en otras comunas de la ciudad. Sin embargo, desde el primer día comenzó a instalar “ojos digitales” en todo el territorio de la ciudad sobre el que no podía accionar pero que, entre otras cosas, le permitía observar a las otras fuerzas policiales y de seguridad que debía reemplazar en un futuro en materia de delitos no federales. Aspecto que vuelve válida la pregunta de hasta qué punto se puede atribuir a una mera falta de planificación, la implementación superpuesta de esta tecnología que permitió a estas fuerzas vigilarse mutua y públicamente, mientras al mismo tiempo amplificaban la capacidad estatal de vigilancia sobre toda la población. Como se podrá apreciar, hablar de los usos políticos de los CCTV policiales en esta ciudad no se refiere, por lo tanto, solamente a cómo se desarrolló el ciclo de políticas públicas para satisfacer las necesidades de los gobernados, sino que también involucra desentrañar la matriz política (Acuña, 1995) donde se pusieron en juego objetivos y estrategias de actores en arenas de poder institucionales, tecnológicas y espacio-territoriales.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (9 de mayo de 1986). Serie A No. 6. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la CADH. Opinión Consultiva N.º 6/86.

El objetivo principal de esta investigación es, entonces, reconstruir y analizar el entramado de intereses de los actores involucrados en la instalación e implementación de las dos políticas de videovigilancia policial en el espacio público de la CABA, con la intención de indagar qué influencia tuvieron en la prevención securitaria y en la afectación del derecho a la privacidad de los habitantes de la CABA. Más precisamente, implicará analizar cómo la disputa de poder político entorno a esta intervención estatal, destinada formalmente a fortalecer la seguridad pública, afectó el derecho a la seguridad y a la privacidad de los habitantes.

La hipótesis detrás de esta investigación es que el conflicto entre el GN y el GCBA, hicieron que las políticas de videovigilancia implementadas desde el año 2010 hasta el año 2015, no sólo volvieran contingente el resguardo del derecho a la privacidad, sino también la protección del derecho a la seguridad, en una relación de *suma variable*.

Dentro de este marco de investigación propuesto, se pondrá especial atención a las siguientes preguntas que pondrán en juego binomios característicos de las políticas de videovigilancia tales como vigilantes y vigilados, víctimas y victimarios, seguridad e inseguridad, cuidado y sospecha, participación y delación, diversión y punición, inclusión y exclusión:

¿Qué papel juegan los CCTV en las políticas públicas de seguridad? ¿Qué objetivos específicos persiguieron los actores involucrados a la hora de instalar estas tecnologías? ¿Por qué se instalaron dos CCTV de manera superpuesta en el mismo territorio? ¿Qué evaluación del rendimiento de estos instrumentos hicieron las instituciones que los utilizan y las que los controlan? ¿Qué influencia tuvieron las normas regulatorias de las cámaras de seguridad? ¿Qué papel jugaron los medios de comunicación masiva en la implementación de esta política? ¿Qué función cumplió la difusión de imágenes de las cámaras en la TV? ¿En qué resultaron eficaces los CCTV y en qué no?

Las conclusiones que se presentan más adelante no son necesariamente generalizables más allá de este caso analizado, pero intentan aportar herramientas para comprender procesos que vinculan políticas públicas de seguridad y tecnologías, algo que seguiré analizando en el marco de los estudios doctorales, y para lo cual espero poder contar con los aportes y devoluciones críticas de este trabajo por parte de los lectores.

Para analizar el proceso arriba descripto adoptaré como marco analítico el análisis estratégico históricamente situado para identificar las características de la matriz política en la que están inmersos los actores y las instituciones. Analizar la matriz política en la que se desarrolla este proceso ayuda a identificar los límites de factibilidad y probabilidad que tienen los grupos sociales y los actores políticos para realizar sus intereses y alcanzar sus objetivos.

Al mismo tiempo, también sirve para identificar la forma en que los actores incorporan “un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales” y, por tanto, cómo ellos mismos influyen “sobre la percepción de los límites de factibilidad y los cursos de acción más apropiados para alcanzar objetivos y realizar intereses” (Acuña, 1995: 29). Esta perspectiva será complementada principalmente con la teoría de la instrumentalización tecnológica de Andrew Feenberg que considera a la tecnología como “una escena de lucha” (Feenberg, 2012 [2000]: 38), un campo de batalla social que involucra el control de seres humanos y recursos, disponiendo un marco de movimientos permitidos y prohibidos donde la técnica va sedimentando valores e intereses en forma de “procedimientos y reglas, instrumentos y artefactos que transforman en rutina la búsqueda de poder y ventajas” (Feenberg, 2012 [2000]: 38). Esta teoría de la política de la técnica parte de la base de que todos estamos enrolados en una red sociotécnica y tenemos intereses participantes que se ponen en juego.

La estrategia de investigación consistirá en la construcción de un estudio de caso, que será abordado desde diversas técnicas de recolección de datos y análisis. La metodología será predominantemente cualitativa intentando comprender el proceso desde la perspectiva de los actores, la reconstrucción narrativo-histórica macrosocial y la construcción de tipologías. Este marco metodológico también será fortalecido con un apéndice de reflexividad sobre el papel de observador participante de quien escribe, como asesor parlamentario en la Comisión de Seguridad de la Legislatura Porteña, como actor litigante en el terreno judicial, así como también promotor de debates públicos a través de los medios de comunicación masiva. Para poder realizar este autosocioanálisis es importante aclarar que esta investigación carece de agnosticismo ideológico y neutralidad política porque, aún en el caso de pretenderlo, muchas de las preguntas y respuestas (más o menos acertadas) aquí planteadas, no las podría haber realizado sin haberme constituido como un actor político más en este campo empírico bajo estudio. Esta participación no significa que me haya apartado de mi mirada sociológica de los eventos, más bien lo contrario, fue con la intención de aportar algunos elementos desde esa profesión que he fomentado ciertos debates académicos y mediáticos en ese período.

En lo que respecta a la organización de este trabajo, en el primer capítulo recuperaré el estado del arte en materia de estudios sobre la autonomía, la descentralización y la capacidad estatal de coacción. Luego trabajaré sobre la idea del derecho humano a la seguridad y sus variantes conceptuales. Aquí se profundizará en los distintos enfoques preventivos, el paradigma de ciudades inteligentes y seguras, así como en las potencialidades y limitaciones

de las políticas de videovigilancia que identifican los estudios académicos. Para finalizar ese capítulo se profundizará en los debates conceptuales entorno al derecho humano a la privacidad, la intimidad y la protección de datos personales.

En el segundo capítulo se desarrollará el marco analítico y teórico que se aplicará al caso bajo estudio. En esta sección se definirán los conceptos centrales de la teoría de análisis estratégico, de la teoría de la instrumentalización de la tecnología, y las políticas públicas de videovigilancia, con la intención de analizar las disputas de poder presentadas más arriba desde una articulación de estructuras, actores, instituciones y objetos tecnológicos.

El tercer capítulo explicará la metodología de trabajo y se operacionalizarán las variables principales. En el cuarto se desarrollarán las principales variables socioestructurales de la matriz política en la que estaban inmersos los actores bajo análisis, para conocer sus límites y potencialidades a la hora de definir sus objetivos y estrategias en el juego de poder.

Y en el quinto capítulo se intentará poner a prueba la hipótesis inicial entorno a los usos político-estratégicos de los sistemas de videovigilancia y su afectación al derecho a la seguridad y la privacidad de los gobernados. En el sexto capítulo se hará una actualización hasta el día de hoy sobre las repercusiones que tuvo el conflicto y las tendencias que se reforzaron y debilitaron una vez terminado.

Finalmente, en la conclusiones, se reflexionará sobre los resultados de la investigación, sus implicancias teóricas y prácticas, así como las futuras líneas de investigación para poder entender el creciente proceso de utilización de tecnología en políticas públicas de seguridad.

1. Estado del arte

En este capítulo se hará un repaso por el estado del arte que hay sobre los principales ejes conceptuales de esta investigación, aportando debates centrales que colaboren con entender el sistema de variables de la matriz política bajo estudio. En sintonía con la hipótesis general propuesta, se resumirán las perspectivas teóricas sobre procesos de descentralización, autonomía y capacidad estatal de coacción, que involucran directamente el conflicto político bajo estudio. Y luego se mencionarán estudios sobre seguridad y vigilancia, con la intención de dotar de contenido a los conceptos de derecho a la seguridad y derecho a la privacidad, que se ponen en juego en las políticas de videovigilancia.

1.1 Descentralización, autonomía y capacidad estatal de coacción

La descentralización es una condición necesaria para construir un sistema federal. En los países federales la descentralización comienza desde el mismo momento en que se constituye el Estado-Nación, debido a que la autonomía entre los miembros de la Federación es una condición definitoria. Sin embargo, para De Souza, no sucede lo mismo con el federalismo como ideología, ya que “la descentralización no es una condición necesaria ni suficiente para el federalismo” (De Souza, 2004: 22). Esto se debe a que la lógica de las federaciones se basa en la percepción de cuanto apoyo o no, debe recibir la federación luego de que esta ocurra. Siguiendo a Burgess, De Souza considera la ideología federalista como destinada al alcance de autointereses. Por este motivo, conocer el grado de descentralización de las distintas unidades gubernamentales es clave para poder entender cómo funcionan en la práctica los grados de cooperación política y financiera entre el Gobierno Federal y las demás esferas de la federación.

En términos generales, para Borja, un proceso de descentralización es el reconocimiento de...

“...la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial-capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente” (Borja, 2008 [1987]: 244).

Si bien existen muchos grados de descentralización, Borja considera que tiene propiedades democratizadoras cuando involucra la adquisición de una estructura política deliberante y representativa; el otorgamiento de autonomía y autarquía en el ejercicio de las

competencias (elegir sus propias autoridades y políticas públicas disponiendo y administrando sus propios recursos); un carácter global (que no esté acotada funcionalmente); que logre competencias de carácter decisorio y de coordinación junto al poder central; que tenga capacidad de coacción para ejecutar sus decisiones; que desarrolle mecanismos de participación política y social; y una progresiva tendencia a asumir la gestión por delegación de los servicios que se prestan en él, y se dirigen a la población en su territorio.

Siguiendo con este autor, un proceso de descentralización estatal implica, por un lado, comprender las causas, ventajas e inconvenientes de la centralización en cuestión. Y, por otro lado, asumirlo, no como un proceso administrativo, sino repleto de disputas políticas entorno a “qué es lo que es viable descentralizar y quiénes son los actores descentralizadores” (Borja, 2008 [1987]: 242). Este aspecto no es un detalle menor porque un proceso de descentralización puede encontrar grupos que se le opongan, “a veces directa y explícitamente, y otros de forma solapada” (Borja, 2008 [1987]: 244). Se trata de grupos sociales bien definidos como líderes políticos, el funcionariado de Estado y grandes empresas con estrechos vínculos con la administración. De la misma forma, también puede oponerse el grupo local que ocupa posiciones de poder público o administrativo, que puede llegar a sufrir alguna pérdida relativa de poder en un proceso de reestructuración territorial y/o redistribución de competencias. En el análisis de estos sujetos “centralizadores” y “descentralizadores”, Borja aclara también que sus posturas no están atadas al carácter social que tienen como grupos o clases, ni tampoco a ninguna corriente política, porque ambas tendencias se pueden encontrar en grupos de izquierda y de derecha opuestas al excesivo poder centralista.

Tampoco es correcto, como dice Acuña (2008), pensar que la descentralización está necesariamente contrapuesta a la centralización. Se trata de “dos procesos, dos funciones, que deben articular un equilibrio dinámico entre los subsistemas, estructuras y actores que componen a nuestras sociedades” (Acuña, 2008: 13-14). Para el caso de Argentina y muchos países de América Latina, este autor considera que “no se estableció ese equilibrio o articulación entre procesos descentralizadores y funciones a mantener centralizadas, por lo que se desembocó en estructuras sociales regionalmente mucho más heterogéneas, desiguales y excluyentes, distando diametralmente de los objetivos enunciados originalmente al descentralizar” (Acuña, 2008: 13-14). Objetivos originales que en general hablaban de profundizar la democracia representativa, y al mismo tiempo lograr mayor eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos. En el mismo sentido, De Souza (2004) dice que no existen garantías de que los beneficios de las políticas descentralizadoras serán equitativamente distribuidos. Y Cabrero Mendoza (2007) agrega que los casos en los que se pudo lograr ese

equilibrio dinámico necesario, fue más como resultado del encuentro de visiones de políticas, que de un trabajo de coordinación intergubernamental.

1.1.1 La Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Ciudad de Buenos Aires está situada en la zona noreste de la República Argentina⁵, en la desembocadura del Río de la Plata. Fue fundada por los españoles en 1580 durante el proceso de colonización de la población originaria y sus territorios, y en 1776 fue proclamada Capital del Virreinato del Río de la Plata. Luego de la Independencia Nacional Argentina (1816), la ciudad se erigió en 1880 como la Capital de la República Argentina, con los 203 KM² de extensión territorial que hoy conocemos, confirmándose como la mayor ciudad, y principal centro comercial y financiero del país.

Para el jurista Rosatti, el estatus jurídico de esta urbe “...se edificó sobre la base de la expropiación del localismo porteño” (Rosatti, 2004: 105), porque negó las legítimas aspiraciones políticas de los vecinos del territorio que no tenían la posibilidad de elegir sus autoridades libremente. Fue recién a partir del año 1994 que esta situación fue enmendada cuando a la ciudad se le concede autonomía a partir de una reforma constitucional, dando inicio a un proceso de descentralización de competencias y funciones desde la administración Nacional a la local.

De acuerdo con las últimas estimaciones censales, la CABA cuenta con aproximadamente 3 millones de habitantes residentes (2.890.151) (INDEC, 2010), a los que se suman más de dos millones de personas de la región metropolitana que circulan o van a trabajar durante los días hábiles, pero no viven en la ciudad. Así como la CABA es de alguna manera el centro administrativo y político del país, también es el centro de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)⁶, una de las cinco mayores áreas urbanas de América Latina, que conforma junto a los 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires que la rodean geográficamente. La RMBA tiene más de 13 millones de habitantes, un 34% de la población total del país, más del 30% del padrón electoral y aproximadamente el 50% del PBI nacional. Esto es importante recordarlo porque, si bien en este trabajo se hace un recorte analítico que excluye a esos 24 municipios del RMBA por motivos de espacio, las políticas de seguridad de la CABA, así como en muchas otras áreas, tienen una inevitable influencia metropolitana.

⁵ Instituto Geográfico Nacional. Mapa oficial de la República Argentina (Ley N.º 26.651). Mapa de la República Argentina. Recuperado el 5 de mayo de 2019 de: www.ign.gob.ar/gallery-app/mapas-escolares/medium/argentina_bicontinental.jpg.

⁶ En la que participan 4 jurisdicciones diferentes: el Gobierno Nacional, la CABA, la Provincia de Buenos Aires y los Municipios del conurbano bonaerense.

A partir del esquema de descentralización político-territorial estructurado por la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, a la Ciudad de Buenos Aires se le derivó y otorgó autonomía política y financiera; y al mismo tiempo se la mantuvo bajo tutela del Congreso Nacional mientras fuese la capital de la República. De acuerdo con el artículo 129 de la Constitución Nacional, para garantizar los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires, el proceso de descentralización fue regulado y limitado por la llamada “Ley Cafiero” (Ley Nacional N.º 24.588) del año 1995. Esta ley discutida por “excesos inconstitucionales” (Bidart Campos, 2000), como retener funciones y organismos que no le correspondían a la Nación, estipuló la celebración de convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, y la retención nacional del ejercicio de la competencia en seguridad y protección de las personas y bienes. En este marco, en el año 1996, la CABA se dio una Constitución propia previendo un Jefe de Gobierno, un Poder Legislativo y uno Judicial, e inició un proceso gradual y progresivo de transferencia de bienes y servicios desde la administración nacional a la local que, entre otras cosas, también incluía la transferencia de competencias penales, la función de seguridad pública y la creación de una policía propia.

Sin embargo, el estatus jurídico de esta ciudad a partir de esa reforma descentralizadora ha sido materia de muchos debates y disputas de poder en el plano académico, judicial, legislativo y ejecutivo. En efecto, la cohabitación de la jurisdicción federal con la autonómica sobre un mismo territorio permite discutir si la ciudad es o no es un Estado federado y, por lo tanto, si debe tener o no la misma autonomía originaria que las 23 provincias (Palacio de Caeiro, 2008). Debates que salieron y aún salen a la luz, por ejemplo, en lo que refiere al traspaso de competencias de fueros judiciales (particularmente el penal), de seguridad pública, el traspaso del servicio de subtes, entre otros rubros.

Para Rosatti (2004), la CABA no es un municipio como los de la Provincia de Buenos Aires, porque tiene una inserción directa en el sistema federal junto a las 23 provincias del país⁷. Tampoco es una provincia más, por no contar con preexistencia histórica al Estado Nacional. Y no se la puede considerar una Ciudad-Estado, a pesar de que tiene fisionomía de ciudad y personería jurídica autónoma, porque a diferencia de los ejemplos de la antigüedad, está subordinada a un sistema jurídico mayor y no puede exportar su plexo normativo, más allá de sus fronteras. Este jurista define a la CABA como una “ciudad constitucional federada” (Rosatti, 2004). Una categoría nueva para el sistema constitucional argentino, que no la vuelve igual, ni más, ni menos,

⁷ Es la única ciudad designada por su nombre en la Constitución y poseedora de un esquema organizativo construido directamente entre los poderes constituyentes nacional y local.

ni “en el medio de” las categorías tradicionales. Esto significa que “integra ‘directamente’ el sistema federativo argentino junto con el gobierno federal y las provincias (artículos 54, 75, incisos 2 y 31)” (Rosatti, 2004: 110). Pero como vimos, eso no es todo, ya que a su vez es la capital de la República Argentina, lo que le impone restricciones sobre su territorio y funciones de acuerdo con los intereses nacionales. A pesar de ellas, para Rosatti la capitalidad de la Ciudad de Buenos Aires es más fácil de modificar que su estatus jurídico autonómico, ya que para lo primero se necesitaría una ley y para lo segundo una reforma constitucional. Con estos datos, se puede decir que, si bien la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires está relativamente consolidada en términos jurídico-legales, no sucede lo mismo en términos factuales, debido a que su descentralización aún continúa siendo un proceso abierto y progresivo sujeto a disputas de poder entre Estados con distintos recursos y capacidades, en las cuales surge reiteradamente un cuestionamiento del estatus jurídico de la ciudad.

Para estudiar esas disputas de poder se vuelve necesario conocer los estudios relativos a las capacidades estatales, ya que estas ayudan a la construcción de autonomía y, a su vez, no hay capacidades sin autonomía. La capacidad estatal es un atributo que sólo puede expresarse en relación con los fines que se entiende que debe perseguir el Estado o sus unidades específicas. No puede analizarse la capacidad en abstracto, o en general, desligada de funciones que deben ser cumplidas. “Una buena proporción de las finalidades del Estado (de un Estado particular o de una unidad gubernamental especial) son el resultado de luchas políticas sectoriales por la ‘politización’ de los asuntos públicos, por lo que son específicas a cada contexto histórico-espacial estatal” (Bertranou, 2015: 40-41). Siguiendo a Acuña y Chudnovsky, los trabajos sobre capacidades estatales se pueden agrupar en al menos tres grandes corrientes: “en primer lugar, los trabajos que examinan la capacidad del Estado de penetrar el territorio. En segundo lugar, los estudios acerca de la autonomía del Estado para implementar sus políticas de manera independiente de las preferencias de los diferentes grupos sociales. En tercer lugar, los estudios que analizan la profesionalización y/o la institucionalización de las burocracias estatales” (Acuña y Chudnovsky, 2017: 14). A pesar de esta diversidad, se identifican ciertas dimensiones coincidentes como la técnico-administrativa, la político-interinstitucional, la ligada al mantenimiento del orden interno (coerción), la fiscal/extractiva, la de alcance en el territorio para la provisión de servicios públicos, la comunicacional, de autoevaluarse, etc.

Así podemos encontrar el análisis de los estados europeos que hizo Tilly (1992), donde el concepto mismo de estatalidad está ligado a que las fuerzas de seguridad pública y las agencias recaudadoras tengan un nivel elevado de “racionalidad” y penetración para poder asegurar un orden a partir del monopolio legítimo de la violencia física y el desarrollo de cierta capacidad

extractiva (extorsiva de ser necesario), que retroalimente el sistema coercitivo. En este sentido resultan también muy importantes los aportes de Michael Mann (2008 [1991] y 2015 [2008]) con su concepto de poder despótico e infraestructural, que complejiza los postulados marxistas de Estado como aparato represivo, y los weberianos de Estado como monopolio legítimo de la violencia. Este autor plantea una combinación de factores estructuralistas con otros de tipo agenciales: por un lado, el Estado ejerce un *poder despótico* a través de sus niveles dirigenciales definido como “...el abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil”. Y, por otro lado, este poder de autonomía es complementado por un poder infraestructural, que es “...la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (Mann, 2008 [1991]: 58). Según Mann, la intensificación del poder infraestructural está íntimamente relacionado con el surgimiento y consolidación del Estado-nación, y es el que más se ha desarrollado en las democracias occidentales mientras que, al mismo tiempo, pierde paulatinamente legitimidad para ejercer su poder político “despótico”. Este autor menciona cuatro funciones persistentes de los Estados: 1) mantenimiento del orden interior; 2) defensa militar; 3) mantenimiento de las infraestructuras de comunicación, y 4) redistribución económica. Sobre la primera resalta que puede beneficiar a todos los subordinados a la ley del Estado, y proteger a la mayoría de usurpaciones arbitrarias por parte de grupos social y económicamente poderosos, distintos de los relacionados con el Estado. Pero al mismo tiempo, dice que probablemente el principal beneficio de esta función estatal es “proteger las relaciones de propiedad existentes de la masa de desposeídos” (Mann, 2008 [1991]: 64), y por lo tanto tiene más probabilidad de servir a la clase económica dominante. Con la misma visión dinámica que integra el despliegue de agentes y estructuras para analizar las relaciones entre el Estado y la sociedad, Giddens (1987) agrega como factor constitutivo del Estado y del propio capitalismo a la vigilancia y la concentración de la información, porque permite el control sobre la temporalidad y el espacio de las actividades humanas.

En lo que respecta al caso de América Latina, Oszlak (1978), O'Donnell (1993), Bulcourf y Cardozo (2012), entre otros, consideran que existen algunas diferencias entre los presupuestos usados para las democracias noroccidentales y nuestra región. Para ellos el grado de *estatidad* (Oszlak, 1978) y, por consiguiente, la penetración del aparato represivo de Estado por todo el territorio para reducir la conflictividad social, fue (y continúa siendo) un asunto de política pública de vital importancia para la constitución de los Estados-Nación, así como otros problemas permanentes que presentan nuestros Estados en sus tres dimensiones (O'Donnell, 1993): como un conjunto de burocracias, como sistema legal, y como realizador del bien común de la nación o

del pueblo. Algunos autores hablan de que en nuestra región la seguridad pública, una de sus “burocracias vitales”, presenta falta de eficacia por problemas de falta de conducción política, de gestión, de capacitación e inversión presupuestaria, lo que fomenta nichos de corrupción (Burzaco 2009; Arslanian, 2009; Bulcourf y Cardozo, 2012). Otros, además, vinculan parte de esa ineficacia al afianzamiento de reglas informales en torno al crecimiento de la capacidad de coacción en América Latina. Para ellos la construcción de poder estatal y gubernamental actual en países como la Argentina, a diferencia de otros como los europeos, está íntimamente ligada a la expansión de diversos mercados ilegales como mecanismos de recaudación monetaria para fortalecer el sistema coercitivo. Así lo desarrolla Marcelo Saín (2010 y 2015) cuando dice que la estrategia central de nuestros Estados para el gobierno de la seguridad ha consistido en un doble pacto: el político-policial, donde los funcionarios de gobierno electos deciden (tácita o explícitamente) no interceder en la autonomía de las agencias policiales y la gestión de las políticas de seguridad, a cambio de que estas le garanticen un piso de gestión del delito y los conflictos, que no perjudique la imagen de gobierno; y el pacto policial-criminal, por el cual las agencias policiales acuerdan con organizaciones criminales márgenes de tolerancia al desarrollo de determinada actividad criminal, como forma de controlarlas ilegalmente y de apropiarse de parte de la rentabilidad del negocio. En el mismo sentido, Dewey profundiza diciendo que “la ilegalidad no es marginal sino central para la construcción de poder y el buen gobierno” (Dewey, 2015: 10). En la medida en que el Estado cada día puede satisfacer menos necesidades sociales, afloran mercados ilegales de productos legales e ilegales sobre las que el Estado construye capacidades. Según él, se refuerzan dos lógicas simultáneas y contradictorias: una que dice que es posible transgredir las leyes y otra que dice que si no se cumplen ciertos acuerdos tácitos el Estado hará una aplicación selectiva de las normas. Algo que Dewey considera una forma de dominación basada en convertir en impredecibles a las instituciones del Estado “de tal modo que todos los actores se esfuerzan por superar su inseguridad, pero lo hacen operando en ambas lógicas, formales e informales” (Dewey, 2015: 37), reforzando un patrón de relaciones sociales y políticas determinada por intereses y orientaciones particularistas, que hace que las instituciones formales no puedan cumplir con sus propósitos de bienestar universalistas.

A modo de resumen, podemos decir entonces que estudiar la capacidad de coacción para mantener el orden interno, es analizar un proceso de redefinición de las fronteras territoriales y jurídicas del Estado mismo, esto es, la capacidad estatal de ejercer ese “monopolio” de manera institucional (formal e informal), espacial y centralizada, a través de herramientas simbólicas,

tecnológicas, comunicativas, financieras y normativas que permitan a las estructuras de la seguridad pública y los funcionarios policiales gozar de legitimidad para administrar la violencia en nombre de “todos”. Y si se trata de estudiar la autonomía de la CABA, y el proceso de descentralización de competencias y funciones de mantenimiento del orden interno, debemos recordar que no sólo es importante observar su estructura estatal formal, sino también las capacidades estatales con las que cuenta el gobierno para hacerla efectiva, así como las intenciones de los actores de gobierno para encausar su gestión hacia mayores o menores niveles de autointerés y poder dentro del sistema federal, el contexto metropolitano y respecto a su propia población. Teniendo en cuenta que el centro del conflicto político de este estudio, está en el reconocimiento interestatal del acuerdo federal argentino por medio del cual la federación y las provincias se dividieron el trabajo de seguridad interna, con agencias policiales estatales y federales, entonces se vuelve imprescindible partir de la pregunta de *para qué* ciertos actores quisieron disputar esta capacidad estatal de coacción en ese momento y espacio determinado.

1.2 Derecho a la seguridad

Existen distintas definiciones del concepto de seguridad que suelen confundirse, pero tienen implicancias políticas diferentes dependiendo de cuál de ellas utilizemos. Dado que este concepto nos permite entender la percepción e interpretación objetiva y subjetiva del fenómeno de la violencia y el delito, podemos considerarlo un concepto en constante (re)construcción, que se constituye en el diálogo (y generalmente tensión) entre ser un constructo teórico en disputa para distintas disciplinas académicas, y una categoría político-social que configura representaciones y prácticas con poder de institucionalización a través de la movilización social, acuerdos, normativas y políticas públicas. De esta forma, la definición que se tenga del concepto de seguridad no sólo genera un entendimiento compartido entre aquellos que trabajan y/o investigan este fenómeno, sino que también implica, en el caso del Estado, desde una definición del rol que ocupa en el plano geopolítico internacional, hasta un tipo de relación del gobierno con las instituciones policiales y la sociedad, para la gestión de ese fenómeno de conflictividad y delito.

Entre las múltiples definiciones que ha tomado el concepto podemos encontrar algunas que hacen foco en las relaciones internacionales, diseñadas y acordadas por organismos supranacionales, pero implementadas con efectos concretos sobre las poblaciones nacionales y locales. Entre ellos podemos mencionar a la seguridad global; hemisférica; multidimensional; regional; cooperativa; etc. (Fuentes Julio, 2013). Y también otras, no ajenas a los efectos de la política internacional, pero que se circunscriben al vínculo entre Estado y sociedad, con foco

en las políticas públicas nacionales y locales. Entre ellas están el concepto de seguridad nacional; seguridad pública; seguridad interior; seguridad humana; seguridad ciudadana; seguridad democrática; entre otras. En esta sección profundizaremos sobre estas últimas para luego desarrollar los enfoques de política estatal de seguridad preventiva, hasta llegar a las políticas de videovigilancia.

1.2.1 Seguridad ciudadana.

Los derechos humanos fueron pensados como instrumentos para garantizar la vida y la dignidad de las personas por ser tales, limitando el abuso de poder de los gobiernos, estableciendo obligaciones negativas para el Estado como la prohibición de la tortura, la discriminación, la privación arbitraria de la vida o la libertad, y ciertos límites al uso de la fuerza por parte de las agencias de seguridad, entre otras. Y, por otro lado, estableciendo obligaciones positivas para que el Estado garantice el pleno ejercicio de esos derechos, a través de políticas públicas⁸ que pongan a las personas, comunidades y pueblos en una situación de poder frente a los agentes institucionales y otros actores obligados, que les permita participar en el desarrollo y fortalecimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, de los cuales son titulares (IPPDH, 2014; CIDH, 2018).

La obligación del Estado de garantizarle el derecho de seguridad a las personas se encuentra consagrado en el orden jurídico internacional en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; replicado en el artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Mientras el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo utiliza el concepto de *seguridad humana* para incluir un abanico amplio de amenazas contra la vida y contra el bienestar de las personas como los “desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos” (PNUD, 2013: 5). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos prefiere utilizar el concepto de *seguridad ciudadana* para un cúmulo de derechos más específico que integra “el derecho a la vida; el derecho a la integridad

⁸ La CIDH define a las políticas con enfoque de derechos humanos como “el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad” (CIDH, 2018: 45-46).

física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de otros derechos...” (CIDH, 2009: 7).

El concepto de seguridad ciudadana nació en América Latina en el marco de las transiciones a la democracia, como forma de diferenciar los enfoques centrales de las políticas públicas de seguridad en regímenes dictatoriales, y en regímenes democráticos. Los conceptos de *seguridad nacional*, *seguridad interior* y *seguridad pública* remiten a un paradigma basado en la ilusión de un supuesto orden social natural perdido que debe ser reestablecido (Binder, 2009). Las políticas de seguridad eran políticas del orden para garantizar la seguridad del Estado en regímenes dictatoriales, frente a lo que consideraban como enemigos internos provenientes de la propia sociedad. Herederos de la guerra fría y la lucha hemisférica impulsada por países de occidente contra el comunismo de países del este, este paradigma pone la prioridad en proteger las instituciones, el patrimonio y a los funcionarios estatales, buscando enemigos en las periferias (fronteras, minorías, barrios pobres, etc.) que pudieran generar acciones delictivas, e incluso acciones legales políticamente opositoras que “alterasen el orden público”. Los conceptos de seguridad nacional, interior o pública pueden ser usados en contextos dictatoriales, pero también democráticos, sin embargo, hablar del *derecho a la seguridad* en cualquiera de sus variantes es establecer un vínculo inconfundible con un sistema democrático y participativo centrado en las personas, ya que los Estados no tienen derechos, sólo obligaciones.

Hoy en día el concepto de seguridad pública y de seguridad ciudadana comparten una base común que permite usarlos casi indistintamente⁹, y elegir su uso de acuerdo al contexto. Por ejemplo, el término de seguridad pública es cada día más útil para poder diferenciar las políticas estatales con recursos del Estado dirigidas a la población, del progresivo crecimiento de la seguridad privada, como proceso de mercantilización y privatización del área hacia clientes privados y también públicos (Frigo, 2006; Dammert, 2008; Lorenc Valcarce, 2014). Lo mismo ocurre con el concepto de *seguridad interior*, presente en la vigente Ley de Seguridad Interior N.º 24.059 de la República Argentina, que fue enarbollada junto con la Ley de Defensa Nacional N.º 23.554, de manera que ninguna permite injerencias militares en lo que son considerados como problemas internos, generando un avance institucional con respecto a las fronteras difusas heredadas de la dictadura militar. Aun así, el paradigma de seguridad ciudadana mantiene diferencias sustanciales con ambas, ya que la prioridad está puesta en los derechos humanos de las

⁹ Garantizar la seguridad de las personas y los bienes dentro de los márgenes de la soberanía de un Estado y en el marco de las leyes; la pretensión de crear las condiciones para que los individuos se encuentren libres de riesgo y daño; y buscar proveer el respeto y resguardo de los derechos y garantías individuales, así como el pleno funcionamiento de los poderes y órganos del Estado democrático.

personas y grupos sociales, especialmente de aquellos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad¹⁰. Por lo cual, hablar de políticas de seguridad desde esta perspectiva de derechos humanos no se limita a la lucha contra la delincuencia, sino también a crear un ambiente de participación ciudadana y convivencia pacífica, poniendo énfasis en la prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, y la gestión de la conflictividad social, antes que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados (CIDH, 2009).

De esta definición podemos inferir que la seguridad no son sólo políticas de disuasión, prevención, conjuración, investigación, análisis y represión del crimen, sino que también incluye las políticas destinadas a reducir el miedo a ser victimizado, o sea, políticas dirigidas al plano subjetivo de la problemática. La literatura en la materia habla del problema *objetivo* de la seguridad como los fenómenos estadísticamente medibles del delito y la violencia, y del problema *subjetivo* de la seguridad que involucra la medición de la representación de los riesgos individuales y colectivos frente al delito (Sozzo, 2000; Kessler, 2011; Lorenc Valcarce, 2014; Saín, 2015), volviendo a la seguridad una categoría de pensamiento y acción que articula elementos económicos, políticos y socioculturales. Para que el Estado brinde seguridad también debe enfocarse en el sentimiento de inseguridad como una esfera específica porque, si bien ambos planos de la seguridad están conectados, tienen márgenes de autonomía entre sí, al punto de que si bajan las tasas del delito no necesariamente va a disminuir de manera idéntica el sentimiento de inseguridad, e incluso podría disminuir el primero y aumentar el segundo al mismo tiempo (Sozzo, 2000; Kessler, 2011). En esta disociación juega un rol central el régimen de representación del delito que hacen los medios de comunicación, o “criminología mediática” (Zaffaroni, 2012), funcionando como plataforma para permitir la expansión de lo que Kessler (2011) -siguiendo a Lagrange- llama “miedo derivativo”, un temor que vuelve a la seguridad una representación de la propia relación con el entorno que no requiere una experiencia previa real de victimización. Criminología que colabora también con el fomento del “pánico moral” (Cohen, 2002 [1972]), a través de la exageración y cohesión de hechos reales con relatos que apuntan a la identificación con la víctima, y la construcción de los victimarios como enemigos. Todos elementos capaces de consolidar al tópico de la (in)seguridad como uno de los ejes centrales de la “lógica hegemónica del discurso social”¹¹ (Angebot, 2012), que impone ciertos sentidos sobre otros, construyendo

¹⁰ Como todo derecho humano es inherente e inalienable a las personas, universal, dinámico, histórico, interdependiente con otros derechos, progresivo, y obligatorio de proteger para cualquier Estado.

¹¹ Entendida como “un conjunto de mecanismos unificadores y reguladores que aseguran a la vez la división del trabajo discursivo y un grado de homogeneización de retóricas, tópicos y doxas transdiscursivas” (Angebot, 2012: 31), mientras que al mismo tiempo “imponen aceptabilidad sobre lo que se dice y se escribe, y estratifican grados y formas de legitimidad” (Angebot, 2012: 31).

nominaciones que sirven como base de consenso social para el aumento de la tolerancia a soluciones represivas y punitivistas, como reiterada respuesta privilegiada al problema del delito.

Hablar de seguridad ciudadana tampoco se restringe a las intervenciones estatales sobre zonas urbanas, sino que también incluye las rurales; ni se la puede acotar a las acciones que realizan las agencias policiales sobre ambos planos de la seguridad. Mientras el paradigma de seguridad pública diseña, planifica e instrumenta más allá de la comunidad, a espaldas de los ciudadanos, o sin diálogo con ellos, este paradigma involucra un componente de control y participación ciudadana e intervención multiagencial sobre los conflictos, de manera que estas políticas de seguridad no están exclusivamente en manos de la policía, sino que estas agencias son un complemento, un aspecto imprescindible pero no excluyente para que el Estado garantice el derecho a la seguridad. Y aquí es donde el concepto de seguridad ciudadana se amplía con un “giro” más hacia la idea de *seguridad ciudadana democrática* (Ministerio de Seguridad Argentino, 2011a y 2011b) bajo la premisa de que las políticas de seguridad deben incluir un modelo policial profesional, moderno y especializado, pero no deben ser policialistas a la hora de desplegar distintas herramientas preventivas porque las mismas agencias policiales suelen ser una de las causas del aumento del delito (Saín, 2015). Esto significa que una buena política de seguridad implica, por un lado, una fuerte conducción civil de las agencias policiales para que no se autonomicen de las autoridades electas y, por otro lado, reconocer la construcción social y política de lo que llamamos delito, o sea, que no es posible separar “la criminalidad” del proceso de criminalización. El concepto de seguridad democrática implica entender que *la criminalidad* es más bien una “cuestión criminal” (Sozzo, 2012) donde se pone en juego un proceso de “entrecruzamiento de fenómenos culturales (conflictividad) y políticas estatales (procesos de criminalización)” (Binder, 2009: 27). Y que, a su vez, entre estas últimas ocurre un proceso de criminalización primaria mediante el cual se tipifican legalmente ciertos comportamientos (y no otros) como delictivos y, en paralelo, una criminalización secundaria compuesta por procesos sociales e institucionales que definen determinados comportamientos e individuos como criminales más allá de lo que dice la ley, lo que Zaffaroni llama “el poder político del sistema penal” (Zaffaroni, Alagia y Slokar, 1998).

1.2.2 Prevención situacional del delito.

En el plano del *cómo* el Estado debe garantizar la prevención del delito y la violencia existen tres enfoques teóricos distintos: el social¹², el comunitario¹³ y el situacional/ambiental. La táctica de prevención que está más en auge desde los años 80's, y que involucra la videovigilancia en el espacio público es la de prevención situacional y ambiental. Este enfoque nació principalmente en países del mundo anglosajón (Estados Unidos, Australia y Gran Bretaña) en pleno auge de gobiernos neoliberales que enfatizaban el mercado libre, el Estado mínimo y la delegación de responsabilidades a los individuos sobre su propia situación. En clave criminológica, propone una política probabilista para gestionar las expectativas, asumiendo que no se debe enfocar en el control de las causas que generan el delito, porque ese objetivo es una utopía.

David Garland (1996) dice que esta perspectiva presupone al delito como una masa de eventos que no requieren de ninguna motivación, patología o anormalidad especial, porque están inscriptos en las rutinas de la vida social. En oposición a la prevención social más ligada al Estado de bienestar, que proponía que la solidaridad e inclusión debe extenderse a todos los miembros de la sociedad para reducir los conflictos, las políticas de prevención situacional fomentan un mundo de individuos atomizados y egoístas en perpetua preocupación por la seguridad e incapaces, no sólo de confiar unos en otros, sino de practicar razonamientos morales. Por lo tanto, el delito se vuelve un riesgo que debe ser calculado (tanto por el infractor como por la potencial víctima), dejando de ser una actividad moralmente repudiable que necesite ser explicada. De esta manera, en vez de centrarse en los individuos, la prevención pasa por centrarse en los hábitos de la interacción, el diseño espacial urbano y la estructura de controles e incentivos existentes para cometer actos delictivos. Por este motivo este autor las denomina *criminologías de la vida cotidiana*.

En líneas generales, las políticas de prevención situacional del delito (en adelante PSD) se basan en una lógica del riesgo, que busca reducir las probabilidades para cometer delitos mediante cinco objetivos/formatos de implementación en el entorno material ambiental: 1) Aumentar el riesgo; 2) Aumentar el esfuerzo; 3) Disminuir las recompensas; 4) Disminuir las tentaciones; y 5) Disminuir las excusas. Por ejemplo, cerrar con llave la puerta de la casa, cerrar

¹² Las intervenciones estatales de prevención social construyen “poblaciones y grupos de riesgo” (jóvenes, desempleados, inmigrantes, etc.) con la intención de reducir factores de riesgo (discriminación, drogadicción, deserción escolar, portación de armas, etc.) y aumentando los factores de autorrealización individual y grupal.

¹³ Las intervenciones estatales de prevención comunitaria están vinculadas a aumentar el diálogo y la confianza entre las autoridades estatales, las fuerzas policiales y los ciudadanos, así como también entre los mismos ciudadanos.

la mochila o la cartera, construir muros, aumentar las luminarias y poner videocámaras de vigilancia son actos de prevención situacional para cumplir con estas premisas. De esta forma, el éxito de esta táctica depende de “la posibilidad de que los potenciales ofensores sean efectivamente afectados por las intervenciones sobre la situación y el ambiente, de manera tal que perciban a estos elementos como influencias adversas con respecto a la facilidad, el riesgo o las recompensas de la realización de los delitos” (Sozzo, 2000: 7-8). Pero además de evitar potenciales delitos desde el control de *situaciones* o modificaciones en el *ambiente*, estas políticas tienen un “enfoque bidimensional” (Van Dijk y De Waard en Sozzo, 2000) porque también apunta a hacer intervenciones dirigidas a ayudar a potenciales víctimas de delitos a que se autogestionen seguridad.

Retomando lo analizado por Crawford, Sozzo dice que las premisas teóricas de este enfoque se pueden sintetizar de la siguiente manera: a) la creencia en que los aspectos situacionales son más susceptibles de transformarse que cualquier otro causal del delito (como las desigualdades sociales) y por lo tanto se los debe priorizar en las políticas públicas; b) la asunción de que buena parte de los delitos son oportunistas, algo reflejado en el dicho popular “la oportunidad hace al ladrón”; c) la utilización del modelo de elección racional economicista de costo-beneficio para explicar la acción criminal; y d) la efectividad disuasoria que tendría el incremento de la certidumbre de la detección y la aprehensión. En general se le critica a esta perspectiva que no todos los delitos tienen una motivación racional de interés propio, como son los que involucran una alta dosis de violencia interpersonal. Que construye un modelo de “delincuente” abstracto, universal y ahistórico, divorciado totalmente del contexto biográfico, social o estructural de la persona o grupo, que pueden limitar su libertad de acción en interés propio, ya sea para delinquir como para no ser víctima. También se le cuestiona que tome al ambiente o las situaciones como generadores de delitos en vez de considerarlos como receptores de dichos problemas, y que no aporte muchas respuestas para prevenir la criminalidad económica, la criminalidad organizada y los delitos de la autoridad pública.

Esta mirada “managerial” de búsqueda de eficacia y eficiencia hace que usualmente la PSD busque mediar sus intervenciones incorporando tecnología digital o electrónica, bajo la creencia de que de esa manera se podrían desplazar los “vicios ineficaces” de la agencia humana. Es común incluso, que los defensores de esta táctica preventiva provean una solución técnica rápida y pragmática cuando surge alguna *crisis de seguridad* por la mediatización de un hecho conmocionante, por el aumento de la criminalidad, o del sentimiento de la sensación de inseguridad. Y como nuestras actividades tienen cada vez más mediación tecnológica, esta

táctica securitaria está expandiéndose hacia varios aspectos de nuestra vida (Morozov, 2016), como se puede comprobar a través de los paradigmas de ciudades inteligentes.

1.2.3 Ciudades inteligentes/seguras y videovigilancia.

El paradigma tecnopolítico internacional de *Ciudades Inteligentes* es resultado del impulso político que Estados, organismos internacionales como el Banco Mundial (2016) y el Banco Interamericano de Desarrollo (2016), y grandes corporaciones de tecnología, han generado para gestionar dos procesos sociales internacionales simultáneos: por un lado, el aumento de la cantidad y proporción de población urbana, que hoy supera más de la mitad de la población mundial con cerca de 3900 millones, y que Naciones Unidas (2014) estima ascenderá a 6.300 en 2050 representando dos tercios de la población mundial. Y, por otro lado, el aumento de usuarios de internet, que en 2015 ya se estimaban en 3 mil 200 millones en el mundo; así como también de dispositivos con acceso a internet, que se calculan en más de 7 mil millones (ITU, 2015).

William Mitchell, creador del programa Ciudades Inteligentes del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), dice que “nuestras ciudades se están transformando rápidamente en ecosistemas artificiales de organismos digitales inteligentes, interconectados e interdependientes” (Mitchell, 2006 - traducción propia). Estos “ecosistemas” representan todo un desafío en diversos planos, porque implican definiciones y tensiones políticas en materia de regulaciones¹⁴, nuevas pautas de interacción social y con el medio urbano como producto de las nuevas mediaciones tecnológicas emergentes, tales como dispositivos con procesadores de información (teléfonos, tabletas, televisores, heladeras, aspiradoras, lavarropas, entre los más populares); impresoras 3D; plataformas *peer to peer* (uber, glovo, task rabbit, etc.); edificios ecosustentables; identificación y/o transferencias monetarias por chips de radio frecuencia (ej. tarjetas de transporte público, documentos de identidad electrónicos); etc. En especial cuando se observa que los dispositivos de control automático de las funciones de los servicios urbanos, no necesariamente son una alternativa a las tensiones y los conflictos en la ciudad, sino que pueden reforzar los sistemas de exclusión existentes. Como consumidores, los ciudadanos son informados de las soluciones sólo después de que se adoptan, y la invisibilidad de los procesos y su complejidad los alejan de los procesos que generan el espacio público, en el que se vuelven "invitados" a colaborar mediante el envío de más datos al sistema previamente impuesto (Rennó y otros, 2017).

¹⁴ Regulación de las comunicaciones, espectro, gestión de residuos de aparatos electrónicos, estándares abiertos y software público, neutralidad de la red, gobernanza de internet, delitos informáticos, seguridad de las TIC, servicios de *La Nube*, internet de las cosas, producción y uso de energía, régimen de importación y exportación, *Big Data*, *Ojo Satelital*, y cibercrimen, entre otros.

Desde los modelos de policiamiento guiado por inteligencia (*Intelligence Led Policing - ILP*) (Ugarte, 2012), se está desarrollando y modificando la gestión del conocimiento y la información en las grandes urbes de la mano de la internet de las cosas, la ciencia de datos, y los Centros Integrales de Comando y Control C4ISR (comando, control, comunicaciones, computación, inteligencia, vigilancia y reconocimiento). Los Circuitos Cerrados de Televisión (CCTV), los drones (robots aéreos, terrestres y acuáticos), la biometría, los chips RFID, y los sistemas de información para análisis del delito (sistemas georreferenciados para obtener localizaciones, condiciones, tendencias, rutas, pautas, modelos simulados, etc.), perfilado criminal y diagnóstico institucional (ej. Arcgis, Compstat, Crimestat, R, SPSS, Dragnet, Rigel, Predator, etc.), son algunos de los más destacados y claros ejemplos de dispositivos de tecnología digital aplicadas a las políticas de seguridad ciudadana que caracteriza el paradigma de *Ciudad Segura* (García, 2012; Sibilla, 2012), y sus modelos de policiamiento predictivo (Perry, McInnis y otros, 2013) y prevención situacional/ambiental.

El riesgo de que los Estados y las empresas privadas se valgan de esas tecnologías para controlar a la ciudadanía, problema reconocido incluso por sus propios promotores¹⁵, han generado como respuesta del mundo académico que se disparen los estudios vinculados a tecnologías de vigilancia. En el mundo anglosajón encontramos los trabajos pioneros que crearon un campo nuevo de estudios llamado *surveillance studies*, que se expresa en variados enfoques teóricos y disciplinarios, al igual que en los diseños metodológicos y la investigación empírica (Lyon, 2007). En Latinoamérica las tecnologías digitales de vigilancia se consolidaron desde principios del Siglo XXI, con la videovigilancia de espacios públicos como punta de lanza del proceso, sin embargo, es común que no existan evaluaciones de los Estados sobre sus acciones tecnológicas (Dammert, 2015). La academia no ha demostrado un gran interés por investigar este fenómeno como campo de trabajo separado de los estudios sobre seguridad. Sin embargo, muchos estudiosos destacados de la región han creado hace algunos años la Red Latinoamericana de Estudios de Vigilancia, Tecnología y Sociedad (LAVITS)¹⁶ que, con base en Brasil, ha reunido una heterogénea diversidad de académicos, activistas y artistas en torno a los estudios de vigilancia, y ha estado realizando simposios en distintos países de la región¹⁷

¹⁵ En su informe “Dividendos Digitales” del año 2016, el Banco Mundial reconoce que “en ausencia de instituciones responsables, las inversiones del sector público en tecnologías digitales amplifican la voz de las élites, lo cual puede derivar en la captura de políticas y en un mayor control del Estado” (Banco Mundial, 2016: 3), existiendo el “riesgo de que los Estados y las empresas puedan valerse de las tecnologías digitales para ejercer control sobre los ciudadanos y no para empoderarlos” (Banco Mundial, 2016: 5).

¹⁶ Lavits. *Lavits*. Recuperado el 23 de octubre de 2016, de <http://lavits.org/>.

¹⁷ Curitiba 2009, México DF 2010, Río de Janeiro 2015, Buenos Aires 2016, Chile 2017 y el próximo será en 2019 en San Salvador de Bahía.

siendo la referencia más consolidada entorno a la intención de construir este campo de estudios en la región.

Por antigüedad, uno de los estudios más desarrollados en materia de vigilancia son los Circuitos Cerrados de TV, el principal emblema de las ciudades inteligentes. En líneas generales, el campo de estudios sobre la videovigilancia está estructurado a nivel internacional en cinco grandes dimensiones (Lío y Urtasun, 2016)¹⁸:

1. Conflicto de intereses entre seguridad y privacidad.

Esta dimensión se enfoca en el conflicto de intereses entre el derecho a la seguridad y el derecho a la privacidad, la intimidad y la protección de datos personales, los balances resultantes en la implementación de estas políticas y posibles efectos no deseados (Lyon, 2002; Introna y Wood, 2004; Introna y Nissenbaum, 2010; IRISS, 2012). En estos estudios se hace foco en los debates entorno a marcos normativos, la legalidad de la implementación y uso del CCTV en el espacio público y las diversas instancias de disputa y resistencia político-social derivadas de la restricción de derechos en función de garantizar la seguridad, y las derivadas redefiniciones de límites entre lo público y lo privado.

2. Evaluación y criterios de eficiencia en clave de seguridad.

Como contraparte de la primer gran dimensión que se enfoca en los riesgos de vulneración de derechos, existe otra corriente de trabajos que se enfoca en estudiar la eficacia de los CCTV para lograr los supuestos efectos deseados en materia de prevención securitaria. Se trata de estudios evaluativos que buscan medir el impacto de los CCTV en las tasas delictivas y en el sentimiento de inseguridad (Armitage, Smyth y Pease, 1999; Ditton, 2000; Armitage, 2002; Welsh y Farrington, 2002; Norris, Mc Cahill y Wood, 2004; Gill y Spriggs, 2005; Cusson, 2005; Carli, 2008; Webster, 2009; La Vigne, 2011a).

3. Las cámaras como mensaje político y las imágenes como producto mediático.

Este agrupamiento se enfoca en los sistemas de monitoreo resaltando su componente expresivo desde los discursos de actores políticos, mediáticos, empresarios y estatales, que los vuelve a su vez producto y productores de sentidos y prácticas (Reinier, 2002; Arteaga Botello, 2009; Webster, 2009; Cardoso, 2012; Bruno, 2013; Lío, 2013; Gates, 2013; Pérez Esquivel, 2016). Consideran a la videovigilancia como un mensaje político y a la vez una táctica adaptativa útil en clave electoral. En este sentido incorporan como un aspecto central de estas políticas el tratamiento y publicidad que se le da a las imágenes de los CCTV como producto

¹⁸ Con algunas modificaciones de términos y autores he tomado las acertadas dimensiones construidas por Lío y Urtasun (2016) en su reciente estado del arte de la cuestión.

mediático, que mientras de alguna manera legitiman la existencia del sistema, también espectaculariza el delito con improntas estéticas que han sido analizadas desde los estudios culturales y comunicacionales.

4. Tecnopolítica territorial.

El foco de estos estudios está puesto sobre la vigilancia del espacio urbano (Kanashiro, 2008; Arteaga Botello, 2009, 2010 y 2015; Khalil, 2014; Firmino, 2017). Si bien el concepto de espacio y territorio aparece con significados y relevancias diversas, todos apuntan a analizar los criterios de selección de los espacios a vigilar y la función que cumplen las cámaras como parte de la construcción, control y gestión de esos espacios. Entre los fenómenos urbanos analizados se encuentra el vínculo de los CCTV con la gentrificación, las ciudades inteligentes, o la arquitectura defensiva, entre otros. En este terreno se encuentran muchos estudios críticos que parten de los conceptos de gubernamentalidad (Foucault, 2006); sociedad de control (Deleuze, 1991); teoría de la instrumentalización (Feenberg, 2012 [2000]); vigilancia distribuida (Bruno, 2013) o líquida (Bauman y Lyon, 2013); y ponen en juego los conceptos de panoptismo, banoptismo, polioptismo, sinoptismo y palinoptismo, entre otras derivaciones de las relaciones de dominación amplificadas por las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), su escasa regulación legal, y las amplias alianzas público-privadas.

5. El enfoque etnográfico de la vigilancia como tarea cotidiana.

Este agrupamiento de estudios se enfoca en los detalles del *cómo* de la tarea de vigilancia (Smith, 2004; Cardoso, 2014; Urtasun, 2016). Desde una metodología etnográfica institucional estas investigaciones buscan capturar el fenómeno de la videovigilancia resaltando el factor humano desde la mirada cotidiana del operador del centro de monitoreo. Esto permite deconstruir muchos aspectos que no son considerados, o “presupuestos dados” en los estudios de las dimensiones anteriores y que sin embargo pueden resultar de crucial relevancia. Aquí entran en juego el factor aburrimiento, la remuneración, la selectividad social a la hora de observar, y una dinámica organizacional más o menos exigente entorno a los objetos de vigilancia digital para “encontrar algo”. En esta área suelen tomar relevancia los estudios sobre “Ciencia, Tecnología y Sociedad”, y la teoría del actor-red de Bruno Latour (2008), entre otros.

En lo que respecta a los estudios evaluativos de eficacia, en general han concluido que es muy difícil precisar como impactan los CCTV en las tasas de delitos por una serie de limitaciones estructurales bien compiladas por Melgaço, Verfaillie y Hildebrandt (2013): 1) *Pseudoaleatorias fluctuaciones en los índices de criminalidad*. En pequeñas áreas el delito puede "naturalmente" fluctuar independientemente de los esfuerzos específicos para prevenir el delito. 2) *Regreso a la media*. Los esfuerzos por prevenir el delito son normalmente aplicados luego de

períodos con altos índices de delitos. Sin embargo, el índice puede regresar naturalmente hacia el índice medio de normalidad, aún sin ninguna intervención particular. 3) *Piso de análisis*. En contextos donde el delito es normalmente bajo, es muy difícil detectar bajas en los índices como resultado de los CCTV. 4) *Cambios en los índices de las áreas aledañas*. La fluctuación de los índices del delito no puede dejar de compararse con el desarrollo del delito en las áreas circundantes. 5) *Otros cambios producidos en el área cubierta por el CCTV*. Investigadores deben tomar en consideración otros cambios que pudieron haber ocurrido en el área estudiada y analizar cómo puede afectar los patrones del delito o influenciar la efectividad de los sistemas CCTV. 6) *Cambios en los reportes y registros de los patrones del delito*. CCTV puede llevar al incremento de crímenes reportados que de otra manera pasarían inadvertidos. 7) *CCTV como parte de un paquete de medidas de prevención del delito*. La instalación de sistemas CCTV es normalmente acompañado por otras medidas que pueden multiplicar la efectividad de las tecnologías de videovigilancia. 8) *Desplazamiento*. En el caso de que el CCTV resulte efectivo, el delito puede simplemente migrar a otras áreas menos monitoreadas o cambiar el momento, método o tipo de delito. Se produce el famoso "efecto globo". 9) *Difusión de los beneficios*. Puede ayudar en el sentido de que los ofensores no están completamente al tanto de los alcances de cobertura del CCTV y por lo tanto pueden cambiar sus actitudes en áreas fuera del rango de monitoreo del CCTV. Pero esto tiene poca duración.

A estos puntos también se les debe sumar un balance de costo-beneficio desde una óptica presupuestaria con respecto a los montos utilizados para esa política y que no fueron utilizados para otras cosas (Reinier, 2002; The Constitution Project, 2007; Groombridge, 2008; La Vigne, Lowry, Dwyer and Markman, 2011b). Este no es un tema menor, porque pone en evidencia otro límite estructural: cuantas más cámaras, más personal se necesita para monitorearlas y menos recursos se destina a personal en las calles o a otras políticas. Críticas que no clausuran la posibilidad de evaluar su efectividad para saber cuánto aportan o no a la seguridad ciudadana. Y en efecto, son varios los países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, entre otros) que llevan a cabo evaluaciones de esta política, devolviendo en su mayoría resultados positivos modestos, nulos o negativos. Según Melgaço, Verfaillie y Hildebrandt (2013), el consenso que existe en general en estos estudios de evaluación es que los CCTV se han demostrado efectivos para reducir crímenes en espacios poco complejos, como son los parques de estacionamiento, los estadios deportivos, aeropuertos, etc., pero cuanto más compleja la situación o el espacio es mayor el número de variables a ser consideradas, y por lo tanto más difícil la racionalización del proceso para su evaluación. De esta manera, la efectividad de esta intervención de PSD es en general aceptada por sus detractores bajo ciertas condiciones de implementación, para

reducir determinados delitos, realizados por determinados ofensores, en determinados lugares, en determinados momentos y bajo determinadas condiciones. Mientras que para los entusiastas, si los resultados de evaluación no resultan positivos es porque el CCTV debe expandirse aún más, y/o está desactualizada por no haber incorporado tecnología complementaria como la vigilancia automatizada de movimientos y/o el reconocimiento facial, entre otras posibilidades (Bruno, 2013).

Finalmente, para resumir esta sección, podemos decir que en términos formales, la videovigilancia policial en el espacio público es una política pública de seguridad urbana para la prevención situacional del crimen, y también para reducir el sentimiento de inseguridad en la población. Sin embargo, esta definición está sujeta a la condición de que la vigilancia masiva del Estado sobre la población garantice ciertos criterios vinculados al concepto de seguridad ciudadana, sin los cuales se convierte de hecho en una política vulneratoria del derecho humano a la privacidad, y potencialmente del derecho a la seguridad. O para decirlo en pocas palabras, esa definición está sujeta a que las cámaras de videovigilancia sean convertidas, por políticas públicas, en “cámaras de seguridad” (Pérez Esquivel, 2015), como son popularmente denominadas. En este sentido también podemos decir que una investigación integral sobre políticas de videovigilancia policial implica incluir elementos de las distintas dimensiones que estructuran su campo de estudio. Esto significa que se deben analizar las normativas y los balances de derechos sin caer en normativismos; se debe preguntar por la eficacia de la política más allá de tecnicismos, o sea, sin dejar de involucrar los objetivos y estrategias de los actores involucrados en su implementación; que hay que desnaturalizar la construcción del problema de la inseguridad y de los CCTV como una de sus soluciones predilectas; y hacer especial foco en las dimensiones de control y dominación de flujos poblacionales, y la expansión del poder infraestructural y político del Estado. Al mismo tiempo implica tomar la mirada de los actores envueltos en las operaciones de monitoreo, para evitar presupuestos e incorporar nueva información. Todo esto, sin olvidar la necesidad de practicar la reflexividad del investigador como participante observador en ámbitos estatales y sociales.

1.3 Derecho a la privacidad

Desde una perspectiva legal, la privacidad es un concepto que nació hace varios siglos para delimitar el dominio público del privado y, a partir del siglo XX, fue incorporado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, además de múltiples convenciones. Al día

de hoy, el derecho a la privacidad no goza de univocidad internacional, ni la misma fortaleza normativa y teórica que tienen otros derechos como el de la libertad de expresión, o el derecho a la información. El Banco Mundial (2014), por ejemplo, ha llegado a definir la privacidad, no como un derecho a ser protegido, sino como una “habilidad”¹⁹, una destreza individual o grupal para “liberarse de ser observados”. Para otras perspectivas se trata de un derecho, pero “anticuado” o “desactualizado” con respecto a la dinámica de la realidad social, que está convirtiendo paulatinamente a los datos personales en un bien intercambiable y/o monetarizable, un “commodity” (Ball, 2009) que puede ser trocado o vendido por diversión, descuentos monetarios, productos, o para proveerse de información y/o seguridad. Pero los constantes avances de la tecnología electrónica y digital, en especial en el campo del control y la investigación del delito, y la cada vez más difusa distinción entre injerencias estatales y privadas, están generando desafíos y amenazas al derecho a la privacidad que ya no pueden ser abarcadas e interpretadas solamente desde el concepto original del derecho a la privacidad (Nissembaun, 2011; Morozov, 2016; Regan, 2018).

De acuerdo con Van Der Sloot (2018), en las últimas tres décadas se pueden identificar tres lentas transiciones del concepto del derecho a la privacidad que han colaborado en fortalecerlo: de la verticalidad a la horizontalidad, de la libertad individual negativa a la incidencia colectiva positiva, y de obligación estatal negativa a positiva. Originalmente el derecho humano a la privacidad fue considerado verticalmente en tanto regulador de la relación entre los ciudadanos y el Estado; como individual y negativo en tanto garantía de las personas de no ser invadidas en su esfera privada por el Estado; y como actitud negativa requerida al Estado de abstenerse de abusar de su poder interviniendo en asuntos privados e íntimos que no afectaran derechos de terceros. En los últimos años, además de estos aspectos originales, se observa un proceso de horizontalización en el sentido de que cada vez más aparecen casos de la justicia civil entre ciudadanos y organizaciones privadas que giran en torno a leyes del consumidor, derechos humanos y constitucionales. Cada vez más es considerado un derecho necesario para poder realizar otras actividades libremente ya sea asociación, reunión, comunicación o manifestación para el pleno desarrollo de la personalidad y la comunidad. Y, como consecuencia de esto, se le requiere cada vez más al Estado que tome una actitud positiva usando su poder en favor de proteger la privacidad los ciudadanos (por ejemplo en las relaciones horizontales).

¹⁹ La privacidad es “la habilidad de individuos o grupos de liberarse a sí mismos, o la información sobre ellos mismos, de ser observados y, por tanto, controlar que información revelan a otros” (Banco Mundial y República de Francia, 2014: 38 – Traducción propia).

De manera complementaria, algunos autores señalan que para profundizar el fortalecimiento de las garantías de privacidad no es suficiente enfocarse sólo en los aspectos jurídicos, sino que es fundamental enfocarse en el plano político y cultural. Morozov (2016) considera que la privacidad ya no es un fin en sí mismo sino, cada día más, un medio para la democracia, para determinado ideal de política democrática en la que es posible y necesario confiar en los ciudadanos y su capacidad de asumir responsabilidades éticas. Para Regan (2018), la concepción individualista no es una base fructífera para formular políticas públicas cuando surgen cambios tecnológicos percibidos como amenazantes, por lo que propone considerar a la privacidad como un derecho social, un bien público básico y un bien colectivo, como una forma de cambiar la definición de problemas en las políticas de privacidad, los términos del discurso público, y los patrones de alineamientos de intereses políticos. Por su parte, Nissembaun defiende que “lo que más preocupa a la gente no es restringir el flujo de información, sino garantizar que ésta fluya *apropiadamente*” (2011: 21), por lo cual propone un marco de *integridad contextual* que permita distinguir si corresponde una expectativa razonable de privacidad. Esto implica, entre otras cosas, alentar los dispositivos y sistemas que fortalecen el flujo de información para valores, fines y propósitos sociales existentes, tanto como para los basados en contextos (por promover, por ejemplo, el desarrollo intelectual, la salud y bienestar y una democracia activa). Y separarlos de los dispositivos y sistemas que alteran los flujos de información desordenando la trama de la vida social y reduciendo el control de la información sobre nosotros mismos.

Entre los indicadores recientes de consolidación institucional de la ampliación del derecho a la privacidad se pueden destacar la creación, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de un relator del derecho a la privacidad en el marco del Comité de Derechos Humanos²⁰. La reciente jerarquización y ampliación del rango de aplicación de la protección de datos logrado en la Unión Europea con la aprobación de la “Regulación General de Protección de Datos Personales 2016/679” (GDPR por sus siglas en inglés)²¹, el cual se está convirtiendo en un marco de referencia internacional. La prohibición del uso policial de los sistemas de reconocimiento facial en algunas ciudades de los Estados Unidos de América²².

²⁰ Naciones Unidas. Resolución de la Asamblea N.º A/RES/68/167, año 2013. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <http://undocs.org/es/A/RES/68/167>.

²¹ Comisión Europea. (2018). *2018 reform of EU data protection rules*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights/data-protection/2018-reform-eu-data-protection-rules_en.

²² San Francisco Bans Facial Recognition Technology. (14 de mayo de 2019). New York Times. Recuperado el 20 de mayo de 2019 de: <https://www.nytimes.com/2019/05/14/us/facial-recognition-ban-san-francisco.html>.

Entre muchos otros eventos significativos vinculados con limitar el poder de grandes corporaciones multinacionales de tecnología, particularmente el denominado grupo *Big Four* (Google, Amazon, Apple y Facebook).

En lo que respecta a la situación de la Argentina, el derecho a la intimidad y a la privacidad están consagrados implícitamente por los artículos 18 y 19 de la Constitución Nacional²³, y explícitamente por la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) de rango constitucional:

“1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”. (CADH, 1978, art. 11)

Con similares definiciones este derecho está protegido también en el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño; los cuales también cuentan con rango constitucional en la República Argentina.

En el caso de la CABA, su Constitución del año 1996 jerarquiza explícitamente a la privacidad, la intimidad y la confidencialidad de los datos como inescindibles de la dignidad humana:

“La Ciudad garantiza: 3. El derecho a la privacidad, intimidad y confidencialidad como parte inviolable de la dignidad humana”. (Constitución de la CABA, 1996, art. 12)

Estudiar el derecho a la privacidad en sentido amplio y dinámico implica realizar ciertas distinciones doctrinales con respecto a la relación entre lo público, lo privado y lo íntimo. De acuerdo con Garibaldi (2010), *lo público* se caracteriza por la libre accesibilidad de los comportamientos y decisiones de las personas en sociedad, mientras que *lo privado* “se sitúa generalmente en un espacio reservado a cierto tipo de situaciones o relaciones interpersonales, donde la selección de los participantes depende de la libre decisión de cada individuo y sus límites del contexto cultural y social en el que tiene lugar” (Garibaldi, 2010: 81-82). Por su parte, la

²³ Artículo 18 sobre la intimidad: “...El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación...”. Y el Artículo 19 sobre la privacidad dice: “Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero están reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”. (Constitución Nacional Argentina, 1994, arts. 18 y 19)

libertad de *intimidad* comprende “los aspectos personales y reservados de la existencia del hombre que, por estar marginados de la relación social, no pueden ser objeto de la intromisión del Estado o de los particulares, sin el consentimiento del titular de aquella” (Badeni en Garibaldi, 2010: 84).

Aquí existe un debate entre juristas sobre si considerar a la intimidad como parte de la privacidad o como un aspecto diferenciado. A los fines analíticos, es necesario distinguir entre la privacidad y la intimidad para evitar confusiones. Mientras la *privacidad* es el “derecho irrestricto de realizar, en todo tiempo y lugar, acciones que el Estado no puede prohibir porque carecen de aptitud para provocar daño a terceros”; la *intimidad* es “la esfera de la personalidad que cada uno puede mantener fuera del conocimiento generalizado” (Garibaldi, 2010: 91), por lo cual comprende al individuo, sus afectos, los rasgos de su cuerpo, su imagen, pensamientos y emociones. Y también las manifestaciones que todos esos rasgos pudieran tener en escritos; grabaciones; fotografías; conversaciones entre personas; los objetos de uso personal; etc. En resumen, se puede decir que “se trata de ámbitos donde se desarrollan acciones privadas y no privadas (que afectan a terceros) que, en todo caso, deben ser protegidas frente a invasiones arbitrarias” (Garibaldi, 2010: 92). Esto significa que el resguardo de la intimidad no se puede limitar exclusivamente a ciertos ámbitos cerrados como el domicilio, el teléfono o la correspondencia. No resguardar este derecho en el espacio público inhibe conductas privadas que se asientan en razonables expectativas de anonimato, de no ser identificado, ni registrado, en especial cuando se ingresa a lugares que alertan sobre información sensible de la persona, como son centros religiosos, bares exclusivos para cierta orientación sexual, hoteles alojamiento, locales partidarios, o incluso manifestaciones políticas. En pocas palabras, si bien no se puede pretender no ser visto en la vía pública, esto no significa que nos convirtamos en sujetos públicos al transitarla.

En este sentido se ha manifestado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Geoffrey Peck contra el Reino Unido*²⁴ del año 2003. Luego de que un hombre que sufría depresión intentara suicidarse con un cuchillo en el espacio público, y su intento fuera registrado por el CCTV y difundido por los medios de comunicación masiva provocándole mayor vulneración, el tribunal sentenció que hay interacciones en el espacio público que pueden ser consideradas parte de la vida privada y, por lo tanto, que la privacidad también involucra el espacio público. Lo mismo expresó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en el caso

²⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Peck c. el Reino Unido*. Sentencia del 28 de enero del año 2003. Petición 44647/98, apart.57, TEDH 2003-I.

“*Tristán Donoso contra Panamá*”²⁵ del año 2009, definiendo que el término “vida privada” del texto de la CADH debe tener una interpretación dinámica que no se agote exclusivamente en el domicilio y la correspondencia. Más recientemente, nos encontramos con la sentencia del caso *Carpenter contra Estados Unidos*²⁶ del año 2018, en el que la Corte Suprema de Justicia de ese país falló en contra de la trazabilidad de movimientos de personas en el espacio público mediante los registros de las antenas celulares, sin autorización judicial. Y con un fallo del Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N°10 de la CABA que, sobre la base de estos antecedentes, declaró la nulidad de una medida dispuesta por un fiscal, quien había solicitado sin orden judicial información sobre la “intimidad de los registros de transacción de una cuenta”, que permitían trazar los movimientos de una persona a través de su celular²⁷.

En el marco de esta interpretación dinámica de la vida privada podemos ver cómo está profundamente relacionada con el concepto de información personal, y el manejo y control de los datos personales. El derecho de *autodeterminación informativa*, derivado de la garantía de intimidad, consiste en decidir y disponer libremente sobre los datos personales, y quiénes pueden acceder a ellos. A través de las leyes de protección de datos personales el Estado garantiza que los individuos puedan ejercer este derecho, restringiendo las capacidades de organizaciones públicas y privadas para obtener, disponer y publicar datos personales, evitando discrecionalidades y recortes de libertad. Entre esas herramientas está la garantía del *Habeas Data* que permite ejercer el derecho de acceso, rectificación y cancelación de los datos que sobre ellos tiene el Estado, y así tener un potencial control sobre los destinatarios y las finalidades de uso. Por lo tanto, son una herramienta para garantizar razonables expectativas de anonimato, autodeterminación informativa y, consecuentemente, mayor intimidad y privacidad. En el año 2000, el Congreso sancionó la Ley 25.326 de protección de datos personales, reglamentando las garantías expresadas en el artículo 43 de la Constitución Nacional Argentina²⁸. Y la Legislatura de la CABA tomó la misma decisión en el año 2005 sancionando la Ley N.º 1845 de mismo nombre. Ambas leyes definen como *dato personal* la “información de cualquier tipo referida a personas físicas o de existencia ideal,

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *TRISTAN DONOSO c. Panamá*. Sentencia del 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 29.

²⁶ Corte Suprema de Estados Unidos de América. *Carpenter c. los Estados Unidos de América*. Sentencia del 22 de junio del 2018. 138 S. Ct. 2206, 2217.

²⁷ Resolución interlocutoria del día 3 de septiembre de 2018 del Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 10 de la CABA en el marco del Expte. N° 24452/18. Recuperado el 5 de mayo de 2019 de: <https://drive.google.com/open?id=1eF39FUaQC1bIZ9XMoxFG1w4lq7NfClINSidmbqSp0cU>.

²⁸ “Toda persona podrá interponer esta acción [de amparo judicial] para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos”. (Constitución Nacional Argentina, 1994, art. 43, párrafo 3)

determinadas o determinables”, y como *datos sensibles* a los “datos personales que revelan origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual”.

La videovigilancia en el espacio público puede generar afectaciones individuales y colectivas a libertades y garantías constitucionales como son la libertad de expresión, de reunión y asociación, movimiento, descanso, intimidad, privacidad y prevención contra registros irrazonables (artículos 14, 14bis, 18 y 19 de la Constitución Nacional) (Garibaldi, 2010). Cuando un gobierno quiere ampliar la esfera pública achicando el espacio privado, el íntimo, y registrando masivamente datos personales como el rostro, está avanzando sobre derechos individuales y sociales, para lo cual, debe invocar un derecho superior, como es evitar la comisión de delitos (única forma de que la esfera privada e íntima no se convierta en un ámbito de protección de acciones criminales). En este sentido, si debe haber una invasión debe ser con un balance admisible entre el interés de respetar alguna esfera íntima, y proteger la integridad física y/o los bienes de los ciudadanos. De esta manera, la instalación de un CCTV en el espacio público involucra inherentemente una tensión entre el derecho humano a la seguridad y a la privacidad, ya que se vulnera este último en función de priorizar otro derecho fundamental considerado por las autoridades estatales como prioritario. Mayor tensión aun cuando observamos que estos sistemas están siendo usados para cada vez más propósitos y lugares, por el continuo desarrollo de la tecnología en términos de alcance, definición y funcionalidades (reconocimiento biométrico, rastreo automatización, etc.). Obligándonos a considerar a la videovigilancia como un constante flujo en términos de características técnicas, la reacción del público, las finalidades de uso por las autoridades, y la naturaleza de la seguridad (Introna y Wood, 2004; Carli, 2008; Introna y Nissenbaum, 2009; Webster, 2009).

Por estos motivos, estas políticas de intervención estatal suelen poseer leyes específicas que tratan de reducir la vulneración del derecho a la privacidad e intimidad, definiendo sus objetivos, límites de aplicación, mecanismos de control, y penalidades a quién infringe la normativa. Esto sucede a niveles regionales (GDPR 2016/679), nacionales²⁹ y locales, e incluso hay estándares regulatorios creados por la *American Bar Association* (1999), *The Constitution Project* (2007) y *The Urban Institute and Office of Community Oriented Policing Services* (La

²⁹ Francia tiene una Ley nacional que regula videovigilancia desde el año 1995 (Loi Pasqua), España desde el año 1997 (Ley orgánica 4/97), el Reino Unido desde el año 1998 (Data Protection Act 1998). Alemania (Bundesdatenschutzgesetz - BDSG/2003), Portugal (Lei N.º 1/2005), Italia (Codice in materia di protezione dei dati personali /2003), por citar algunos ejemplos. Y en Latinoamérica Uruguay (Ley N° 18331/08) y Perú (Ley N.º 30120/13) tienen leyes nacionales, pero la gran mayoría tiene normativas de menor rango.

Vigne, Lowry, Dwyer and Markman, 2011b), entre otros. Sin embargo, en el caso de la Argentina, aún no existe una ley nacional que regule la videovigilancia³⁰, y sólo 11 provincias tienen leyes integrales³¹, incluida la CABA. Una ley de videovigilancia puede ser central para el eficiente y eficaz funcionamiento del sistema, pero sin duda es imprescindible para proteger el derecho a la privacidad, la intimidad y la confidencialidad de los datos personales. Incluso más, en estos mismos términos, si el sistema de videovigilancia no garantiza un aporte legítimo, concreto y comprobable en el fortalecimiento del derecho de seguridad de los habitantes, no se justificaría la necesidad de restricción de otro derecho fundamental, y por tanto perdería su razón de existir.

Esto reviste especial importancia en clave jurídica, porque de acuerdo con lo establecido por la Corte IDH³², sólo puede haber restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades concedidas en la CADH, siempre que se implemente con fines de seguridad para determinadas circunstancias excepcionales, y a través de una ley sancionada por un órgano legislativo constitucional que regule el balance entre el derecho fundamental jerarquizado y el afectado (CIDH, 2009). Condicionamientos legales que además deberían ser tenidos en cuenta desde el punto de vista de la implementación. Un aspecto bastante delicado en Argentina y América Latina si se tiene en cuenta que los órganos de protección de datos personales no tienen los recursos, la jerarquía, la autonomía, y a veces la voluntad política suficiente para cumplir con sus funciones legales de contralor (ADC, 2014 y 2017).

Por lo tanto, las afectaciones individuales y sociales que producen las políticas de videovigilancia policial en el espacio público pueden ser estudiadas con un sentido amplio y dinámico del concepto de privacidad. O sea, como una restricción o reducción por parte del Estado a la esfera de autonomía de decisiones de cada persona que no afectan a terceros; como una injerencia sobre manifestaciones públicas de la intimidad que las personas quieren mantener fuera del conocimiento generalizado o de terceros; y como una vulneración de la autonomía informativa de las personas mediante el registro, uso y/o publicidad de datos personales sin consentimiento. De esta manera, analizar estas políticas implica estudiar un

³⁰ Sólo la Disposición Reglamentaria N.º 10/2015 de la Ley de Protección de Datos Personales de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, que aprobó las *"Condiciones de licitud para las actividades de recolección y posterior tratamiento de imágenes digitales de personas con fines de seguridad"*.

³¹ Córdoba (Ley N.º 9380), CABA (Ley N.º 5688), Mendoza (Leyes N.º 7924 y 8741), San Juan (Ley 1661-R), San Luis (Ley N.º X-0684/2009), Santa Fe (Ley N.º 13164), Corrientes (Ley N.º 5984), Tierra del Fuego (Ley N.º 833), Neuquén (Ley N.º 2762), Entre Ríos (Ley N.º 10175), Santa Cruz (Ley N.º 3324), Misiones (LEY XVIII – Nro.41), Chubut (Ley XIX- N.º 76).

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos. (9 de mayo de 1986). Serie A No. 6. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la CADH. Opinión Consultiva N.º 6/86.

proceso, más o menos negociado, en el cual un gobierno aumenta la capacidad estatal infraestructural y política de control poblacional mediante la reducción de expectativas de privacidad de los individuos y el condicionamiento de sus comportamientos en el espacio público, bajo la justificación de garantizarles protección individual y colectiva de riesgos a su seguridad.

2. Marco analítico y teórico

2.1 Matriz política

El enfoque que usaremos para abordar el proceso político bajo estudio será el análisis estratégico situado históricamente, particularmente una de sus ramas, la teoría de los juegos. Esto significa que se vinculará el comportamiento de los actores centrales con la matriz política en la que se desenvuelve el proceso.

Una matriz política es “una estructura o ambiente donde una actividad o proceso particular ocurre o se despliega”, constituyéndose como un “sistema de variables socioestructurales, político-institucionales o ideológico-culturales” (Acuña, 1995: 15). Analizar la matriz política en la que se desarrolla el proceso bajo estudio nos ayuda a identificar los límites de factibilidad y probabilidad que tienen los grupos sociales y actores políticos para realizar sus intereses y alcanzar sus objetivos. Al mismo tiempo sirve para identificar la forma en que los actores incorporan “un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales” y, por tanto, como ellos mismos influyen “sobre la percepción de los límites de factibilidad y los cursos de acción más apropiados para alcanzar objetivos y realizar intereses” (Acuña, 1995: 29).

En estas estructuras se asume que los actores individuales y colectivos tienen comportamientos con “intencionalidades estratégico-normativas que articulan sus intereses, preferencias, expectativas, conocimientos, identidades, valores y, frecuentemente, errores de apreciación” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 34). Esto significa, por un lado, que los comportamientos políticos materializan la intención racional del actor de defender sus intereses para dar respuesta y/o redefinir sus condicionamientos y, por otro lado, que esas intencionalidades no están libres de lo inesperado o contingente.

El enfoque de análisis estratégico³³ permite explicar procesos políticos situados en tiempo y espacio, articulando los comportamientos de los actores con las variables centrales de la matriz política y así establecer relaciones entre variables con direccionalidad causal cambiante o, en su defecto, relacionar variables sin posibilidad de establecer causalidades, limitándose a describir procesos de variables que generan impactos recíprocos entre sí.

Desde esta perspectiva analítica, las decisiones tomadas por ambos gobiernos en la CABA son parte de una interacción estratégica que debe ser analizada desde los intereses,

³³ “Por análisis estratégico (o teoría de elección racional) se entiende aquel que asume que los actores en pugna son racionales y que, dada cierta distribución de recursos políticos, institucionales, económicos e ideológicos, éstos se comportan en defensa de sus intereses estableciendo una relación medios/fines” (Acuña, 1995:18).

capacidades e ideologías de los actores, así como también desde las variables socioestructurales vinculadas al aumento de la mediación social de la tecnología y modelos de urbanismo “inteligente”, así como variables de institucionalidad política como el sistema federal argentino y el sistema autonómico de la CABA, como un proceso en formación y disputa. Con este objetivo, a continuación, se detallarán definiciones necesarias para el análisis estratégico de este proceso político, como son los conceptos de tecnología, (video)vigilancia, territorio, Estado, actores, instituciones, políticas públicas, seguridad y privacidad.

2.2 Actores

Como ya mencionamos, para entender un proceso político es clave tomar en cuenta los comportamientos de los actores y sus limitantes. Para esto es necesario contar con una definición de “actor” que nos permita también identificar a los “no actores”, que forman parte del mismo proceso cumpliendo un rol diferente, pero no por eso menos importante. En este estudio no consideramos a los individuos, colectivos o grupos sociales como actores *per sé*, sino que

“Entendemos por actor a todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción”. (Acuña y Chudnovsky, 2013: 36)

De esta manera nos podemos encontrar con actores estatales³⁴, económicos³⁵ y sociopolíticos³⁶ con (in)acciones estratégicas, pero también nos podemos encontrar con individuos y grupos que se despliegan y se benefician con la dirección del accionar social, pero no logran convertirse en “actor” del proceso político por no contar con los recursos para resolver sus problemas de acción colectiva, o porque no reconocen sus intereses comunes³⁷.

Las estrategias y comportamientos de los actores de un proceso político no son el resultado mecánico de la articulación entre lo estructural y lo político institucional, sino que están influenciados por factores ideológico-culturales que definen la intencionalidad de los actores y la distribución de poder, esto es, el supuesto que tienen los actores de que un determinado curso de (in)acción dará por resultado un estado de cosas y no otro. Esto significa, por un lado, que “la acción e inacción de cada uno es en parte función de la acción e inacción de otros y de la predicción que cada uno realiza acerca de las respuestas probables de los actores ante diferentes decisiones, o sea, que deben tenerse en consideración las consecuencias no deseadas de un accionar estratégico” (Oszlak y O’Donnell, 1995 [1981]: 115) y; por otro lado, que estas consecuencias (favorables o no) del accionar de los actores pueden no ser inmediatas sino acumularse y manifestarse en el largo plazo. De esta forma los actores (y no actores) y sus comportamientos serán analizados en función de tres elementos: a) sus intereses (subjetivos y

³⁴ El actor estatal es un actor colectivo. Esto significa que hay que prestar atención a administradores, funcionarios y políticos en función de gobierno; a sus capacidades para diseñar, decidir e implementar las políticas y acciones públicas; y al modo en que estas repercuten en procesos de gobierno y la gestión de las políticas públicas. Podemos identificar seis capacidades centrales al observar en este tipo de actores: a) La política, o sea, la posibilidad de ejercer autoridad sobre la comunidad que gobierna de manera unilateral o negociada de acuerdo a sus intereses e ideologías más allá de los recursos disponibles a la hora de resolver conflictos; b) La fiscal, su capacidad recaudatoria; c) La técnico-administrativa, su habilidad para lidiar con el aparato burocrático a la hora de lograr una planificación estratégica y coordinación intergeneracional; d) La infraestructural, se refiere al alcance y dominio territorial del Estado a la hora de prestar bienes y servicios públicos; e) la comunicacional, se refiere a la habilidad para construir objetivos y estrategias para una “conversación” con la comunidad y entre los equipos de gestión; f) la interinstitucional hace referencia a la coordinación de actores estatales a través de mecanismos de acción conjunta en torno a la formulación y/o ejecución de proyectos comunes.

³⁵ Como sujetos económicos su capacidad de influir como inversores, productores, consumidores, etc. sobre políticas e instituciones “dependerá de su peso en el contexto de las propiedades estructural-económicas de la sociedad (modo de acumulación, tipo de economía y/o posición o papel del sujeto en la estructura productiva, etc.)” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 43). Pero si un actor económico actúa en el plano político a través de cámaras, uniones, asociaciones, etc. deben ser considerados como cualquier otro actor socio político.

³⁶ El poder de cada actor sociopolítico puede estimarse tomando en cuenta cinco capacidades: a) la organizacional; b) la representacional; c) la acción ideológica; la d) negociación; y e) la capacidad de “salida” de una situación considerada inconveniente por parte del actor.

³⁷ En el mismo sentido, las *organizaciones* tampoco son consideradas un actor. Estas son tomadas como estructuras de interacciones con un propósito definido, que poseen una lógica propia, pero no con una racionalidad estratégica definida que permita identificar una identidad, intereses y objetivos propios.

objetivos)³⁸; b) sus recursos y capacidades³⁹; y c) sus ideas/entendimiento (mapas cognitivos, valores, identidades que los constituyen y atraviesan)⁴⁰.

2.3 Instituciones, Estado y políticas públicas

El poder es la capacidad de los actores de alcanzar sus objetivos o realizar sus intereses, y el poder político es el “conjunto de mecanismos organizacionales y jurídico-institucionales [que] determina una probabilidad diferencial para el logro de esos objetivos e intereses” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 30). Como los actores y las organizaciones están regidos por reglas, o sea, por instituciones, para entender el ejercicio del poder político en una sociedad es necesario comprender los “ámbitos” o “arenas” en los cuales estas instituciones se vinculan a los intereses, capacidades, estrategias, etc. de los actores; y con las variables socioeconómicas, e ideológico-culturales, etc. de la matriz política.

Con mayor precisión, estamos hablando de una *institución* cuando nos encontramos con un “conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre actores desiguales (lo cual es consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos)” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 49). En pocas palabras, al mismo tiempo que regulan el accionar de los sujetos, son el resultado de esa acción regulada.

³⁸ Podemos encontrar dos planos de intereses: la visión subjetiva o aquello que el actor dice que es su interés o preferencia, y por otro lado la visión objetiva que serían los aspectos vinculados al bienestar de los sujetos, aunque estos no lo reconozcan como tal, lo que nos acerca a saber lo que le pasa efectivamente al actor más allá de qué dice que le pasa o le interesa. Esta última incluye la intervención de expertos que puedan “traducirle” a los actores cuáles son sus intereses como ocurre con la vacunación obligatoria, la prohibición de fumar, entre otros ejemplos, que siempre involucran cierto grado de polémica y tensiones. Aquí resulta clave la noción de *racionalidad limitada* en toda acción. Esto significa que “a) la información con la que cuentan los sujetos no es completa o perfecta; y que b) tan importante como la cantidad/calidad de la información son los modelos subjetivos con los que se la procesa, de manera correcta o incorrecta” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 40).

³⁹ Las condiciones socioestructurales distribuyen diferencialmente *recursos* y *capacidades* a los actores para el desarrollo de sus estrategias, dotándolos de un margen de autonomía relativa, esto es, una base de poder propia de la cual disponer en función del tipo de relación o proceso sociopolítico que se esté desarrollando. Mientras los recursos se refieren a “los bienes materiales, simbólicos, organizacionales, políticos, humanos, etc., que son necesarios para generar capacidades”; las capacidades son “la habilidad de comportarse de una manera, de cumplir una función o tarea y/o de alcanzar un objetivo” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 42). Por lo tanto, en la práctica, los recursos sirven como un indicador observable de la posibilidad de ejercer una capacidad (algo que puede suceder o no) y, a su vez, las capacidades pueden actuar como un recurso para ejercer una capacidad más abarcativa.

⁴⁰ La racionalidad del comportamiento personal y social no se basa exclusivamente en un cálculo maximizador de intereses individuales, pero tampoco en un reduccionismo estructuralista que convierte a los actores en marionetas de una lógica sociopolítica que desarrollará la historia con o sin ellos. “En definitiva, la lógica que cruza casi permanentemente nuestro comportamiento personal y social es aquella que articula, en una misma acción, el individualismo egoísta con el cumplimiento de mandatos normativos” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 47). El accionar estratégico históricamente situado de los actores y sus resultados, dependen de sus intereses, recursos y capacidades, pero también de sus mapas cognitivos, identitarios y normativos. O en otras palabras de su ideología. Esto significa que se debe tomar en cuenta la percepción que tienen sobre la posibilidad y probabilidad de éxito de sus objetivos y estrategias dentro de la dinámica de sus relaciones sociales. Y también lo que consideran aceptable y deseable en función de los valores y normas culturales con las que se identifican colectivamente.

Al mismo tiempo se entiende por *institucionalización* la economía del ejercicio del poder que actores interesados en el cumplimiento de las reglas es capaz de desplegar en función de dotar de credibilidad y factibilidad a esas reglas evitando, entre otras cosas, derrochar recursos y capacidades en su demostración y autovalidación continua, mediante la ritualización de prácticas y postulados que le otorgan legitimidad y naturalidad al límite arbitrario y diferenciador que la define (Bourdieu, 1993 [1985]).

Analizar las instituciones implica acotarlas históricamente desde su heterogeneidad, desde el dominio temático sobre el que rigen, el nivel sobre el que operan, su capacidad de resolver problemas y su carácter formal/informal. La formalidad institucional está dada por el derecho positivo o regulaciones escritas, la informal por “el entendimiento compartido sobre cómo funciona y/o debería funcionar algo, pudiendo cubrir aspectos no abarcados por reglas formales, o bien contradecirlas o en última instancia reforzarlas” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 54). De acuerdo a la lógica política, una debilidad institucional puede no ser un problema, sino más bien una solución. Analizar la institucionalidad informal, no escrita, puede permitirnos identificar reglas que fueron creadas para ser cumplidas de manera contingente, para ser débiles, en tanto condicionadas al cumplimiento de algún objetivo político implícito. Esto significa, por ejemplo, que, si bien las instituciones estatales hacen a las capacidades de los gobiernos, no se puede explicar la lógica gubernamental desde la institucionalidad formal.

Con respecto al *Estado* nos encontramos dos caras: por un lado, el Estado es una estructura de interacción social y legal, que administra, gestiona y controla un territorio determinado y sus habitantes a través de una organización burocrática basada en una garantía coercitiva legítima y centralizada. En este nivel el Estado no puede ser un actor, sino una organización socio espacial específica con propósito definido en la que los actores se mueven y sobre la que actúan. Por otro lado, el Estado como institución, puede ser un actor ejerciendo su poder a través de las políticas públicas que implementa el gobierno invocando el interés general de la sociedad. Las *políticas públicas* son el conjunto de objetivos, decisiones, acciones y omisiones que lleva a cabo un gobierno como iniciativa o respuesta para resolver los problemas o “*cuestiones*” que, en un momento determinado, concitan la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil. Estas acciones generan un “*doble proceso*” de construcción social (Oszlak y O’Donnell, 1995 [1981]), uno hacia la sociedad y otro hacia adentro de la estructura burocrática del Estado, que ponen en movimiento una red de relaciones variadas de múltiples actores, mediante contratos explícitos e implícitos, entre clases particulares de principales y agentes: ciudadanos y funcionarios políticos, funcionarios políticos y burócratas, empresarios y funcionarios políticos, gerentes y empleados, entre otros

(Przeworski, 2015 [1998]). De esta manera, a través de las políticas públicas, el Estado (in)estabiliza las expectativas sociales mediante la distribución de probabilidades diferenciales para que los distintos actores y sectores sociales y políticos puedan constituirse como actores o no, y para que adquieran o no los recursos necesarios que los vuelvan capaces de realizar sus intereses y objetivos. Esto significa que la institucionalidad estatal no es un actor estatal *per sé*, pero sí que a través de las políticas públicas y la interacción de distintos actores que estas implican, el Estado puede obtener un cierto grado de autonomía de la sociedad, el mercado y otros actores.

Este poder autónomo deriva en última instancia de las necesidades de la población y los grupos que resultan beneficiados por las reglas que impone el Estado. A través de la necesidad, “la madre del poder del Estado” (Mann, 2008 [1991]: 63); la multiplicidad de funciones estatales (mantenimiento del orden interior, redistribución económica, infraestructuras de comunicación, etc.); y su centralidad territorial; se puede encontrar el poder autónomo del Estado. En el proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas⁴¹ las posiciones estratégicas del Estado están ocupadas por los representantes políticos, los tomadores de decisiones y los gerentes públicos, esta élite estatal puede poseer independencia sobre la sociedad civil convirtiéndose en un actor estatal con voluntad de poder, recursos, estrategias e ideologías (Mann, 2008 [1991]), capaz de colaborar o conflictuar con otros actores estatales, actores sociopolíticos (como partidos, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil) y económicos (cámaras empresariales, empresas privadas, etc.). La particularidad de este actor que controla el Estado es que puede invocar al interés general de la sociedad para ejercer su poder, aunque esto no garantiza que su intervención sea beneficiosa para la sociedad en su conjunto, porque también tiene la oportunidad de explotar su utilidad para promover sus propios intereses (Mann, 2015 [2008]). En efecto, “en un contexto de información limitada y sujetos a presiones por parte de intereses particulares, los funcionarios públicos pueden no saber cómo —o pueden no querer— comprometerse en acciones que promuevan el bienestar general, más que el de sus aliados privados o el suyo propio” (Przeworski, 2015 [1998]: 401). Por lo tanto, un ministerio o agencia estatal, o nivel de gobierno (nacional, provincial o municipal),

⁴¹ El ciclo de políticas públicas está compuesto por una serie de etapas entremezcladas con marchas y contramarchas indisolubles de aspectos contextuales y disputas de poder político en la sociedad en la que se busca implementar. Esto significa que no sólo carecen de neutralidad, sino que puede surgir un resultado totalmente diferente a lo establecido en el diseño original. Entre las principales etapas podemos mencionar las siguientes: 1. Diagnóstico para la identificación y definición del problema; 2. Formulación de alternativas pertinentes de solución; 3. Planeamiento para la adopción de una alternativa; 4. Implementación de la alternativa seleccionada; 5. Evaluaciones (internas, externas, participativas, integrales, etc.) de resultados (productos, efectos directos, e impacto).

puede ser considerado como actor siempre y cuando cumpla con las condiciones descritas en la definición de más arriba.

Entonces, en el plano de la institucionalización de la autoridad, el Estado encarna una estructura de relaciones de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios organizados de coerción. En el plano de la gestión estatal del ejercicio, más o menos legítimo, de este poder de coacción por parte de la élite estatal, podemos definir a las *políticas públicas de seguridad* en términos generales como el...

“...conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales -públicos y privados- a los efectos específicos de abordar y resolver riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionen los derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Se trata, pues, de una política de gestión de una determinada conflictividad social, esto es, de aquella conflictividad que se manifiesta en hechos de violencia y/o en acciones delictivas, todo ello mediante su prevención, conjuración e investigación administrativa y/o la persecución penal de sus responsables”. (Saín, 2015: 71-72)

2.4 Tecnología y territorio urbano

La estructura productiva, los recursos naturales, el capital físico, la ubicación geográfica nacional e internacional, el desarrollo tecnológico, la transmisión de valores y normas, la construcción social de identidades y formas de pensar y decir el mundo, etc. son condiciones socioestructurales que fijan el campo de posibilidades para las estrategias de los actores o sus movimientos específicos. La *tecnología* no es sólo un medio, sino también el entorno de nuestro modo de vida. Tiene una función estructurante del mundo más allá de las intenciones de los usuarios, porque al elegir cierta tecnología sobre otra nos vamos definiendo y vamos dando forma a nuestros valores y elecciones futuras, que ya están impregnadas tecnológicamente. Y teniendo en cuenta que en nuestras sociedades son pocas las grandes decisiones que pueden tomarse por fuera del marco de los límites técnicos y económicos, el poder tecnológico se ha vuelto “la forma principal de poder en la sociedad” (Feenberg, 2012 [2000]:40).

Incorporando algunos elementos de la teoría de la instrumentalización del filósofo Andrew Feenberg, consideramos que la tecnología no es neutral, sino que es relativamente dependiente de la cultura y la política, lo que nos permite dividirla analíticamente en dos

momentos: la instrumentalización primaria y la secundaria. Mientras que la primaria es la orientación de los *elementos técnicos*⁴² hacia la realidad, una simplificación de los objetos para incorporarlos en un mecanismo, por ejemplo los cables, discos y lentes de una videocámara instalada en un poste de luz en la vía pública; las instrumentalizaciones secundarias integran los objetos simplificados en un entorno natural y social (Feenberg, 2005) o, siguiendo el ejemplo, a la videocámara se le delegan normas sociales (Latour, 2008) convirtiéndola en una pieza dentro de un sistema de videovigilancia de una jurisdicción estatal particular. Analizar un elemento técnico implica no descontextualizar el nivel primario, esto significa, reconocer que muchos aspectos considerados *no técnicos* en realidad son parte del mismo elemento, pero desde otro nivel de análisis.

Si partimos de la base de que todos estamos enrolados en una red sociotécnica, y que existen grupos con intereses participantes que se ponen en juego con acciones que involucran diversos recursos materiales y capacidades, entonces, para que haya orden social al menos uno de esos intereses debe ser privilegiado de modo sistemático, o sea, institucionalizado. La articulación entre las necesidades sociales y las técnicas, lo que Feenberg llama *código técnico*, implica la realización de un interés social bajo la forma de una solución técnicamente coherente a un problema. “La tecnología es socialmente relativa y el producto de las elecciones técnicas es un mundo que respalda el modo de vida de uno u otro grupo social influyente” (Feenberg, 2005: 113). De esta forma, las acciones de los actores llevan implícitas un poder diferencial entre quienes “dirigen” la operación de los sistemas técnicos y quienes “obedecen”. Los conflictos tecnológicos dentro del sistema técnico enfrentan “al actor lego con el poder institucionalizado de quienes controlan la mediación técnica de la vida moderna” (Feenberg, 2012 [2000]: 40). De esta manera la tecnología es “una escena de lucha” (Feenberg, 2012 [2000]: 38) que involucra el control de seres humanos y recursos, y generalmente “es configurada de un modo tal que reproduce el dominio de pocos sobre muchos” (Feenberg, 2005: 111).

El interés del grupo o grupos dominantes se institucionaliza, entonces, a través de procedimientos, normativas y artefactos “que transforman en rutina la búsqueda de poder” (Feenberg, 2012 [2000]: 38), y los blindan con respecto a la necesidad de reconocimiento de los intereses de muchos participantes de la red sociotécnica. El principio ideológico institucionalizado

⁴² Por elemento técnico nos referimos en este trabajo a “los principios específicos, como la elasticidad, la palanca y el circuito eléctrico. Estos son en sí mismos relativamente neutrales; si no lo son respecto de todos los propósitos sociales, al menos sí de los fines de los grupos sociales dominantes y subordinados. (...) Las tecnologías en tanto conjuntos desarrollados de elementos técnicos, son más que la suma de sus partes. En la propia selección y disposición de los elementos de los que están construidas, cumplen con criterios sociales en relación con sus propósitos” (Feenberg, 2012 [2000]:128-129).

que “subcondiciona” la tecnología, y goza de mayor consenso en las sociedades modernas por responder a diversos intereses políticos y económicos, es la *eficiencia*. Más eficiencia es mejor que menos, siempre, y todo estará bien mientras se consiga más por menos. Si es más eficiente, se presume que es más eficaz para alcanzar el objetivo por conseguir, aunque ese vínculo no siempre sea lineal o comprobable. Las objeciones éticas pueden ser refutadas por resultados prácticos en clave costo-beneficio. Cuando la jerarquía de sujeto y objeto técnico se extiende a las relaciones humanas en la búsqueda de eficiencia, esto es, cuando el operador y el objeto son seres humanos, entonces la acción técnica se vuelve un ejercicio de poder. Por lo tanto, si se demuestra la eficiencia de una determinada acción técnica de poder, adquiere sensación de verdad científica, consenso social y urgencia moral obligatoria. Cuando la eficiencia se convierte en el principal “principio de identidad organizacional y supervivencia” (Feenberg, 2012 [2000]: 127), y a su vez un factor limitante de otros valores o derechos como puede ser la estabilidad laboral o la privacidad; entonces estamos hablando de *tecnocracia*. Un concepto que presupone el predominio de una ideología *eficientista*⁴³ “que se acoraza contra las presiones públicas, sacrifica valores e ignora las necesidades incompatibles con su propia reproducción y con la perpetuación de sus tradiciones técnicas” (Feenberg, 2005: 115).

De esta manera, las posiciones ideológicas eficientistas de los actores -que juegan un papel crucial en la explicación de sus comportamientos, y también en las políticas públicas a la hora de definir el problema, los instrumentos y las acciones para su solución⁴⁴-, pueden institucionalizarse para volverse realidades factuales autoevidentes que dejan de estar sujetas a debate o controversias, consolidando un patrón cultural tecnológico reificado que reproduce relaciones asimétricas de poder en la sociedad. Así vemos como esta ideología de instrumentalización eficientista suele mostrar a las tecnologías como “neutrales”, “racionales” y “eficientes”, frutos de un supuesto patrón de progreso técnico inmutable y común a todas las sociedades, en el cual los factores culturales y políticos pueden influir de manera contingente, pero no modificar su lógica autónoma, inmanente e indetenible. En lo que respecta a las sociedades, sólo les queda adaptarse a los requisitos “imperativos” de la tecnología que señalan las sociedades “más

⁴³ Esto no significa que la eficiencia sea un problema en sí, de hecho, la tesis de Feenberg es que son posibles racionalizaciones alternativas que incluyan más valores y empleen otros medios, siendo igualmente eficiente en términos de alcanzar otros fines.

⁴⁴ La ideología “evidencia el modelo de pensamiento que, combinando maximización de utilidades, valores, identidad, cultura y (des)conocimiento, lleva al actor a suponer que un comportamiento dado resultará en un estado de cosas deseable. Sin comprender la ideología de los actores es imposible explicar sus comportamientos. La relación entre intereses y comportamiento está mediada por la ideología: los intereses orientan el comportamiento de los actores si y sólo si estos son reconocidos en el plano de su ideología o entendimiento” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 48-49).

avanzadas”, indicando las etapas futuras de las “menos avanzadas”. Se asume, entonces, que la tecnología es transferible a cualquier contexto social, y que se le pueden aplicar los mismos criterios de medición de eficiencia y eficacia en diferentes configuraciones espaciotemporales, por tener una lógica de desarrollo propia y autónoma.

La ideología instrumental/eficientista y el mimetismo institucional (Mény, 2008 [1996]) en las sociedades contemporáneas, se han vuelto el factor central de incorporación y producción de tecnología por parte de los Estados, en especial en jurisdicciones urbanas que implementan el paradigma de ciudades inteligentes/seguras. Esta tendencia dota de *capacidad tecnocrática*⁴⁵ a los actores estatales, ayudándolos a preservar y ampliar su capacidad infraestructural, y al mismo tiempo aumentar su capacidad política de ejercer autoridad sobre sus gobernados. Pero con la particularidad de que las soluciones tecnológicas que heredan van sesgando la solución futura de cualquier problema práctico hacia determinadas respuestas típicas, haciendo difícil discontinuarlas. O, en otras palabras, van generando un patrón de dependencia (*path dependence*), donde puede resultar cada vez más difícil incorporar otros valores, diferentes a la eficiencia tecnológica, a la hora de solucionar problemas sociales.

2.4.1 La construcción del territorio urbano inteligente.

Siguiendo a Firmino (2016 y 2017), la constitución de territorios urbanos es un proceso socio técnico que envuelve una superposición de diferentes capas físicas, jurídicas, culturales y tecnológicas interligadas. El *espacio* es producido por la articulación entre sistemas de objetos identificables naturales, arquitectónicos y simbólicos (fijos) y sistemas de acciones que se convierten en información (flujos de energía, datos, lenguajes, etc.); mientras que el *territorio* es una porción del espacio socialmente compartida que se constituye a partir del establecimiento de reglas comunes y estructuras administrativas que aseguren su cumplimiento. De esta manera, el territorio no es un palco de acción social, sino un proceso de construcción social con infinidad de posibilidades, superposiciones y manifestaciones, que resulta imprescindible para el ejercicio de poder. El territorio implica una intención de controlar ciertas porciones de un espacio delimitado por fronteras físicas o imaginarias, donde ciertos valores culturales son negociados o impuestos. La legitimidad de cierto territorio implica el reconocimiento de sus instituciones por grupos sociales viviendo en otros territorios. De esta

⁴⁵ Definimos *Capacidad Tecnocrática* como un subtipo de capacidad política caracterizada por la posibilidad de ejercer poder a través de la mediación incremental de tecnología, y de ocultar la arbitrariedad intrínseca de ese poder a través una ideología de instrumentalización eficientista, que le aporta blindaje, permeabilidad y/o favoritismo social, a partir de la creencia en la asociación entre “progreso social”, neutralidad científica, y el deseo de obtener más haciendo menos.

forma, cuando hablamos de una *ciudad inteligente* nos referimos a una superposición complementaria de capas territoriales donde el Estado ejerce poder sobre el espacio de forma legítima y más o menos negociada, pero no de forma exclusiva.

Así es posible diferenciar analíticamente tres diferentes capas de materialización territorial: La primera capa corresponde a la división territorial de los Estados, ya definidos más arriba como estructuras sociojurídicas que definen reglas comunes y fronteras territoriales claras con referencia a elementos geográficos, arquitectónicos físicos, al mismo tiempo que garantizan con agencias especializadas la integridad de esos límites territoriales, y los comportamientos a tener bajo control en los dominios de esos límites.

La segunda capa territorial está constituida física y digitalmente, por las posibilidades de control que crean las tecnologías de información y comunicación, y las tecnologías inteligentes (capaces de computar). Se basa en la aprehensión, codificación y gestión de los fijos y flujos del espacio, esto es, los objetos, datos, informaciones, prácticas y personas. Esta capa territorial es condición necesaria para la estrategia de “gestión urbana inteligente” en la que gobiernos buscan fortalecer la planificación de políticas públicas mediante la integración y coordinación centralizada de todas las áreas y campos relacionados al desenvolvimiento urbano, generando la mayor cantidad de informaciones y datos posibles para garantizar un funcionamiento de las ciudades considerado como óptimo y eficiente. “En el ámbito de esta capa, información, flujo de personas y vehículos, intercambio de datos, entre máquinas y sistemas inteligentes, etc. son codificadas y comparadas con patrones de comportamiento y resultados esperados para producir métodos de clasificación social y espacial y, consecuentemente, controles de acceso físicos y digitales” (Firmino, 2017: 27 – traducción propia). Cuando algo se desvía de esos patrones, se desencadenan acciones en esta capa territorial y también en la primera, en una especie de control oficial y soberano del territorio. Un claro ejemplo de esto son los Centros Integrales de Comando y Control C4ISR, como órganos de ejecución de políticas públicas estatales que intentan una gestión centralizada y eficiente de la mayor cantidad posible de esferas de la vida urbana cotidiana.

La tercera capa territorial nace de la segunda, y corresponde al análisis de un actor creciente en la gestión y control del medio urbano, en especial los espacios públicos: el sector privado. Mediante el uso desregulado de tecnologías de vigilancia y securitización, y bajo la mirada y complicidad del Estado, actores privados de diverso poder pueden actuar cada vez más controlando fijos y flujos urbanos con total autonomía, ejerciendo un poder paralelo ilegítimo, impuesto y desregulado sobre porciones del espacio público en clave defensiva. En esta capa se generan silenciosamente nuevas formas de territorialización informales, impuestas e

imperceptibles a la ciudadanía que segregan partes intraurbanas. Esto no significa que el sector privado sólo se ubica en esta capa territorial, ya que los Estados suelen institucionalizar los resultados de conflictos que surgen en otras fuentes de poder (Mann, 2015 [2008]), y así suelen crear muchas “zonas seguras” a través de contratos con empresas privadas de seguridad.

De esta forma podemos decir que en las ciudades inteligentes existe una superposición de límites físicos y digitales que define los niveles de control de los territorios sociopolíticos, los límites entre lo público y lo privado, y las futuras territorializaciones posibles (Firmino, 2017). Por lo tanto, la definición de las fronteras físicas y digitales es una característica fundamental de los territorios, porque quién define y controla la porosidad de estas fronteras tiene el control último sobre el mismo (Firmino, 2016). Esto resulta de especial relevancia para este estudio porque el incremento de “espacios cada vez más controlables están determinando como la tierra es ocupada o reocupada en las ciudades” (Firmino, 2017: 34 – traducción propia). La ciudadanía está cada día sometida a un mayor control físico y digital por parte de actores públicos y privados nacionales, y también transnacionales⁴⁶, bajo una idea naturalizada de que la vigilancia es sinónimo de cuidado y protección frente a ciertos riesgos, cuando esto no necesariamente es así.

2.5 Vigilancias

Así como en el capítulo anterior vimos que una política pública de seguridad no necesariamente es equiparable a una política de prevención, tampoco implica necesariamente algún tipo de vigilancia, y viceversa. Así como puede haber una política de prevención comunitaria que busque reconstruir lazos de solidaridad y confianza y la vigilancia resulte contraproducente, también el Estado puede llevar a cabo una política no securitaria que implique una vigilancia estadística sobre cierto grupo poblacional, por ejemplo, con el cumplimiento obligatorio del calendario escolar y vacunatorio de los niños. Para ser más precisos con respecto a sus vínculos con las lógicas de seguridad y control poblacional, es necesario definir qué entendemos por vigilancia, sus modalidades y alcances crecientes en las sociedades contemporáneas.

Las actividades de *vigilancia* orientadas a individuos y poblaciones humanas involucran tres elementos centrales: observación, conocimiento e intervención...

⁴⁶ Si bien no ahondaremos sobre esto en esta tesis, sino en trabajos posteriores en desarrollo, es importante resaltar que la dimensión transnacional de la gestión de los datos cumple una función territorial de mucho peso (Périès, 2018), como lo demostró el caso reciente de la privatización del satélite ARSAT en Argentina, la compra de tecnología de código cerrado a *Facebook* para la administración pública nacional, entre otras cosas.

“La observación puede ser efectuada de diferentes modos (visual, mecánico, electrónico, digital) e implica la inspección regular, sistemática y focalizada de individuos, poblaciones, informaciones o procesos de comportamiento, corporales, psíquicos, sociales, entre otros. Ella debe, además, permitir la producción de conocimiento sobre los vigilados, lo que puede ser formalizado de diversas formas (extracción de patrones, regularidades o cadenas causales, por ejemplo). O sea, las informaciones aprehendidas por la observación deben ser convertidas en conocimiento referido a aquellos que están bajo vigilancia, de modo de permitir actuar sobre sus elecciones, subjetividades, comportamientos. Ahí reside el tercer y último elemento. Ni la observación ni el conocimiento que derivan de ella se caracterizan como vigilancia si no hay una perspectiva de intervenir sobre los individuos o poblaciones en foco. Esa intervención es, sobre todo, del orden de gobierno, entendido como el arte de conducir las conductas (Foucault, 2004)”. (Bruno, 2013: 18 – traducción propia)

Siguiendo a Bruno (2013), las variadas tecnologías, prácticas, propósitos y objetos de la vigilancia no son sólo diversos, sino también distribuidos en un despliegue lleno de ambigüedades que lo aleja de la idea clásica de vigilancia homogénea, jerárquica y centralizada que podíamos encontrar en el esquema panóptico de Bentham. A partir del crecimiento exponencial de acceso de poblaciones a dispositivos de alta complejidad tecnológica, Bruno desarrolla el concepto de *vigilancia distribuida*, no para definir una tecnología o actividad particular, sino un modo de funcionamiento de las redes que constituyen los procesos de vigilancia en las sociedades contemporáneas⁴⁷. Por lo tanto, hoy los vigiladores pueden ser vigilados al mismo tiempo, y las potenciales víctimas en un plano pueden ser potenciales sospechosos en otro. Así la vigilancia distribuida reúne modelos jerarquizados y unilaterales como la videovigilancia, con otros modelos participativos y colaborativos en los que los individuos son movilizados a adoptar una mirada y una atención vigilante sobre el otro, sobre la ciudad y el mundo. La vigilancia distribuida no son pocos mirando a muchos, ni muchos

⁴⁷ Este concepto involucra la noción de redes sociotécnicas de Latour (2008), porque muchos de estos elementos sólo pueden ser definidos como parte de una actividad vigilante por las relaciones que mantienen unos con otros en una red específica, y no por sus características intrínsecas.

mirando a pocos, sino un modelo reticular donde muchos vigilan a muchos mientras ven y son vistos de variadas formas (Bruno, 2013)⁴⁸.

Los actuales regímenes de legitimación de las prácticas y tecnologías de vigilancia no operan sólo como mecanismos de represión sino también a través de procedimientos positivos de poder que prometen traer salud, orden, seguridad, eficiencia, etc.; lo que permite volverlas tolerables, deseables y hasta exigibles. La vigilancia contemporánea no sólo involucra una matriz disciplinar (Foucault, 2008 [1975]), sino también una matriz de espectáculo (Crary en Bruno, 2013) que incorpora la mirada vigilante al repertorio estético-cultural moderno y contemporáneo. La vigilancia se justifica o se ejerce principalmente a través del miedo y la promesa de seguridad, al mismo tiempo que moviliza o expresa todo un circuito de libidos, placeres y deseos. Así, identificamos tres grandes regímenes de legitimación de la vigilancia que se alimentan, superponen y transforman recíprocamente: seguridad y control, visibilidad mediática y eficiencia informacional (Bruno, 2013).

2.5.1 Regímenes de legitimación de la vigilancia.

Seguridad y control.

El riesgo y el peligro envuelven el sufrimiento posible y contingente. Pero el riesgo, a diferencia del peligro, está vinculado a una decisión a la cual se le atribuye la responsabilidad de evitarlo o no, aunque la relación entre la acción y el acontecimiento futuro sea sólo probabilística. El riesgo envuelve siempre una relación con el futuro a partir del des/conocimiento de ciertos elementos del presente que toma forma de probabilidad con la intención de poder tomar una decisión de intervenir o no. De acuerdo con Robert Castel (2013), hoy vivimos un proceso de inflacionismo de los riesgos, que tiene una profunda relación con la sobredeterminación de la cuestión de la seguridad, porque la convierte en una cuestión cada vez más lejana. En efecto, si vemos riesgos por todas partes y nos sentimos impotentes, viviremos una inseguridad creciente y permanente. Sentir que no hay seguridad, no significa necesariamente que se está privado de protecciones, puede también significar que uno teme perder las que tiene. La lógica del riesgo, instrumentalizada principalmente a través de las políticas de prevención situacional y ambiental, atribuye responsabilidades sin garantías de control a los habitantes o, en otras palabras, permite controlar a los individuos a través de una cadena de responsabilidad que puede ampliarse indefinidamente (Bruno, 2013). Por más que

⁴⁸ Bruno denomina su concepto de vigilancia distribuida también como “*palinóptico*”, partiendo de la palabra griega *palin*, que designa procesos que transcurren en sentido o vías dobles.

se haga todo lo posible para evitar el sufrimiento este puede venir, de la misma forma que puede no hacerlo, aunque no se lo trate de evitar. Para controlar este riesgo, esta lógica simultáneamente identifica los elementos que aumentan o disminuyen la probabilidad de ocurrencia. La necesidad de mayor control también incrementa la creación de lo que Castel (2013) llama “poblaciones de riesgo”, compuestas por perfiles estereotipados de individuos o grupos sociales que portarían “factores de riesgo” susceptibles de producir acontecimientos indeseables (los inmigrantes, los delincuentes, los jóvenes de las barriadas, quienes no terminaron el ciclo educativo primario, entre otros), a quienes se termina responsabilizando por la inseguridad general, apelando a que su vigilancia por parte del Estado significará necesariamente una recuperación de “la seguridad” (para el resto de la sociedad). Con la aparición de la minería de datos, entre otros avances informáticos, cada día se pueden incluir más variables de construcción de perfilados sociales, mientras que aumentan los acontecimientos susceptibles de constituir un factor de riesgo. Esto potencia un esquema de control de riesgos que Mathiesen (1997), Bauman y Lyon (2013) llaman *banóptico*⁴⁹, donde la vigilancia aumenta el poder de actores públicos y privados para expulsar o no dejar entrar (no para reintegrar como en el panóptico), a ciertos inmigrantes en el país, no permitir a personas empobrecidas acercarse a zonas turísticas urbanas (o permanecer mucho tiempo), no otorgar préstamos a personas con posible riesgo crediticio, ni permitir acceso al lugar de trabajo si no se tiene la huella dactilar adecuada, entre otras cosas. El riesgo está siempre potencialmente presente y su concreción está atada a decisiones humanas, que podrían evitarlo o facilitarlo, lo que legitima la ampliación de la vigilancia preventiva (*prevention*) o anticipatoria (*preemption*) bajo el argumento último de que la situación sería peor si la vigilancia no estuviese ahí. Así se naturaliza el vínculo entre seguridad y vigilancia como sinónimos, al punto de, por ejemplo, identificar espacios seguros con espacios videovigilados.

Cuando el derecho a la seguridad es entendido como la reducción del riesgo de males futuros en un marco de creciente sentimiento de inseguridad, autoriza y requiere una serie de dispositivos de vigilancia para conjurar el futuro proyectado, que se convierte en una respuesta autoevidente frente a diversos riesgos sociales⁵⁰. Cuando la lógica del riesgo es apropiada por el discurso policial securitario, las fallas que ocurren en zonas o poblaciones vigiladas demandan la ampliación de esa misma vigilancia. Por ejemplo, como demuestran la mayoría de los relatorías gubernamentales, la ineficacia de algunos dispositivos tecnológicos de

⁴⁹ Este término deriva de la palabra en inglés “*Ban*” (expulsar).

⁵⁰ Como ocurrió con la expansión exponencial de la videovigilancia a nivel mundial a partir del derribo de las torres gemelas y el ataque al pentágono el 11 de septiembre de 2001.

videovigilancia no es suficiente para colocarlo en cuestión. Por el contrario, desde una ideología instrumental/eficientista la ineficacia nunca se atribuye a un problema de la tecnología, sino a un mal uso humano del mismo, a un exceso de expectativas, o incluso a la dificultad de medir el fenómeno delictivo compuesto por una multiplicidad de variables. En suma,

“...la asociación contemporánea de las lógicas del riesgo, de la seguridad y de la vigilancia, generan una circularidad que vuelve toda falla de este modelo en un motivo para ampliarlo todavía más. El error jamás pone en cuestión los principios que les son propios, sino un déficit de conocimiento, de logística o de tecnología que debe ser sanado mejorando y reforzando el modelo propio”.
(Bruno, 2013: 41 – traducción propia)

Visibilidad.

La segunda vía de legitimación de la vigilancia distribuida proviene de las prácticas y dispositivos de visibilidad propios de los medios masivos de comunicación contemporáneos. A través de la televisión, la vigilancia se ha internalizado y naturalizado en las subjetividades de los vigilados como orientada al cuidado y la protección, e incluso como una fuente de placer y entretenimiento (por ejemplo, a través de productos televisivos como “Gran hermano”, y diversos *realities* comercializados en decenas de países). Ser visto y vigilado adquiere una connotación prioritariamente positiva, deseable, al igual que ver y vigilar, prácticas que son progresivamente incorporadas en el repertorio perceptivo, afectivo, atencional, social, y asociados a procesos de placer, diversión y sociabilidad. El diálogo entre las prácticas de ver y ser visto y su constante incremento, implica una redefinición en los nexos entre el poder y el mirar que oscila entre la *escopofilia* y el *voyeurismo* (Lyon, 2010 [2006]). Siguiendo a Mathiensen (1997) y Lyon, surge un modelo *sinóptico* que invierte el esquema panóptico en el que pocos miran a muchos, por uno en el que muchos miran a pocos a través de los medios masivos de comunicación y las redes sociales, construyendo una jerarquía participativa sobre ciertos aspectos sociales y ciertas personalidades; los cuales son identificados por la “sociedad espectadora” como representantes confiables de la realidad social. Se trata de un sistema que legitima permanentemente el panóptico, retroalimentándose mutuamente. Como ejemplo claro, está la observación panóptica de pocos a muchos a través de los CCTV, y la difusión de sus imágenes en los medios de comunicación y redes sociales como una construcción sinóptica de la realidad delictiva, que muestra ciertos conflictos sociales en la vía pública pero oculta otros que quedan fuera del foco, como los mencionados de violencia familiar, o delitos de cuello blanco.

Eficiencia informacional.

Este régimen de legitimación de la vigilancia articulado con los anteriores tiene que ver con la producción de información a través de la vigilancia digital. Funciona mayormente en el ámbito de las corporaciones, los gobiernos y los órganos reguladores de servicios de información, comunicación y vigilancia. La oferta y demanda de un servicio eficaz y exitoso están relacionadas a los procedimientos de monitoreo, recolección, archivo y clasificación de los datos de los usuarios o la población objetivo. Este régimen vinculado al creciente campo de la ciencia de datos, está muy vigente en las redes digitales de comunicación y los servicios asociados, y la creación de algoritmos de procesamiento de datos de manera automatizada. Aquí podemos mencionar los servicios conocidos como *Big data* (minería de datos con fines predictivos o investigativos), *Hard data* (producción de datos estadísticos), y *Open data* (la libertad de circulación de datos públicos para producir información con diversos objetivos); muy utilizados en sistemas de crédito bancario, mecanismos de búsqueda en internet, teléfonos móviles inteligentes, sistemas de geolocalización satelital (GPS), redes sociales, sitios de compra en internet, entre otros que cuentan con sistemas de monitoreo y clasificación de informaciones de sus usuarios con sus propios parámetros de eficiencia, como el caso de los sistemas de reconocimiento facial.

2.5.2 Videovigilancia.

A través de las políticas públicas de videovigilancia del espacio público los actores estatales aumentan su capacidad infraestructural y capacidad política tecnocrática de control y coacción sobre la población. Siguiendo con Bruno (2013), destacamos tres significados sociales y modos de subjetivación desde los cuales la videovigilancia colabora en ese ejercicio de control.

En primer lugar, la videovigilancia tiene un carácter opaco, impersonal y transinstitucional. El vigilador es invisible, desconocido, inverificable por parte de los observados, pero además las imágenes de los observados pueden ser potencialmente objeto de múltiples miradas en una cadena institucional amplia y dispersa (Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Medios de Comunicación, sitios web de videos, etc.) adquiriendo potencialidad sinóptica. Esto incrementa la relación jerárquica entre quienes controlan el sistema técnico y quienes no, en tres niveles: a) el nivel espacial, porque la imagen no es transmitida en el mismo lugar que la acción ocurre; b) el nivel temporal, porque además de ver en tiempo real se pueden recrear cuantas veces se quiera en el futuro, volviendo su destino y significación incierta; c) y en la capacidad de negociación, si bien la asimetría es formalmente una extensión de la función

normativa social, excluye la intersubjetividad y, por lo tanto, cualquier tipo de negociación en el lugar como se podría tener con un efectivo policial. Las imágenes de los individuos, sus rostros, ese dato biométrico⁵¹ que tienen derecho a proteger en su domicilio y en el espacio público, son confiscados por el observador, que proyecta poder sobre los observados sin proyectar vulnerabilidad.

El segundo aspecto es que, a nivel social la videovigilancia produce una indiscernibilidad entre víctimas y sospechosos, así como entre la seguridad y la amenaza. A diferencia de las tecnologías panópticas de la modernidad, que creaban espacios interiores de vigilancia de poblaciones específicas (delincuentes, enfermos mentales, etc.), las cámaras de videovigilancia en los espacios públicos son dirigidas a todos por igual, de alguna manera todos son potenciales victimarios y potenciales víctimas hasta que demuestren lo contrario, cumpliendo una función disuasoria y preventiva, pero fundamentalmente anticipatoria al delito. A diferencia de la política preventiva, los individuos no tienen identidad individual, ni colectiva que justifique su vigilancia, lo único que los une es que transitan el mismo espacio inspeccionado, convirtiendo a todos al mismo tiempo en potenciales víctimas y potenciales victimarios, mientras que la conciencia de ser monitoreados también comunica simultáneamente a esos individuos en latencia, que transitan por espacios al mismo tiempo seguros y riesgosos (Bruno, 2013). En el plano de la videovigilancia policial, además, la acción técnica no está exenta de selectividad social, ya que además de volver a todos sospechosos, algunos son más sospechosos que otros en función de lógicas banópticas gentrificadoras del espacio urbano, mediante la regulación de flujos poblacionales que direccionan la circulación y permanencia de ciertos segmentos sociales específicos que puedan o deban consumir o no ciertos productos urbanos, e intentando asegurar la desaparición de conflicto en ciertas áreas preferenciales como suelen ser las turísticas (Lyon, 2002; Kanashiro, 2008; Kalhil, 2014).

El tercer aspecto consiste en las consecuencias normativas de la videovigilancia. Mientras que antes el efecto normativo derivaba de capturar lo excepcional, lo irregular, ahora las cámaras no se usan para instaurar una “normalidad” en el seno de la población desviada como en panóptico, sino para conjurar o anticipar una fractura en la normalidad. Con la videovigilancia la norma no se expresa *in situ*, y el observador ya no está obligado a informarnos si considera anormales nuestras acciones. Tanto los humanos detrás de las cámaras

⁵¹ Un dato biométrico es un aspecto biológico único, medible y codificable de cada ser humano que permite identificarlo y diferenciarlo de otras personas con un grado de certidumbre muy elevado a través de sistemas de registro y reconocimiento automatizados específicos. Ejemplos de estos datos son las huellas dactilares, el rostro, el iris, el ritmo cardíaco, el ADN, entre otros.

como los *softwares* de identificación de movimientos “sospechosos” pueden ejecutar estas tareas. En este marco la idea de prevención, de la mano de la táctica situacional/ambiental, se amplía a través de la inversión en tecnología automatizada y de reconocimiento facial hacia modelos de anticipación del delito.

Por fin, podemos entonces definir a la *videovigilancia policial en el espacio público urbano* como una política pública de prevención situacional/ambiental que implementan gobiernos (muchas veces junto a actores sociopolíticos y económicos), con mayor o menor grado de formalidad, con la intención explícita de tecnificar al Estado para reforzar el derecho a la seguridad de los habitantes, y satisfacer sus demandas. Los Circuitos Cerrados de TV⁵² amplían el poder de los Estados para observar de manera masiva, centralizada, jerárquica y sistemática a individuos y flujos poblacionales en el espacio público urbano con la intención de producir conocimiento e intervenir sobre sus conductas. Imponiéndose sobre la privacidad de la sociedad civil, amplía su poder de soberanía territorial en diferentes capas físicas, jurídicas, culturales y tecnológicas interligadas. De esta manera, incrementa la capacidad política tecnocrática de los actores estatales, aumentando su poder de coacción sobre la población a través de una articulación de instrumentalizaciones secundarias de elementos técnicos con características panópticas (porque es un sistema opaco en el que pocos miran a muchos); banópticas (porque busca anticipar o conjurar fracturas de la “normalidad” regulando los flujos de acceso y egreso de poblaciones y convirtiendo a todos en sospechosos, en especial a ciertos grupos que portarían mayores *factores de riesgo*); y sinópticas (porque las imágenes de los observados pueden ser objeto de múltiples miradas generando un modelo gráfico y resumido de representación de “el” fenómeno delictivo y “la” eficiencia para gestionarlo). O dicho desde la perspectiva inversa, esta política pública dota de un carácter cada vez más contingente la inclusión de los intereses participantes de los individuos en nombre quienes se implementa, ya que quienes resultan afectados por esta tecnología que confisca sus datos personales biométricos, pierden capacidad de objeción y negociación con quienes dirigen este sistema técnico que proyecta poder sin proyectar vulnerabilidad. Y porque la circularidad de la lógica del riesgo, la seguridad y la vigilancia, dificultan aún más las posibilidades de poner en

⁵² En este estudio el término *Circuito Cerrado de Televisión* (CCTV) se utiliza como sinónimo de política de videovigilancia. Ambos términos hacen referencia a una tecnología compuesta por elementos técnicos (cámaras, antenas, fibra óptica, discos, etc.) que son instrumentalizados con criterios sociales y propósitos en disputa que los hacen posible y los orientan hacia determinados usos.

cuestión la ideología de instrumentalización eficientista y reificadora de la tecnología, o sea, los principios básicos del actual código técnico que subyacen detrás de esta intervención estatal.

2.6 Políticas de videovigilancia en el espacio público de la CABA

La hipótesis de esta investigación es que las disputas jurisdiccionales y electorales del partido de gobierno nacional y el partido de gobierno local de la CABA, desencadenaron que durante los años 2010 y 2015 cada actor estatal estuviera motivado estratégicamente a implementar su propia política de videovigilancia, priorizando ganar ese conflicto a costa de volver contingentes el fortalecimiento del derecho a la seguridad y el resguardo del derecho a la privacidad de los habitantes de la CABA, en nombre de quienes las implementaron. En la interacción estratégica entre estos dos actores estatales, se observa que el conflicto estuvo centrado en el proceso de descentralización de funciones de seguridad en el mismo espacio urbano, desde el sistema federal argentino al sistema autonómico, lo que desencadenó una disputa por redefinir las fronteras territoriales de exterioridad para el ejercicio legítimo del poder de coacción en la CABA. Y a su vez, en las apuestas electorales que eso implicaba para los partidos en disputa. Teniendo en cuenta que la soberanía es un convenio interestatal de mutua legitimación, y que estamos hablando de una descentralización enmarcada en una autonomía delegada⁵³, esa legitimación debe ineludiblemente darse en diversos planos como son el jurídico, retórico discursivo, institucional y tecnológico, entre otros. De esta manera, esta hipótesis tiene el desafío de explicar *para qué* ambos gobiernos querían, o se vieron obligados a, disputar ese poder de coacción y qué diferencias tenían en sus objetivos y condicionamientos. Algo que será desarrollado específicamente a través del análisis de las políticas de videovigilancia, como una de las políticas nodales de ese juego de poder.

Las condiciones iniciales desde donde partieron ambos gobiernos fue haber logrado un acuerdo en el plano legal sobre la descentralización de las tareas de seguridad pública de la Nación a la CABA. A partir de ese momento comenzó un juego de poder con acusaciones mutuas que truncaron la transición coordinada y derivó en un proceso incrementalista y costoso de entes y organismos (Borja, 2008 [1987]) donde cada gobierno apelaba al desgaste y fracaso político del otro sin ceder en su postura. Esa dinámica, que parece reproducir lo que en la teoría de los juegos

⁵³ Aquí se diferencia de los casos de “descentralización desde abajo” que se pueden encontrar en algunos municipios de la RMBA donde el proceso de descentralización fue implementado de facto por las intendencias al no contar con las atribuciones legales (Gorgal, 2018).

constituye el “*juego de la gallina*”⁵⁴, involucró, entre otras cosas, la instalación simultánea de dos circuitos cerrados de TV superpuestos en el mismo espacio urbano como parte de la estrategia de los actores para obtener mayor capacidad tecnocrática, esto es, obtener control sobre las fronteras territoriales físicas y digitales del poder estatal de intervención y coacción en la ciudad, pero también (y enlazado a lo anterior) como un potente instrumento de legitimidad y campaña electoral a la hora de demostrar cuál de los dos gobiernos está más presente y vela por la seguridad de sus representados. Por lo tanto, la *variable independiente* de la hipótesis parte de la base de que detrás de cada política de videovigilancia existieron motivaciones estratégicas en los actores, que oscilaron entre un interés “egoísta” político/electoral, sin mucha preocupación por la seguridad y la privacidad de la ciudadanía; y un interés “altruista” que buscaba una sólida política pública para el beneficio de sus ciudadanos sin interesarle su propia imagen.

Mientras la decisión estratégica de instalar los CCTV les aportaba capacidad infraestructural y política en la disputa por el control del territorio y el favoritismo electoral, también repercutió en la forma en que los mismos proveyeron el servicio público de seguridad en clave de fortalecer y garantizar los derechos de su población. La ineficiencia conjunta motivada por su falta de coordinación distó mucho de la implementación clásica de un sistema de videovigilancia policial monopólica en el espacio urbano que se puede ver en la mayoría de las ciudades del mundo. Esto permite preguntarse si estas políticas cumplieron ciertos requisitos básicos necesarios para poder ser consideradas una política de prevención securitaria. O, en otras palabras, permite preguntarse si fortalecieron el derecho a la seguridad de la población o, por el contrario, el fortalecimiento del derecho a la seguridad y el resguardo del derecho a la privacidad fueron intereses de los “*no actores*” incorporados de manera contingente en un marco de apuestas políticas fuertes, donde el objetivo central de los actores estatales era obtener un mejor posicionamiento estratégico. Significando esto, obtener mayor legitimidad para administrar la vigilancia y la violencia en nombre de “todos” los habitantes del territorio, y ser recompensados electoralmente por ello.

En este sentido, para lograr un nivel de precisión mayor sobre las variables dependientes de la hipótesis, que son los intereses participantes de los habitantes de la CABA, definiremos al *derecho a la seguridad* en clave de seguridad ciudadana (CIDH, 2009), como una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales y privados, y como el deber del Estado de brindar un servicio público que garantice la protección de la integridad física

⁵⁴ Este juego se basa en la situación en la que dos individuos se desafían y enfrentan velozmente sus autos en dirección de colisión. Uno de los dos puede demostrarse ‘cobarde’ o ‘gallina’ abandonando su curso, ambos pueden demostrarse cobardes abandonando la carrera, o ambos pueden terminar dañados.

y psíquica de las personas físicas, así como también sus bienes personales, y que genere un ambiente de participación ciudadana, confianza y convivencia pacífica, poniendo énfasis en la prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, antes que en tareas meramente represivas o reactivas. Se entiende al derecho a la seguridad, entonces, como un derecho humano establecido en la declaración universal y los consensos internacionales adquiridos y normativizados que generan responsabilidad de los Estados ante el mundo, por lo cual, se trata de un derecho básico necesario para el desarrollo de otros derechos, y que por tanto no puede dejar de ser considerado si se postula el apego a la defensa de la dignidad humana y al Estado de derecho democrático.

Y también definiremos el *derecho a la privacidad* con un sentido amplio y dinámico, o sea, como el derecho de cada persona de no ver restringida o reducida por parte del Estado o particulares la esfera de autonomía de sus decisiones que no afectan a terceros; de poder mantener fuera del conocimiento generalizado o de terceros manifestaciones íntimas en espacios privados y públicos; y de ver protegida la autonomía informacional sobre sus datos personales, mediante el control del registro y/o publicidad de sus datos restringidos al ámbito de la intimidad, o sea, que la persona quiere mantener fuera del conocimiento generalizado o de terceros.

3. Metodología

La estrategia de investigación será la construcción de un *estudio de caso*, que será abordado desde diversas técnicas de recolección de datos y análisis. El objeto bajo estudio es un caso *único pero incuistrado (embedded)* (Yin en Marradi, Archenti y Piovani, 2018), por tratarse de una sola ciudad pero con dos políticas de videovigilancia policial actuando como subunidades internas en el mismo espacio urbano. El objetivo es de tipo *explicativo instrumental* (Yin en Marradi, Archenti y Piovani, 2018; Stake en Baxter & Jack, 2008), porque a través de este se intentará ilustrar relaciones de asociación entre las variables bajo análisis, para luego generar un conjunto de proposiciones sobre el funcionamiento de un fenómeno. Y a su vez se lo puede considerar como un caso *excepcional* (Collier, 2010), desde el punto de vista de que se desconocen otras ciudades donde hubo presencia simultánea de cuatro fuerzas policiales y de seguridad en el mismo espacio, y dos modelos de ciudad inteligente con superposición funcional y espacial de líneas de emergencia, centros de comando y control, CCTVs, etc.

La *metodología* es predominantemente cualitativa porque tiene la intención de comprender los acontecimientos desde la perspectiva de los actores, sus posiciones estratégicas y motivacionales; y realizar una reconstrucción narrativo-histórica macrosocial de las condiciones sociales, económicas, políticas e institucionales en las que se tomaron las decisiones. Esto permitirá construir la matriz de costo-beneficio del juego de poder de los actores estatales, y construir tipos ideales alrededor de las motivaciones estratégicas que tuvieron para implementar sus políticas de videovigilancia. Aun así, no es excluyentemente cualitativa porque se contempla el uso de información estadística y la construcción de índices para analizar la hipótesis.

El *recorte temporal* comprenderá el período que se inicia en 2010 con la salida a la calle de la Policía Metropolitana y finaliza en 2015, año en el que el partido político “PRO” gana simultáneamente la elección nacional y la de la CABA, cerrando el ciclo de escalamiento competitivo de políticas públicas mencionado. En este período hubo un punto de inflexión en las políticas de prevención situacional en la CABA, con un auge histórico de inversión tecnológica en materia de videovigilancia, adquisición de patrulleros inteligentes, sistemas de comunicaciones, entre otras cosas. Previo a analizar este período, se presentará un breve diagnóstico exploratorio sobre la situación del delito y la violencia en la CABA y los orígenes del sistema de seguridad pública en la CABA y de los sistemas de videovigilancia, como marco para contextualizar el surgimiento del juego de poder que analizaremos. De esta manera, se recuperarán acontecimientos del pasado para explicar un suceso que permite explicar algunos aspectos del presente en la CABA

(ver Capítulo 6), y al mismo tiempo arrojar luz sobre un acontecimiento que fue poco abordado académicamente.

El *recorte espacial* está circunscripto al territorio de la CABA, guiado por el objetivo de reconocer, identificar y describir el contexto social y económico en el que se dio el auge de los sistemas de videovigilancia, y de qué manera fueron implementados.

La *unidad de análisis* será la CABA y las *subunidades de análisis* serán cada política de videovigilancia policial en el espacio público a cielo abierto llevada a cabo por la jurisdicción federal y la autonómica⁵⁵. Las *unidades de recolección* de datos serán actuales y ex funcionarios de instituciones responsables de la aplicación, regulación, control, comunicación e investigación de estas políticas.

Las *técnicas de recolección de datos* involucrarán fuentes primarias y secundarias. Por un lado *investigación documental*: normativas, expedientes de compra, canales oficiales de comunicación, versiones taquigráficas de audiencias públicas judiciales y legislativas, análisis de imágenes de TV, informes de evaluación, estudios académicos, noticias periodísticas, entre otras. Esto involucra también solicitudes formales de acceso a información a ambos Estados involucrados. Con mayor precisión, los documentos a analizar serán los siguientes: a) Leyes, Resoluciones, Declaraciones y versiones taquigráficas de la Legislatura de la CABA y el Congreso Nacional; b) Resoluciones y Decretos del Poder Ejecutivo Nacional y de la CABA; c) Encuestas de victimización oficiales; d) Estadísticas y mapas oficiales de delitos y conflictividad en la CABA; e) Imágenes de la CABA registradas en Google Street View; f) Publicaciones oficiales de los Ministerios de Seguridad de la Nación y la CABA; g) Dictámenes y resoluciones de organismos de control nacionales y de la CABA; h) Expedientes y audiencias judiciales del Fuero Contencioso y Administrativo de la CABA; i) Normativas nacionales y locales sobre la temática; j) Expedientes licitatorios y de contratación para la adquisición de los CCTV; k) Sitios web oficiales del GN y el GCBA; l) Noticias relacionadas a la temática en medios de comunicación masivos; m) Estudios evaluatorios de organismos internacionales sobre la PFA y/o la PM; n) Investigaciones académicas previas.

Por otro lado, involucra fuentes primarias como *entrevistas anónimas semiestructuradas*, con informantes clave de elevado grado de responsabilidad en organismos estatales de seguridad

⁵⁵ En esta investigación quedan excluidos el CCTV de la Prefectura Nacional Argentina por estar restringido a la superficie costera del barrio Puerto Madero, los CCTV de los subterráneos, y los CCTV para generar multas de tránsito. A su vez, también se excluye analizar los usos accesorios de los CCTV como generadores de material probatorio para la investigación judicial, por no formar parte de las tareas de prevención policial para las cuales fueron instalados.

y control pertenecientes a las jurisdicciones y el período de tiempo bajo análisis, así como también especialistas de la sociedad civil (ver Apéndices 2 y 3). Estas entrevistas cumplen un rol central para la reconstrucción y análisis de la toma de decisiones en materia de videovigilancia, permitiendo acercarnos a los acontecimientos investigados enfrentando los puntos en común y diferentes significados, perspectivas y definiciones.

El sistema de selección de la *muestra* fue *intencional* (Marradi, Archenti y Piovani, 2018), esto significa que los entrevistados fueron seleccionados de acuerdo a si cumplían o no con las siguientes preguntas guía: 1. ¿Tiene información relevante para la investigación?; 2. ¿Es accesible física y socialmente?; 3. ¿Está dispuesto a cooperar brindando información al investigador?; 4. Si cumple las tres condiciones ¿Es de los más aptos para comunicar la información de interés con precisión?

Y a partir de ellas se generó una ficha de cada uno de los candidatos tomando en consideración las respuestas a los siguientes criterios (Marradi, Archenti y Piovani, 2018): a) la homogeneidad/heterogeneidad de la población de referencia desde el punto de vista de las cuestiones en estudio; b) la tipicidad/marginalidad/representatividad de los sujetos; c) las variables sociodemográficas (sexo, edad, nivel de estudios, nivel socioeconómico, etc.), y d) otras cuestiones que permitan diferenciar a las personas sustantivamente en función del fenómeno de interés. De esta manera, en esta muestra encontramos la siguiente composición de entrevistados:

a) Proviene de un arco político heterogéneo de la sociedad, algunos son de extracción partidaria oficialista (FPV, PRO), otros de oposición de izquierda (Proyecto Sur), y otros son apartidarios. Por otro lado, se desempeñaron en diversos poderes y/o organismos de los Estados bajo análisis.

b) Durante el período bajo estudio la mayoría cumplió funciones públicas dentro del Estado, ya sea ingresando por voto popular como Diputado en el Poder Legislativo, por designación del Poder Ejecutivo, u organismos de control extrapoder. El resto se ha desempeñado como referente de la sociedad civil.

c) Contiene sujetos de sexo masculino y femenino de un rango de 30 a 70 años de edad. La mayoría con nivel universitario completo en diversas profesiones (abogados, politólogos, sociólogos, comunicadores), lo que denota un nivel socioeconómico de clase media o superior.

d) Todas las personas incluidas en la muestra cumplieron roles clave con respecto a la regulación, diseño, implementación, evaluación y/o control de las políticas de videovigilancia de la CABA.

El *análisis de los datos* se realizará a través de la triangulación de resultados del análisis de los documentos elaborados por los actores gubernamentales, y las entrevistas realizadas a informantes clave para el análisis de sus prácticas, objetivos e interpretaciones sobre el fenómeno, en diálogo con las alternativas, los condicionantes y los límites establecidos por variables estructurales de la matriz política. Se describirá la implementación de las políticas, indagando sobre las variables principales de la hipótesis, contrastándola con los estándares básicos de implementación de estas políticas para identificar factores distorsivos, y así constatar la validez de constructo (D'Ancona, 1996).

Finalmente, se incluirá un apartado de *reflexividad* (ver Apéndice 1), sobre el papel de “*participante observador*” (Guber, 2005) de quien escribe, como asesor legislativo de distintos Diputados en la Comisión de Seguridad de la Legislatura de la CABA, como actor litigante contra el Gobierno de la CABA en aspectos vinculados a videovigilancia, y como promotor de debates de cara a la sociedad civil a través de los medios de comunicación masiva. Aquí se analizarán las *controversias sociotécnicas* (Latour, 2008) como forma de revisibilizar a los objetos técnicos como mediadores sociales, antes de volverse objetos intermediarios reificados (Feenberg, 2012 [2000]). En este sentido, la participación observante no sólo brindó un retorno de datos e información que, de otra manera los actores nunca hubiesen generado, sino que además “garantiza, por una parte, la confiabilidad de los datos recogidos y, por la otra, el aprendizaje de los sentidos que subyacen tras las actividades de dicha población” (Guber, 2005).

3.1 Operacionalización de variables

3.1.1 Variable independiente.

La variable independiente de este estudio es la *motivación estratégica de los gobiernos para instalar los CCTV*. La intención de esta variable es identificar las motivaciones estratégicas de los gobiernos al momento de tomar la decisión de adquirir su sistema de videovigilancia. Para ello se realizará un desarrollo de tipos ideales weberianos para describir dos polos opuestos, imposibles de encontrar en estado puro, pero que permiten analizar las tendencias entre las que suele oscilar el uso estratégico de los CCTV: la promoción institucional/electoral, y la mejora de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Si bien todas las políticas públicas (*public policies*) se enfocan en garantizar una serie de derechos a la ciudadanía, siempre están cruzadas por los intereses y la utilización política (*politics*) que hacen los partidos y funcionarios de gobierno. En el caso de los CCTV, en general son usados como parte de la estrategia institucional y de control

del delito del sistema de seguridad pública, pero también como un potente instrumento de campaña a la hora de mostrar que el gobierno está presente y vela por la seguridad de sus representados.

En este trabajo analizaremos dos tipos ideales antitéticos: uno en el que el gobierno decide diseñar e instalar su sistema de videovigilancia motivado exclusivamente por los réditos político/electorales, sin interesarle la seguridad y la privacidad de la ciudadanía; y otro donde existe un gobierno que toma la decisión de hacerlo porque sólo busca el beneficio de sus ciudadanos, sin interesarle su propia imagen. Para darles forma utilizaremos nueve dimensiones observables⁵⁶, no exhaustivas⁵⁷, que nos permitirán identificar si un gobierno se inclina más hacia alguna de las dos tipologías: principio de necesidad; coordinación interjurisdiccional; principio de proporcionalidad; principio de idoneidad; principio de legalidad; intención de publicar imágenes del CCTV; propiedad de las videocámaras y las imágenes; principio de racionalidad económica.

Tipo ideal 1. Motivación estratégica para instalar el CCTV: La promoción institucional/electoral (maximizar la obtención de votos).

Se trata de un gobierno que instala y usa su CCTV como una herramienta de alto impacto para saldar o aplacar las demandas de seguridad, ganar representación simbólica en el tema y así obtener más votos para mantenerse en el gobierno. Como se enfoca en maximizar la obtención de votos no le será *necesario* implementarlo para poder reducir tasas de delitos, sino que sólo necesita que le sirva para satisfacer la demanda ciudadana de presencia estatal motivada por su sensación de inseguridad. Incluso lo podría instalar en clave electoral para no quedar “rezagado” frente a otro municipio o fuerza policial que ya implementó su CCTV e incrementó su buena imagen frente la ciudadanía. Si las tasas delictivas están aumentando tendrá más sentido su instalación, pero si eso no sucede implementará el CCTV de todas formas.

Este gobierno necesitará que no haya confusión en la ciudadanía con respecto a quién merece el rédito de esta política pública. Por lo que sus acciones tenderán a actitudes competitivas y obstructivas con respecto a la *coordinación interjurisdiccional* con agencias de otros Estados, en especial si están gobernados por partidos de signo político diferente.

⁵⁶ Estas dimensiones fueron construidas a partir de distintos criterios de evaluación desarrollados por académicos y organizaciones civiles citadas en este trabajo, tales como la American Bar Association (1999); Armitage (1999); The Constitution Project (2007); Carli (2008); La Vigne (2011a); la plataforma de principios de organizaciones civiles “*Necesarios y Proporcionados*”; entre otros.

⁵⁷ Si bien hay aspectos importantes que no se pueden identificar previamente a la instalación de los CCTV, y se van develando conforme se implementa y desarrolla el sistema, o incluso pueden ir mutando, es posible y necesario conocer qué objetivos y diseños tenían pensados los actores involucrados al momento de tomar la decisión de invertir en sus CCTV.

Con respecto al principio de uso *proporcional* teniendo en cuenta que afecta derechos básicos, este gobierno priorizará mostrar a la mayor cantidad posible de vecinos que está instalando videocámaras para controlar el espacio público, por lo cual desplegará sobre la mayor extensión de territorio posible la mayor cantidad de cámaras que pueda comprar.

En términos de *idoneidad*, no estará interesado en saber si es la técnica más eficaz y efectiva para reducir los delitos. No será necesario que se hayan realizado evaluaciones entre distintas políticas de prevención situacional para saber si esta era la menos invasiva en términos de privacidad, ni la más apropiada para los delitos más frecuentes que prioriza reducir. Bastará, saber que es tecnología actualizada y que los países “más avanzados” la usan, para considerarla positiva, eficaz e implementable.

En clave de *legalidad*, si no existe una ley regulatoria previa a la instalación del sistema de videovigilancia no le representará un problema, puede presentar o no un proyecto regulatorio previa instalación para enmendar esta situación. Y si lo hace no le presentará obstáculos para su objetivo de promoción institucional/electoral. Por ejemplo, permitirá la difusión de imágenes del CCTV y no pondrá muchos controles y/o penalidades para evitar su mal uso.

En este sentido, este gobierno tiene muchas intenciones de *publicar imágenes* del CCTV para ganar espacio en los grandes medios acerca de cómo su gestión de gobierno está modernizándose y atendiendo la urgente demanda de la ciudadanía de mayor seguridad. Así dará señales en el proceso de compra y diseño institucional de su CCTV, acerca de su intención de promocionarse a través del mismo.

En lo que respecta a la *propiedad* de las cámaras, la fibra óptica y las imágenes, no se preocupará mucho por las condiciones del contrato, aprobará la contratación que le permita instalar las cámaras lo más fácil y rápido posible.

Por último, pero no menos importante, siempre y cuando se instalen rápidamente muchas cámaras el principio de *racionalidad económica* también tendrá un carácter contingente para este gobierno. Puede adquirir el CCTV por contratación directa, sin procurar seleccionar la mejor alternativa entre varias a través de un proceso licitatorio. O puede hacer una licitación y seleccionar una oferta final por un monto tan elevado, que cada cámara (con un ciclo vital tecnológico limitado) termine costándole más caro que formar y equipar un nuevo policía para poner en la calle. En ninguno de los dos casos se maximizan recursos.

Tipo ideal 2. Motivación estratégica para instalar el CCTV: Fortalecer la seguridad ciudadana (maximizar la calidad de las políticas de seguridad).

Por el contrario, si nos encontramos con un gobierno que prioriza ante todo la seguridad de su ciudadanía, instalará el CCTV porque lo necesita para tratar de reducir las tasas delictivas y el sentimiento de inseguridad en el marco de una planificación estratégica de políticas de seguridad. Es capaz de dilatar la instalación o ampliación del sistema si la ciudadanía no lo demanda en las encuestas oficiales.

Se tratará de un gobierno dispuesto a cooperar y facilitar en todo lo que sea posible con cualquier agencia de gobierno para garantizar la seguridad de su población sin que le importe quedar desdibujado en “la foto de inauguración”.

Buscará que su CCTV sea eficaz y eficiente priorizando concentrar la ubicación de sus cámaras de acuerdo a los puntos calientes que brotan del diagnóstico situacional del delito y la violencia, de manera que le permitan una buena cobertura óptica. También hará una evaluación entre distintas políticas de prevención situacional para saber si la videovigilancia es la que representa menores vulneraciones al derecho a la privacidad y la que más se aplica para reducir los delitos más frecuentes.

En términos de legalidad, en caso de ausencia de ley regulatoria propondrá un proyecto de ley que regule integralmente el sistema de videovigilancia. En ambos casos se autoimpondrá un estricto control de la confidencialidad sobre las imágenes registradas por su CCTV. En ese sentido, indefectiblemente, el CCTV deberá ser propiedad del Estado.

Por último, procurará adquirir el CCTV a través de una licitación pública y elegir la oferta de calidad más económica, siempre y cuando los montos ofertados no signifiquen un gasto desmesurado comparativamente con la formación y equipamiento de un nuevo efectivo policial.

Tabla 1. Variable Independiente X: Motivaciones estratégicas para instalar el CCTV.

Dimensiones de tipos ideales	TI 1 – Promoción institucional/electoral	TI 2 – Mejorar seguridad ciudadana
Principio de necesidad	Contingente.	Necesario para lidiar con aumento de delitos y sensación de inseguridad.
Coordinación interjurisdiccional	Competitiva y/o obstructiva.	Cooperativa y/o facilitadora.
Principio de proporcionalidad	Prioriza cantidad y despliegue en todo el territorio.	Prioriza calidad de observación y despliegue en relación al mapa del delito.

Principio de idoneidad	Ideología instrumental/eficientista.	Evaluación propia entre distintas opciones de prevención situacional.
Principio de legalidad	Contingente.	Se asegura que el sistema de videovigilancia se obtenga en el marco de una ley regulatoria específica.
Intención de publicar imágenes del CCTV	Elevada.	Nula.
Propiedad de las videocámaras, la fibra óptica y las imágenes	Contingente.	Estado propietario.
Principio de racionalidad económica	Contingente.	Contratación por licitación. Relación entre precio por cámara y formar y equipar un nuevo efectivo de la PM es menor a 1.

3.1.2 Variables dependientes.

La variable dependiente *Y1* es el *Nivel de fortalecimiento del derecho a la seguridad*.

Además de las dificultades estructurales mencionadas más arriba para medir la efectividad de los CCTV en el espacio público en clave de reducción de delitos y violencia. En el caso bajo estudio es sencillamente imposible hacer una evaluación de impacto en términos de cómo cada CCTV colaboró en bajar las tasas de delito. Esto se debe a dos motivos centrales: 1. Porque ambos se implementaron simultáneamente sobre el mismo territorio de la mano de muchos otros cambios, y por lo tanto no es posible inferir qué alteración estadística correspondería a las políticas de videovigilancia, o a una de ellas en particular. 2. El Gobierno Nacional dejó de publicar estadísticas de delitos denunciados a la PFA desde el año 2009 hasta el año 2013, imposibilitando un seguimiento de la inseguridad objetiva.

A pesar de estos inconvenientes, es posible analizar otros aspectos que también cumplen un rol central en materia de seguridad ciudadana vinculados a la capacidad de diagnóstico situacional e institucional de la seguridad pública (Saín, 2015), como son el nivel de control sobre las agencias policiales para evitar abusos de poder, el nivel de participación ciudadana, el tipo de uso sobre las imágenes grabadas, el criterio de ubicación de las cámaras, entre otros aspectos que también deben ser analizados y comparados en este tipo de políticas, más allá de la posible efectividad o no con respecto a reducir tasas delictivas.

La variable dependiente *Y2* es *Nivel de vulneración del derecho a la privacidad*. Se habla de vulneración partiendo de la base de que cualquier CCTV, incluso el mejor diseñado e

implementado, representa una vulneración de facto sobre el derecho a la privacidad de la población bajo vigilancia, lo cual significa que el perjuicio sólo puede ser aminorado, pero no evitado.

Priorizando la interdependencia que tienen entre sí los derechos de privacidad y seguridad, se pensaron para este estudio una serie de dimensiones que permiten una relación de indicación simultánea para ambas variables en términos de impacto y riesgo. Por ejemplo, la señalización in situ de las cámaras es fundamental para una efectiva prevención situacional del delito, porque es la forma de asegurar un efecto disuasorio sobre quien quiera cometer un delito en esa área, y de esa manera aportar una sensación de seguridad a quienes la transitan. Pero al mismo tiempo, esa misma señalización suele ser una garantía de control legal para resguardar el derecho a la privacidad, o sea, para avisarle a la población que está siendo observada y grabada por una institución policial, así como para informarle la ley regulatoria a la cual pueden apelar. Las dimensiones tomadas en cuenta son las siguientes: *Criterio de ubicación de las cámaras*⁵⁸; *Protocolo de actuación en Centro de Monitoreo*⁵⁹; *Medición estadística de resultados*⁶⁰; *Selectividad social y política en el registro de eventos*⁶¹; *Publicación de imágenes*

⁵³ Esta dimensión medirá a través de tres indicadores. En primer lugar si el despliegue de cámaras tiene una planificación estratégica para toda la ciudad, suficiente como para considerar que la vulneración de la privacidad es proporcional con respecto a los beneficios que traería en términos de seguridad. Las categorías son las siguientes: No informa o informa criterios contradictorios (0); Distribución aritmética entre Comunas o Comisarias sin estrategia global (1); Mapa del delito, o mixto (mapa del delito y distribución proporcional por comunas o comisarias) (2). Si no informa tiene un criterio absolutamente discrecional y opaco por lo cual recibe la puntuación más negativa. Si el criterio consiste en entregar una cantidad de cámaras a cada Presidente Comunal o Comisario para que todos queden conformes, entonces el criterio no es estratégico por lo cual es subóptimo. Si las distribuye conforme al mapa del delito de toda la ciudad entonces hay planificación estratégica, lo mismo sucede si se usa una fórmula mixta que equilibra el mapa del delito y una base proporcional de cámaras por subjurisdicción, para evitar el mencionado “efecto globo” de traslado del delito hacia zonas sin cámaras.

El segundo indicador de esta dimensión es el nivel de inclusión participativa de la ciudadanía en la ubicación de las cámaras, presumiendo que, además de que la CABA está constitucionalmente obligada a organizar sus instituciones de manera participativa, en este caso ayudaría a disminuir la sensación de inseguridad y fortalecería la confianza y diálogo con las autoridades en lo que respecta a cuestiones de privacidad. Aquí podemos mencionar, por ejemplo, visitas a los centros de monitoreo, recepción de solicitudes de instalación de cámaras, etc. Las categorías son las siguientes: No permitió participación ciudadana (0); Permitió algo de participación ciudadana (1); Permitió mucha participación ciudadana (2).

Por último, a través del tercer indicador se observará el nivel de coordinación entre ambos estados, debido a que la resultante de la implementación de ambos sistemas puede ser diferente a la imaginada por los actores, dependiendo del nivel de coordinación que tengan entre ellos. Las categorías son las siguientes: Nula coordinación interjurisdiccional (0); Algo de coordinación interjurisdiccional (1); Con coordinación interjurisdiccional (2).

⁵⁹ Más allá de la norma regulatoria, si el gobierno elaboró y aprobó formalmente un protocolo de actuación o manual de procedimientos, entonces el nivel de aplicación de la política es más detallada, eficiente y auditable en términos de seguridad y privacidad. Las categorías son las siguientes: Sin protocolo (0); No aprobado por resolución (1); Aprobado por resolución ministerial (2).

⁶⁰ Aquí se medirá la capacidad de autoevaluación de los gobiernos. Si realiza informes de eventos registrados desde el CCTV, y además hace encuestas de opinión para evaluar la satisfacción y/o descontento de los representados, entonces se puede decir que hay un mínimo seguimiento estadístico de efectividad de la política de videovigilancia en términos de los derechos bajo estudio. Las categorías son las siguientes: No hubo (0); O Informe de eventos, o encuestas de opinión (1); Informe de eventos registrados y encuestas de opinión (2).

⁶¹ Hubo signos de selectividad social del Estado si en los eventos registrados no surge ni siquiera un caso de policías (propios o de otras fuerzas) cometiendo delitos o contravenciones, y sólo aparecen personas que no son

*del CCTV en la TV y en internet*⁶²; *Transparencia y contralor de organismos estatales y la población*⁶³.

Esto no significa que no haya otras dimensiones en términos de evaluación institucional y situacional que importen, sino que se priorizó un grupo *base* que debería estar en el principio de evaluación de esta política, por la inherente tensión de derechos que genera la considerable ampliación de poder de la que son ungidas las agencias policiales estatales. Entonces, de

funcionarios públicos, demostrando que hizo una aplicación parcial de la política. Hubo signos de selectividad política cuando entre los eventos registrados aparecen manifestaciones sociales o se particularizan los partidos políticos a los que estaría vinculado/a la persona que cometió un delito o una contravención.

⁶² Esta dimensión medirá a través de cinco indicadores el respeto al carácter confidencial y la guarda de las imágenes, aspecto crucial para garantizar la privacidad y seguridad de la población. En el primer indicador se observará el cumplimiento de la normativa con respecto a la confidencialidad y cesión de las imágenes. Las categorías son las siguientes: Violó la normativa (0); Forzó la normativa (1); Respetó la normativa (2). Si un gobierno fuerza la interpretación de la normativa es porque su práctica, por más distante que esté de la normativa, recibió al menos el aval de un organismo de control constitucional o del Poder Judicial.

En el segundo indicador se observará si las imágenes de su CCTV fueron publicadas en la TV con o sin consentimiento de las víctimas registradas. Aquí se parte de la idea de que difundir casos de accidentes viales o delitos en la vía pública implica, con o sin difuminación de rostros, una doble vulneración para las víctimas y sus familias ya que deben revivir ese momento una y otra vez sin su consentimiento. Sin embargo, si produce y obtiene el consentimiento de las víctimas, se puede considerar una práctica consensuada. Las categorías son las siguientes: Publicó sin consentimiento de las víctimas (0); Publicó con consentimiento de las víctimas (1); No publicó conforme normativa (2).

El tercer indicador tomará en cuenta si la publicación de las imágenes era de carácter regular o si se incrementaba la publicación de las mismas cuando había elecciones. Las categorías son las siguientes: Aumentó la publicación en períodos electorales (0); Publicó imágenes regularmente (1); No publicó conforme normativa (2).

El cuarto indicador es sobre el acceso en vivo de canales de TV a las imágenes del CCTV. De más está decir que darle acceso a un privado para que monitoree las cámaras policiales es un acto muy riesgoso en términos de privacidad y seguridad, por lo cual se considerará problemático si el gobierno dio acceso en vivo a las imágenes de su CCTV. Las categorías son las siguientes: Brindó acceso a canales de TV violando la normativa (0); Brindó acceso a canales de TV, pero no estaba prohibido por normativa (1); No brindó acceso conforme normativa (2).

Por último, el quinto indicador tomará el grado de selectividad social, observando si las imágenes publicadas colaboran en construir un estereotipo de delincuente estigmatizando un grupo o sector social, o si muestra diversidad. En este caso, por ejemplo, es perjudicial que sólo muestre hombres, jóvenes, con ropa deportiva y piel oscura robando; y que, por ejemplo, no publique imágenes de policías cometiendo cualquier tipo de contravención o delito en la vía pública. Las categorías son las siguientes: Hubo signos de selectividad social (0); No hubo signos de selectividad social (1); No publicó conforme normativa (2).

⁶³ Esta dimensión medirá a través de tres indicadores el principio de transparencia y supervisión pública a través del control horizontal y vertical (Dasse y otros, 2009), o sea, entre distintos poderes del Estado y los organismos extrapoder creados para el contralor; y también algunas herramientas que tiene la ciudadanía para controlar los actos públicos. Por un lado, se observará si la policía cumplió con su obligación legal de registrar la base de datos de su CCTV (nombres de responsables a cargo, procedimientos, etc.) conforme exige la Ley de Protección de Datos Personales de su jurisdicción. Surgen tres categorías: No registró su base de datos (0); Registró parcialmente la base de datos (1); Registró la base de datos.

El segundo indicador, observará la señalización *in situ* de las cámaras como una manera de saber cómo informa el Estado la vigilancia masiva que hace a su población y, por otro lado, si el CCTV tiene un enfoque disuasorio/preventivo o persecutorio. Puntualmente se observará si la señalización de las cámaras: se hizo de manera simultánea a la instalación de la cámara (2); Si hubo meses de diferencia (1); Si hubo años de diferencia (0).

En el último indicador se observará si les permitió a los organismos de control y/o la ciudadanía conocer el mapa de ubicación de las cámaras del CCTV de acuerdo a lo que la normativa les mandaba a ambos gobiernos. Las categorías son las siguientes: Negó acceso a la ubicación de las cámaras violando la normativa (0); No publicó la ubicación de las cámaras como establecía la normativa, pero permitió acceso a organismos de control (1); Publicó la ubicación de las cámaras como establecía la normativa (2).

acuerdo con las dimensiones de doble indicación seleccionadas, si un gobierno usó su CCTV buscando fortalecer la seguridad pública, entonces también buscó generar una baja afectación del derecho a la privacidad, y viceversa. Ambas variables fueron construidas con categorías de escala ordinal (Alto – Medio – Bajo), donde un valor “Alto” en el índice de Y1 se vuelve sinónimo de un valor “Bajo” en el índice de Y2. Por lo tanto, el nivel de una es inversamente proporcional al nivel de la otra.

Tabla 2. Índice de medición de las variables dependientes Y1 e Y2.

VD Y1	VD Y2	Dimensiones	Indicadores esperados	Valor
Alto (>18 <=28)	Bajo (>18 <=28)	Criterio de ubicación de las cámaras	Mapa del delito, o mapa del delito y distribución proporcional por comunas o comisarías.	2
			Permitió mucha participación ciudadana.	2
			Con coordinación interjurisdiccional	2
		Protocolo de actuación en Centro de Monitoreo	Aprobado por Resolución Ministerial.	2
		Medición estadística de resultados	Informe de eventos registrados y encuestas de opinión.	2
		Selectividad social y política en registro de eventos.	No hubo signos de selectividad social y política.	2
		Publicación de imágenes del CCTV en la TV y en internet.	Respetó la normativa	2
			No publicó, cumpliendo normativa.	2
			No publicó, cumpliendo normativa.	2
			No permitió acceso en vivo a canales de TV, cumpliendo normativa.	2
			No publicó, cumpliendo normativa.	2
		Transparencia y contralor de organismos estatales y de la población	Registró la base de datos.	2
			Señalización de las cámaras simultánea con la instalación.	2
			Publicó la ubicación de las cámaras como establecía la normativa.	2
		Medio (>9 a <=18)	Medio (>9 <=18)	Criterio de ubicación de las cámaras
Permitió algo de participación ciudadana.	1			
Algo de coordinación interjurisdiccional	1			
Protocolo de actuación en Centro de Monitoreo	No aprobado por resolución.			1
Medición estadística de resultados	Realizó informe de eventos o encuestas de opinión.			1

		Selectividad social en registro de eventos.	Hubo signos de selectividad social.	1
		Publicación de imágenes del CCTV en la TV y en internet.	Forzó la normativa	1
			Con consentimiento de las víctimas.	1
			Publicó imágenes regularmente.	1
			Brindó acceso en vivo a canales de TV, pero no estaba prohibido por normativa.	1
			No hay signos de selectividad social.	1
		Transparencia y contralor de organismos estatales y de la población	No registró la base de datos amparado por organismos de control.	1
			Señalización de las cámaras diferida en meses con la instalación.	1
			No publicó la ubicación de las cámaras como establecía la normativa, pero permitió acceso a organismos de control.	1
Bajo (0 a <=9)	Alto (0 a <=9)	Criterio de ubicación de las cámaras	No informó o informó criterios contradictorios.	0
			No permitió participación ciudadana.	0
			Nula coordinación interjurisdiccional.	0
		Protocolo de actuación en Centro de Monitoreo	Sin protocolo.	0
		Señalización in situ de las cámaras	Diferida en años con la instalación.	0
		Medición estadística de resultados	No hubo mediciones.	0
		Selectividad social en registro de eventos.	Hubo signos de selectividad social y política.	0
		Publicación de imágenes del CCTV en la TV y en internet.	Violó la normativa.	0
			Sin consentimiento de las víctimas.	0
			Aumentó la publicación en períodos electorales.	0
			Brindó acceso en vivo a canales de TV violando lo que establecía la normativa.	0
			Hubo signos de selectividad social.	0
		Transparencia y contralor de organismos estatales y de la población	No registró la base de datos.	0
			Señalización de las cámaras diferida en años con la instalación.	0
			Negó acceso a la ubicación de las cámaras violando la normativa.	0

Si el resultado final es un gobierno que, con su política de videovigilancia, y en la medida de lo analizado, aportó a la estrategia institucional y de control del delito de seguridad

ciudadana, entonces habrá vulnerado poco el derecho a la privacidad. Si, por el contrario, el resultado final es que el gobierno aportó poco, perjudicó o puso en riesgo el derecho a la seguridad, entonces generó alta vulnerabilidad en términos de privacidad, y esa política resultó perjudicial para la calidad institucional en materia de protección de esos derechos tomados de conjunto. En el caso de que los resultados den un gobierno que tuvo algunas acciones positivas para fortalecer el derecho a la seguridad y la privacidad, pero al mismo tiempo abundaron acciones perjudiciales o riesgosas para la seguridad y la privacidad, se considera que la protección de estos derechos está condicionada a la promoción institucional/electoral, y por lo tanto tienen un nivel de cumplimiento contingente, en tanto se divisan márgenes “no negociables” de uso político electoral de los CCTV. En este sentido comparativo, también resultará importante analizar los resultados numéricos que devuelve el índice para conocer la distancia proporcional que hay entre un gobierno y el otro con relación a ambas variables.

A la hora del cruce de la variable independiente con las dependientes, se debería esperar que un gobierno más cercano al tipo ideal de “videovigilancia politizada” muestre un nivel “Bajo” en Y1 y por tanto un nivel “Alto” en Y2. Por el contrario, un gobierno más cercano al tipo ideal de “videovigilancia altruista” debería mostrar un nivel “Alto” en Y1 y un nivel “Bajo” en Y2, fortaleciendo la calidad institucional.

Tabla 3. Cuadro bivariado Variable X / Variables Y1 e Y2.

	Nivel de fortalecimiento del derecho a la seguridad	Nivel de vulneración del derecho a la privacidad
Promoción institucional/electoral	BAJO	ALTO
Mejorar seguridad ciudadana	ALTO	BAJO

4. Contexto empírico: (in)seguridad en la CABA

En esta sección se analizarán algunas de las variables socioestructurales de la matriz política en la que estaban inmersos los actores bajo análisis, para conocer sus límites y potencialidades a la hora de definir sus objetivos y estrategias de poder.

La Ciudad de Buenos Aires se encuentra estancada desde hace varias décadas en el plano demográfico. Logró todo su crecimiento poblacional entre los años 1810 y 1950, a un ritmo muy acelerado en comparación con el resto del país como producto de flujos migratorios internos y externos. Pero a partir de mediados del siglo XX comenzó un ciclo de estancamiento poblacional cercano a los tres millones de habitantes, con una tasa de crecimiento anual medio aproximado de 4,5 personas cada 1000 habitantes (DGEyC, s.f.), menor a la nacional y a la de la Provincia de Buenos Aires. De acuerdo al último Censo Nacional (INDEC, 2010), en términos absolutos la ciudad tenía en 2010 (2.890.151) menos población que en 1947 (2.982.580) y ha venido albergando década tras década un porcentaje inferior de la población total del país hasta llegar, llamativamente, a un valor similar al 7% que tenía en 1810 (Lattes, 2010). Desde el censo del año 2001 al censo 2010, la población de la Ciudad de Buenos Aires aumentó sólo un poco más de 100.000 personas (114.013), con un especial crecimiento proporcional en los asentamientos urbanos y villas, y para el año 2030 se estima que entre sus 15 comunas sumará una población total de 3.084.646 de personas (DGEyC, 2016).

La otra cara de este proceso es el crecimiento demográfico de los 24 municipios de la RMBA en las últimas décadas. Región que nutre a la CABA con más de dos millones de personas todos los días laborables, haciendo que la dinámica de la CABA no se pueda pensar sin sus distritos metropolitanos. A pesar de no haber perdido su carácter de receptora de migrantes del país e inmigrantes del extranjero -cerca del 38% de sus habitantes nacieron fuera de la ciudad, y el 13% nació en el extranjero (DGEyC, 2015a: 12)-, su estabilidad demográfica se puede explicar, en parte, por un constante y creciente proceso de gentrificación urbana (Di Virgilio, Herzer, H. y Rodriguez, 2015), un encarecimiento del costo de vida y desplazamiento territorial ligado a la especulación inmobiliaria que genera un efecto expulsivo permanente.

En el plano socioeconómico, a partir de 1994, la Ciudad se convirtió en la segunda región económica autónoma más importante del país, luego de la Provincia de Buenos Aires. De acuerdo con su desempeño económico, su Producto Bruto Geográfico (PBG) representa casi un 25% del Producto Bruto Interno (PBI) del país, tiene la tasa más alta de población económicamente activa del país, una tasa de desempleo significativamente menor a la nacional y el mayor Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita. A nivel social, la CABA tiene el mayor

índice de alfabetismo, el menor índice de mortalidad infantil y el mayor índice de expectativa de vida del país (DGEyC, 2016). Además de ser el centro turístico más importante y el centro de enseñanza, investigación y cultura más grande de la Argentina. Sin embargo, también registra grandes niveles de desigualdad, en especial cuando se hace un análisis por zonas. A grandes rasgos la ciudad está dividida en tres grandes zonas: la norte (comunas 2, 13 y 14), la central (comunas 1,3,5,6,7,11,12,15) y la sur (comunas 4, 8, 9 y 10). La zona norte concentra el 21% de la población, pero tiene los niveles más altos de ocupación, salud, educación e ingresos promedios de la ciudad. En este último indicador siempre superó a la zona centro y duplicó a la zona sur (DGEyC, 2017), que a su vez concentra un 25% de la población, y registra los mayores niveles de desocupación, pobreza e indigencia (DGEyC, 2013a). Si bien la CABA tiene, desde el año 2004, una tendencia global a la baja de la desigualdad expresada por el coeficiente de Gini (DGEyC, 2013b), durante el período bajo análisis el decil más rico tenía ingresos 20 veces mayores al decil más pobre (DGEyC, 2013c), y la ciudad osciló cerca de un 13% de la población total bajo la línea de la pobreza, con un 3% de indigentes (DGEyC, 2015b).

En el plano fiscal, a diferencia de la mayoría de las jurisdicciones del país que son cada vez más dependientes de recursos del gobierno nacional (Cetrángolo y Goldschmit, 2013), la CABA financia casi todo su gasto público, cercano al 8% de su PBG, con recursos tributarios propios. Funciona como una provincia de un único municipio y por ende recauda elevados impuestos provinciales y municipales⁶⁴, convirtiéndose en la jurisdicción del país con mayor capacidad extractiva de recursos tributarios. De acuerdo a los datos indicados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias en el año 2013, la CABA tiene el más alto nivel de autonomía fiscal con respecto a fondos provenientes del gobierno central (0,99 sobre 1⁶⁵, seguida de lejos por la Provincia de Buenos Aires con 0,46) (Herrera y Herrera, 2015).

Estos datos son relevantes porque muestran que los gobiernos de la CABA, desde 1994, siempre tuvieron la capacidad de financiar sus propias políticas públicas con un grado de autonomía que ninguna provincia tiene. Dicho de otra manera, mientras la CABA es la jurisdicción que aloja a la administración central es, por motivos históricos, la que menos depende de ella en términos fiscales. Lo que no quita que, como cualquier Estado, además de consolidar su autonomía frente a influencias internas y externas, también debió y debe aceptar

⁶⁴ El 97% de su recaudación proviene del impuesto sobre los ingresos brutos, el impuesto inmobiliario/alumbrado, barrido y limpieza, las patentes sobre vehículos en general, y el impuesto de sellos.

⁶⁵ Cuanto más cercano a uno es el valor del ratio ingresos tributarios de origen provincial respecto al gasto corriente, más autonomía fiscal tiene esa jurisdicción respecto a fondos provenientes del gobierno central o de otros recursos financieros no fiscales.

su vinculación y condicionamiento por parte de la matriz política en la que está inserta. En este sentido es que se explica el encorsetamiento que le dio la “Ley Cafiero”, impidiéndole por muchos años, entre otras cosas, la posibilidad de ejercer el poder de coacción sobre su población y frente a otras jurisdicciones⁶⁶, como sí podían las 23 provincias del país.

Desde el año 1880 hasta 2017, la fuerza policial de la Ciudad (que incluye a los bomberos) fue brindada y pagada principalmente por el Gobierno Nacional (en adelante GN). Desde 1880 hasta 1943 se denominó *Policía de la Capital*, y a partir de 1943 se creó la Policía Federal Argentina (en adelante PFA), tal como se la conoce hoy. Asimismo, desde el año 1947 la PFA participa como miembro en la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC-INTERPOL), y desde el año 2010 es responsable de una de las cuatro oficinas subregionales de este organismo en el mundo. Esta fuerza civil armada, si bien tenía algunas divisiones alrededor del país, su principal responsabilidad siempre fue cumplir funciones en la Capital Federal como Policía de Estado, Policía de Seguridad Federal y Policía Judicial en la Jurisdicción Federal (Decreto Ley No 333/58 convalidado por la Ley No 14.467). En el año 2009, cerca de cuando inicia el período de tiempo bajo estudio, esta tarea era llevada a cabo por la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la PFA con 53 Comisaría y 15.868 agentes (41% de todo el personal de la PFA). Por su parte, a través de convenios especiales, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) contrataba servicios adicionales de la PFA para cubrir sus necesidades de protección de edificios gubernamentales.

Si bien la CABA tiene una de las tasas de homicidios más bajas de la región para grandes ciudades, al punto de que su zona norte tiene tasas cercanas a las europeas (Consejo de la Magistratura de la Nación, 2017), siempre se ha destacado a nivel nacional y regional por su alta tasa de robos (PNUD, 2013). Hasta el año 2008 las tasas del delito en la CABA venían creciendo progresivamente con el correr de los años (ver Tabla 4). De acuerdo a la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, desde

⁶⁶ Sancionada por el Congreso de la Nación el 8 de noviembre de 1995 y promulgada ese mismo mes. En su artículo 7 rezaba lo siguiente: “El Gobierno Nacional seguirá ejerciendo, en la ciudad de Buenos Aires, su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes. La Policía Federal Argentina continuará cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional. La ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional suscribirán los convenios necesarios para que éste brinde la cooperación y el auxilio que le sean requeridos para garantizar el efectivo cumplimiento de las órdenes y disposiciones emanadas de los órganos de gobierno de la ciudad de Buenos Aires. La ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad. No podrá crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación”.

1991 hasta 2008 las tasas delictivas casi se quintuplicaron, superando en algunos casos a las tasas nacionales y las de la Provincia de Buenos Aires⁶⁷.

Tabla 4. Evolución anual de delitos en la CABA (1991-2008).

Evolución anual de Hechos Delictuosos registrados												
Delito	Año 1991		Año 1992		Año 1993		Año 1994		Año 1995		Año 1996	
	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa
Hechos Delictuosos	42.796	1.422,00	30.987	1.027,00	38.306	1.267,00	64.086	2.119,00	120.394	3.976,00	126.920	4.185,00
Contra las personas	6.130	204,00	5.521	183,00	5.245	174,00	7.889	261,00	17.116	565,00	24.362	803,00
Contra la propiedad	32.025	1.064,00	21.181	702,00	26.853	888,00	49.016	1.621,00	83.419	2.755,00	81.876	2.700,00
Homicidios Dolosos	19	0,63	71	2,35	15	0,50	86	2,84	164	5,42	177	5,84

Delito	Año 1997		Año 1998		Año 1999		Año 2000		Año 2001		Año 2002	
	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa
Hechos Delictuosos	144.080	4.744,00	172.047	5.659,00	191.755	6.301,00	199.587	6.551,00	202.083	6.746,45	202.315	6.741,66
Contra las personas	22.637	745,00	21.207	698,00	23.267	764,00	24.351	799,00	23.333	778,96	23.532	784,15
Contra la propiedad	101.285	3.335,00	123.415	4.059,00	136.692	4.491,00	143.843	4.721,00	142.784	4.766,78	144.781	4.824,48
Homicidios Dolosos	156	5,14	151	4,97	164	5,39	149	4,89	152	5,07	171	5,70

Delito	Año 2003		Año 2004		Año 2005		Año 2006		Año 2007		Año 2008	
	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa	V.Abs.	Tasa
Hechos Delictuosos	192.458	6.402,08	192.257	6.383,68	195.225	6.468,47	212.310	7.016,72	217.348	7.163,36	221.581	7.282,67
Contra las personas	23.979	797,66	27.426	910,65	28.808	954,51	31.354	1.036,23	32.178	1.060,52	33.608	1.104,59
Contra la propiedad	135.273	4.499,83	131.517	4.366,88	134.462	4.455,18	146.394	4.838,24	151.043	4.978,08	156.956	5.158,65
Homicidios Dolosos	142	4,72	127	4,22	130	4,31	116	3,83	119	3,92	139	4,57

A partir del año 2001, las tasas se calcularon sobre la base del censo 2001 y las proyecciones realizadas por el INDEC

Extraída del Informe sobre la Ciudad de Buenos Aires del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) (Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH., 2008a: 62).

Con respecto al desempeño de la PFA frente a esta situación, la Auditoría General de la Nación (en adelante AGN) realizó un crítico informe analizando sus labores en el período 2008-2009. De manera resumida, concluyó que “la Superintendencia [de Seguridad Metropolitana] no contó en el ejercicio 2.008 con una planificación que, a partir de recursos disponibles y de objetivos establecidos, defina las estrategias a seguir para la prevención y resolución de delitos”, resaltando que no pudo obtener “la documentación técnica que se utilizó para delimitar las aéreas geográficas de cada Comisaría, la asignación de personal y de móviles” (AGN, 2011: 34). En su desarrollo, la AGN también agregó que la PFA “no cuenta con un Sistema de Información Gerencial para la toma de decisiones desarrollado para toda la Institución”, y que “la información elaborada por las Comisarias no es homogénea, no evidencia la relación de la Institución con la comunidad, ni hace referencia a los recursos financieros utilizados” (2011: 51). Por lo cual, la información que producía la PFA no era “suficiente a efectos de elaborar una planificación para la prevención de

⁶⁷ Con respecto a estas tasas es necesario señalar que se encuentran sobredimensionadas. Esto se debe a que son calculadas sobre la población residente y no sobre el total de la población que circula día a día que puede hasta duplicarla. Esto haría que las tasas se reduzcan a la mitad, pero no quitarían su progresivo crecimiento. A su vez, como el centro turístico más importante del país, la ciudad suele ser un nodo de “oportunidades de delito” contra la propiedad principalmente.

delitos, atento no considerarse los delitos no denunciados por la sociedad” (2011: 51) y no contar con un “mapa del delito estandarizado y computarizado, que permita disponer de un elemento rápido, moderno y ajustado a las necesidades y metodología policiales” (2011: 36). Lo que significaba, ni más ni menos, que la PFA no estaba cumpliendo eficientemente con sus tareas de prevención del delito al no hacer un diagnóstico homogéneo ni integral entre las seccionales, ni definir una estrategia institucional para el control del delito.

Como ejemplo de esta situación, la AGN realizó un análisis subregional por comunas donde le señaló que, en 2007, el GCBA realizó una encuesta de victimización con la Universidad de San Andrés para medir la “cifra negra” del delito, o sea, los que no son denunciados a la policía, del cual resultó una alarmante cantidad de delitos no registrados. Por ejemplo, las comunas 4 y 8 del sur de la ciudad tenían los mayores niveles de victimización en relación a la población (32,6% y 33,7% de población victimizada respectivamente), pero ese mismo año, de las nueve comisarías aproximadamente coincidentes territorialmente con esas comunas (Comuna 4: N.º 24, 26, 28, 30, 32, 34; Comuna 8: N.º 36, 48 y 52), seis de ellas habían registrado delitos por debajo de la media porcentual de las 53 comisarías de la CABA (1,95%), e incluso dos de ellas (N.º 26 y 30) se encontraban entre las cinco con menos delitos registrados de toda la ciudad. Este problema también fue reconocido por el GN en una encuesta de victimización realizada en la CABA en el año 2008 (Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH., 2008b). De acuerdo a este informe el porcentaje de delitos no denunciados en la ciudad estaba aumentando, y llegaba a cerca del 74% para el año 2007.

Esta falta de eficiencia y eficacia de la PFA fue vinculada por varios de los entrevistados con una política de corrupción institucional. Entre ellos podemos destacar un ex Secretario del Ministerio de Seguridad de la Nación desde el año 2011 (de ahora en más E-GN1), quien explica que la “ceguera operacional” de la PFA no era fruto de la negligencia, sino que “eso ya era complicidad”:

“(22’22”) Una cosa inadmisibles que a mi me indignó, y me hizo realmente tratarlos mal, sacudirlos a los comisarios diciéndoles ‘pero ustedes cómo me explican esto? ¿cómo me pueden explicar que en el año 2011, ustedes no dispongan del posicionamiento exacto de cada uno de los 550 patrulleros que tienen distribuidos en la ciudad? (...) ¿sabe el director de comisarías si yo levanto el teléfono donde están los 550 patrulleros hoy que tiene la Policía Federal dando vueltas por la ciudad? ‘No’. ¿Y cómo conseguimos esa información? ‘Hay que llamar a cada una de las 53 comisarías’. ¿Y cómo sabe ese comisario de cada comisaría...? tampoco sabe. Lo que te puede decir es el trayecto que le asignó, ahora si lo está cumpliendo o no lo

está cumpliendo no lo podía saber. Eso en el 2011... era más que negligencia... eso ya era complicidad. Por qué, porque esa prestación tecnológica vos la tenías disponible para flotas comerciales desde mediados de la década del 90, vos el *LoJack* lo tenés desde el año 92. Entonces no podés explicar que 20 años después no podés ubicar donde está cada patrullero. Porque además el sentido común indica que si vos sos el receptor de llamadas de emergencia, y esas llamadas efectivamente son de emergencia, con lo cual requieren de un despliegue rápido medido en segundos, vos tenés que saber cuál es el patrullero que está más cercano y decirle ‘vos andá allá’ (25’23’’). (E-GN1, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018)

Confirmando esta situación también contamos con la voz de un Doctor en Ciencias Sociales, especialista en políticas públicas de seguridad, y exinterventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria Argentina (de ahora en más E-GN2):

“(40’28’’) La Policía Federal, haciendo seguridad preventiva en la ciudad de buenos aires para mí es un modelo bien tradicional de policía, muy antiguo, de ocupación territorial, vigilancia, reacción inmediata y punto. Pero todas las policías funcionan así. (...) Es una policía que regula el crimen, es una financiera del crimen, tiene mucha recaudación de fondos, un comisario pasa por una comisaría y se va a retiro con una buena tarasca. Pero al mismo tiempo es una policía que hace seguridad, gestiona seguridad, está preocupada para que no haya incidentes que sean relevantes, tiene un buen servicio de control de grandes manifestaciones, guardia de infantería, policía montada, a veces fallan, pero (...) es una policía bastante calificada en términos comparativos. Si vos me decís cómo yo ordenaría el dispositivo policial y con qué lógica en la ciudad sería completamente otra, pero en el modelo tradicional es la mejor policía (42’06’’). (E-GN2, comunicación personal, 13 de noviembre de 2018)

Las cifras no denunciadas de victimización se enlazaban con la mala evaluación que hacían los ciudadanos sobre el desempeño de la PFA en la CABA. Tal como podemos ver en el mapa publicado en el informe del GCBA mencionado (ver Figura 1), en lo que respecta a la georreferenciación por comunas, la mayor parte de los encuestados hacían una evaluación negativa del desempeño policial, en especial en el sur:

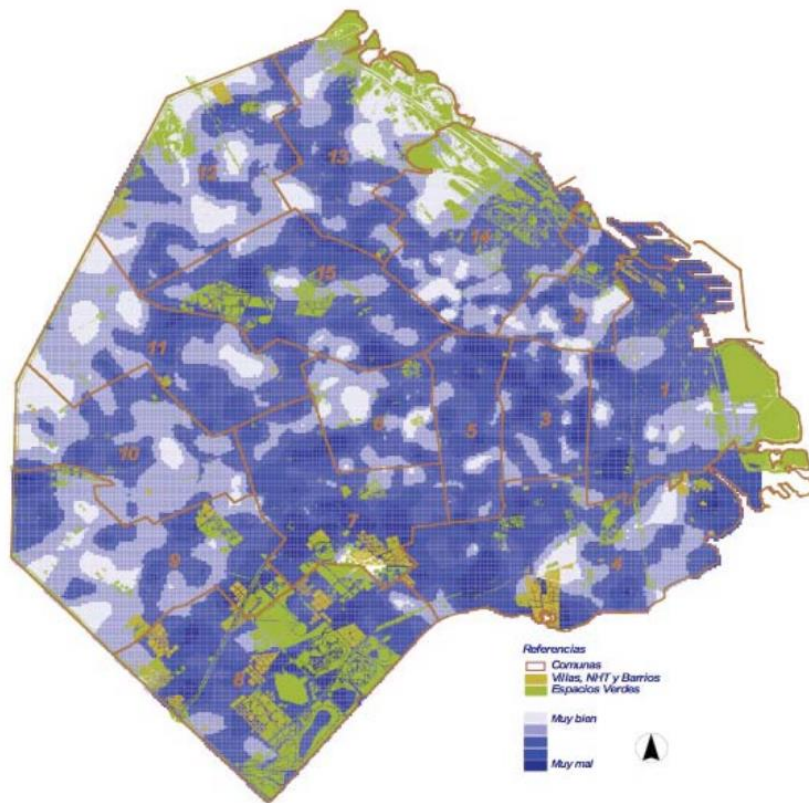


Figura 1. Evaluación del control del delito en el barrio. Total CABA - Año 2007.

Mapa extraído de la Encuesta de Victimización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del año 2007 (Ministerio de Gobierno de la CABA, 2007: 71).

De manera que para los años previos al período bajo estudio la inseguridad objetiva y la desconfianza hacia la policía venían en aumento, favoreciendo un elevado y legítimo sentimiento de inseguridad que también se reflejaba en las encuestas de victimización. Según el informe del GCBA existía “una percepción generalizada entre los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires de vivir en barrios inseguros en tanto 7 de cada 10 personas percibe cierto nivel de inseguridad en su barrio (el 45,2% considera que el barrio es un poco inseguro y el 22,2% que el barrio es muy inseguro)” (Ministerio de Gobierno de la CABA, 2007: 49). A nivel comunal una vez más la situación más preocupante estaba en las del sur, coincidiendo con el mapa de evaluación del accionar de la PFA (ver Figura 2):

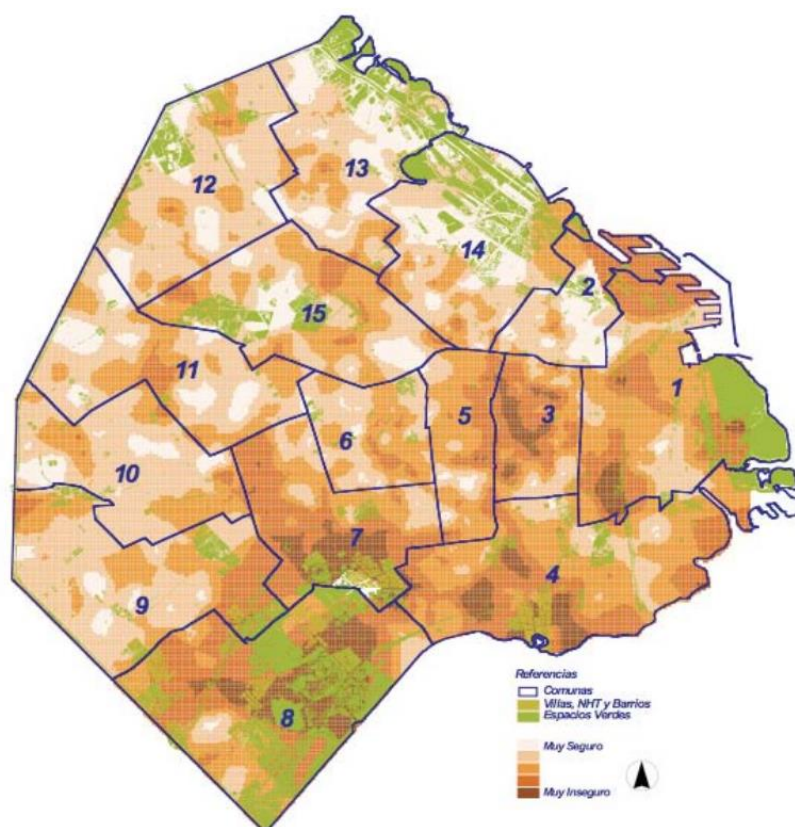


Figura 2. Percepción de inseguridad en el Barrio. Total CABA - Año 2007.

Mapa extraído de la Encuesta de Victimización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del año 2007 (Ministerio de Gobierno de la CABA, 2007: 58).

En el terreno de la seguridad subjetiva es imprescindible enmarcar el contexto sociopolítico de esos años, que colaboró enormemente en que tuviera un ritmo de crecimiento mayor que el de la inseguridad objetiva. Desde el año 2004, la CABA y otros importantes centros urbanos del país venían teniendo grandes movilizaciones sociales en reclamo de mayor seguridad al GN. Estas manifestaciones estaban encabezadas por el empresario Carlos Blumberg⁶⁸ y acompañada por grandes debates mediáticos que pusieron en el centro de la agenda pública el binomio seguridad/inseguridad desde la voz de grupos de víctimas de la inseguridad. Sus discursos decretaban la inoperancia de la dirigencia política para proteger a la sociedad, mientras

⁶⁸ Juan Carlos Blumberg es un empresario textil que se convirtió en un referente de las víctimas de delitos luego del secuestro y asesinato de su hijo en 2004. Esto lo llevó a encabezar movilizaciones masivas para impulsar reformas legales más punitivas de las cuales muchas fueron aceptadas y aprobadas por el Congreso Nacional en las llamadas “Leyes Blumberg” (Leyes N.º 25.882, 25.886, 25.891, 25.892 y 25.893).

fomentaban el miedo derivativo y una agenda de reformas más punitivas, y de mayor capacidad discrecional para la actuación de las agencias de seguridad⁶⁹.

Mientras el GN ponía como uno de sus ejes centrales de gobierno el tema de los Derechos Humanos, el derecho a la protesta y una concepción ideológica crítica de la institución policial (MS, 2011a, 2011b, 2013; Saín, 2015)⁷⁰, que lo llevó a realizar una purga sin precedentes en la historia de la PFA por casos de corrupción⁷¹; los medios de comunicación nacionales comenzaron un cambio en el régimen de representación del delito (Kessler, 2011) que jerarquizó y espectacularizó el fenómeno delictivo al punto de que la cantidad de noticias policiales de los principales medios argentinos llegaron al mismo nivel de los medios de ciudades latinoamericanas con más altas tasas de delito de la región (Rey, 2005). Al mismo tiempo aparecieron nuevas formas discursivas a través de imágenes en el lugar del hecho con móviles periodísticos, con una actualización constante del mismo delito a lo largo de cada jornada; y la repetición permanente de videos con delitos registrados por cámaras de vigilancia, entre otras. En términos ideológico-discursivos se divisaba un escenario maniqueísta y falaz donde el binomio seguridad/inseguridad era asociada a una supuesta dicotomía entre seguridad y derechos humanos: si se defendían los derechos humanos y no se estaba a favor de aplicar más represión y penas a los delincuentes, entonces se estaba a favor de los derechos humanos de los victimarios y no de las víctimas, y por lo tanto se estaba a favor de “la delincuencia”. Las víctimas eran la prueba fehaciente de la imposibilidad de acción del Estado protector, y eran dotadas de voz y un poder representativo muy alto a través de los medios de comunicación, que potenciaban esta retórica. Los ciudadanos-víctimas (Calzado, 2015), categoría donde se identifican las personas ya victimizadas con las que tienen miedo potencial de serlo, hablaban en nombre de la sociedad, construyendo un “nosotros” frente a las personas y grupos sociales amenazantes, espectrales, anónimos y acechantes (“los otros”). Presentaban sus posturas como “apolíticas”, o independientes de partidos políticos, y reclamaban mayor intervención del Estado, pero a un nivel tan radical que este nunca dejaba de

⁶⁹ CRISIS EN LA SEGURIDAD: Blumberg estuvo en el Congreso: ‘Hagan más y hablen menos’. (7 de abril de 2004). *Clarín*. Recuperado el 06 de abril de 2019 de: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/blumberg-congreso-hagan-hablen_0_SkA-rP6kCFI.html.

⁷⁰ Una concepción crítica considera que la conflictividad y el aumento del delito responden, en parte a la extensión de la violencia derivada del crecimiento de la pobreza, la marginalidad y la desintegración social, y por lo tanto, las instituciones policiales no sólo no son los principales actores que pueden contener y resolver esas problemáticas, sino que esta mirada agrega que muchas veces las acciones deben dirigirse a contener y fiscalizar a las mismas policías por ser estas una fuente de delitos de violencia institucional y/o cómplices del delito organizado.

⁷¹ Purga sin precedentes en la Federal. (8 de mayo de 2004). *Página/12*. Recuperado el 06 de abril de 2019 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-35085-2004-05-08.html> / Caso Axel: desplazaron a un alto jefe de la Policía Federal. (14 de abril de 2004). *Clarín*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: https://www.clarin.com/policiales/caso-axel-desplazaron-alto-jefe-policia-federal_0_HkdZbLpyRFe.html.

ser inútil e ineficiente. Eran más bien discursos *impolíticos* (Calzado, 2015) porque sin negar la política, buscaban exhibir permanentemente los límites de la capacidad de acción finita del Estado para proteger a la población frente a todo tipo de riesgo. Mostraban un Estado, una dirigencia política y una policía ineficaz y corrupta que no podía vaticinar el peligro pero que, paradójicamente, debía controlar los riesgos haciendo disminuir los controles legales, administrativos, jurisdiccionales y sociales sobre las policías, debido a que supuestamente esto les impedía afrontar los desafíos impuestos por delincuentes cada vez más violentos, organizados y profesionales. Paradoja explicable, en parte, por una mirada policialista de la seguridad muy asentada socialmente en Argentina (Saín, 2015), que considera a esas instituciones como el aspecto principal a fortalecer⁷², sino el único, de las políticas de seguridad pública para afrontar la enorme diversidad de conflictos y las complejas problemáticas criminales.

Así la inseguridad subjetiva trepaba a un ritmo mucho mayor que la objetiva (Kessler, 2011), y la concatenación de delitos conmocionantes comunicados, explicados y politizados por una “criminología mediática” (Zaffaroni, 2012), fomentaban el “pánico moral” (Cohen, 2002 [1972]) y la idea de una crisis de inseguridad, que fue paulatinamente convirtiendo a este tópico en uno de los ejes centrales de la “lógica hegemónica” (Angenot, 2012) de la cultura política nacional. De esta forma, el legítimo reclamo ciudadano al Estado por mayor seguridad se incrementó hasta volverse prioritario, cuando no urgente, y a su vez un tema central e ineludible en cualquier estrategia de poder político.

En este sentido, la heterogeneidad y transversalidad de los medios de comunicación privados superaban ampliamente las capacidades comunicativas centralizadas de los estados en la producción de sentido social⁷³. Por lo tanto, los medios de comunicación también cumplieron roles de actores sociopolíticos con importantes recursos y capacidades, presentándose como representantes de la sociedad frente a las autoridades, e intentando accionar sobre el Estado para influir sobre la toma de decisiones⁷⁴, sino es que confrontaban directa y públicamente contra el gobierno⁷⁵. La hipermediatización del fenómeno delictivo, sumada al desequilibrio entre la función representativa y la función gubernativa de los partidos políticos luego de la crisis

⁷² De acuerdo a lo que expresaron los ciudadanos consultados en la encuesta de victimización del año 2009 que realizó el GCBA, un 48,9% consideraba que una de las principales medidas que debía tomarse para mejorar el problema de la seguridad era “más vigilancia/mayor presencia policial” (MJyS, 2011).

⁷³ Algo que viene creciendo desde las últimas décadas a partir de que las empresas mediáticas comenzaron a ser compradas y vendidas por fondos de inversión, volviéndose parte de los negocios de la globalización financiera (Landi, 1999).

⁷⁴ Preocupa al Gobierno el reclamo popular. (15 de julio de 2006). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/823621-preocupa-al-gobierno-el-reclamo-popular>.

⁷⁵ En el período 2009-2015 ocurrió un conflicto público y frontal inédito en la historia argentina entre el principal multimedio del país, el Grupo Clarín, y el Gobierno Nacional, que incluyó denuncias judiciales cruzadas.

socioeconómica del 2001 (Cavarozzi y Casullo, 2002), fomentó una disociación creciente entre la representación institucional y la representación simbólica de la política, lo que generaba una tensión muy grande entre la agenda de la “opinión pública” y la agenda *building* que proponía el Estado con programas diversos (Landi, 1999). Si bien los medios no absorben toda la realidad porque la sociedad no repite mecánicamente lo que ellos dicen⁷⁶, los actores estatales debían calcular con especial cuidado la reacción probable de actores poderosos como los medios de comunicación privados, a la hora de realizar sus políticas. Así los actores partidarios y estatales trataban de navegar en medio de esta disociación creciente, de manera que, si un partido de gobierno quería tener un equilibrio entre la representación institucional y la simbólica, debía poner en prioridad el abordaje del fenómeno delictivo y también de la opinión pública acerca del delito.

En términos de representación simbólica, lo que ocurría en la capital argentina con el tema seguridad era un asunto estratégico para cualquier actor sociopolítico partidario que pretendiera ganar representación institucional local y/o nacional, o para cualquier actor estatal que quisiera mantener la legitimidad representativa de su gobierno en esa jurisdicción. Una oportunidad para promocionarse electoralmente, pero también un mandato que exigía políticas públicas que respondieran a estas cuestiones de interés social. Dar lo mejor de sí en materia de seguridad era “rentable” políticamente.

⁷⁶ En este aspecto es interesante el trabajo de Alejandra Otamendi (2014) que mostró como en el conurbano bonaerense reclamo social por mayor seguridad, no significaba que se estén reclamando políticas más punitivas.

5. La seguridad en juego

Al inicio del año 2007 el referente del novel partido *Propuesta Republicana* (en adelante PRO), el entonces Diputado Nacional Ing. Mauricio Macri, presentó una alianza electoral junto con Juan Carlos Blumberg, llamando a conformar un gran frente opositor que permitiera resolver la crisis de inseguridad⁷⁷. Macri ya era candidato a Jefe de Gobierno de la CABA, y Blumberg iría de candidato a Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Si bien finalmente ambos presentaron sus candidaturas en frentes electorales diferentes, el discurso político policialista era el mismo. No era fácil en ese momento criticar al GN por la situación económica, porque a partir de 2004 se vivían años de crecimiento económico y aumentos favorables de los índices de desarrollo humano, pero sí lo era desde el punto de vista de la seguridad porque al mismo tiempo los índices de criminalidad seguían creciendo (Beliz, 2012; Kessler, 2014) y las iniciativas locales de prevención comunitaria no resultaban suficientes para disminuirlos⁷⁸. El PRO hizo casi toda su campaña centrada en el tema de la seguridad prometiendo una policía propia, mejor y más profesional para los porteños, e incluso anunciando un posible plebiscito para que los porteños votaran y ejercieran presión al GN, para que aceptara hacer el traspaso de parte de la PFA al GCBA. En esa campaña electoral, no sólo se estaba poniendo en juego la representación institucional del gobierno de la ciudad de mayores recursos económicos y simbólicos del país, sino que también se disputaba la representación simbólica del tema de mayor preocupación del país en ese momento. De los resultados dependería una posible redefinición del estatus autonómico de la CABA, esto es, si podía o no detentar el uso legítimo de la capacidad de coacción estatal para controlar el delito, lo que volvería a la CABA un territorio aún más estratégico desde el punto de vista de un partido político con aspiraciones de crecimiento nacional.

Su capacidad de capitalizar el reclamo de la sociedad porteña de mayor seguridad le permitió al recientemente creado partido “PRO” polarizar con el Frente para la Victoria (en adelante FPV) mostrándose como el candidato que más defendía la autonomía y la tranquilidad de los porteños, y así ganar las elecciones de la CABA del día 24 de junio de 2007, imponiéndose en segunda vuelta por sobre los partidos tradicionales, demostrando una vez más el carácter abierto e impredecible de la estructura de la competencia interpartidaria en Argentina desde el regreso a la democracia (Abal Medina, 2002). Tres días después de ser elegido Jefe de Gobierno

⁷⁷ Macri y Blumberg trabajarán juntos en Capital y Buenos Aires. (15 de abril de 2007). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/900353-macri-y-blumberg-trabajaran-juntos-en-capital-y-buenos-aires>.

⁷⁸ Aquí nos referimos al proyecto de *Guardia Urbana* creado por el GCBA durante la gestión peronista de Aníbal Ibarra. Más información en Ríos (2010).

de la CABA, el Ing. Macri fue recibido por el Presidente de la Nación y líder del FPV, Dr. Néstor Kirchner, donde negociaron modificar la “Ley Cafiero” en el Congreso Nacional para que la Nación descentralizara la función seguridad a la CABA⁷⁹. Esto le servía al GN como una señal de buena voluntad de ese bloque político oficialista frente a los electores de CABA de cara a las elecciones nacionales del 28 octubre, debido a que le habían dado un claro e importante voto castigo. Luego de que Macri reiterara en conferencia de prensa su amenaza de hacer un plebiscito, movilizaciones y acciones judiciales si no se aprobaba la Ley⁸⁰, el 22 de octubre, una semana antes de que el FPV resultara reelecto en primera vuelta, el Congreso Nacional sanciona la Ley 26.288 modificando la “Ley Cafiero”, que pasó a expresar lo siguiente:

“El Gobierno nacional ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La Ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad Interior”. (Ley Nacional 26.288, 2007, art. 7)

Ambos gobiernos se comprometieron a descentralizar las funciones de seguridad habilitando legalmente a la CABA para que, entre otras cosas, tenga una policía propia. Restaba definir como sería el proceso de descentralización de funciones. Luego de sancionada la Ley acordada entre el PRO y el FPV, y antes de asumir la Jefatura de Gobierno, Mauricio Macri comenzó a reclamar al gobierno nacional que transfiriese los cerca de 15000 efectivos de la PFA a la CABA con el presupuesto necesario para sostenerla, basándose en lo que establece la Constitución Nacional con respecto a la transferencia de competencias, servicios y funciones (Constitución Nacional, art. 75, inciso 2, quinto párrafo). Una vez más, Macri recurrió a amenazar al GN con hacer un plebiscito si esto no sucedía⁸¹.

⁷⁹ Kirchner recibió a Macri: acordaron negociar el traspaso de la Policía. (28 de junio de 2007). *Clarín*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/kirchner-recibio-macri-acordaron-negociar-traspaso-policia_0_SyNITOIJRKx.html.

⁸⁰ El macrismo amenaza con un plebiscito para pasar la policía. (17 de julio de 2007). *La Nación*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/926339-el-macrismo-amenaza-con-un-plebiscito-para-pasar-la-policia>.

⁸¹ Macri volvió al Congreso para reclamar el traspaso de la Policía. (2 de agosto de 2007). *Clarín*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/macri-olvio-congreso-reclamar-traspaso-policia_0_Sks-97xk0Fe.html.

Luego de asumir como Jefe de Gobierno el 10 de diciembre de 2007, Macri elevó la Secretaría de Seguridad a Ministerio de Justicia y Seguridad, y en el verano de 2008 se reunió con el Jefe de Gabinete Nacional, Dr. Alberto Fernández, para volver a pedir la policía con su presupuesto. Nación rechazó la idea basada en el hecho de que las 23 provincias sustentaban sus propias policías, y aumentarle los fondos coparticipables a la CABA implicaba darle un trato privilegiado al distrito más rico del país a costa de las provincias más desfavorecidas. Por este motivo le recomendó al GCBA que hablara con los gobernadores provinciales: "la posición del Gobierno sigue siendo la de respetar las reglas del país federal en el que vivimos. Se lo explicamos muchas veces a Macri. Si las provincias están de acuerdo, no tenemos ningún problema. Macri se encierra en hablarlo con nosotros y no con las provincias"⁸². En pocas palabras, el GCBA quería que la Nación tratara a la CABA como una provincia federada más, con poder de coacción, pero no lo suficiente como para que la federación quisiera limitar su autointerés y le pidiera que usara sus abundantes recursos para financiar su propia policía. En este debate se puso en evidencia el carácter discutido que tiene la ciudad entorno a su estatus jurídico, que se expresó en reclamos y fórmulas autonomistas o centralizadoras un tanto ambiguas, donde los actores estatales en pugna hicieron una interpretación de la historia y la Constitución Nacional de acuerdo con sus intereses políticos estratégicos.

El GCBA ya estaba convencido de que el GN no quería transferir su policía. Así lo confirma el testimonio de un ex subsecretario de prevención del delito del GCBA (de ahora en más E-GCBA) acerca de lo ocurrido en este período:

“(35’00”) En el 2007 yo creo que claramente hubo una cuestión política de no darle a la ciudad la policía, eso lo tengo clarísimo, eso fue política pura. Fijate vos que no se la dieron a Ibarra [ex Jefe de Gobierno] tampoco 2003-2007, se la podrían haber dado porque coincidió todo el gobierno de Néstor con el segundo gobierno de Ibarra, y no había motivos si se quiere desde el alineamiento político. Pero yo creo que era un factor de poder, tener la policía era un factor de poder (35’41”)”. (E-GCBA, comunicación personal, 29 de octubre de 2018)

De esta manera, el 8 de febrero de 2008, día posterior a esa reunión entre Macri y el Jefe de Gabinete de la Nación, el Jefe de Gobierno de la CABA le dio un ultimátum de 30 días al GN bajo la amenaza de que, si no transfería la policía con los recursos, iniciaría la descentralización de la funciones de seguridad con una policía nueva sustentada con fondos

⁸² Sigue la polémica por el traspaso de la policía a la ciudad. (6 de marzo de 2008). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/993363-sigue-la-polemica-por-el-traspaso-de-la-policia-a-la-ciudad>.

propios⁸³. Y en efecto, la amenaza era verosímil. La CABA era la única jurisdicción del país capaz de hacer un ultimátum de ese tipo porque tenía la autonomía fiscal suficiente para sustentar desde cero una institución policial propia, sin depender de los recursos del gobierno central. De esta manera el GCBA retó a duelo al GN y se ató de manos, generando un juego de la gallina en la cual, de echarse para atrás sufriría un costo político muy alto para ser un gobierno muy nuevo, lo que podría dañar su desempeño electoral en las elecciones parlamentarias del año 2009. Y si el GN también interrumpía el proceso de descentralización sin que nada cambie, ambos gobiernos abandonarían la carrera de la descentralización ya iniciada, con un costo político muy alto frente a un distrito que ya había demandado acciones en esta área de gobierno, tanto en las calles como en las urnas. De manera que a ambos les convenía que hubiese un proceso de descentralización, antes que detener la marcha.

En el escenario de descentralización óptimo para el GCBA, su inflexibilidad le permitiría imponer sus condiciones y recibir en el corto plazo bajo su comando una policía con experiencia y plenamente funcional, que sería financiada en partes a definir por los porteños y el resto de los ciudadanos del país. Quedando bien parado con el electorado porteño mediante la generación de una “ilusión fiscal” (Herrera y Herrera, 2015) que haría pensar a los votantes locales que la policía nació exclusivamente de sus impuestos y la buena gestión del GCBA. En ese caso, el GN sólo tendría a su favor evitar un riesgoso plebiscito que lo expondría a una derrota de altas magnitudes en el distrito de mayor visibilidad política del país, y que fortalecería a uno de sus competidores electorales para el año 2009. Pero, por otro lado, implicaría mostrarse débil frente a un oponente menor, o sea, la Nación cedería a la voluntad de la ciudad autónoma que lo aloja, y a uno de los partidos políticos competidores a nivel nacional. Perdería gran parte de su poder de coacción sobre un territorio estratégico y, como si fuera poco, el resto de las 23 provincias podrían reclamar legítimamente que también financie parte de sus policías, provocándole un problema político mayúsculo.

En el escenario de descentralización óptimo para el GN, su inflexibilidad para imponer sus condiciones haría desistir al GCBA de solicitar los recursos y le permitiría dirigir los plazos, áreas y condiciones de acuerdo con la capacidad de pago de la CABA y su voluntad política de acelerar o interrumpir el proceso. Además, podría mantener el monopolio del poder de coacción, y ganar mayor representación simbólica sobre la temática seguridad en el territorio donde gobernaba uno de sus principales contrincantes electorales a nivel nacional, intentando

⁸³ Macri aseguró que si no le dan la plata creará igual su propia policía. (9 de febrero de 2008). *Página/12*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-98685-2008-02-09.html>.

revertir el escenario electoral adverso al FPV que acababa de sufrir. Por su parte, el GCBA tendría una situación mejor que la inicial, porque tendría rápidamente algunos efectivos policiales formados y comisarías a su directa disposición pudiendo estrenar las capacidades de coacción tan ansiadas, pero dejaría todo el proceso en manos de la buena voluntad del GN, un actor de mucho mayor poder político a quien el PRO deseaba derrotar a nivel nacional en 2009, haciendo que el GCBA se vuelva dependiente del GN para que el proceso de descentralización se concrete. Si bien, ante inconvenientes, podría seguir recurriendo a la táctica de victimización, y a su amenaza de hacer un plebiscito para hacerle pagar el costo político al GN, el proceso de transición corría el riesgo de ser capitalizado políticamente por el GN.



En el cuarto escenario de descentralización, los actores en disputa decidían mantenerse duros en sus posturas: el GCBA no aceptaría descentralizar si no es bajo sus términos, o sea la policía con presupuesto incluido, y por lo tanto iniciaría una policía desde cero con recursos propios. Por su parte, el GN tampoco aceptaría descentralizar si no es bajo su dirección, por lo cual no haría transferencia de policías, comisarías, ni de presupuesto, y continuaría con sus políticas hasta que el GCBA completara por cuenta propia su despliegue policial en todo el territorio. Mientras el GCBA demostrara su valentía apretando el acelerador quedaría bien frente a su público. No sólo porque podría desarrollar su propia policía en el mediano plazo sin depender del GN, comenzar a ejercer poder de coacción, y hacerlo valer en períodos electorales; sino también porque demostraría que, además de cumplir sus promesas, es el único gobierno que fue capaz de lograr una policía propia, defendiendo la autonomía de los porteños y atendiendo el tema de mayor interés para su base electoral. Por el lado del GN, mientras mostrara su valentía y no retrocediera, no perdería su dominio territorial, ni se vería derrotado una vez más en las urnas con un plebiscito.

En otras palabras, en este escenario ambos actores iniciarían un proceso de descentralización incrementalista y costosa de entes y organismos (Borja, 2008 [1987]) que podría extenderse indefinidamente en el tiempo, generando escenarios impredecibles de conflicto en términos de políticas públicas de seguridad y contiendas electorales. En este caso el eje central en disputa ya no sería tanto como brindar entre ambos un mejor servicio de seguridad ciudadana a la población, sino más bien quién impondría sus condiciones en un proceso de descentralización que no aportaría los beneficios que se supone debe tener para el descentralizador y el descentralizado, sino que volvería más dificultoso para ambos poder consolidar una política pública de seguridad coherente y estratégica para abordar la “cuestión criminal”. Con claridad los referentes del PRO como el Diputado Nacional por la CABA, Dr. Federico Pinedo, expresaron su disconformidad: “es una irresponsabilidad que haya dos

policías con las mismas facultades en un mismo distrito”. El mismo Jefe de Gobierno planteó en conferencia de prensa que un escenario de inflexibilidad mutua era, además de “costoso, no muy entendible”, porque había preguntas sin responder como, por ejemplo, “cuando terminemos, ¿qué va a hacer la policía que está ahora, si no llegamos a un acuerdo?”⁸⁴. Comenzaría entonces una carrera de desgaste político mutuo para ver quién fracasaba y se retiraba del escenario antes.

En estos cuatros escenarios los costos son en parte compartidos, y los beneficios también. Por lo que la matriz de costo/beneficio del juego de la gallina entorno a la descentralización de las funciones de seguridad en la CABA resultó ser la siguiente:

Tabla 5. Matriz costo/beneficio del juego de la gallina entre el GN y el GCBA.

		 Gobierno Nacional	
		Cobarde (No continuar / no dirigir descentralización)	Duro (Dirigir el proceso de descentralización)
 Gobierno CABA	Cobarde (No continuar / no dirigir descentralización)	0, 0	2, 1
	Duro (Dirigir el proceso de descentralización)	1, 2	-1, -1

Finalmente venció el plazo y ambos se mantuvieron inflexibles. El GCBA presentó el 18 de marzo el plan general de seguridad anunciando su nueva policía y que pondría 1000 efectivos propios en la calle para fines de 2009⁸⁵. Además, el Ministro de Justicia y Seguridad de la CABA, Dr. Guillermo Montenegro, comenzó a elaborar el proyecto de ley de creación de la policía de la ciudad que finalmente presentó a la Legislatura porteña el 13 de mayo de 2008⁸⁶. El FPV estaba de acuerdo con la descentralización pero en desacuerdo con el proyecto policialista, motivo por el cual ambos actores hicieron un acuerdo político para reformarlo y

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Promete Macri 1000 policías en las calles. (18 de marzo 2008). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/996637-promete-macri-1000-policias-en-las-calles>.

⁸⁶ Presentaron el proyecto para crear la Policía Metropolitana. (13 de mayo de 2008). *Infobae*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.infobae.com/2008/05/13/379808-presentaron-el-proyecto-crear-la-policia-metropolitana/>.

dar sanción a una ley que fuera más allá y creara un sistema completo de seguridad pública para la CABA:

“(37’04”) El modelo que se terminó optando era un modelo muy parecido al que nosotros inauguramos en la Policía de Seguridad Aeroportuaria, como modelo de organización de la institución policial. Por qué se dio ese parecido familiar, porque fuimos consultados por ellos. Porque Guillermo Montenegro se acercó a mí, y me pidió colaboración técnica. Y de esa colaboración técnica que yo se la di, previa autorización de Néstor Kirchner, termina habiendo una alianza que termina garantizando un acuerdo político por el cual ellos modifican el proyecto que habían enviado originalmente que no era un proyecto de seguridad, sino un proyecto de policía, y modifican todo el modelo de policía (37’45”)”. (E-GN2, comunicación personal, 13 de noviembre de 2018)

De esta manera, el 28 de octubre de 2008 se sanciona la Ley de Seguridad Pública N.º 2894, y se funda la “Policía Metropolitana” (en adelante PM) de la CABA. Si bien los legisladores no instauraron un modelo explícito de institución civil armada (Anitua, 2010), se podían observar aspectos de un enfoque preventivo comunitario (aumentar la visibilidad, mejorar comunicación con la sociedad, integrar personal sin estado policial), profesional (estándares de reclutamiento, remuneración alta, capacitación permanente y supervisión, escalafón único) y especializado (en áreas como género y las TICs, entre otras) con traducción en un diagrama institucional. También establecía obligaciones que apuntaban al fortalecimiento del gobierno político de la seguridad, no sólo para la definición de lineamientos estratégicos, sino también mediante la prohibición a la policía de cualquier función no policial (administración de recursos humanos, gestión económica, presupuestaria, relaciones institucionales, etc.). Todos elementos que, junto a la creación de una auditoría externa para el seguimiento del desempeño y la elaboración de sumarios en casos de faltas graves y muy graves, alejaban a la PM de los modelos de las fuerzas policiales argentinas tradicionales (Asociación Civil Observatorio Social, 2013) y la acercaban a las recomendaciones de la CIDH (2009) para construir políticas de seguridad ciudadana.

Este núcleo de reglas básicas sobre las características que debía tener la nueva institución policial y el sistema de seguridad pública de la CABA, actuó como una cláusula cerrojo para comprometer a ambos gobiernos en el juego de la gallina, mientras los escenarios de retirada seguían abiertos. En conferencia de prensa, dos días después de aprobada la ley, el Jefe de Gobierno y el Ministro de Justicia y Seguridad se encargaron de dejar en claro que "no

abandonamos el reclamo por el traspaso de la policía"⁸⁷, recordándole al GN que aún tenía la opción de modificar su postura en favor del GCBA.

Primera ronda de conflicto.

El sistema de seguridad pública de la CABA y la PM nacen legal y legítimamente, pero al poco tiempo su legitimidad fue cuestionada por apartarse de lo pactado y comenzar un modelo de seguridad policialista tradicional (Pérez Esquivel, 2017c), proceso que involucró una serie de escándalos políticos, y rondas en el juego de poder en los que ambos gobiernos trataron de desgastarse mutuamente.

El 28 de junio de 2009 el frente electoral del PRO gana en el mismo día las elecciones parlamentarias de la Provincia de Buenos Aires, y también las elecciones de la CABA, lo que convierte a Macri en un referente presidenciable de cara al año 2011⁸⁸. Cuatro días después de esta victoria, el GCBA crea la primer estructura jerárquica de la fuerza con ex Comisarios de la PFA que habían sido removidos por el ex Presidente Néstor Kirchner en la mencionada purga de 2004. Entre ellos nombra como primer Jefe de la PM a Jorge “El fino” Palacios (Decreto N.º 607/GCABA/09), decisión que generó una fuerte polémica debido a que se encontraba imputado por encubrimiento en la causa del atentado a la mutual judía AMIA en la década del 90. Por presión de la oposición, organismos de derechos humanos y la comunidad judía, Palacios renunció un mes y medio después de ser nombrado.

El segundo jefe de la PM, Osvaldo Chamorro, también fue removido a poco más de dos meses de asumir, luego de quedar procesado en el marco de una causa penal federal que lo acusaba a él y a Palacios de hacer espionaje ilegal a diputados opositores y periodistas⁸⁹. El 17 de noviembre de 2009 la PM queda acéfala y su primer jefe, Palacios, es detenido⁹⁰. El GCBA decía que se trataba de una maniobra política de la Casa Rosada por la cual habría infiltrado un agente de la PFA para hacer espionaje ilegal y debilitar a la PM. En palabras del Jefe de Gobierno: "El Gobierno no ha parado de intentar boicotear el lanzamiento de la Policía Metropolitana. Sabíamos

⁸⁷ LndNoticias [LndNoticias]. (30 de octubre de 2008). *La creación de la policía porteña 'no quita el reclamo por el traspaso de la policía' dijo Macri* [Archivo de video]. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=N95OeAOTAAAs>.

⁸⁸ Kirchner admitió la derrota; De Narvárez ganó en la provincia y el oficialismo perdió control en el nuevo Congreso. (29 de junio de 2009). *La Nación*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/1144590-kirchner-admitio-la-derrota-de-narvaez-gano-en-la-provincia-y-el-oficialismo-perdio-control-en-el-nuevo-congreso>.

⁸⁹ Causa judicial N° 12.466/2009 autos caratulados "James, Ciro Gerardo y otros s/escuchas ilegales y otros delitos" que tramitaba en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 7.

⁹⁰ Palacios quedó detenido en la causa por las escuchas ilegales. (17 de noviembre de 2009). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/1200939-palacios-queda-detenido-en-la-causa-por-las-escuchas-ilegales>.

que iban a seguir, pero nunca con algo tan organizado como lo que estamos viviendo"⁹¹. En este sentido, el Ministro Montenegro hizo una denuncia penal acusando al GN de infiltrar espías en la PM para boicotearla, y de mandar patrulleros a la puerta del Ministerio de Justicia y Seguridad de la CABA “para tratar de identificar a los policías federales que querían pasar a integrar la Metropolitana”⁹². Por su parte el Jefe de Gabinete de la Nación, Dr. Aníbal Fernández, acusaba al GCBA de no poder dar explicaciones coherentes de lo que ocurría:

"Del propio expediente surge que hubo más de 100 llamadas hacia Jorge Palacios; y después más de 100 a Osvaldo Chamorro. ¿En cuántos países del mundo hay un aspirante que habla con el jefe de la policía? Es tan burdo el movimiento, es tan impresentable la vocación de tapar el sol con las manos. Se va a ir mostrando inevitablemente la responsabilidad de los funcionarios de la ciudad"⁹³.

Comenzaba así el primer gran conflicto entre gobiernos y policías.

Por otra parte, como el GCBA hizo ingresar personal de otras fuerzas policiales, de seguridad y de las Fuerzas Armadas⁹⁴ sin criterios ni controles, la Legislatura sancionó en 2009 la ley N.º 3255 para crear una Comisión de Evaluación del Personal proveniente de otras fuerzas de seguridad, junto con la Defensoría del Pueblo de la CABA. Ambas concluyeron que casi el 80% de los efectivos que provenían de la PFA habían sido parte de la fuerza durante la última dictadura militar argentina, incluidos 52 altos mandos y los 4 superintendentes. Y que cerca de la mitad tenían causas penales o sumarios abiertos en su institución previa. A esto debemos sumarle que el Poder Ejecutivo había vetado una ley que creaba un Comité de Seguimiento del Sistema de Seguridad Pública (Ley N.º 3064), otra que creaba los Foros de Seguridad Pública (Ley N.º 3267) para inaugurar el modelo de seguridad comunitario, y había anunciado la creación de una división

⁹¹ Macri: ‘El Gobierno no ha parado de intentar boicotear el lanzamiento de la Policía Metropolitana’. (22 de octubre de 2009). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/1189307-macri-el-gobierno-no-ha-parado-de-intentar-boicotear-el-lanzamiento-de-la-policia-metropolitana>.

⁹² No hay mejor defensa que una denuncia penal. (28 de octubre de 2009). *Página/12*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-134239-2009-10-28.html>.

⁹³ Macri: ‘El Gobierno no ha parado de intentar boicotear el lanzamiento de la Policía Metropolitana’. (22 de octubre de 2009). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/1189307-macri-el-gobierno-no-ha-parado-de-intentar-boicotear-el-lanzamiento-de-la-policia-metropolitana>.

⁹⁴ A pesar de que la ley nacional de seguridad interior (Nº 24.059), de defensa (Nº 23.554), y la ley de seguridad pública porteña prohibían el ingreso de militares a las fuerzas policiales y de seguridad, el Jefe de Gobierno firmó un decreto reglamentario (Nº 210/GCABA/09) de la Ley de Seguridad Pública estableciendo una excepción ilegal, que dejaba entrar militares sin pedirles su acreditación de baja de la fuerza de origen. Hasta diciembre de 2014 se habían inscripto 2117 aspirantes de las tres fuerzas de los cuales se habían incorporado 312, todos en rangos operativos (Expediente 2014-16028723-MGEYA-MGEYA-DGALPM).

policial “antipiquetes”⁹⁵, acusando al GN de negarse a disolver las protestas sociales con cortes de calle. Todos actos que iban delineando un esquema centralizador de poca transparencia y criminalización de la protesta, centrado principalmente en el aparato policial, más que en el sistema integral establecido por la Ley de Seguridad Pública.

Así fue que la PM no había salido a la calle, pero sus dos primeros jefes ya habían sido desplazados por causas penales, uno de ellos detenido; el primer rector del flamante Instituto Superior de Seguridad Pública del GCBA también había tenido que renunciar por incompatibilidad de cargos no declarados⁹⁶; y muchos de los efectivos ingresados debieron ser removidos de la fuerza luego de la investigación de la Legislatura de la CABA. La primer ronda de conflicto entre gobiernos terminó mutuamente judicializado y con el GCBA mucho más lastimado políticamente que el GN, en especial a partir de mayo de 2010 cuando el Jefe de Gobierno fue procesado en esa misma causa penal, acusado de haber utilizado a la PM para hacer espionaje ilegal, y se debelara al poco tiempo que el GCBA realizó compras secretas ilegales de equipamiento que permitía intervenir comunicaciones⁹⁷. Este procesamiento desencadenó una crisis política de amplia magnitud con acusaciones cruzadas, y pedidos de licencia o renuncia dirigidos al Jefe de Gobierno de la CABA desde espacios políticos opositores⁹⁸.

5.1 Motivaciones estratégicas de los gobiernos para instalar sus CCTV

5.1.1 Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A partir de su victoria electoral en las elecciones parlamentarias de junio, Macri anuncia en septiembre de 2009 que quiere ser candidato a presidente en 2011⁹⁹, postulación que continuará

⁹⁵ La policía de Macri tendrá una división antipiquetes. (28 de septiembre de 2009). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/1179810-la-policia-de-macri-tendra-una-division-antipiquetes>.

⁹⁶ Otra renuncia: se fue el rector de la academia policial porteña. (1 de octubre de 2009). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/1180937-otra-renuncia-se-fue-el-rector-de-la-academia-policial-portena>.

⁹⁷ La Legislatura porteña creó el 18 de agosto de 2010 una Comisión Investigadora Especial por Resolución N.º 321/2010, para citar a funcionarios del Poder Ejecutivo a que den explicaciones sobre la causa judicial de las escuchas. En esa investigación se descubrió que el GCBA había realizado una compra secreta, a pesar de que se encuentran prohibidas por la Constitución de la CABA y la ley 2095 de Compras y Contrataciones. Esta compra se inició el 14 de septiembre de 2009 a solicitud del Superintendente de Comunicaciones de la PM, Eduardo Jorge Martino, y el 11 de enero de 2010 el Ministro Montenegro, suscribió la Resolución No 7/MJYSGC/2010 aprobando la contratación directa N.º 7464/2009 que incluía elementos como un analizador de espectro de frecuencia capaz de intervenir comunicaciones, tecnología que no podía ser importada desde Estados Unidos sin autorización de su Secretaría de Estado.

⁹⁸ Crisis institucional en la ciudad. (15 de mayo de 2010). *Página/12*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/145731-46776-2010-05-15.html>.

⁹⁹ Macri finalmente se decidió: será candidato a presidente en 2011. (9 de septiembre de 2009). *Clarín*. Recuperado el 15 de abril de 2019 de: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/macri-finalmente-decidio-candidato-presidente-2011_0_rkyM2pdRTYl.html.

firme durante todo 2010 y parte de 2011. La apuesta era muy alta de manera que el Jefe de Gobierno no podía fracasar en su intento de crear a la PM. Necesitaba darle institucionalidad más allá del mero estatuto legal, darle visibilidad, demostrar que era efectiva y comunicar que representaba un logro de la gestión PRO para la capital argentina y potencialmente otros distritos. Más aún después de que sus dos primeros jefes, y él mismo, quedaran procesados por supuesta inteligencia ilegal sobre opositores y periodistas. Para ello necesitaba hacer un rápido despliegue territorial de policías que le permitiera obtener el visto bueno de los electores de la CABA, y de otras provincias atentas al conflicto de alto impacto mediático.

El día 5 de febrero de 2010, la PM salió a la calle con 540 agentes policiales en la Comuna 12¹⁰⁰. La estrategia discursiva oficial tomaba a la seguridad como un problema que se puede y debe resolver, lo que negaba la complejidad de este fenómeno social, simplificando las políticas hacia lo policial (Anitua, 2010). Esto resultaba muy efectivo en función de poder mantener un incremento presupuestario de ritmo muy elevado, centrándolo principalmente en la policía. La idea del gobierno era ir creciendo de a dos comunas por año hasta el año 2018¹⁰¹, incorporando cerca de 1200 policías cada año. Según el Ministro de Justicia y Seguridad de la CABA, formar y equipar un nuevo efectivo de la PM costaba aproximadamente 18.000 dólares¹⁰² y, una vez en la calle, el sueldo de los mismos era mucho más elevado que el de un policía federal, porque estaba atado por ley (N.º 2947) a la escala salarial del Poder Judicial de la CABA, la más alta del país. Si bien esto servía para atraer efectivos ya formados de otras fuerzas, también implicaba un ritmo de crecimiento presupuestario anual acumulativo difícil de sostener, que no le permitiría estar visible a los ojos de todos los barrios de la ciudad en el corto plazo, y que incluso podía desembocar en un “cuello de botella” que estancara su expansión territorial¹⁰³. De esta manera, aunque contaba con el viento político a favor de las últimas elecciones, el tiempo y el dinero evidenciaban los límites estructurales de factibilidad de los objetivos de corto plazo del GCBA/PRO.

¹⁰⁰ La Poli PRO, un espectáculo para el vecino. (6 de febrero de 2010). *Página/12*. Recuperado el 15 de abril de 2019 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-139752-2010-02-06.html>.

¹⁰¹ Policía Metropolitana [Policía de la Ciudad de Buenos Aires]. (12 de julio de 2010). *Avances en el Plan Integral de Seguridad* [Archivo de video]. Recuperado el 15 de abril de 2019 de: https://www.youtube.com/watch?v=DNtjgMhq_UQ.

¹⁰² Montenegro, G. (17 de junio de 2014). *No se están generando políticas públicas a largo plazo para saber dónde tiene que estar* (Infobae TV, entrevistador) [Archivo de video]. Recuperado el 13 de abril de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=4mJpKk2ivhU>.

¹⁰³ A pesar de tener un aumento del 50% nominal de presupuesto del año 2014 al 2015. Por primera vez se incorporaron menos efectivos nuevos que los años anteriores. Así lo reconoció el Ministro de Justicia y Seguridad el 11 de noviembre de 2014 en la audiencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura Porteña.

La videovigilancia no era un tema nuevo para el Estado porteño ni para el gobierno del PRO. El GCBA/PRO había heredado casi 300 cámaras de videovigilancia ubicadas en plazas y parques de la gestión anterior¹⁰⁴ y, antes de que asumiera Macri, el Bloque del PRO en la Legislatura votó a favor de la sanción de una ley integral regulatoria del sistema de videovigilancia (Ley N.º 2602)¹⁰⁵. Desde abril de 2009, el GCBA comenzó a hacer contrataciones directas trimestrales a la empresa Corporación para la Defensa del Sur S.A. (CODESUR) para el mantenimiento y actualización de sus cámaras¹⁰⁶. En pocas palabras, en 2010, el GCBA tenía una cantidad de videocámaras acorde con sus capacidades de intervención *in situ* sobre el espacio público y una regulación integral para usarlas de manera apropiada. Sin embargo, 10 días antes de que se lanzara la PM en la Comuna 12, el GCBA hizo un llamado a licitación para instalar 2000 cámaras domo en toda la ciudad¹⁰⁷, lo que sería hasta ese momento el sistema de videovigilancia más grande del país. Frente a la presión temporal que le imponía el juego de la gallina de la CABA y el calendario electoral nacional, la instalación de un gran sistema de videovigilancia le permitiría al GCBA resolver muchos aspectos al mismo tiempo.

El GCBA ocupaba con su policía solamente el 8% del territorio correspondiente a la Comuna 12, y en el mejor de los escenarios terminaría de abarcar toda la CABA con policías en 2018. Sin embargo, la presencia física de estos objetos técnicos le podía permitir ganar capacidad infraestructural digital sobre el espacio público de todas las comunas de la ciudad desde el primer año. Como su escaso poder de coacción no le permitía conjurar delitos *in situ* más que solicitando asistencia de efectivos policiales de la PFA, las cámaras serían de utilidad para reducir el sentimiento de inseguridad de los porteños en tanto representación simbólica del uso de la fuerza, un recurso para atender la demanda de presencia estatal que hacía la ciudadanía. En este sentido, la dimensión discursiva fue muy importante. La denominación de “cámaras de seguridad” que le daba el GCBA a las cámaras de videovigilancia, le permitía ocultar la distancia que había entre la instrumentalización primaria y la secundaria de sus objetos técnicos, y al mismo tiempo la distancia entre el concepto de vigilancia y el de seguridad. Si bien las cámaras podían registrar lo que ocurría en el espacio público, la mayoría

¹⁰⁴ La presencia de videocámaras públicas de seguridad en la CABA se remonta al año 2006, cuando el entonces Jefe de Gobierno, Jorge Telerman, de extracción peronista firmó un convenio para instalar el primer CCTV de la CABA en plazas y parques contratando a la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), la cual a su vez subcontrató a la empresa CODESUR S.A. de acuerdo a declaraciones de su Decano, Luis Ángel de Marco, en una entrevista que dió a la Revista *Crítica de la Argentina* publicada el 9 de mayo de 2008.

¹⁰⁵ La ley regulatoria “(9’37”) sentó las bases de lo que vendría a ser el deslinde entre lo público y privado en materia de videovigilancia en la ciudad (9’46”)” (E-GCBA, comunicación personal, 29 de octubre de 2018).

¹⁰⁶ Las siete contrataciones directas fueron publicadas en los BOCBA N.º 3248, 3270, 3320, 3442, 3467, 3359 y 3381.

¹⁰⁷ Licitación Pública N° 3-DGCYC-2010 (Expediente N.º 1.458.569-MGEYA-2009).

de ellas no podían servir para tareas de seguridad policiales sino, más bien, para investigación judicial. Al tratar a las videocámaras como objetos “emanadores” de seguridad, el gobierno generaba un efecto placebo que ayudaba a reducir la sensación de inseguridad en el corto plazo. La postura ideológica instrumental/eficientista y reificante de la tecnología del GCBA era clara. El Ministro de Justicia y Seguridad de la CABA no sólo asociaba mecánicamente la videovigilancia con la seguridad, sino que llegó a considerar que cada videocámara era equivalente a poner un policía humano: “...poner una cámara en la ciudad, en el espacio público, es lo mismo que poner un policía en ese lugar. La única diferencia es que no se refría, no se cansa, y que una persona ve cuatro o cinco cámaras a la vez mínimo”¹⁰⁸.

Por otro lado, instalar un CCTV le permitiría al GCBA ayudar y controlar a los policías propios en las comunas en las cuales se fueran instalando: “La idea es contar con tecnología que sirva para dos cosas: primero para mejorar la calidad de respuesta del efectivo policial, pero también que permita saber si el policía cumple con su deber, para que nadie pueda sacar los pies del plato”, explicó el Ministro Montenegro en otra entrevista¹⁰⁹. Pero, además, en este mismo sentido, también le permitiría ganar capacidad tecnocrática para disputar con el GN las fronteras territoriales digitales del control del espacio público, ya que la PFA no tenía más que 20 videocámaras analógicas en la CABA¹¹⁰ y, quiéralo o no, sus movimientos en el espacio público también pasarían a ser monitoreados y registrados por el GCBA, como ocurría con el resto de la ciudadanía.

Por último, la publicación de imágenes del CCTV a través de los medios de comunicación masiva, le permitirían al GCBA ganar dominio y representatividad simbólica del tópico seguridad hacia toda la ciudad (y todo el país), desde el poder dóxico de imágenes que mostrarían eventos de inseguridad ocurridos realmente, en los cuales efectivos de la PM acudían para garantizar seguridad a los ciudadanos. Un recurso que la PFA no podía mostrar ni a los porteños ni al resto del país porque casi no tenía cámaras. Sin duda alguna, todos estos elementos le podrían dar una gran ventaja comparativa al GCBA sobre su oponente, que lo superaba en casi todos los otros aspectos.

¹⁰⁸ Montenegro, G. (17 de junio de 2014). *"No se están generando políticas públicas a largo plazo para saber dónde tiene que estar"* (Infobae TV, entrevistador) [Archivo de video]. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=4mJpKk2ivhU>.

¹⁰⁹ Macri usará la policía porteña para impedir piquetes. (28 de julio de 2009). *La Política Online*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-59003/>.

¹¹⁰ “(46’55”) *Solamente había 20 cámaras y eran analógicas las que tenía la Policía Federal, eso es todo lo que tenía la Policía Federal para vigilar (47’03”)*” (E-GN1, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018).

Al llamado licitatorio se presentaron dos empresas: Cablevisión S.A. del multimedio Clarín y la empresa Global View S.A. cuyo directorio de accionistas estaba integrado por el Vicepresidente de la Cámara de Comercio Argentino-Israelí y también dueño de CODESUR S.A., el empresario Mario Montoto¹¹¹, y por ejecutivos del multimedio Infobae¹¹². La primera ofrecía un monto total de U\$S 22.999.680 y la segunda un monto total de U\$S 34.725.085¹¹³. Finalmente, el GCBA selecciona a la empresa Global View S.A. (en adelante GV), con una oferta U\$S 11.725.405 más costosa. El 3 de mayo de 2010 se publica el Decreto N.º 333 que le adjudica el contrato por un período de 4 años, para instalar “llave en mano” un centro de monitoreo y 2000 videocámaras domo en la ciudad. Comparando números, si el GCBA hubiese elegido la primer oferta, además de tener las 2000 cámaras podría haber dispuesto de dinero para formar y equipar a 650 policías nuevos y lanzarlos en una nueva comuna. La elección de GV daba una proyección promedio total de U\$S 29.000 por cámara para fines de 2015 (incluyendo una sola prórroga), o sea, un 61% más de lo que le costaba formar y equipar un nuevo policía para la PM. Dicho de otra manera, para tener estas 2000 videocámaras por toda la ciudad, el GCBA decidió formar y equipar 3228 policías menos entre 2010 y 2015.

Como quería instalarlo rápido, el GCBA no haría un tendido de fibra óptica propio, sino que utilizaría la transmisión inalámbrica y el tendido que ya tenían establecidas las empresas privadas de telecomunicaciones. A su vez, le alquilaría las cámaras a GV con un sistema de *leasing* y recién al terminar el contrato se volvería propietario del CCTV¹¹⁴. Esto es de especial relevancia en materia de seguridad, porque puso al sistema de videovigilancia en una zona gris donde no quedaba clara la frontera entre lo público y lo privado. Si bien el GCBA definiría donde ubicarlas y podía volverse potencialmente propietario, las cámaras y las imágenes fueron privadas durante todo el período bajo análisis, y el gobierno no podía saber si el privado hacía o no un uso alternativo de las imágenes. Esto significa, de aquí en adelante, que hablar de “cámaras del GCBA” tiene un sentido relativo.

Como también quería poder vigilar muchas áreas de la ciudad, priorizó no poner más de una cámara por esquina, algo que le permitiría tener un despliegue territorial más amplio y proporcionado entre las 15 comunas de la ciudad. De esta manera una videocámara era

¹¹¹ Boletín Oficial de la Nación N° 31.391 del día 24 de abril de 2008.

¹¹² Según consta en el Boletín Oficial de la Nación N° 31808, del día jueves 24 de diciembre de 2009, entre los directivos de la empresa Global View S.A. estaban Sandro Scaramelli, CEO del Grupo Infobae propiedad de Daniel Hadad, y la señora Carina Zocco, cuñada de Daniel Hadad y empleada del Grupo Infobae.

¹¹³ Expediente N.º 1.458.569-MGEYA-2009 (Licitación Pública N° 3/DGCYC/2010), folio N.º 275.

¹¹⁴ Expediente N.º 1.458.569-MGEYA-2009 (Licitación Pública N° 3/DGCYC/2010), folio N.º 19.

sinónimo de un punto de captura, y por lo tanto el GCBA había hecho una contratación por 2000 puntos de captura en la ciudad.

Al mes siguiente de esta adquisición, y a pocos días de haber sido procesado el Jefe de Gobierno, el Ministro de Justicia y Seguridad del GCBA comenzó a contratar bajo concepto de gasto de necesidad y urgencia¹¹⁵, a la consultora de medios AR y Asociados S.A.¹¹⁶, con el objetivo de dotar al GCBA de mayor capacidad comunicacional en el tópico de seguridad. De acuerdo a su sitio web, esta consultora ofrecía un “Equipo interdisciplinario para la prevención y la actuación en crisis comunicacional 24/365” y “Diseño de estrategias de exposición mediática y generación de mensajes”¹¹⁷. Así se creó el programa *Pronto Baires*, entre cuyas tareas se encontraba entregar "información privilegiada, fehaciente y exclusiva brindada por fuentes oficiales acreditadas (...) entre todos los medios de comunicación que la requieran"¹¹⁸. La consultora AR estaba presidida por Alejandra Rafuls quien, además de ser “amiga” del Ministro Guillermo Montenegro y “madrina” de uno de sus hijos¹¹⁹, copresidía la sociedad anónima MECUM S.A.¹²⁰ junto al mencionado Montoto, y tenía como clientes al Grupo Infobae (que en ese momento tenía en TV a Canal 9 y C5N; las radios MEGA, Radio 10, Vale, FM Pop y TKM; y el portal de noticias Infobae.com).

De esta manera, el GCBA había contratado a Global View S.A., de Montoto y el Grupo Infobae, para instalar un sistema de videovigilancia panóptica del espacio público y proveer de imágenes al Centro de Monitoreo Urbano de la Policía Metropolitana. Estas serían producidas y enviadas a los medios de comunicación por la Consultora AR y Asociados S.A., contratada por el GCBA para el programa *Prontobaires*, garantizando que el Grupo Infobae tuviera las primicias de

¹¹⁵ Expediente N.º 523.961/2011 (Licitación Pública N.º 16/DGCYC/2011), folio N.º 103.

¹¹⁶ Hizo 9 contrataciones directas entre 2010 y 2011 publicadas en los BOCBA N.º 3561, 3576, 3602, 3621, 3648, 3671, 3706 y 3736, y luego hizo una licitación donde AR y Asociados S.A. fue la única oferente BOCBA N.º 3706 (Licitación Pública de Etapa Única N.º 16/DGCYC/2011 - Expediente N.º 523.961/2011).

¹¹⁷ AR y Asociados SA. *AR y Asociados*. Recuperado el 15 de septiembre de 2015 de: <http://www.aryasociados.com.ar/>.

¹¹⁸ Las atribuciones son descriptas en la Resolución N.º 21/SSAPM/10 publicada en el Boletín Oficial N.º 3561, y en el sitio web de la PM que administraba la misma consultora: Policía Metropolitana. (20 de junio de 2012). *ProntoBAIRES*. Recuperado el 20 de abril de 2019 de: <https://web.archive.org/web/20120620183242/http://metropolitana.gov.ar/prontoBaires.html>.

¹¹⁹ Montenegro, G. (6 de enero de 2008) [Entrevista a Guillermo Montenegro; habla el juez del caso Skanska]. (Jorge Fontevecchia, entrevistador). *Perfil*. pp. 34-39. Por esta contratación Montenegro quedó imputado en una causa penal en el Juzgado Nacional de Instrucción N.º 18 del Juez Pablo Ormaechea, acusado de abuso de autoridad y negociaciones incompatibles con la administración pública.

¹²⁰ Boletín Oficial de la Nación N.º 31.612 del miércoles 11 de marzo de 2009.

los videos¹²¹. Para asegurarse de que todo funcionara bien, el GCBA y el Grupo Infobae también establecieron canales de comunicación directos¹²².

Las imágenes intentarían representar sinópticamente a todo el país la realidad del fenómeno delictivo y la efectividad de la PM para poder controlarlo. El GCBA quería una policía “*competitiva*”, así lo expresó el Ministro Montenegro en una entrevista a la Revista DEF, dirigida por Mario Montoto (y con un blog en el sitio Infobae.com¹²³): “Esto es nuestra responsabilidad, crear una buena materia prima, preparar, capacitar y dotar tecnológicamente a la fuerza de elementos para poder ser competitiva”¹²⁴. Pero no había “*paridad*” de condiciones entre la PM y la PFA para la prevención y el control del delito:

“(10’56”) La única manera que vos tenés de compensar o suplir, subsanar una insuficiencia de recursos humanos de vigilancia ‘a sangre’, es a través de la vigilancia electrónica, remota. Tenía toda la lógica que (...) apostaran de lleno y de arranque a la tecnología, porque era una manera de cerrar ese *gap*. Ese *gap* que era que al principio tenían 800 efectivos y la Policía Federal tenía 25.000 en la ciudad. Entonces era como un chiste digamos, en ese momento tampoco había articulación por eso, porque para que se pueda articular debidamente tiene que haber una cierta paridad, o equilibrio entre... si no, obviamente, el *hegemón* va a tratar de que el otro sea un *follower* (12’16”)”. (E-GN1, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018)

Así fue que, mediando contratos, sociedades anónimas y hasta familia, el actor estatal porteño potenció sus recursos y capacidades aliándose con actores económicos y sociopolíticos (mediáticos) apuntando a un objetivo común: promocionar a la PM para consolidar su institucionalidad y así hacer al GCBA acreedor de mayor representatividad simbólica del tópico seguridad que el GN. Para ello los actores privados ayudarían al GCBA a disputar el territorio físico, digital y simbólico de la CABA aumentando su poder infraestructural, tecnocrático y

¹²¹ “(49’19”) C5N la tuvo un montón de tiempo (...) Yo lo que me acuerdo es que había protestas de algunos medios de prensa que decían ‘por qué la tiene este y por qué no nosotros’, de eso me acuerdo (50’39”)” (E-GCBA, comunicación personal, 29 de octubre de 2018).

¹²² Entre el GCBA y el Grupo Infobae no había intermediarios. De acuerdo a lo que consta en la declaración jurada firmada por el directivo de GV, Sandro Scaramelli, en el folio N.º 304 del Expediente N.º 1.458.569/2009 (Licitación Pública N.º 3/DGCYC/10); si el gobierno quería comunicarse con la empresa debía remitirse a una dirección de correo electrónico institucional de Radio 10, parte del Grupo Infobae.

¹²³ Infobae.com. DEF. Recuperado el 20 de abril de 2019 de <http://blogs.infobae.com/def/>.

¹²⁴ Montenegro, G. (2009). “Entrevista a Guillermo Montenegro; La policía no es un gasto extra” (Juan Ignacio Cánepa, entrevistador). *Revista DEF*, Año 4 (43). Recuperado el 20 de abril de 2019 de: https://web.archive.org/web/20090412023512/http://www.defdigital.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=218:entrevista-a-guillermo-montenegro-la-policia-no-es-un-gasto-extra&catid=42:entrevistas&Itemid=110.

elevando su poder de fuego comunicacional. Se conformó un grupo de actores interesado en desarrollar una *empresa discursiva*¹²⁵ panó-sinóptica (Pérez Esquivel, 2016), para brindarle al gobierno porteño la capacidad de ganar conocimiento y legitimidad en la población, y así modificar la distribución de poder político aumentando sus probabilidades de buenos desempeños electorales. En pocas palabras, el GCBA estaba ganando capacidades competitivas y calculando la reacción probable del GN, haciendo foco en el juego de poder político de corto plazo. En el capítulo siguiente analizaremos cuanto de esa competitividad aportó al fortalecimiento del derecho a la seguridad y la protección del derecho a la privacidad de la ciudadanía, durante el período bajo análisis.

De esta manera, el 18 de julio de 2010 el GCBA comenzó a instalar las cámaras para la PM en todo el territorio de la CABA¹²⁶, mientras sus policías cubrían menos del 8% del territorio. A través de la presencia de las cámaras el gobierno ejerció la representación simbólica de su poder de coacción para intentar reducir el sentimiento inseguridad de los porteños, y también proyectar poder de vigilancia sobre las fuerzas de seguridad federales que debía reemplazar. Tan es así, que algunas de esas cámaras fueron instaladas enfrente, o en las esquinas más próximas de comisarías o destacamentos de la PFA. De acuerdo a la información que se pudo constatar a través de *Google Street View*, promediando octubre de 2013, la PM tenía en su rango óptico electrónico los movimientos de casi el 30% de las 53 comisarías, y de al menos dos destacamentos (ver Anexo 1). Una de las cámaras más llamativas fue la que el GCBA instaló en la puerta de la Comisaría N.º 13 de Caballito (ver Figura 3):

¹²⁵ Una “empresa discursiva” (Angenot, 2012) es un emprendimiento que provee objetos ideológicos para insertarse en un mercado discursivo que ofrece y demanda ideologemas, buscando crear públicos fieles y ganar competitividad.

¹²⁶ Expediente N.º 1458569/2009 (Licitación Pública N.º 3/DGCYC/10), folio N.º 398.



Figura 3. Frente de la Comisaría N.º 13 de la PFA. Av. Avellaneda 1548, CABA, Octubre de 2013. Google Street View (Google y el logotipo de Google son marcas registradas de Google LLC, utilizadas con permiso). Recuperado el 10 abril de 2019: <https://goo.gl/maps/7BkuGQUs9PH2>. Accesible con el siguiente código QR:



Por su parte, la publicidad de las cámaras y de los delitos en flagrancia captados no se hicieron esperar, y en septiembre de 2010 la PM ya había subido a su canal oficial de *YouTube* su primera captura de ladrones con ayuda de las cámaras¹²⁷.

5.1.2 Gobierno Nacional – Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura.

En diciembre de 2010, ocurrió otro momento crítico en el conflicto entre gobiernos que generó un punto de inflexión en el juego de poder: se trata del desalojo de la toma de tierras del Parque Indoamericano (Comuna 8), que hicieron 200 familias para exigir viviendas al GCBA en el marco de la emergencia habitacional que vivía la ciudad¹²⁸. El primer operativo conjunto que hicieron la PFA y la PM por orden judicial terminó en un conflicto, que dejó como saldo 3 personas muertas por armas de fuego y cinco policías de la PFA separados de la fuerza¹²⁹. Este evento generó una ola de acusaciones cruzadas entre ambos gobiernos, en la que el GCBA

¹²⁷ Policía Metropolitana [Policía de la Ciudad de Buenos Aires]. (3 de septiembre de 2010). *Cámaras de seguridad en la Comuna 12* [Archivo de video]. Recuperado el 10 de abril de: <https://www.youtube.com/watch?v=cCk8udDuAxU>.

¹²⁸ En ese momento estaba vigente la Ley N.º 1.408 que había declarado a la CABA en estado de “*Emergencia Habitacional*” en el año 2004.

¹²⁹ Claves y cronología de un complejo conflicto. (10 de diciembre de 2010). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de: <https://www.lanacion.com.ar/1332425-claves-y-cronologia-de-un-complejo-conflicto>.

reclamó que el GN no se responsabilizaba de la seguridad de la CABA por negarse a desalojar por la fuerza nuevamente¹³⁰, y por tener una política migratoria “descontrolada”¹³¹.

Mientras transcurría el conflicto del Parque Indoamericano con un elevado nivel de mediatización, el GN comenzó a hacer reformas institucionales en el área seguridad para intentar reducir el nivel de autogobierno que tenía la PFA, y mejorar su imagen en esta área ante la preocupación que le generaba el crecimiento de la figura del Jefe de Gobierno porteño como candidato opositor a la presidencia. De esta manera, el GN creó por primera vez en la historia argentina un Ministerio de Seguridad (Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 1993/2010), cambió al jefe de la PFA y comenzó a planificar un sistema nacional de seguridad ciudadana integral. En la CABA este sistema incluyó un modelo de policía comunitaria que permitiera reconstruir la confianza en la PFA, y así acortar la distancia física y simbólica entre la policía y los porteños. El anuncio del nuevo ministerio lo realizó por cadena nacional la Presidenta Dra. Cristina Fernández de Kirchner el 10 de diciembre de 2010, día internacional de los derechos humanos, con una clara intención de polemizar con el GCBA:

“Hay que hacer muchos esfuerzos y tener mucha paciencia para desactivar los conflictos, aún aquellos que sabemos pueden estar dirigidos, orientados a intentar desgastar un gobierno diciendo que no nos importa la seguridad. (...) La violencia no sirve para crear más seguridad. (...) Han querido hacernos aparecer como que como creemos en los derechos humanos no nos importa la seguridad, como si las dos cosas no estuvieran íntimamente ligadas. Cada vez que se ha violado un derecho humano se ha creado más inseguridad y más violencia. Derechos humanos y seguridad son los términos de la misma ecuación que nos permite vivir en democracia”¹³².

Discurso que incluyó un pedido de disculpas a otros países en nombre de toda la Argentina por las declaraciones sobre la inmigración del Jefe de Gobierno porteño: "Antes de

¹³⁰ Macri contra Cristina: ‘La responsabilidad de la seguridad en la ciudad es de la Federal’. (10 de diciembre de 2010). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/macri-contra-cristina-la-responsabilidad-de-la-seguridad-en-la-ciudad-es-de-la-federal-nid1332404>.

¹³¹ Macri calificó la política migratoria de descontrolada. (10 de diciembre de 2010). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/macri-califico-la-politica-migratoria-de-descontrolada-nid1332327>.

¹³² Cristina Kirchner anunció la creación del Ministerio de Seguridad. (10 de diciembre de 2010). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/cristina-kirchner-anuncio-la-creacion-del-ministerio-de-seguridad-nid1332460>.

abrir la boca, abramos la cabeza y el corazón. (...) Disculpas a algún país hermano si se ha sentido ofendido"¹³³.

De esta manera, asumió la Dra. Nilda Garré como Ministra de Seguridad, quien realizó un diagnóstico institucional de base y, basándose en el citado informe de la CIDH (2009) sobre seguridad ciudadana, y en el documento del multipartidario y multisectorial *Acuerdo por la Seguridad Democrática*¹³⁴, lanzó el Modelo Argentino de Seguridad Democrática (MS, 2011a, 2013). Este modelo del GN incluía un proceso de planificación estratégica de políticas públicas para “reafirmar la conducción civil” de las políticas de seguridad, superar el “corporativismo” y generar un “nuevo modo de articular la relación entre la dirigencia política, la sociedad civil y los organismos de seguridad” (Sibilla y López Chorne, 2012: 16). Con un núcleo compuesto por diez lineamientos estratégicos¹³⁵ para el país, entre los que se incluía la “Transformación tecnológica”, se estipularon grandes proyectos para la CABA como el “Operativo Cinturón Sur”¹³⁶ y las “Mesas barriales de seguridad”¹³⁷.

De acuerdo a E-GN1, cuando llegaron se dieron cuenta que no podían constatar la existencia o no de “zonas liberadas” por la PFA para permitir delitos, porque no era posible geoposicionar la ubicación de los 550 patrulleros, ni de los cerca de 18.000 efectivos policiales que tenía por ese momento en la CABA. Había una “ceguera operacional” por lo cual era difícil controlar a la propia PFA para mejorar el gobierno político. Además, esto constituía una clara desventaja con respecto al GCBA en el juego de la gallina:

“(19’17”) La metropolitana podía jactarse a principio del 2011, en ser tecnológicamente más avanzada que la Federal ¿Por qué? Porque ya tenía por ejemplo videovigilancia, y ya tenía centros... si querés de comando y control, con conciencia situacional, con la ubicación, geoposicionamiento de los recursos, de los patrulleros, de los policías... (19’40”). (...) (25’50”) Nosotros queríamos

¹³³ ‘Antes de abrir la boca, abramos la cabeza’. (11 de diciembre de 2010). *Página/12*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158496-2010-12-11.html>.

¹³⁴ Diez puntos de acuerdo por la seguridad democrática. (29 de diciembre de 2009). *Página/12*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-137771-2009-12-29.html>.

¹³⁵ 1. Consolidación del gobierno político de la seguridad; 2. Profesionalización del personal; 3. Promoción de la participación comunitaria y prevención social; 4. Mayor esfuerzo operacional; 5. Transformación tecnológica; 6. Articulación federal del sistema de seguridad; 7. Acción integral contra el crimen organizado; 8. Perspectiva de DDHH y género; 9. Bienestar del personal de seguridad (MS, 2011a).

¹³⁶ En el eje “Mayor esfuerzo operacional de seguridad” buscó generar mayor presencia policial en la vía pública creando el *Operativo Cinturón Sur* (Decreto PEN N.º 864/11), por medio del cual Gendarmería y Prefectura aportarían 1250 efectivos cada una para ocupar las comunas 4 y 8, y así poder reasignar 1000 efectivos de la PFA en la zona centro y norte de la CABA.

¹³⁷ En el eje “Promoción de la participación comunitaria” creó el programa de mesas barriales de participación comunitaria (Resolución MS N.º 296/11), donde las autoridades ministeriales y policiales deberían reunirse con los vecinos para elaborar propuestas.

geoposicionar, tanto los patrulleros, o sea los vehículos, como las personas. Las paradas policiales. Ahí podés cruzar con la cámara y además vos podés saber dónde está cada uno (26'07'')". (E-GN1, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018)

Por un lado, el GN tenía una verdadera necesidad estratégica de incorporar cierta tecnología para poder mejorar las políticas públicas de seguridad equipando a la PFA, y disponiendo de herramientas de planificación y control. Por otro lado, también tenía una necesidad de incorporar tecnología en clave del juego de poder político, para reducir el sentimiento de inseguridad y ganar (o no perder) capacidad de representación institucional y simbólica de la población en el plano de sus demandas de mayor seguridad.

El 8 de febrero de 2011 el GN anunció la instalación de 230 cámaras de videovigilancia y denunció que el GCBA le debía al GN 30 millones de la contratación de servicios adicionales de la PFA¹³⁸. Esto motivó “un gesto de madurez política” (E-GN1) entre los ministros de seguridad, quienes hicieron una reunión para resolver el tema de la deuda, y coordinar labores entre la PFA y la PM. Con este espíritu, ambos hicieron hincapié en no superponer la ubicación de las cámaras de videovigilancia y en compartir las imágenes. Al finalizar la reunión, la Ministra Garré dijo que la intención era...

“...que cada uno asuma racionalmente sus competencias y no hagamos la misma cosa las dos jurisdicciones, para que bueno... como recursos no le sobran a nadie, ni humanos ni materiales, es indispensable en beneficio además de los vecinos de esta ciudad, que cada uno cumpla su función y comparta algunas actividades las dos jurisdicciones, siempre pensando... y no nos vamos a equivocar... en cuales son los intereses de los ciudadanos que viven acá en la Ciudad de Buenos Aires”¹³⁹.

Por su parte, el Ministro Montenegro, dijo ante el micrófono de *ProntoBaires* que el GCBA ya tenía instaladas 500 cámaras y la intención era “que no se repitan los lugares porque esto es repetir esfuerzos de ambas jurisdicciones, y que en definitiva se coloquen en lugares donde por

¹³⁸ Ministerio de Seguridad de la República Argentina (8 de febrero de 2011). *Garré en reunión de trabajo con la PFA*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/ggarr%C3%A9-en-reuni%C3%B3n-de-trabajo-con-la-pfa>.

¹³⁹ Ministerio de Seguridad de la República Argentina [Ministerio de Seguridad de la República Argentina]. (11 de febrero de 2011). *Ministra Nilda Garré en reunión con Guillermo Montenegro* [Archivo de video]. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=6vmBhexT9-E>.

ejemplo la ciudad hoy no tiene. Lo importante es que la PM como la PFA tenga acceso a información, datos e imágenes de ambas fuerzas”¹⁴⁰.

Sin embargo, ese gesto estuvo destinado más a mostrar madurez hacia afuera que en generar un real compromiso de coordinación. Tres días después el GCBA firmó el Decreto N.º 83/2011 que dio por terminado tres convenios de cooperación en materia de seguridad que tenía con Nación desde el año 2004 (Convenios N.º 1/SJYSU/04, N.º 30/AJG/04 y N.º 31/AJG/04). Entre los argumentos se señalaba que “en reiteradas oportunidades, ante requerimientos puntuales de las autoridades del Gobierno de la Ciudad la Policía Comunitaria no brindó la colaboración debida”. A raíz de esta decisión, se genera a las pocas semanas otra fuerte ronda de conflicto entre los gobiernos, en la que el GN decidió estrenar por primera vez su poder de veto en el juego de poder, obligando al GCBA a reubicar sus efectivos de acuerdo a su voluntad.

En abril, la Nación decidió retirar la custodia de la PFA en 85 edificios públicos porteños, incluyendo escuelas y hospitales, obligando a la PM a cubrir con su propio personal la custodia de esos edificios. Esto le permitiría reasignar 2000 efectivos de la PFA para patrullaje, y a su vez impediría que la PM pudiese disponer de la mayoría de sus efectivos para hacer su patrullaje¹⁴¹. El conflicto escaló cuando 33 hospitales hicieron un paro simultáneo y, entre las acusaciones cruzadas, el GN desafió al GCBA en la voz de la Ministra Garré: “¿para qué está? ¿para qué la crearon? ¿para qué la pagamos todos nosotros? Vivimos en la Ciudad de Buenos Aires, pagamos impuestos para costear una policía que parece que está solamente para los cortos publicitarios”¹⁴². En el mismo sentido E-GN1 relata la discusión que tuvo en ese momento con el Jefe de la PM, Eugenio Burzaco: “(1’17”35”) Ustedes lo que han querido simplemente es usar a la Federal, usarla para hacer el trabajo sucio de cubrir las cosas que no son tan visibles, y ustedes andar desfilando por la calle mostrando que existen (1’17”48”)” (E-GN1, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018).

¹⁴⁰ Policía Metropolitana [Policía de la Ciudad de Buenos Aires]. (11 de febrero de 2011). *Reunión entre Garré y Montenegro* [Archivo de video]. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=P7iioiLuZVc>.

¹⁴¹ Este mecanismo de veto fue utilizado por el GN en distintas oportunidades durante el período bajo análisis. Cada vez que amenazaba con retirar personal de la PFA obligaba al GCBA a elegir entre ceder en su postura o poner sus efectivos donde y cuando Nación quería que los pusiera.

El Gobierno retira la Federal del subte. (27 de enero de 2012). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/el-gobierno-retira-la-federal-del-subte-nid1443821>.

Polémica: la Federal se va de los barrios donde está la Metropolitana. (5 de septiembre de 2014). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <http://www.lanacion.com.ar/1724643-polemica-la-federal-se-va-de-los-barrios-donde-esta-la-metropolitana>.

¹⁴² Ministerio de Seguridad de la República Argentina [Ministerio de Seguridad de la República Argentina]. (7 de abril de 2011). *Coordinación Federal y Seguridad Porteña* [Archivo de video]. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=MEvBVuIv7pM>.

De esta manera, durante 2011, el nivel de competencia entre los gobiernos fue in crescendo, y ambos gobiernos apretaron el acelerador haciendo imposible que pudieran complementar sus recursos de manera colaborativa:

“(2’10”) Estamos hablando de unos 10 meses en los que la relación política entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y el de Justicia y Seguridad en la Ciudad de Buenos Aires, sin duda estuvo en el marco de una campaña electoral donde por un lado la candidata era la Presidenta que iba para la reelección y, por otro lado, al menos en ese momento al principio era Mauricio Macri. (...) Entonces, durante ese período fue imposible lograr algún acercamiento o lograr alguna coordinación porque estábamos todos cruzados por las urgencias y las necesidades de campaña, que consistían en exaltar los méritos y las virtudes de la propia gestión y la propia iniciativa, y tratar digamos de... ignorar al otro no? Y esa es la lógica que se daba en ambos lados. Por eso no fue posible coordinar a nivel operativo cuestiones tan elementales como, por ejemplo, dos fuerzas que conviven en un mismo espacio geográfico, esquemas de patrullaje. (...) Cuales son los puntos, las áreas, los cuadrantes que van a ser vigilados tratando de optimizar los recursos que se disponen, bueno eso no existía (4’41”)”. (E-GN1, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018)

En este marco de alta competencia política, el GN decide aprobar el Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura (de ahora en adelante BACS) para la incorporación “llave en mano” de un Centro de Comando y Control C4ISR, con patrulleros inteligentes, sistema de reconocimiento de patentes, y un sistema de videovigilancia con 1200 cámaras, entre otras cosas, entendiendo a la tecnología como “un aliado fundamental para incrementar la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana” (MS, 2011a: 46) y bajo la consigna promocional “Con más tecnología, más seguridad”¹⁴³. El proceso de adquisición no fue a través de una licitación pública sino a través de la modalidad “Gobierno a Gobierno” (G2G), por medio del cual el Ministerio de Seguridad firmó un memorándum de entendimiento con el Ministerio de Defensa de Israel, quién le presentaría una serie de propuestas de empresas israelíes. Las empresas que ofertaron fueron tres. *Israel Aerospace International* hizo una oferta que no incluía todo lo pedido por el GN de manera que fue descartada. Las otras dos fueron *Mer S.& C. Systems LTD*, que ofertó U\$S 19.677.852, y *Ness Technologies and Systems LTD*, que ofertó U\$S

¹⁴³ Policía Federal Argentina [PFAOficial]. (4 de marzo de 2013). *Con más tecnología más seguridad* [Archivo de video]. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=IVde1P3kYWo>.

32.347.200¹⁴⁴, o sea, una diferencia de U\$S 12,6 millones. En mayo de 2011, mediante la Resolución MS N.º 261/2011, el GN eligió a la empresa Mer, que tenía 30 años de operación en su país y el mundo, incluyendo la ciudades de Jerusalén y Río de Janeiro. En su propuesta prometía terminar la primera fase del proyecto en 75 días, lo que favorecería “cambios en la percepción pública acerca de los servicios de seguridad de la Policía Federal” y “obtener un fuerte impacto sobre eventos Políticos (elecciones)”¹⁴⁵, además de importantes logros vinculados a la gestión. Finalmente, a partir de que la PFA hiciera nuevos requerimientos tecnológicos, el contrato con Mer se elevó a U\$S 41.800.141. El monto correspondiente a las 1200 cámaras, el tendido de fibra óptica y la construcción y modernización del Centro de Comando y Control fue de U\$S 18.300.502¹⁴⁶, un 44% de todo el proyecto BACS. El costo promedio total de cada cámara (2010-2015) fue de U\$S 15.250, lo que daba una relación de 0,85 con el costo de formar y equipar un nuevo policía de la PM.

Las diferencias con el sistema de videovigilancia del GCBA no eran sólo económicos. Por un lado, el dominio sobre los productos instalados no era posterior al contrato, sino que el Estado era propietario del sistema desde el primer pago¹⁴⁷, e incluso incorporó tecnología propia porque el desarrollo de la configuración técnica de BACS fue encomendado a una comisión interdisciplinaria y multiagencial que incluyó al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Por otro lado, Nación priorizó tener tres cámaras fijas y una domo en cada esquina para poder tener mayor calidad de cobertura de cada “punto caliente” del delito. Por lo tanto, el sistema no consistía en 1200 puntos de captura sino en 300 puntos de captura con 4 cámaras cada uno. Su proyección en el territorio no fue por una división aritmética proporcional de un mínimo de cámaras por comisaría, sino que se basó en su mapa del delito. Como se verá en el capítulo siguiente, el GN planificó instalar el 99% de sus cámaras en sólo 8 comunas de la CABA, principalmente la zona centro de la ciudad.

En lo que respecta a la regulación, como no había ley regulatoria a nivel nacional de la videovigilancia, ni dictámenes con recomendaciones de la Dirección de Protección de Datos Personales, el Ministerio de Seguridad de la Nación aprobó y publicó una resolución ministerial para regular todos los sistemas de videovigilancia de las fuerzas federales (Resolución MS N.º 283/12), una vez instalado todo su CCTV. Mediante esta resolución el gobierno nacional se

¹⁴⁴ Expediente MS N.º 14570-2011 (BACS), folio N.º 1477.

¹⁴⁵ Expediente MS N.º 12995-2011 (BACS), folio N.º 283.

¹⁴⁶ Expediente MS N.º 14570-2011 (BACS), folio N.º 518.

¹⁴⁷ *Ibidem*, folio N.º 35.

autorestringió la posibilidad de difundir imágenes del CCTV en la TV, aunque sí podía promocionar la existencia del CCTV.

En septiembre de 2011 el GN lanzó el programa “Tren Alerta” para videovigilar estaciones, y recién en octubre el GN comienza a desplegar cámaras en la vía pública¹⁴⁸, momento en que el GCBA ya tenía 1200 cámaras operativas¹⁴⁹. La demora del GN se debió a las obstrucciones que puso el GCBA:

“(17’32”) A nosotros nos negaron el uso de los postes, por eso a nosotros nos costó mucho más. (...) Entonces, nosotros teníamos dos opciones... o no hacer nada, o el plan B: ‘vamos a colocarlos en las ochavas de los edificios’. Para lo cual esto exigía que fuéramos edificio por edificio a tocar el timbre y hablar con los consorcios, porque nosotros no podíamos, no teníamos facultades para, en un edificio privado, colocar una cámara. Entonces tenías que gestionar el consenso del consorcio privado. Y además había otro tema... ¿Y la energía eléctrica cómo hacemos? Y bueno tuvimos que hacer gestiones con Edenor, fue tortuoso muy tortuoso avanzar con esto... (20’34”)”. (E-GN1, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018)

Así fue que cada gobierno desarrolló la planificación e instalación de su sistema de videovigilancia haciendo de cuenta que era el único gobierno haciéndolo:

“(11’29”) La ciudad hacía sus instalaciones, y por su cuenta la Policía Federal hacía las suyas, y sin una organización previa. Es decir, cada uno, cada sistema respondía a su propia planificación, no digo que no, lo que digo es que no estaban complementadas (11’50”)”. (E-GCBA, comunicación personal, 29 de octubre de 2018)

Concluyendo.

A partir del análisis comparativo hecho hasta ahora, ya nos encontramos en condiciones de resumir las motivaciones estratégicas que tuvo cada gobierno para instalar su CCTV y así identificar a cuál de los tipos ideales previamente definidos se encuentra más próximo:

¹⁴⁸ Expediente MS N.º 14570-2011 (BACS), folio N.º 1507.

¹⁴⁹ Expediente N.º 1.458.569/2009 (Licitación Pública N.º 3/DGCYC/10), folio N.º 410.

Tabla 6. Resumen comparativo de motivaciones estratégicas de los gobiernos para instalar sus CCTV (Variable X).

Dimensiones de tipos ideales	TI 1 – Promoción institucional / electoral	GCBA	GN	TI 2 – Mejorar seguridad ciudadana
Principio de necesidad	Contingente.	Contingente. Le servía muy poco para prevenir delitos porque tenía efectivos en un porcentaje muy pequeño del territorio, pero sí le servía el efecto disuasorio para disminuir sensación de inseguridad.	Necesario. Le servía para prevenir delitos, controlar recursos policiales propios y disminuir la sensación de inseguridad.	Necesario para lidiar con aumento de delitos y sensación de inseguridad .
Coordinación inter-jurisdiccional	Competitiva y/o obstructiva.	Competitiva y obstructiva. Obstruyó instalación de cámaras del GN en postes de luz, se superpuso en muchas comunas e instaló muchas cámaras cerca de comisarías de la PFA.	Competitiva y obstructiva. Obstruyó la entrega de información a la PM sobre el mapa del delito, instaló un CCTV redundante con el ya existente, y se superpuso en muchas comunas con la PM.	Cooperativa y/o facilitadora.
Principio de proporcionalidad	Prioriza cantidad de cámaras y despliegue en todo el territorio.	Priorizó cantidad poniendo una cámara domo en cada punto de captura, y planificó desplegar 2000 unidades dándole un mínimo de cámaras a cada Comuna (futuros “Precintos” de la PM).	Priorizó calidad poniendo tres cámaras fijas y una domo en cada punto de captura, hizo tendido de fibra óptica propia y planificó desplegar 300 puntos de captura en 8 comunas de acuerdo con su mapa del delito.	Prioriza calidad de observación y despliegue en relación al mapa del delito.
Principio de idoneidad	Ideología instrumental/eficientista.	Ideología instrumental/eficientista de la tecnología. Las cámaras de videovigilancia eran presentadas como sinónimo de	Ideología instrumental/eficientista de la tecnología. Las cámaras de videovigilancia eran presentadas como	Evaluación propia entre distintas opciones de prevención situacional.

		seguridad, e incluso como más eficiente que un efectivo policial.	sinónimo de seguridad.	
Principio de legalidad	Contingente.	Asegura normativa. El PRO participó en la sanción y reglamentación de una ley local para regular integralmente el sistema de videovigilancia.	Asegura normativa. No había ley regulatoria a nivel nacional, pero aprobó y publicó una resolución ministerial para regular el sistema de CCTV.	Asegura que el CCTV se obtenga en el marco de una ley específica.
Intención de publicar imágenes del CCTV	Elevada.	Elevada. Contrata agencia de publicidad y publica rápidamente imágenes del CCTV.	Nula. Estaba prohibido por la regulación autodictada.	Nula.
Propiedad de las cámaras, la fibra óptica y las imágenes	Contingente.	Estado no es propietario. Alquila cámaras a privado con sistema de <i>leasing</i> y al finalizar el contrato se vuelve propietario. No hizo tendido de fibra óptica, usó transmisión inalámbrica y tendido privado.	Estado propietario de las cámaras con un tendido de fibra óptica propio.	Estado propietario.
Principio de racionalidad económica	Contingente.	No se respetó. Hubo numerosas contrataciones directas y una licitación pública donde el GCBA seleccionó la más costosa. El costo promedio final de cada cámara (2010-2015) fue 1,6 en relación al costo de formar y equipar un nuevo policía de la PM.	Se respetó. No hubo licitación pública sino acuerdo de gobierno a gobierno con Israel. El GN seleccionó la oferta menos costosa. El costo promedio final de cada cámara (2010-2015) fue 0,8 en relación con el costo de formar y equipar un nuevo policía de la PM.	Contratación por licitación. Relación precio c/ cámara sobre C/ nuevo efectivo de la PM es menor a 1.

De acuerdo a estos resultados podemos decir que, si bien ambos gobiernos tenían una elevada actitud competitiva y obstructiva, el GCBA se encontraba en la mayoría de las dimensiones analizadas más cercano al tipo ideal de gobierno que prioriza instalar un CCTV

por intereses de promoción institucional y electoral, donde muchos aspectos vinculados a la función gubernativa de la seguridad ciudadana integral resultan contingentes. Por su parte, el GN se encontraba más cercano al tipo ideal de gobierno que necesita e instala su CCTV para mejorar sus políticas de planificación e intervención sobre el espacio público, entre otras cosas, aunque la decisión y el momento de adquirirlo no se puede dissociar del plano de la promoción institucional/electoral.

Finalmente, a ambos oficialismos les fue muy bien en las elecciones de 2011 con el electorado porteño. Macri decidió bajarse de la carrera presidencial e intentar un segundo mandato en la CABA, y la mayoría de los porteños votaron al PRO para la CABA y al FPV para la Nación, a pesar de tener propuestas y discursos antagonistas. Se puede decir entonces que, lejos de un voto castigo, hubo un voto de premio a ambas gestiones. Algo vinculado con los buenos números económicos, pero también donde la cuestión de la seguridad estuvo entre los principales aspectos a considerar por los porteños.

El juego de la gallina no sólo seguía en pie, sino que ambos gobiernos aceleraban. Así es que desde fines de 2011 había 4 fuerzas policiales y de seguridad patrullando las calles de la CABA (PFA, PM, y la Prefectura y Gendarmería Nacional en el Plan Cinturón Sur); los gobiernos ya estaban superpuestos en el patrullaje de ciertas comunas (en la Comuna 4 llegaron a patrullar dos fuerzas policiales y una de seguridad); tenían dos líneas telefónicas de emergencias paralelas (911 y 103); dos Centros Integrales de Comando y Control C4ISR; comisarías superpuestas por metros (Comuna 15: Precinto de la PM en Av. Guzmán 297, y Comisaría N.º 29 de la PFA en Santos Dumont 4350); y crearon instancias barriales paralelas para la participación vecinal en el tema seguridad (Ley N.º 4007 de Foros de Seguridad Pública del GCBA, y la Res. MS N.º 296/11 de Mesas Barriales de Seguridad del GN); entre muchas otras cosas. En materia de videovigilancia, la CABA iba camino a convertirse en la ciudad del país más monitoreada digitalmente por policías, con una densidad promedio de 16 videocámaras policiales por KM² en superficie¹⁵⁰, incluyendo comunas con más de 30 o 40 por KM². Nos resta ahora saber en qué medida estas políticas de Estados intentaron fortalecer la seguridad de los representados como prometían, y cómo intentaron vulnerar lo menos posible el derecho a la privacidad.

¹⁵⁰ Densidades que aumentan si tomamos en cuenta las de los subterráneos, las de control de tránsito y las cámaras de instituciones privadas que fueron incorporadas a la red pública.

5.2 Fortalecimiento del derecho a la seguridad y protección del derecho a la privacidad

En este capítulo desarrollaremos, a través de las dimensiones descriptas en el capítulo metodológico, de qué manera cada actor estatal desarrolló su política de videovigilancia en la CABA, con la intención de comprobar la hipótesis de este trabajo, esto es, conocer si el conflicto político subyacente hizo que se implementaran provocando una vulneración de derechos innecesaria de los habitantes de la CABA.

1. Criterio de ubicación de las cámaras.

Como se expresó más arriba, la seriedad en la planificación entorno al despliegue de cámaras implica que esté vinculada a los puntos calientes del delito.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Cuando el GCBA sacó a la PM a la calle y comenzó a instalar su CCTV no tenía un mapa del delito propio sobre el cual planificar el despliegue de cámaras, ni tampoco lo recibía de la PFA.

“(13’49”) Lo que no tenía el gobierno de la ciudad, además de que no tenía policías, no tenía el mapa del delito, no sabía dónde habían ocurrido los robos, los hurtos... porque esa información la tenía la Policía Federal (14’07”)”. (E-GN1, comunicación personal, 25 de febrero de 2019)

“(1’14’19”) “Vos pensá... los únicos que tenían el dominio y acceso a la base de datos vehículos con pedidos de secuestro o personas con pedido de captura era la Policía Federal, la Metropolitana se desvivía por tener esa base de datos, y la Federal no se la daba. O sea, esa tensión existió siempre (1’14’38”)”. (E-GN1, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018)

Ante estas dificultades se pudieron identificar al menos tres fuentes diferentes sobre las cuales el GCBA basó la planificación de las etapas de instalación de sus 2000 cámaras:

1. Por un lado las encuestas de victimización que realizaba el Sistema de Información para la Prevención Comunitaria del Delito y la Violencia, creado por la Ley N.º 2593. La primera encuesta correspondiente al año 2009 fue realizada junto a la Universidad de San Andrés y publicada en el año 2011. Hasta entonces de acuerdo a lo que indicaba el Plan General de Seguridad Pública del año 2009 (MJyS, 2009) se utilizó la encuesta de victimización realizada por el gobierno anterior en 2007, mencionada más arriba.

2. Por otro lado se tomaron en cuenta los mapas de conflictividad que el Ministerio Público Fiscal de la CABA elaboraba año tras año en base a las denuncias que recibía, así como

también requerimientos judiciales de imágenes que recibía la PM de los Poderes Judiciales de la jurisdicción Nacional y la Federal.

3. Por último, se incluyó la participación ciudadana para la instalación “a demanda” de las cámaras. En primer lugar, el Ministerio de Modernización, responsable de los proyectos de Ciudad Inteligente¹⁵¹, publicó un mapa en internet (ver Figura 4) con las cámaras instaladas y las que tenía pensadas instalar, mediante el cual los vecinos podían ingresar con sus usuarios de *Facebook* o *Twitter* y “votar” donde querían que el GCBA instalara sus cámaras.

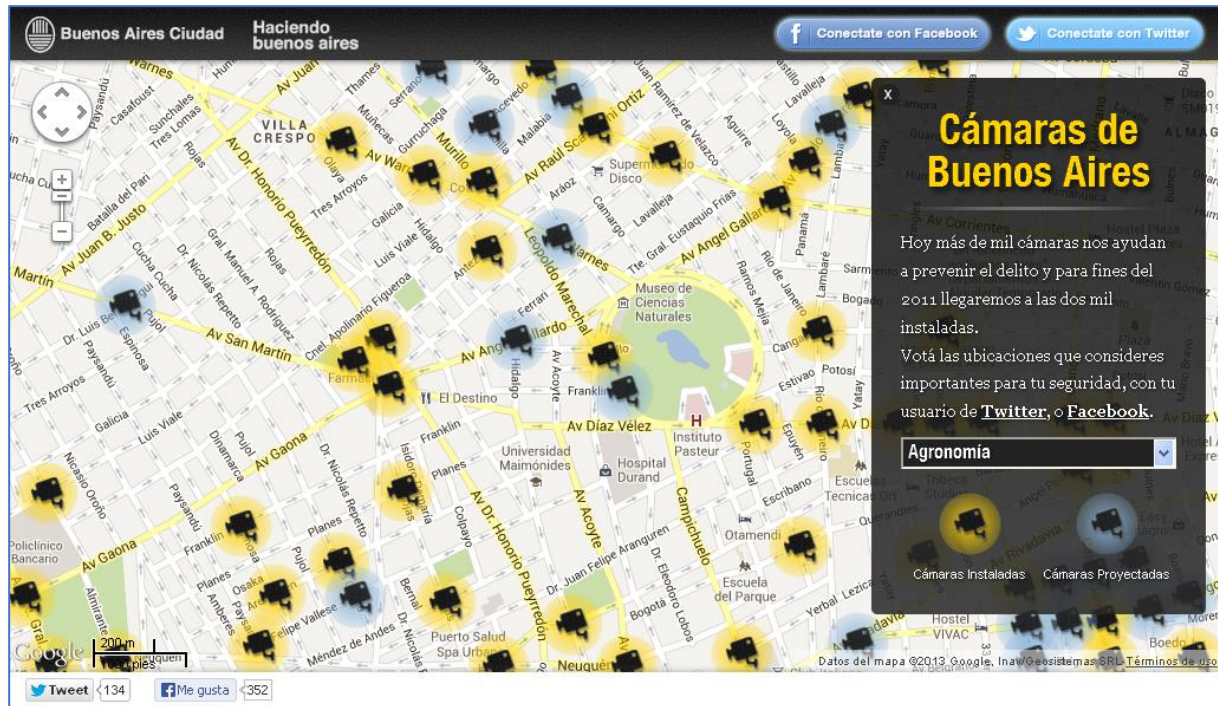


Figura 4. Mapa de cámaras participativo del GCBA.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Cámaras de Buenos Aires. Recuperado el 20 de abril de 2012 de: <http://camaras.buenosaires.gob.ar/>.

De manera complementaria el GCBA realizó votaciones con urnas en las calles a través de los cuales los vecinos decían donde querían que se instalaran cámaras¹⁵². De esta manera el GCBA podía ir a cualquier barrio de la ciudad a proponer esta política de seguridad a pesar de no contar con efectivos policiales, pero también podía tener una idea de donde estaban las principales preocupaciones de los vecinos, escucharlos y de esa manera hacerlos sentirse menos inseguros. Sin embargo, esta participación parecía estar limitada a que los

¹⁵¹ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2019). *Ciudad inteligente*. Recuperado el 20 de abril de 2019 de <http://www.buenosaires.gob.ar/innovacion/ciudadinteligente>.

WUTA [WUTA]. (12 de enero de 2019). *Ciudad inteligente* [Archivo de video]. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=7WpkImo3rd4>.

¹⁵² Policía Metropolitana [Policía de la Ciudad de Buenos Aires]. (1 de julio de 2011). *Participación de los vecinos en ubicación de cámaras* [Archivo de video]. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: https://www.youtube.com/watch?v=1WgDyX_iXYw.

vecinos no cuestionaran el aumento o la ubicación de las cámaras. Esto se pudo constatar cuando una ciudadana reclamó ante la Defensoría del Pueblo que una cámara invadía su privacidad porque estaba muy cercana de sus ventanas y pidió que la reubiquen. La Defensoría emitió la Resolución N.º 1456/11 respaldando la legitimidad de ese pedido, pero la PM se negó a trasladarla alegando que “el traslado de la videocámara implicaría un precedente innecesario”¹⁵³.

Este esquema mixto de planificación lo describe el Superintendente de Comunicaciones de la PM, Eduardo Martino, quien estuvo encargado de hacer la instalación y monitoreo del sistema de videovigilancia...

(2’17’’49’’’) “Hace bastante tiempo atrás se habían puesto gazebos en la vía pública donde se le preguntaba a la gente dónde quería poner las cámaras, por qué, porque no teníamos historia. Historia que significa, como policía nueva no teníamos índice de delito y no nos llegaban índices de delitos. Hoy con esto que yo les digo a ustedes, con 20000 causas que nos están pidiendo y demás... podemos saber cuáles son las esquinas más vulnerables. (...) Ese votá... debe haber sido un área de gobierno que le interesó saber dónde la gente quiere que haya cámaras a los fines de poder ubicarlas donde la gente quiere, como fue el caso de los gazebos” (2’19’’00’’’)¹⁵⁴.

En 2011 la Legislatura porteña volvió a sancionar una Ley de Foros de Seguridad Pública (Ley N.º 4007). Como esta vez no fue vetada, las instancias “*inorgánicas*” de participación se formalizaron. Así lo confirma E-GCBA, quién estuvo encargado de la implementación de los FOSEP:

“(13’32’’) En 2011, la Legislatura sancionó la Ley de Foros, que se implementa en 2012 y me tocó implementar a mí como Subsecretario de Prevención del Delito, esa fue una de las tareas que tuve a cargo. Y entonces lo que ahí se consiguió fue darle un camino institucional a esos reclamos y era muy común que los vecinos, las tres cosas que más reclamaban era limpieza, iluminación y cámaras de seguridad, todo como cuestiones vinculadas a la seguridad, (...) la Policía Metropolitana tenía acordado con la empresa proveedora de sistema que instala los dispositivos, hasta un 10% de movilidad por año. Es decir, más allá de

¹⁵³ Providencia N.º 1091455/SICYST del 4 de julio de 2011.

¹⁵⁴ Fragmento extraído de la audiencia judicial filmada a la que el Superintendente fue autorizado a asistir. Expediente Judicial N.º A67-2014/0. Carátula: “*Pérez Esquivel, Andrés contra GCBA sobre amparo (Art.14 CCABA)*”, folio N.º 63.

todo lo que es mantenimiento, reposición de los equipos existentes, tenían la obligación a pedido de la autoridad de trasladar y reubicar hasta un 10% por año. Este 10% justamente obedecía a estas situaciones denunciadas por los vecinos, repitencia de delitos en lugares donde no había cámaras (18'21'')". (E-GCBA, comunicación personal, 29 de octubre de 2018)

Por lo tanto, el GCBA tenía un esquema mixto y participativo en el que las cámaras se ubicaban de acuerdo al mapa del delito confeccionado en base a denuncias en organismos judiciales y las encuestas de victimización, pero garantizando un piso mínimo de cantidad de cámaras para cada una de las comunas, de manera de que no hubiese un traslado de las actividades delictivas a una comuna no vigilada. Además, un 10% de las cámaras eran susceptibles de ser modificadas por requerimientos de los vecinos a través de los foros de participación.

Gobierno Nacional.

El GN tenía el problema que le había marcado la AGN en el informe citado más arriba. No tenía un mapa del delito integrado de toda la ciudad, sino que estaba particionado por comisarías, este fue uno de los primeros aspectos resueltos por la gestión de la Ministra Garré, como bien describe uno de los entrevistados...

“(1'05'32'') Nuestra gestión fue la primera que utilizó, digamos, que integró toda la información delictiva que provenía del área de denuncias de la Policía Federal a través de comisarías. La integramos para tener un mapa del delito, lo más cercano posible al tiempo real. Hoy ya está en tiempo real y lo tenés en línea, pero en esa época, vos no sabías donde carajo pasaban las cosas (1'05'57'')". (E-GN1, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018)

A pesar de que la PFA quería repartir la misma cantidad de cámaras a cada comisaría “para que nadie se sintiera relegado”¹⁵⁵, ese mapa del delito integrado por el MS a partir de las denuncias que recibían fue el criterio exclusivo que usó el GN para desplegar su CCTV (ver Figura 5):

“(1'07'53'') Nuestro criterio no era un criterio de asignación *on demand*. Nuestro criterio era científico, lo que nosotros hicimos fue relevar la bibliografía

¹⁵⁵ “(5'56'') La Policía Federal quería originalmente que las cámaras, las 1200 o las que fueran, se dividiesen de manera aritmética, es decir, ellos tenían 8 circunscripciones, 53 comisarías, entonces decían bueno... ¿cuántas cámaras consiguen ustedes Ministerio de Seguridad? ¿“X”? Bueno listo, nosotros ese “X” lo dividimos por 53. (...) Para qué, para quedar bien con todos, para que nadie se sintiera relegado, para no tener que dar ese debate interno...” (6'48'')” (E-GN1, comunicación personal, 25 de febrero de 2019).

especializada a nivel internacional que nos dijese para qué tipo de delitos las cámaras de seguridad demostraron ser eficaces. Nosotros hicimos ese estudio. (...) vos ponés el mapa del delito y ponés el mapa de las cámaras y vas a ver que es una saturación de los *hot spots*, o sea, de estas zonas que son las más oscuras [señala el mapa del delito de un documento reservado] (1'08''41''”). (E-GN1, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018)

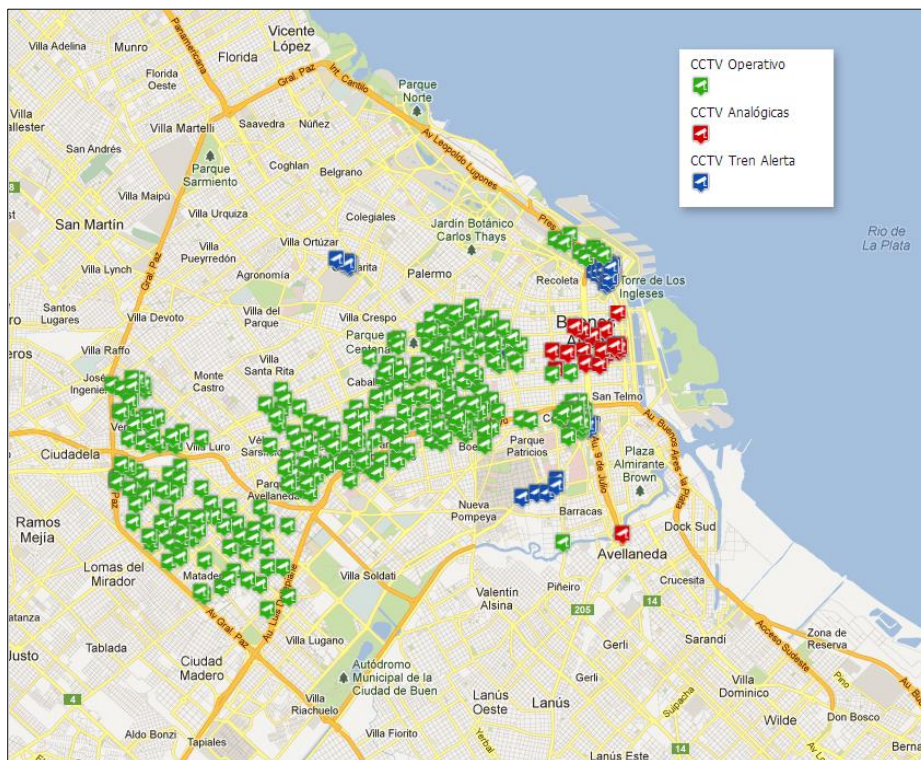


Figura 5. Mapa de cámaras del GN.

Ministerio de Seguridad de la Nación. 911. Recuperado en mayo de 2015 de: <http://www.911.ar/vpes/18251>.

Con respecto a la participación ciudadana, cuatro meses antes de comenzar a instalar sus cámaras ya había inaugurado las mesas de seguridad barriales (previas a los FOSEP del GCBA), a las cuales invitaba para que asistieran a visitar los centros de monitoreo de cámaras:

“(1'10''16''”) Bueno algo de lo que nosotros permitíamos era, cuando inaugurábamos los centros de monitoreo, todas las inauguraciones, era invitar (y participaban) a los miembros de los foros vecinales. Es decir, los miembros de los foros vecinales tenían las puertas abiertas de los centros de monitoreo para poder ir ellos a monitorear si querían monitorear o para ver cómo estaba trabajando la policía. O sea, nosotros buscamos un involucramiento ciudadano mayor (1'10''53''”). (E-GN1, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018)

De esta manera, el GN no instaló sus cámaras en todas las seccionales de la PFA, ni tampoco en todas las comunas, sino que desplegó el 99% de sus cámaras en sólo 8 Comunas de la ciudad donde se concentraban la mayoría de los casos delictivos que el sistema de videovigilancia podía abordar con mayor efectividad. El 16 de abril de 2013, ya finalizada la instalación de las 1200 cámaras, el GN realizó gestiones con Mer para incorporar 800 cámaras más¹⁵⁶, pero finalmente esta expansión no prosperó por internas políticas entre el Secretario de Seguridad, Sergio Berni, y la Ministra de Seguridad, Nilda Garré, quien dejó su cargo en junio de 2013.

Cooperación interjurisdiccional.

Cuando el GN comenzó a instalar cámaras en octubre de 2011, el GCBA ya tenía 1200 cámaras instaladas. Si bien la PM comenzó bastante antes la instalación de sus cámaras, lo hacía a ritmo lento por el oneroso alquiler de cámaras que debía pagar mes a mes hasta completar las 2000 al cuarto año. Al año de haber firmado el contrato con Global View, el GCBA sólo podía visualizar 537 cámaras, mientras que el GN al año ya podía ver 1136, a pesar de que le resultaba mucho más difícil instalarlas porque hacía tendido de fibra óptica, y porque no podía usar los postes que el Estado porteño le negaba. Ya para marzo de 2013 ambos gobiernos tenían instaladas todas sus cámaras en la ciudad, aunque el GCBA no podía visualizarlas todas por problemas con el servicio brindado por GV que hicieron “...imposible en esta[esa] instancia establecer certeramente el número de cámaras que efectivamente resultan útiles al Sistema”¹⁵⁷. Debido a este inconveniente, hubo un momento en el que ambos gobiernos quedaron relativamente igualados en la cantidad de cámaras que podían visualizar¹⁵⁸, dato que reafirma el carácter concomitante de la instalación y uso de los sistemas de videovigilancia.

De acuerdo al Plan General de Seguridad Pública del GCBA (MJyS, 2015a), hasta el año 2015 la PM logró presencia sólo en las Comunas 12, 15, 4, 1 y 8. En las primeras tres con comisarías propias, en la 1 con dos destacamentos y patrullajes, y en la Comuna 8 la custodia de parques. Si miramos la Tabla N.º 7 esto significa que, al finalizar el período bajo estudio, el 65% de las cámaras de la PM estaban en comunas en las cuales no tenía presencia policial, y por lo tanto sólo servían si pedían asistencia a la PFA.

¹⁵⁶ Expediente MS N.º 14570-2011 (BACS), folio N.º 2430.

¹⁵⁷ Expediente N.º 1.458.569/2009 (Licitación Pública N.º 3/DGCYC/10), folio N.º 502.

¹⁵⁸ En diciembre de 2012 el GN tenía 1136 cámaras operativas, el GCBA sólo pagaba por 1200 cámaras operativas.

Tabla 7. Cámaras de cada gobierno y del total de la CABA por comunas. Año 2015.

Porcentaje, tasa de cámaras cada 1000 hab. y Km2 son sobre el total de cámaras

Comuna	GCBA	GN	Total de cámaras	% de cámaras sobre total	Cám/ 1000 Hab.	Cám/ Km2
1	250	152	402	13%	2,0	23
2	75	0	75	2%	0,5	12
3	90	84	174	5%	0,9	28
4	193	4	197	6%	0,9	9
5	66	216	282	9%	1,6	43
6	83	132	215	7%	1,2	32
7	178	180	358	11%	1,6	29
8	83	36	119	4%	0,6	5
9	141	248	389	12%	2,4	24
10	160	136	296	9%	1,8	23
11	135	8	143	4%	0,8	10
12	175	0	175	5%	0,9	11
13	124	0	124	4%	0,5	9
14	94	4	98	3%	0,4	6
15	153	0	153	5%	0,8	11
Total	2000	1200	3200	100%	1,1	16

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MS y la AGCBA.

Sin embargo, esa asistencia operativa casi no se daba, a pesar de nuevos intentos por coordinar actividades:

“(56’53”) Hubieron dos actas, del Ministerio de Seguridad y Policía Metropolitana para la articulación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Gobierno de la Ciudad. Esto fue del 3 de enero de 2013 la primera y 22 de enero de 2013 la segunda. No se hizo un carajo con eso (57’25’’)”¹⁵⁹. (E-GN1, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018)

Ni siquiera se brindaban mutuamente el mapa de ubicación de sus cámaras. Ante la pregunta al funcionario del GCBA sobre si la PM entregaba su mapa de cámaras a la PFA, la respuesta fue la siguiente: “(45’51”) Entiendo que no. Ni nosotros recibíamos el de ellos. ¿Todos veíamos en la vía pública no? (45’59’’)” (E-GCBA, comunicación personal, 29 de octubre de 2018). Sin embargo, la instalación “a ojo” no fue del todo efectiva. En las 8 comunas donde ambos gobiernos superpusieron sus sistemas, se pudieron identificar cámaras con sólo una cuadra de distancia entre sí, e incluso se pudieron identificar al menos 40 puntos de captura en los cuales las

¹⁵⁹ Actas de los encuentros en folios N.º 2220 y 2253 respectivamente del Expediente MS N.º 14570-2011 (BACS).

videocámaras de ambos gobiernos se superponían en las mismas esquinas (ver figuras 6, 7, 8, 9, 10 y Anexo 2).

Así fue que las calles porteñas se volvieron escenario de una intensa competencia por las fronteras digitales interestatales sobre el espacio público de la CABA. Al mismo tiempo que amplificaban la capacidad estatal de vigilancia sobre toda la población, los gobiernos se vigilaban entre ellos mutua y públicamente a través de objetos tecnológicos, y disputaban méritos a través de carteleras que actuaban como mediadores de esas relaciones sociales.



Figura 6. Esquina de Comuna 5 con videocámaras del GN y el GCBA.

Calle Carlos Calvo al 3699, CABA, octubre de 2013. *Google Street View* (Google y el logotipo de Google son marcas registradas de Google LLC, utilizadas con permiso). Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://goo.gl/maps/GYikoev6mnS2>. Accesible con el siguiente código QR:





Figura 7. Esquina de Comuna 7 con videocámaras del GN y el GCBA.

Av. Eva Perón 2302, CABA, octubre de 2013. *Google Street View* (Google y el logotipo de Google son marcas registradas de Google LLC, utilizadas con permiso). Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://goo.gl/maps/BxcKADF8WSk>. Accesible con el siguiente código QR:





Figura 8. Esquina de Comuna 3 con videocámaras del GN y el GCBA.

Av. Rivadavia al 3101, CABA, septiembre de 2015. *Google Street View* (Google y el logotipo de Google son marcas registradas de Google LLC, utilizadas con permiso). Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://goo.gl/maps/PozfZ91w4MF9Ynsk6>. Accesible con el siguiente código QR:



Figura 9. Poste de luz de Comuna 9 con carteles del GN y el GCBA.

Avenida Juan B. Alberdi al 6499, CABA, marzo de 2014. *Google Street View* (Google y el logotipo de Google son marcas registradas de Google LLC, utilizadas con permiso). Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://goo.gl/maps/aGWBtRZ6yyL2>. Accesible con el siguiente código QR:



Figura 10. Poste de luz de Comuna 5 con carteles del GN y el GCBA.

Calle Carlos Calvo al 4102, CABA, mayo de 2014. *Google Street View* (Google y el logotipo de Google son marcas registradas de Google LLC, utilizadas con permiso). Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://goo.gl/maps/4uNeNx3vG9s>. Accesible con el siguiente código QR:



Si tomamos en cuenta solamente estos 40 puntos de captura, podemos decir que hubo 210 cámaras, de las 3200, que fueron subutilizadas a razón del conflicto entre gobiernos. Por un lado, porque generaron comunas sobrevigiladas (como la 5 y la 6) desde el punto de vista comparativo de densidad de cámaras por Km² y, por el otro, por generar un derroche de aproximadamente U\$S 3,782 millones que podrían haber sido utilizados para ubicar cámaras en comunas subvigiladas (como la 4 y la 8), para otras políticas de seguridad preventivas, o para formar y equipar nuevos efectivos policiales.

De las 7 comunas restantes, donde los gobiernos no se superponían, en cuatro de ellas (2, 11, 13 y 14) la PM nunca llegó a tener presencia policial permanente. Por lo cual, en estas comunas que reunían un 25% del territorio de la ciudad y un 28% de la población, había cámaras del GCBA y había policías del GN, pero como no tenían coordinación interjurisdiccional hacían que el sistema de videovigilancia en esas áreas no pudiera estar enfocado en la seguridad. En definitiva, en un cuarto del espacio público de la CABA había policías (PFA) sin cámaras, y cámaras (PM) sin policías que sólo vulneraban el derecho a la privacidad de los habitantes.

Con estos datos podemos concluir que los dos gobiernos hicieron una planificación estratégica de la ubicación de sus cámaras e incorporaron el diálogo y la participación con la ciudadanía en distintos grados. Pero como ambos actuaron unilateralmente haciendo de cuenta que el otro gobierno “no existía”, generaron un resultado conjunto de características desproporcionadas con respecto a lo esperado. Los puntajes resultantes son entonces los siguientes:

Tabla 8. Resultados dimensión “Criterio de ubicación de las cámaras”.

	GCBA		GN	
Criterio de ubicación de las cámaras	Mixto: Mapa del delito y distribución proporcional por comuna.	2	Mapa del delito.	2

	Permitió algo de participación ciudadana.	1	Permitió algo de participación ciudadana.	1
	Nula coordinación interjurisdiccional.	0	Nula coordinación interjurisdiccional.	0

2. Protocolo de actuación en centro de monitoreo.

Sobre esta dimensión ambos gobiernos tuvieron un desempeño satisfactorio. Las autoridades políticas de ambos gobiernos elaboraron y aprobaron una resolución ministerial poniendo en vigencia un protocolo de actuación específico para lograr una buena capacitación en el monitoreo de las cámaras, y una adecuada custodia y destrucción de las imágenes. El Ministerio de Justicia y Seguridad del GCBA dictó la Resolución N.º 10/11 el 7 de enero de 2011 aprobando el “Manual de procedimiento del centro de monitoreo urbano de la Policía Metropolitana”, y el Ministerio de Seguridad del GN dictó la Resolución MS N.º 1051/12 el 11 de septiembre de 2012, aprobando el “Manual técnico para operadores de cámaras de seguridad”. Por lo tanto, los puntajes resultantes son los siguientes:

Tabla 9. Resultados dimensión “Protocolo de actuación en Centro de Monitoreo”.

	GCBA		GN	
Protocolo de actuación en Centro de Monitoreo	Aprobado por Resolución Ministerial.	2	Aprobado por Resolución Ministerial.	2

3. Medición estadística de resultados.

Como vimos más arriba, los sistemas de videovigilancia son cuestionados por la dificultad de mensurar su efectividad para disminuir tasas delictivas en espacios públicos abiertos, limitación que no ha impedido en muchos países la realización de estudios de impacto para conocer cómo influye cada nuevo sistema en las tasas del delito. En el caso de la CABA, además de las dificultades “de fábrica” de los CCTV para ser evaluados, tampoco fue posible conocer cómo influyó cada política por separado en el fenómeno delictivo, debido a la superposición espacial y temporal de su instalación. Si bien se podría pensar en intentar una evaluación de impacto conjunta de los sistemas de videovigilancia, eso tampoco fue posible ya que el GN decidió suspender la publicación de estadísticas delictivas durante el período 2009-2013.

Esta decisión política fue una táctica defensiva del GN para blindarse frente a los ataques mediáticos que recibía, en el marco de un conflicto público¹⁶⁰, frontal¹⁶¹ y judicializado¹⁶² con la corporación mediática “Grupo Clarín”, que se constituyó como un actor sociopolítico de mucho peso durante el período bajo análisis, dispuesto a fortalecer y/o aliarse con todas las voces de oposición al GN. La contienda generó que ambos gobiernos también discutieran públicamente sobre el rol de los medios de comunicación en el crecimiento del sentimiento de inseguridad. Mientras la Ministra de Seguridad del GN decía que los medios hacían aumentar la sensación de inseguridad¹⁶³, el Ministro de Justicia y Seguridad del GCBA luego intentaba desmentirla diciendo que “la inseguridad es una realidad”¹⁶⁴. Como no había datos firmes sobre los cuales basar sus afirmaciones se terminaba construyendo una topografía discursiva de dos polos, o un “diálogo de sordos” (Angenot, 2012: 185), en la lucha por definir lo real, en la cual no importaba el consenso, la verdad o la racionalidad.

Así fue como las estadísticas nacionales siguieron produciéndose, pero con carácter reservado, mientras que el Ministerio Público Fiscal de la CABA publicó sus “Informes de Conflictividad” todos los años, con respecto a las denuncias que recibían sus fiscalías sobre la selección de delitos que habían sido traspasados de la órbita nacional a la local. Insuficientes para hacer una evaluación de impacto en ese aspecto.

Por otro lado, el MJyS de la CABA realizó cada año una “*Encuesta de Victimización, Percepción de Seguridad y Evaluación de Desempeño de las Fuerzas Policiales de la Ciudad de Buenos Aires*” (MJyS, 2010, 2011a, 2011b, 2012, 2014, 2015b) para medir la “cifra negra” del delito y el sentimiento de inseguridad. De las mismas se desprende que tanto en la percepción de probabilidad de ser víctima de delitos como en la victimización sufrida hubo altas y bajas durante el período bajo análisis (MJyS, 2015b), de manera que los CCTV tampoco permiten

¹⁶⁰ Un aparato de propaganda para controlar la información. (25 de mayo de 2013). *Clarín*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: https://www.clarin.com/politica/aparato-propaganda-controlar-informacion_0_rklXaCPoP7x.html.

¹⁶¹ ‘Existe un poder por encima de las instituciones’. (25 de agosto de 2010). *Página/12*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-151970-2010-08-25.html>.

¹⁶² Esta contienda había iniciado de la mano de la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (N.º 26.522), que debilitaba a este actor económico y también sociopolítico. La ley fue apelada en diversas instancias judiciales por el Grupo Clarín hasta que la Corte Suprema confirmó su constitucionalidad. El conflicto también incluyó denuncias del GN a ese diario y al diario La Nación por apropiación ilegal de la empresa Papel Prensa S.A. durante la última dictadura militar. Así era frecuente ver acusaciones cruzadas en las editoriales del diario nacional oficialista *Página/12*, y los Diarios Clarín y La Nación.

¹⁶³ Nilda Garré afirmó que aumentó la sensación de inseguridad. (3 de agosto de 2012). *La Nación*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/1495870-nilda-garre-afirmo-que-aumento-la-sensacion-de-inseguridad>.

¹⁶⁴ Montenegro: ‘La inseguridad es una realidad’. (4 de agosto de 2012). *La Nación*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/1496205-cont-la-inseguridad-es-una-realidad>.

inferir una colaboración en una tendencia a la baja en el sentimiento de inseguridad y la victimización.

Lo que sí hicieron ambos gobiernos con respecto a las políticas de videovigilancia fue llevar un registro estadístico de cantidades de delitos y otros eventos, sobre los que se intervino desde los respectivos centros de monitoreo. A partir de haber realizado pedidos de acceso a la información a ambos gobiernos en el año 2015, es posible hacer un comparativo interanual de eventos registrados por ambos gobiernos, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla 10. Eventos registrados por los CCTV del GN y del GCBA.

Eventos registrados	2012	2013	2014
GN	2716	6081	10955
GCBA	2254	6516	13014

Fuentes: Elaboración propia con datos del Ministerio de Seguridad de la Nación (Nota S.S.A.J. N.º: CUDAP: EXP-SEG: 854/2015 y el Informe de Resultados BACS 2012), y el Ministerio de Justicia y Seguridad del GCBA (EX-2015-03221782/MGEYA).

Hay que tener en cuenta que la categoría “Eventos” engloba una cantidad de fenómenos muy amplia, como faltas, contravenciones, infracciones administrativas, incendios, accidentes, entre otros. El GCBA aportó números agregados, mientras que el GN distinguió entre evento-delito y evento-incidente. En cada año, menos de la mitad de los eventos registrados correspondieron a delitos. Aquí es de destacar que, de acuerdo con los números de la Tabla 10, a pesar de que el GN tenía sólo 300 puntos de captura efectivamente logró una mejor cobertura en cada uno de ellos porque registró casi la mismas cantidad de eventos que el GCBA, que contaba con 2000 puntos de captura.

Por otro lado, el GCBA también evaluó esta política a través de una de las encuestas de victimización. En la encuesta correspondiente al año 2013 (MJyS, 2014b), realizado con la Universidad de Tres de Febrero, por primera vez se les preguntó a los vecinos de la ciudad específicamente sobre las cámaras de videovigilancia. En la pregunta destinada a conocer la percepción de las medidas que deben tomarse para mejorar el problema de la seguridad, en la opción “Más cámaras de vigilancia” la respuesta fue contundente: sólo el 0,2% de los encuestados quería más cámaras, a pesar de que era una pregunta de respuestas múltiples con hasta tres opciones. A partir del año siguiente esta pregunta fue retirada de la encuesta. O sea, la pregunta llegó muy tarde, cuando ambos sistemas ya estaban instalados, y al constatar un desfase entre lo que hacía el gobierno y lo que los representados pedían, el GCBA decidió

dejar de preguntar. Por su ideología instrumental/eficientista, el problema no podía estar en la tecnología ni en el gobierno que la implementaba. En este mismo sentido, E-GCBA explicaba este desfase diciendo que el problema estaba en que la política se había implementado sobre población sudamericana:

“(22’58”) La cámara para mí no funciona del mismo modo en los países anglosajones que en los países latinos o sudamericanos. Porque sabés lo que pasa, digamos... nuestras sociedades son muy desapegadas a la ley. Y estamos... yo te diría hasta casi familiarizados con esos programas que muestran robos y que se yo... donde los fulanos miran a la cámara de seguridad o van a cara descubierta sabiendo que hay cámaras y no les importa. Qué quiero decir con esto, que nosotros tenemos un fuerte componente transgresor en el mal sentido, en el cual hay casi hasta como un desafío a la ley, es decir, ‘no me importa, no me vas a atrapar, y si me atrapás voy a salir’ no? En los sistemas anglosajones, sacando cuestiones vinculados al tema del terrorismo que me parece que son harina de otro costal y es otra vigilancia, no es frecuente esa suerte de desafío permanente a la ley, y esa vocación por transgredir la ley que existe en nuestros países de sudamérica. Entonces, es como que las cámaras si se quiere cumplen otro rol. En nuestro caso, lo que quiero decir es que con las cámaras no alcanza definitivamente y por eso es que la gente te pide la cámara y después te pide el vigilante en la esquina, es decir, la gente se da cuenta que no alcanza, justamente por eso que yo te digo (24’37”)”. (E-GCBA, comunicación personal, 29 de octubre de 2018)

Más allá de todos estos elementos, en términos comparativos hay que destacar que el GCBA tuvo una mayor intención de autoevaluarse que el GN, que no realizó ninguna encuesta de victimización en la CABA durante ese período y su apagón estadístico impedía evaluar las políticas de conjunto. Así es que los resultantes de ambos gobiernos son los siguientes:

Tabla 11. Resultados dimensión “Medición estadística de resultados”.

	GCBA		GN	
Medición estadística de resultados	Realizó informe de eventos y encuestas de opinión.	2	Realizó informe de eventos.	1

4. Selectividad social y política en registro de eventos.

Como ya mencionamos más arriba, los sistemas de videovigilancia sólo permiten abordar algunos tipos de delitos, de manera que inherentemente ya llevan la carga de una cierta selectividad social, en el sentido de que difícilmente se puedan identificar a través de cámaras en la vía pública los denominados “delitos de cuello blanco” vinculados a sectores sociales de elevado nivel socioeconómico. Esto fue insistentemente mencionado por muchos de los entrevistados...

“(9’25”) Los delitos que filman las cámaras son una parte. Primero porque en este país los delitos ‘duros’ son los delitos de cuello blanco (...) pero difícilmente haya una cámara de seguridad en la oficina del comisario y planifique las zonas liberadas bajo una cámara (9’56”)”. (Legislador porteño de izquierda con mandato cumplido (de ahora en adelante E-LI), comunicación personal, 8 de noviembre de 2018)

Recordando que esta política deja afuera el núcleo de delitos que ocurren en ámbitos privados y los de criminalidad compleja, E-GN2 define el alcance de los sistemas de videovigilancia como acotado a...

“(14’57”) ...un espectro de la problemática criminal de alto nivel de exposición y dramatización pero de bajo nivel de incidencia en la problemática criminal general. Entonces, es un gran dispositivo de gestión de un espectro muy limitado de problemáticas, sensible política y socialmente. Pero en la medida, y acá te agrego una segunda dimensión, que también el espacio vigilado sea un espacio de alta sensibilidad política y social. Vale decir, no hay sistema de cámaras para vigilar delitos predatorios en barrios de emergencia, en villas, en asentamientos, porque a la clase política argentina, a la sociedad argentina, a la prensa argentina, le importa un bledo los delitos violentos cometidos en la vía pública de las clases populares (15’42”)”. (E-GN2, comunicación personal, 13 de noviembre de 2018)

De esta manera, las políticas de videovigilancia ejercen intrínsecamente una selectividad social vinculada a los delitos que pueden entrar en su rango óptico, y también pueden realizar una selectividad social a través de las zonas que el gobierno define vigilar o no. En este sentido se confirma que ningún gobierno puso cámaras dentro de villas y barrios de emergencia, y las pocas más cercanas estaban ubicadas solamente en las fronteras de acceso y egreso a las mismas.

Teniendo en cuenta que esta política debe aplicarse de manera imparcial a toda la población, entonces, alguno de los dos gobierno debería haber registrado en algún momento por lo menos un delito cometido por un efectivo policial propio, o de la policía del otro gobierno. Sin

embargo, de acuerdo a lo expresado por E-GCBA, era poco probable que la PM registrara ese tipo de delitos “no comunes” ya que “nunca se nos hubiera ocurrido decir ‘las fuerzas de seguridad son un factor más de inseguridad’”:

“(29’28”) Lo que yo recuerdo es que cuando ellos hablaban de seguridad democrática muchas veces incorporaban como factor de inseguridad a las propias fuerzas de seguridad. Entonces para ellos el concepto de seguridad democrática era ‘vos estás amenazado por el ladrón, pero ojo porque también podés estar amenazado por los excesos policiales’, y entonces terminaban armando un relato o un razonamiento en donde la seguridad iba más allá de lo que podía ser sentirse víctima de un delito común no? Entonces esa mirada era distinta a la nuestra porque digamos nosotros no desconocemos las dificultades que hay en las fuerzas de seguridad, por el contrario, en aquel entonces la Policía Metropolitana te diría que sorteó con bastante éxito toda la etapa de reclutamiento, con lo difícil que es, tuvimos dos o tres casos que fueron enjuiciados, sumariados, etc. Pero no poníamos el foco, nunca se nos hubiera ocurrido decir ‘las fuerzas de seguridad son un factor más de inseguridad’. El FPV y otras fuerzas políticas lo hacían. Entonces que hacían... editaban material de mano para repartir, cómo cuidarte si te arrestan, como cuidarte si te llevan a la comisaría, si se quiere había tal vez una visión sesgada o un diagnóstico distinto al nuestro (31’25”)”. (E-GCBA, comunicación personal, 29 de octubre de 2018)

Más allá de los discursos, cuando se solicitó información sobre delitos de policías registrados por las cámaras a ambos gobiernos en el año 2015, ninguno informó ningún caso¹⁶⁵. Ni siquiera casos de violencia policial en espacios públicos que fueron ampliamente documentados por organismos de control de la CABA¹⁶⁶.

Hasta aquí con la selectividad social. Para conocer el nivel de selectividad política en el registro de eventos hay que saber si registraban, por ejemplo, a las manifestaciones sociales en la vía pública. De acuerdo al manual de procedimientos de la PM, el GCBA consideraba como “evento” a una manifestación social en la vía pública. Entre los ejemplos del manual con los cuales se formaba a los operadores del centro de monitoreo, se podían divisar eventos como “Manifestación en Av. Plaza de Mayo”. En el peor de los casos, por obstruir la vía pública, las

¹⁶⁵ Ministerio de Seguridad de la Nación: Nota S.S.A.J. N.º: CUDAP: EXP-SEG: 854/2015. Ministerio de Justicia y Seguridad del GCBA: EX-2015-03221782/MGEYA.

¹⁶⁶ Entre otras se pueden mencionar las resoluciones de la Defensoría del Pueblo de la CABA N.º 1135/12, 0427/13, 1920/13 y N.º 318/15 referentes a actuaciones de violencia y abuso policial de ambos gobiernos.

manifestaciones sociales destinadas al ejercicio regular de los derechos constitucionales pueden ser consideradas una contravención, siempre y cuando no hayan dado aviso previo a la autoridad competente (Art. 78 del código contravencional de la CABA, aprobado por Ley N.º 1472). En ese caso los organizadores deben ser sancionados. En la CABA hay como mínimo una manifestación social por día en la vía pública, en especial en el microcentro, probablemente muchas de ellas fueron avisadas con antelación y otras no. Lo cierto es que no se conocen sanciones o multas por movilizarse políticamente en el período bajo análisis. De manera que el GCBA registraba todas las manifestaciones sociales en la vía pública como un evento vinculado a la seguridad pública. Y no sólo ocurría con las manifestaciones sino también con los afiches políticos en la vía pública, así se podía encontrar en el manual el ejemplo de registro de evento: “Pegatina del Partido Obrero”. Estos ejemplos muestran una actitud de videovigilar expresiones políticas en la vía pública como parte del mandato de garantizar la “convivencia social” que establecía la Ley N.º 2602. Esto significa, ni más ni menos, que muchos de los eventos registrados por el GCBA no estuvieron vinculados a la seguridad pública ni a incidentes concretos, y por lo tanto se pueden poner en discusión sus estadísticas de resultados, ya que fácilmente se les podrían restar cientos de eventos vinculados a actividades políticas en el espacio público cada año.

Con respecto al GN, al menos en la grilla de eventos analizados correspondientes al año 2014¹⁶⁷, no se identificaron registros de manifestaciones sociales. Si bien el GN era responsable de la seguridad en la mayoría de las manifestaciones sociales de la CABA, no usaba su CCTV para esas tareas en cumplimiento del artículo 3 de su autodictado “Protocolo General de Funcionamiento de Videocámaras en Espacios Públicos” (Resolución MS N.º 283/2012) que establecía como “finalidad exclusiva contribuir a la prevención y conjuración de ilícitos”, o sea, no ocuparse de registrar faltas y contravenciones. Y en cumplimiento también del artículo 8, que prohibía utilizar el sistema “para todo seguimiento, análisis y/o registro de información motivada en fines discriminatorios, incluyendo condiciones étnicas, religiosas, culturales, sociales, políticas, ideológicas...”.

De esta manera, en esta dimensión de evaluación los resultados de los gobiernos son los siguientes:

Tabla 12. Resultados dimensión “Selectividad social y política en registro de eventos”.

	GCBA	GN
--	------	----

¹⁶⁷ Ministerio de Seguridad de la Nación: Nota S.S.A.J. N.º: CUDAP: EXP-SEG: 854/2015.

Selectividad social y política en registro de eventos	Hubo signos de selectividad social y política.	0	Hubo signos de selectividad social.	1
--	--	---	-------------------------------------	---

5. Publicación de imágenes del CCTV en la tv y en internet.

La comunicación institucional en materia de seguridad que tiene todo gobierno con la ciudadanía es muy valiosa porque puede ayudar a reducir el miedo, brindar información y consejos preventivos. Puede llevarse a cabo de muchas maneras y a través de diversos canales, sin necesidad de acotarse exclusivamente a las labores policiales, sino también a otro tipo de abordajes preventivos, colaborando en fortalecer el vínculo de confianza y legitimidad entre el Estado, sus instituciones y la ciudadanía. Los dos gobiernos bajo estudio desarrollaron estrategias comunicacionales en este sentido, en favor de fortalecer el derecho a la seguridad pública.

Sin embargo, esas capacidades comunicativas no estuvieron exentas de ser utilizadas con clave electoral por los gobiernos de turno. En el caso bajo estudio, ambos gobiernos usaron los canales oficiales de comunicación en clave partidaria. Así nos encontramos con que el canal oficial de *YouTube* de la PM publicó videos haciendo proselitismo con la candidatura de Mauricio Macri a las elecciones de 2011¹⁶⁸. Y también nos encontramos con que el canal oficial de *YouTube* del Ministerio de Seguridad de la Nación publicó videos homenajes al expresidente Néstor Kirchner luego de su fallecimiento¹⁶⁹, y la cuenta de Twitter de la PFA difundió la candidatura electoral del Secretario de Seguridad, Sergio Berni, en 2015¹⁷⁰.

Lo que analizaremos a continuación es si los gobiernos se valieron de las imágenes confidenciales de sus CCTV como herramienta de comunicación gubernamental/partidaria.

Confidencialidad de las imágenes según la normativa.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En el año 2007, pocos días antes de que el PRO asumiera el gobierno, se sancionó por unanimidad la Ley N.º 2602 para regular la videovigilancia de la CABA. Entre sus postulados norma con claridad que "se prohíbe la cesión o copia de las imágenes salvo en los supuestos

¹⁶⁸ Policía Metropolitana [Policía de la Ciudad de Buenos Aires]. (3 de agosto de 2011). *Macri anunció candidatura* [Archivo de video]. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=cGX4No9RTpY>.

¹⁶⁹ Ministerio de Seguridad de la República Argentina [Ministerio de Seguridad de la República Argentina]. (26 de octubre de 2011). *La Plaza sin Nestor* [Archivo de video]. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: https://www.youtube.com/watch?v=ISkbLH_NBmU.

¹⁷⁰ @PFAOficial. (19 de junio de 2015). RT @sergioberniarg: Soy precandidato. No entiendo la política como capricho personal. Voy a estar en el lugar que determine la presidenta [Twitter post]. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://twitter.com/PFAOficial/status/611881890191118336>.

previstos en la presente ley". Como estos supuestos sólo referían a autoridades judiciales, entonces la Ley N.º 2602 prohibía explícitamente al GCBA difundir imágenes registradas por sus cámaras en canales de TV. A pesar de esto, en los hechos, el GCBA igualmente difundía esas imágenes confidenciales a los medios masivos de comunicación.

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, a través de la Resolución -no vinculante- N.º 1952 del día 1º de Julio de 2010, le señaló al gobierno que esa práctica no era legal porque las imágenes "no pueden ser cedidas a funcionarios no autorizados, terceros y tampoco retransmitidas por canales de televisión". Frente a este llamado de atención, las autoridades de la PM elevaron una consulta a la Procuración General de la Ciudad, un organismo de control interno dependiente del GCBA, para que evalúe la legalidad de la prohibición. El día 26 de agosto de 2010, el Procurador General emite el Dictamen N.º 79605 -tampoco vinculante-, haciendo saber de un pedido de imágenes realizado por el "subgerente de noticias del Canal 9", en ese momento Sandro Scaramelli (el mismo director de Global View), y del pedido de publicación realizado por el Superintendente de Comunicaciones y Servicios Técnicos de la PM, Eduardo Martino, sosteniendo que "tiene gran relevancia ilustrar a la ciudadanía respecto del accionar de la autoridad pública". Este dictamen concluyó que las imágenes eran confidenciales y que estaba prohibido cederlas a terceros, pero que el Ministerio de Justicia y Seguridad "no vulnera el espíritu y la tésis de la normativa" si entregaba las imágenes transformadas a los canales de TV "que impidan el reconocimiento de aquellas personas captadas por las cámaras", ya que, según su criterio, eso convertía a las imágenes en un "material distinto" que le hacía perder su carácter confidencial.

De esta manera, dos organismos de control constitucionales, uno externo y otro interno, dictaminaron de manera opuesta. Como ninguna de las opiniones de estos organismos eran vinculantes para el GCBA, el "desempate" quedó en manos del mismo gobierno que decidió continuar con la publicación de imágenes del CCTV con rostros pixelados, en la TV y en el canal oficial de *YouTube* de la PM. El Procurador General, que fue propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Legislativo, cristalizó en su dictamen el interés de Canal 9 por obtener las imágenes confidenciales, y el interés de la PM de entregárselas para promocionar sus labores. De alguna manera "blanqueó" la empresa discursiva que motorizó el GCBA (Pérez Esquivel, 2016), cuya composición resultó indispensable para flanquear los impedimentos legales que existían para difundir las imágenes. El actor sociopolítico, la empresa mediática *Grupo Infobae*, estaba en el principio de la generación panóptica de imágenes como GV, y en el final del ciclo se convertía en Canal 9 para la publicación sinóptica de las imágenes. Estaba en el principio, en el final y al mismo tiempo adentro y afuera del sistema de videovigilancia. Esto

resultó clave debido a que los medios de comunicación alegan defender el derecho del público a estar informado, y a diferencia de una institución policial, poseen poderosos argumentos ideológicos y garantías legales para rechazar el control externo (Bradeur, 2011). De esta manera, el actor estatal se aseguró con ayuda de la Procuración forzar la normativa en nombre del derecho a la información y la libertad de prensa, que exigía el actor económico y sociopolítico que el mismo gobierno había contratado. Como premio, la empresa dueña de las cámaras se aseguraba tener las imágenes de los porteños al servicio de la lógica mercantil, en carácter de primicia.

Eso no impidió que la Defensoría del Pueblo, insistiera en los años posteriores en pedirle al GCBA el cumplimiento de la Resolución N.º 1952/10 en diversas oportunidades, a través de notas administrativas de su Centro de Protección de Datos Personales (en adelante CPDP-DP), autoridad de aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales de la CABA (N.º 1845). Para este estudio fueron entrevistados el Director y la Subcoordinadora Operativa de Gestión del CPDP-DP en el período bajo análisis (E-CPDP de ahora en adelante), quienes sostienen que la publicación de imágenes del CCTV “es ilegal”:

“(42’29”) Es directamente ilegal. O sea, hay ahí una violación del principio de finalidad del dato referido en las leyes 2602 que establece la finalidad que es controlar la seguridad en el espacio público. Entonces es información que no puede difundirse. (...) Si esa información permanece ahí colgada permanentemente hay también una ilegalidad en cuanto a que los datos tienen que preservarse mientras sean necesarios y utilizables y tengan una finalidad en su uso, después deben destruirse. No puede mantenerse una información innecesaria permanentemente. Con lo cual contraviene el principio de calidad del dato que es el artículo 6 de la 1845 (43’25”)”. (E-DPDP, comunicación personal, 25 de octubre de 2018)

Efectivamente, el GCBA incumplió con lo que decía la ley, pero tampoco habría realizado un acto ilegal *stricto sensu*, porque obtuvo consentimiento del organismo constitucional dedicado a definir la legalidad de los actos administrativos, y porque el Poder Judicial no fue requerido para interpretar la ley y destrabar la *litis*. Por lo tanto, la normativa se puede considerar “forzada” por el GCBA ya que movilizó interpretaciones contrapuestas de organismos de control constitucionales.

Gobierno Nacional.

Por el lado de la Nación, el Ministerio de Seguridad no publicó imágenes de su CCTV en los canales de TV, ni recibió llamados de atención de organismos de control en este aspecto. Esta política coincidía con la normativa regulatoria del sistema de videovigilancia...

“(1’18”35””) Es que si vos ves la resoluciones que nosotros hicimos, la Policía Federal no podía hacer eso, esas imágenes formaban parte de la investigación judicial y no le correspondía a la fuerza, que es auxiliar, determinar su distribución. De hecho, nosotros sancionamos a muchos policías [que llegaron a una escena de crimen y vendieron fotos, menciona caso Jazmín de Gracia] (...) porque los periodistas pagan esa información, entonces siempre hay como un mercado negro. No, si te fijas está prohibido. Sí, sino nosotros lo sancionábamos (1’19”23””)”. (E-GN1, comunicación personal, 25 de febrero de 2019)

Consentimiento de las víctimas.

Un automóvil impactando y matando a un motociclista, un grupo de personas golpeando brutalmente a un hombre, un turista acuchillado que luego morirá, o un colectivo incrustándose en una casa... bastaba que sucediera la tragedia para que a las pocas horas, “Pronto Baires” garantizara que las imágenes de las videocámaras públicas estuviesen repitiéndose una y otra vez en todos los canales de TV nacionales con el sello de agua de la PM, y luego fueran inmortalizadas en internet a través de su canal oficial de YouTube¹⁷¹.

“(49’45””) Tratándose de accidentes o cosas así en la vía pública, yo no objetaría su utilización. En rigor la discusión es bastante previa no? Tiene que ver con que es casi tautológica la explicación, pero si es la vía pública es la vía pública no? Es decir, es algo que está al alcance de los sentidos de todos y que puede haber visto 50 personas en el lugar, después la ven 50000 por televisión, pero es la vía pública. Yo creo que ahí puede haber una justificación y por la cual nadie pidió que se sacaran (50’28””)”. (E-GCBA, comunicación personal, 29 de octubre de 2018)

Esta mirada del espacio público es discutida por el organismo de Protección de Datos Personales debido a sus supuestos implícitos: “(44’21””) Hay una vulgarización del concepto de lo público, que supone que vos como ciudadano, porque vas transitando por el espacio público te transformas en sujeto público y en realidad vos seguís manteniendo el derecho al anonimato, aun transitando por el espacio público (44’48””)” (E-DPDP, comunicación personal, 25 de octubre de 2018).

De acuerdo a la Ley 1845 de protección de datos personales, el Estado debe obtener el consentimiento del titular de los datos personales para poder, por ejemplo, realizar esas

¹⁷¹ Los videos de esa época pueden encontrarse en el canal de *YouTube* de la ex Policía Metropolitana. Policía Metropolitana [Policía de la Ciudad de Buenos Aires]. Canal de *YouTube*. Recuperado el 20 de abril de 2019 de <https://www.youtube.com/user/PoliciaMetropolitana/featured>.

publicaciones de imágenes del CCTV, sin embargo, E-DPDP afirma que “no hay autorización de sus titulares”. Por lo tanto, las personas incluidas en esas imágenes fueron víctimas reales que, determinables o no, tenían familias y sabían que las personas que estaban en los videos eran ellos. Sin haber brindado ningún consentimiento al GCBA, o haber recibido algún aviso por parte del mismo, tomaron estado público tragedias personales que los tuvieron de protagonistas y los obligaron a revivir su experiencia angustiante una y otra vez, y a quedar eternizados en internet. En pocas palabras, sin respetar la autodeterminación informativa de los porteños, el GCBA difundió y espectacularizó al menos 85 videos con eventos traumáticos, ejerciendo una nueva e innecesaria vulneración sobre las víctimas en nombre que quienes se instaló el sistema de videovigilancia en primera instancia.

Por ejemplo, en la Figura 11 podemos ver imágenes confidenciales publicadas sin modificar de un tren arrollando un colectivo en las que la PM y C5N imprimieron conjuntamente sus sellos de agua en carácter de exclusiva. Este accidente del 13 de septiembre de 2011 dejó 11 muertos y 228 heridos, si bien no mostraba rostros o cuerpos de personas determinadas o determinables, el zócalo de la imagen demuestra que estas imágenes con víctimas reales fueron entregadas a las pocas horas, cuando el conteo aún daba 7 muertos.



Figura 11. Imágenes del CCTV publicadas por C5N.

C5N. [YouTube C5N]. (13 de septiembre de 2011). C5N - TRAGEDIA EN FLORES | EL MOMENTO DEL ACCIDENTE [Archivo de video]. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=LTqgFSiSXWw>. Accesible con el siguiente código QR:



Uso electoral de las imágenes.

Como ya mencionamos más arriba, detrás de la implementación de la política de videovigilancia del GCBA había una serie de actores estatales y extraestatales, que se complementaban y distribuían recursos y tareas de acuerdo a sus capacidades, en función de realizar una serie de objetivos particulares y comunes de orden económico y político. Todas las sociedades y contratos siguieron vigentes durante el período bajo análisis. Si bien algunas empresas cambiaron la composición de sus directorios¹⁷², no afectaron la naturaleza de la composición, ni su mutua colaboración para los objetivos de la empresa conjunta. Entre los intereses políticos comunes que tenían estos actores estaba la promoción institucional de la PM y el GCBA. Su vínculo era fluido y hasta público, así se podía ver a la PM felicitando a C5N por recibir un Premio Martín Fierro en el rubro “Servicio informativo” desde su cuenta oficial de *Twitter*, manejada por AR y Asociados (ver Figura 12). Debido a la poca información disponible sobre el programa *Pronto Baires*, la Legislatura Porteña realizó un pedido de informes en el año 2012, mediante la Resolución N.º 101, para que el Poder Ejecutivo explicara cuales eran los

¹⁷² Mario Montoto pasó a ser director y socio minoritario de GV luego de asociarse el 7 de enero de 2012 con la corporación japonesa NEC S.A. (BON N° 32.352 del 7 de marzo de 2012), lo que le abrió nuevas relaciones a nivel mundial. Esto desvinculó a los miembros ligados al Grupo Infobae SA e incorporó un directivo del grupo mediático Supercanal S.A. (América TV, entre otras), presidido por los empresarios Vila y Manzano.

critérios de funcionamiento de dicho programa. El Ministerio de Justicia y Seguridad nunca lo respondió.



Figura 12. Policía Metropolitana felicitando al Canal de TV C5N.

@PMetropolitana. (29 de octubre de 2012). Nuestros saludos y felicitaciones a @C5Noficial @C5N por el Martín Fierro en el rubro "Servicio Informativo" [Twitter post]. Recuperado el 3 de junio de 2015 de: <https://twitter.com/Pmetropolitana/status/263007374607020034>. Accesible con el siguiente código QR:



Los comunicados de la PM con videos del CCTV, enviados por AR y Asociados a los medios, y la transmisión y relatos que hicieron los canales de TV como C5N, masificaron un mensaje validado por imágenes "razonables"¹⁷³ y llamativas que construían una representación

¹⁷³ "Conjunto de los esquemas persuasivos que han sido aceptados en alguna parte y en algún momento dado o que son aceptados en un medio particular, en una determinada comunidad ideológica, como sagaces y

sinóptica de la realidad delictiva, porque dejaba afuera muchas otras problemáticas y convertía a la PM en una institución (sino la única) que mostraba pruebas irrefutables de efectividad policial. Por estas cosas, para la Presidenta de la Asociación Civil Vía Libre (de ahora en adelante E-ONG), vinculada a temas de privacidad, estos sistemas son usados para propaganda política: “(19’18”) El sistema de cámaras opera como un elemento de propaganda política, y eso [las imágenes] es la culminación del aparato de propaganda (19’26”)” (E-ONG, comunicación personal, 6 de diciembre de 2018).

En efecto, cada delito conjurado por la PM que se publicaba en los medios constituía un “ritual institucional” o de consagración (Bourdieu, 1993 [1985]), que permitía recordar hacia adentro y hacia afuera de la institución que, a pesar de sus pocos efectivos, se estaba convirtiendo en lo que era: una policía. Y fundamentalmente una policía más efectiva que la PFA, la cual no publicaba videos que comprobaran su efectividad. Estos discursos, como hechos sociales, fueron lugares de producción de sentido que fijaron legitimidades, validaciones y publicidades. La empresa discursiva panó-sinóptica fomentaba a través de la publicación de imágenes un “hábitus dóxico” (Angenot, 2012) que generaba una permeabilidad y una capacidad *voyeurística* de apreciar la objetivación de víctimas y victimarios para renovar la necesidad de más videos.

Esta cara ontológica de la representación imagética de la realidad le fue útil al GCBA en su estrategia de poder, porque establecía una ventaja comparativa en la disputa de espacio mediático con respecto al GN, que no difundió sus imágenes en cumplimiento de su normativa. La cara axiológica de su discurso imagético intentaba construir a la PM como la fuerza que brindaba mayores garantías de seguridad, honestidad y confianza, apuntando a incrementar su imagen positiva en las encuestas de victimización, que rondaba el 50%¹⁷⁴. Y la cara pragmática de su discurso se vio con mayor claridad en los períodos electorales, como se pudo observar a través de un análisis estadístico de las fechas de publicación de videos de la PM en su canal oficial de *YouTube* (ver Figura 13).

convincentes, mientras que, al mismo tiempo, son considerados como "aberrantes" en otros sectores o en otros momentos" (Angenot, 2012: 15).

¹⁷⁴ Con excepción del año 2010 (40%), la imagen positiva sobre la PM estuvo cercano al 50% en las Encuestas de Victimización de 2009 a 2014 (MJyS, 2010b, 2011b, 2011c, 2012b, 2014b, 2015b), superando la imagen de la PFA y cercana a la de la Gendarmería Nacional (Asociación Civil Observatorio Social, 2013).

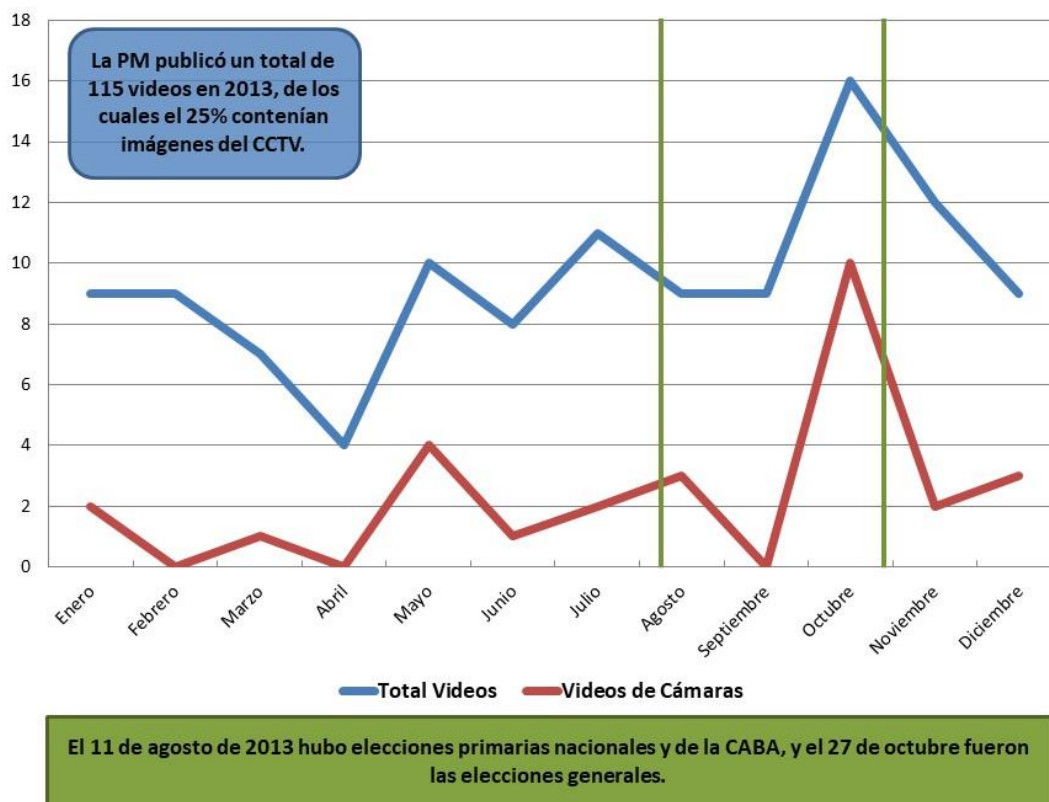


Figura 13. Cantidad de videos del CCTV publicados por la PM en el año 2013.
Fuente: Elaboración propia con metadatos del Canal de YouTube de la Policía Metropolitana (Pérez Esquivel, 2016).

Como indica este gráfico, en el año 2013 el 25% de los videos que la PM subió eran de imágenes confidenciales de videocámaras, de los cuales casi la mitad se difundieron entre las elecciones nacionales primarias y las definitivas, registrando el pico más alto de difusión en las semanas previas inmediatas a los comicios de octubre, donde el PRO resultó la fuerza más votada. En las elecciones nacionales de 2015, la PM subió menos cantidad videos durante el año, pero la proporción que contenían imágenes confidenciales fue de 30%.

Fue evidente la necesidad del GCBA de usar las imágenes de su sistema de videovigilancia para disputar la representación simbólica del tópico seguridad frente al GN, procurando el reconocimiento de la ciudadanía en momentos electorales. Pero para que el GCBA y sus actores aliados pudieran satisfacer el *hábitus dóxico* creado en la población, y alcanzar los objetivos de promoción institucional de la PM, necesitaban que ocurrieran delitos frente a las cámaras. Paradójicamente, a pesar de que había instalado su CCTV y creado una institución policial para disminuirlos, el GCBA tenía la necesidad política de que ocurrieran delitos frente a las cámaras. Esto no es algo nuevo, es lo que Bruno Cardoso (2012) llamó “The

paradox of caught-in-the-act surveillance scenes”, cuando se encontró que la caída en la cantidad de incidentes generada en ciertos barrios de Río de Janeiro por la implementación de un CCTV, no era bien recibida por quienes comandaban el centro de monitoreo, debido a que automáticamente implicaba una baja en la cantidad de imágenes de crímenes que se podían publicar, para mostrar la efectividad del sistema y de la gestión de gobierno.

Por lo tanto, este uso promocional y electoral de las imágenes chocaron, por un lado, con los fines de seguridad para lo cual los CCTV fueron instalados, y por otro, contra las garantías de protección del derecho a la privacidad que debía brindar el Estado para que los sistemas de videovigilancia pudiesen implementarse. Además, este imperativo de la novedad también involucraba mostrar nuevas modalidades delictivas, lo que pudo haber incentivado una criminalidad *amateur* inesperada.

Acceso en vivo a los canales de televisión.

Desde antes del nacimiento de la PM, el GCBA ya otorgaba acceso en vivo a las imágenes de algunas decenas de cámaras a través de su sitio web¹⁷⁵. Luego de la creación de la PM y en sintonía con la contratación de AR y Asociados, el Ministro de Justicia y Seguridad publicó en el Boletín Oficial N.º 3677 del día 3 de junio de 2011 la Resolución N.º 314, que creó un "Modelo de convenio para el suministro de imágenes en vivo a los medios audiovisuales". Como esta medida era violatoria de la Ley N.º 2602 e incluso violatoria del Dictamen N.º 79605 del Procurador General ya mencionado, la Defensoría del Pueblo le recomendó que “se dé cumplimiento a la Resolución 1952/10 y se abstenga de difundir imágenes por canales de televisión”¹⁷⁶. Mientras que el Poder Legislativo realizó un pedido de informes mediante la Resolución N.º 217 del año 2011. La respuesta recibida se limitó a confirmar que darían el acceso en vivo a empresas privadas, pero aclarando que hasta ese momento no lo habían hecho.

No mucho tiempo después, el GCBA brindó acceso en vivo a los canales de TV que comenzaron a usar esas imágenes para hacer notas periodísticas. Así se puede ver en la Figura 14, cómo el canal C5N mostraba imágenes en vivo del CCTV y haciendo acercamientos a su propio móvil en el Obelisco, mientras la periodista realizaba entrevistas a hinchas de fútbol

¹⁷⁵ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (12 de febrero de 2010). *Estado del tránsito*. Recuperado el 20 de abril de 2019 de: https://web.archive.org/web/20100212111841/http://www.buenosaires.gob.ar/areas/obr_publicas/camaras/?menu_id=22573&camara=05.

¹⁷⁶ Nota N.º 67/11 del Centro de Protección de Datos Personales de la Defensoría del Pueblo dirigida al Ministro de Justicia y Seguridad del GCBA, Guillermo Montenegro.

festejando un campeonato: “Ahí te estamos viendo con la camarita de la ciudad Guille, vemos el móvil de C5N”.



Figura 14. Canal de TV C5N haciendo transmisión en vivo de imágenes del CCTV del GCBA.

C5N [YouTube C5N]. (15 de diciembre de 2014). C5N - FUTBOL: LOS FESTEJOS DE RACING CAMPEON EN EL OBELISCO (PARTE 1) [Archivo de video]. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=F0kRWWVyPOg>. Accesible con el siguiente código QR:



Por su parte, el GN no brindó acceso en vivo a las imágenes de su CCTV a ningún canal de TV, en cumplimiento de su normativa la cual definía que “el derecho a la supervisión, monitoreo y uso de videocámaras de seguridad se limita exclusivamente a las autoridades públicas competentes”.

Selectividad social en publicación de imágenes.

Como las agencias del sistema penal brindan mayor seguridad a quienes gozan de mayor poder, el riesgo victimizante se reparte en relación inversa al poder social de cada persona (Zaffaroni, Alagia y Slokar, 1998). Confirmando esto con datos de su investigación, Gabriel Kessler afirma que “...si bien no hay ninguna clase que esté exenta de ser víctima del delito, la

victimización es otra faceta de la desigualdad, en cuanto hay mayores probabilidades de ser víctima a medida que se desciende en la estructura social” (Kessler, 2014: 291). Además de mayor victimización, el crecimiento del sentimiento de inseguridad conlleva una pérdida extra de calidad de vida, muy en particular para aquellos sectores que son percibidos como potencialmente peligrosos por las fuerzas policiales y de seguridad, y por parte de la sociedad. Cuando un gobierno y los medios de comunicación construyen al ciudadano víctima mostrando imágenes del CCTV, también pueden estar construyendo un ciudadano-victimario. Cualquiera puede ser víctima en la calle, pero no cualquiera puede ser víctima televisiva, porque “el derecho de ser visibles no es democrático” (Calzado, 2015: 321). Las políticas públicas siempre priorizan ciertos sectores sociales y lugares, frente a otros, sin estar exentos de ejercer violencia simbólica (Bourdieu; 2014), y los discursos de gobierno pueden favorecer prácticas estigmatizantes que refuercen las desigualdades sociales poniendo en mayor riesgo a los sectores vulnerables¹⁷⁷.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El régimen de representación del delito (Kessler, 2011) de la empresa discursiva detrás del sistema de videovigilancia del GCBA, no difundió imágenes de funcionarios públicos, ni siquiera de aparente clase media cometiendo delitos o contravenciones. De acuerdo con los videos disponibles en el Canal de *YouTube* de la ex PM¹⁷⁸ (hoy canal de la Policía de la Ciudad), esta institución y los medios de comunicación que los reprodujeron difundieron principalmente imágenes de “ilegalismos de bienes”¹⁷⁹ (Foucault, 2008 [1975]) exitosos o frustrados en la vía pública, cometidos por hombres jóvenes de piel oscura, de bajos ingresos y/o con ropa deportiva. En esto también coincidieron muchos de los entrevistados: “(24’02”) Acá el derecho de presunción de inocencia, si sos pobre y medio morocho... ya estás condenado de ante mano (24’12”)” (E-LI, comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

“(07’05”) Hay varias cuestiones que pueden ser afectadas. Primero el derecho de reunión, segundo el derecho de no ser estigmatizado, sobre todo cuando uno ve filmaciones que se filtran a los canales de televisión, siempre se filtra un tipo de imágenes y un tipo de perfiles de personas filmadas en el espacio público, que contribuyen a afianzar una estigmatización de determinados sectores, especialmente jóvenes, varones, adolescentes de bajos recursos, básicamente los

¹⁷⁷ Aquí vale la pena mencionar que, a principios de 2014, los medios de comunicación sobrevisibilizaron algunos linchamientos en la vía pública a supuestos ladrones, predisponiendo la aparición de nuevos casos (Baquero, 2015).

¹⁷⁸ Policía Metropolitana [Policía de la Ciudad de Buenos Aires]. Canal de *YouTube*. Recuperado el 20 de abril de 2019 de <https://www.youtube.com/user/PoliciaMetropolitana/featured>.

¹⁷⁹ Transferencias violentas de las propiedades.

pibes pobres. Lo que siempre se muestra, lo que siempre se ve, son los pibes pobres en una situación de reunión en una plaza fumándose un porro, no se suele ver a las personas de una clase social más alta exhibidas en su intimidad” (8’07”)). (E-ONG, comunicación personal, 6 de diciembre de 2018)

El GCBA desplegó una narrativa imagética distintiva, identitaria y selectiva que engendraba “ese yo y ese nosotros que se atribuye el derecho a la ciudadanía” (Angenot, 2012: 42). Así, el sospechoso habitual de la época se volvió la amenaza legítima que unía, y por lo tanto permitía a “la ciudadanía” defenderse. Y esta alteridad amenazante se volvió un criterio legítimo de estratificación, no sólo en el plano social, sino también en el espacial porque su selectividad también comunicaba lugares “seguros” y lugares “inseguros”.

Gobierno Nacional.

El GN no publicaba las imágenes de su CCTV aunque sí promocionaba su existencia y funcionamiento¹⁸⁰¹⁸¹. Sin embargo, hubo una excepción que corresponde ser mencionada para esta dimensión de evaluación.

A los pocos días de que el Grupo Supercanal S.A. se incorporara al directorio de GV, un programa de América TV, uno de los canales del grupo, denunció que en las estaciones de Tren de la CABA había zonas liberadas por el GN, y que era muy fácil robar. El día 10 de febrero de 2012 la Ministra de Seguridad, hizo una conferencia de prensa para denunciar que este canal había fabricado un falso robo a mano armada para mostrar supuesta inseguridad en estaciones de trenes. Mostrando imágenes de su CCTV demostró como el supuesto ladrón se había acercado unos minutos antes del supuesto robo a hablar con los movileros de América TV. Así fue que, paradójicamente, la única imagen confidencial mostrada por este gobierno no mostraba un joven, empobrecido con ropa deportiva robando, como hizo América TV, sino siendo contratado por este medio de comunicación para fingir que robaba. De esta manera, la excepción a la regla que hizo el GN fue exactamente en contra de la selectividad social clásica del sistema penal, y para denunciar que “se genera sensación de inseguridad de manera artificial”

182.

¹⁸⁰ Policía Federal Argentina [PFAOficial]. (4 de marzo de 2013). *Con más tecnología más seguridad* [Archivo de video]. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=IVde1P3kYWo>.

¹⁸¹ Algunas presentaciones del funcionamiento del sistema se hicieron en el programa de TV de la PFA: “Prevenir TV”. Policía Federal Argentina [PFAOficial]. (27 de septiembre de 2012). *Prevenir TV 23 09 Centro Unificado de Monitoreo* [Archivo de video]. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=d5nTEEbRius>.

¹⁸² Ministerio de Seguridad de la República Argentina [Ministerio de Seguridad de la República Argentina]. (10 de febrero de 2012). *Nilda Garré denuncia falso asalto* [Archivo de video]. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=PH9wVS-rlII>.

De esta manera, la Tabla de puntajes de los gobiernos en relación con la dimensión evaluativa de publicación de imágenes del CCTV es la siguiente:

Tabla 13. Resultados dimensión “Publicación de imágenes del CCTV en la TV y en internet”.

	GCBA		GN	
Publicación de imágenes del CCTV en la TV y en internet.	Forzó la normativa.	1	Respetó la normativa.	2
	Sin consentimiento de las víctimas.	0	No publicó, cumpliendo normativa.	2
	Aumentó publicación en períodos electorales.	0	No publicó, cumpliendo normativa.	2
	Brindó acceso en vivo a canales de TV violando lo que establecía la normativa.	0	No permitió acceso en vivo a canales de TV, cumpliendo normativa.	2
	Hubo signos de selectividad social.	0	No publicó, cumpliendo normativa.	2

6. Contralor de organismos estatales y la población.

La transparencia y la supervisión pública son aspectos cruciales para la correcta implementación de una política pública que, de entrada, comienza vulnerando un derecho fundamental como el de la privacidad y, potencialmente, puede vulnerar el derecho a la seguridad. Esto es algo que surgió recurrentemente entre algunos entrevistados, que hicieron especial foco en las puertas que estos sistemas abren para potenciales abusos de poder por parte de las fuerzas policiales:

“(09’49”) En el hecho de que mientras más se sabe de vos, mientras más vigilado estás, más fácil es que vos seas víctima de algún tipo de apremio ilegal por parte de la policía, delito también por parte de cualquiera (...) Atentar contra tu privacidad es una forma de atentar contra tu seguridad” (10’49”). (E-ONG, comunicación personal, 6 de diciembre de 2018)

“(20’19”) Te da un poder muy importante que puede ser utilizado delictivamente por los que se supone que la tienen que utilizar para combatir el delito. (...) Si no hay acceso público a lo que pasa, etc. puede ser que la zona liberada sea una zona donde hay una cámara por ejemplo (...) o perderse justo [la imagen] por un desperfecto técnico en ese momento. Esto no pasa sólo en las películas, es la vida práctica de todo lo que pasa cuando vos tenés fuerzas de seguridad que no están

realmente al servicio de la comunidad (21'32'')". (E-LI, comunicación personal, 8 de noviembre de 2018)

Por estos motivos destacaron la necesidad de (5'24'') "un sólido control institucional" que no haga que después sea "fácil borrar cosas, cambiar cosas, sacar cosas..." (E-ONG, comunicación personal, 6 de diciembre de 2018), lo que implica que haya "(10'08'') mucho control de cómo esa información es procesada, quién tiene derecho a procesarla y no... (10'38'')" (E-LI, comunicación personal, 8 de noviembre de 2018). En este sentido aquí se evaluará si los gobiernos cumplieron con sus respectivas leyes de protección de datos personales, subordinándose a sus autoridades de aplicación. Y, por otro lado, si cumplieron con los requisitos de transparencia que estaban estipulados por las normas regulatorias de sus sistemas de videovigilancia.

Registro de la base de datos del CCTV.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

De acuerdo con la Ley de Protección de Datos Personales de la CABA "la formación de archivos de datos será lícita cuando se encuentren debidamente inscriptos, observando en su operación los principios que establece la presente ley y las reglamentaciones que se dicten en su consecuencia" (Ley N.º 1845, art. 4, inc. 2). Esto significaba que para operar de manera lícita el registro digital de imágenes de personas, el GCBA debía inscribir su base de datos en la Defensoría del Pueblo, autoridad de aplicación de la Ley N.º 1845.

Esto es algo que la misma Defensoría le recordó al GCBA en la mencionada Resolución N.º 1952 del año 2010. Luego de desarrollar "la tensión existente entre 'dos derechos fundamentales como son el de la seguridad y el de la privacidad'", y destacar que "el objetivo principal" de la Ley N.º 1845, consiste en "evitar que los organismos del Estado puedan disponer de información excesiva de los individuos que afecte su intimidad y otros derechos fundamentales como la imagen y la libertad"; este organismo de control le recordó que "esta base deberá inscribirse en el Registro creado en este Centro de Protección de Datos Personales tal como obliga la Ley N.º 1845 y con los requisitos allí mencionados".

El 5 de agosto de 2010 el Superintendente de Comunicaciones y Servicios Técnicos de la PM, Eduardo Martino, responde a la Defensoría del Pueblo negándose a inscribir su base de datos: "Entendemos que el Centro de Monitoreo Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no es necesario que se inscriba en el Registro creado en el 'Centro de Protección de Datos Personales', toda vez que no procede a guardar datos personales específicos de los

ciudadanos, sólo guarda imágenes tomadas del espacio público sin identificación personal”¹⁸³. Ante la insistencia de la Defensoría del Pueblo, remarcando que la ley protege los datos de personas “determinadas o determinables”, el día 4 de octubre de 2010¹⁸⁴ recibe confirmación de la negativa por parte del Jefe de la Policía Metropolitana, Mg. Eugenio Burzaco, utilizando los mismos argumentos que Martino.

Como la Defensoría no dejó de insistir, el GCBA decidió volver a consultar a la Procuración General para que dé su opinión. El día 30 de marzo de 2011, el Procurador emitió el Dictamen N.º 83014 diciendo que, para el caso del sistema de videovigilancia de la PM, no correspondía que inscribiese su base de datos porque la Ley N.º 2602 “establece un régimen específico que desplaza la normativa contenida en esta última [la Ley N.º 1845]”. Este dictamen contradecía a la misma Ley N.º 2602 que explícitamente obligaba al Poder Ejecutivo en su artículo 6 a cumplir con la ley nacional y local de datos personales¹⁸⁵. Gracias a este aval del organismo de control interno, durante todo el período bajo análisis el GCBA operó su sistema de videovigilancia al margen de la Leyes de Protección de Datos Personales (Ley N.º 2602 y la Ley N.º 1845) y el control de la Defensoría del Pueblo de la CABA:

“(17’52”) Hoy por hoy seguimos sin que las cámaras se inscriban en el registro que tiene la defensoría en materia de protección de datos¹⁸⁶(...) En el tema estrictamente de cómo se registran los datos, para nosotros realmente es un problema filosófico muy serio que la Procuración General de la Ciudad haya denegado la calidad de dato personal a la imagen, cuando esto es un hecho que internacionalmente ya no ofrece ninguna discusión (21’22”)”. (E-DPDP, comunicación personal, 25 de octubre de 2018)

Gobierno Nacional.

La autoridad de aplicación de la Ley Nacional de Protección de Datos Personales N.º 25.326 es la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP). Para saber si el sistema de videovigilancia estaba inscripto conforme a la Ley, se realizó un pedido de acceso

¹⁸³ C.R. N.º 722851/MGEYA A-200. Providencia N.º 133/SCYST/2010.

¹⁸⁴ C.R. N.º 928783/MGEYA-2010. Providencia N.º 1156367/PMCABA/10.

¹⁸⁵ “La captación y almacenamiento de imágenes en los términos previstos en esta ley, así como las actividades preparatorias, no se considerarán intromisiones ilegítimas en el derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, siempre y cuando no contradigan lo establecido en la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad, la Ley N.º 25.326 y la Ley N.º 1.845” (Ley LCABA N.º 1845, 2006, art. 6).

¹⁸⁶ El informe realizado en 2016 por la AGCBA (Proyecto N.º 10.16.03/16) auditando el año 2015, dijo que la PM finalmente inscribió su base de datos de cámaras pública en la Defensoría del Pueblo, sin embargo, esto fue desmentido por la Defensoría al ser consultada por mail (E-DPDP, comunicación personal, 21 de febrero de 2019). La PM sólo inscribió en la Defensoría la base de datos de cámaras privadas y de alarmas, de acuerdo a las disposiciones N.º 7 y 8 del año 2013 del CPDP-DP.

a la información a la DNPDP, la cual contestó que en las declaraciones presentadas por el Ministerio de Seguridad de la Nación no hubo ninguna referida al Programa BACS ni a su CCTV. En su respuesta agregó información muy llamativa: “Se informa además, que este organismo no ha tramitado solicitudes a fin de que se inscriba la base de datos objeto de su consulta, ni se han emitido actos administrativos en materia de videovigilancia al Ministerio de Seguridad de la Nación” (Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, IF-2018-65267972-APN-DNPDP#AAIP, 13 de diciembre de 2018).

De la respuesta recibida se pueden concluir dos cosas: En primer lugar, que el GN tampoco registró su base de datos y por lo tanto incumplió con la ley de protección de datos personales. Y, en segundo lugar, que este incumplimiento contó con el “aval” de la autoridad de aplicación, la cual no se tomó el trabajo de actuar de oficio de acuerdo a sus obligaciones legales.

Señalización de las cámaras.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En el año 2013 la Auditoría General de la Ciudad (AGCBA, 2013) denunció que el 83% de las cámaras del GCBA no estaban señalizadas como obligaba la Ley N.º 2602. Esta situación no sólo violaba una garantía de control que permitía a los ciudadanos saber dónde estaban siendo vigilados, sino que le quitaba sentido a la principal utilidad de su sistema de videovigilancia, que es el efecto disuasorio. Posteriormente, esta situación fue regularizada, según lo expresado por la AGCBA (2016) en su último informe de seguimiento. Pero el desfase de años entre la instalación de las cámaras y su señalización, esa pérdida de poder disuasorio hizo que el sistema adquiriese un carácter más persecutorio, algo que sin duda fue mucho más funcional a la conjuración de delitos y la consecuente producción de videos para su difusión.

Por otro lado, los carteles que instalaba el GCBA eran deficientes en cuanto a la información que brindaban, porque no ponían la ley regulatoria ni las garantías de control ciudadano:

“(3’29”) El cartel dice de un modo genérico que esta zona está siendo videovigilada o ‘usted está siendo filmado’ por la policía con un cartel amarillo, no se menciona ahí claramente que se pueda hacer ejercicio del derecho de acceso a esos datos como sí lo dicen otros carteles de videovigilancia, no se dice nada respecto de si se está grabando o no la voz, no se dice nada sobre si las cámaras se prenden y se apagan en algún momento como puede suceder en otros

lugares del mundo que por ahí de noche se apagan (4'06'')". (E-DPDP, comunicación personal, 25 de octubre de 2018)

Tampoco ponían la línea de emergencias 103 de la ciudad para que los ciudadanos pudiesen solicitar asistencia (ver Figura 15), sin duda una demanda que al GCBA no le convenía fomentar porque en la mayoría de las comunas no tenía policías propios con los cuales asistir a la población.

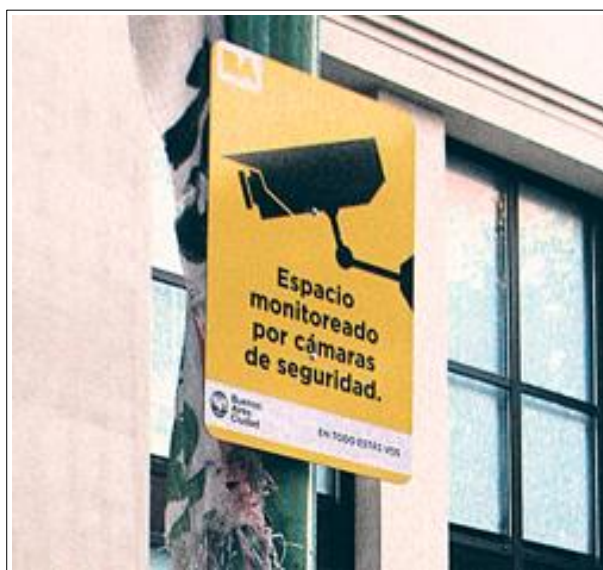


Figura 15. Cartel de señalización del CCTV del GCBA.

Sin título [Imagen digital]. En "Manzanas porteñas: sólo 10% vigiladas con cámaras", *Ámbito.com*, 4 de marzo de 2013. Recuperado el 20 de abril de 2019 de: <https://media.ambito.com/adjuntos/239/imagenes/031/851/0031851119.jpg>.

Gobierno Nacional.

El Ministerio de Seguridad señaló las cámaras al mismo tiempo que las instalaba, con carteles más pequeños que indicaban la autoridad de aplicación y las horas de vigilancia. Sin embargo, tampoco ponía su línea de emergencia 911 para que la población pudiese comunicarse con la autoridad de aplicación (ver Figura 16).



Figura 16. Cartel de señalización del CCTV del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Pérez Esquivel, A. (13 de noviembre de 2013). Cartel de señalización del CCTV del Ministerio de Seguridad de la Nación [Fotografía digital]. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ambos gobiernos terminaron señalizando casi todas sus cámaras, pero la superposición de cartelería que veíamos más arriba (ver figuras 9 y 10) también generaba problemas nuevos en términos de control ciudadano, debido a que (19'00'') “se diluye la posibilidad del control potencial de la ciudadanía sobre eso [sus datos personales], porque no sabe a qué dirigirse (19'07'')” (E-DPDP, comunicación personal, 25 de octubre de 2018).

Acceso al mapa de ubicación de cámaras.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Como se mencionó más arriba, a partir del año 2011 el GCBA publicó en su sitio web el mapa participativo con las primeras cámaras instaladas y las que pretendía instalar (ver Figura 4). A fines del año 2011, la Legislatura Porteña sanciona de manera unánime la Ley N.º 3998, modificatoria de la Ley N.º 2602, obligando a la autoridad de aplicación a “publicar en la página web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires los puntos en los cuales se instalen videocámaras”. Sin embargo, el mapa quedó estático, sin permitir saber dónde estaban las 2000 cámaras una vez que terminaron de instalarlas.

El día 10 de junio de 2013, quien escribe solicitó la vista y copia del registro de cámaras del Poder Ejecutivo (creado por la Resolución N.º 157/GCBA/PMCABA/12) y el registro de cámaras de video vigilancia privadas incorporadas a la red pública (creado por la Resolución

N.º 156/GCBA/PMCABA/12), entre otras informaciones¹⁸⁷. Mi objetivo era poder conocer, principalmente, el listado de la ubicación precisa de cada una de las 2000 cámaras de vigilancia policial del GCBA, y de las cámaras privadas que estaban incorporando para uso policial.

La Dirección Administrativa y Legal de la PM me respondió con la Disposición N.º 75/13 una parte de la información solicitada en forma satisfactoria, pero me negó acceso a la ubicación de las cámaras argumentando que esa información “reviste carácter confidencial” en base a la Ley N.º 2602 y decretos reglamentarios. Sin embargo, aclara que la negativa tiene carácter parcial debido a que parte de la información “podrá el solicitante acceder a través del sitio <http://camaras.buenosaires.gob.ar/>”. Teniendo en cuenta que la única información que la Ley 2602 consideraba confidencial eran las imágenes, que el GCBA reconocía que habían publicado buena parte de esa supuesta información “confidencial”, y que las videocámaras en el espacio público son un objeto tan visible y confidencial como un tacho de basura, decidí insistir en el pedido recibiendo nuevas negativas. Esto motivó que diera inicio a una actuación en la Defensoría del Pueblo para consultar su parecer. El CPDP-DP dictaminó y la Defensoría emitió la Resolución N.º 3153-13, mediante la cual consideró que esa información debía ser publicada y entregada a quien la solicitara. Al mismo tiempo, dió a conocer que el sitio web con el mapa de cámaras había sido dado de baja, y que este organismo tampoco había podido acceder al listado de ubicación de cámaras de la PM a pesar de haberla solicitado en reiteradas oportunidades. Lo mismo se podía observar en el informe mencionado de la AGCBA en 2013, donde sólo les permitieron conocer la cantidad de cámaras agrupadas por Comunas.

El mismo mapa que el GCBA se había negado a entregar al GN, tampoco lo entregaba a organismos de control estatales, ni a la ciudadanía. Ante esta situación, el 30 de septiembre de 2013 el autor de esta tesis realizó un amparo judicial contra el GCBA, para que cumpliera con la Ley N.º 104 de Acceso a Información Pública y entregara la ubicación de sus cámaras como lo obligaba la Ley N.º 2602. Comenzaba una interesante controversia sociotécnica que tomó repercusiones mediáticas acerca de qué tipo de instrumentalización secundaria se le debía dar a esos objetos tecnológicos (ver Apéndice 1).

Antes de la sentencia, en noviembre de 2013, el Poder Legislativo aprobó de manera unánime un pedido de informes, mediante la Res. 292/13, solicitando el listado de las 2000 cámaras “identificando calle y altura en la que están ubicadas”. Esto significaba que había dos poderes estatales con posturas opuestas respecto al tema, pero además que dentro del partido de gobierno también se había generado la misma diferencia. En efecto, la PM no confiaba ni

¹⁸⁷ Expediente N.º 2.333.938/MGEYA/13.

siquiera en los legisladores del PRO que la habían creado en el año 2008, de manera que la postura del PRO del Poder Ejecutivo fue retener la información porque consideraba que eso fomentaba la inseguridad, y la del PRO del Legislativo fue darla a publicidad a través de la Ley N.º 3998 y la Resolución N.º 292/13, porque consideraba que hacerlo fomentaba la seguridad. La respuesta que devolvió el GCBA fue que los legisladores podían acceder a la información visitando el Centro de Monitoreo Urbano. Así fue que el día 28 de abril de 2014, el legislador opositor entrevistado fue a buscar la información al Centro de Monitoreo de la PM pero no se la pudo llevar: “(18’18”) Primero nos dijeron que nos iban a informar las zonas donde estaban: ‘en Caballito hay 50 cámaras’. Es lo mismo que la nada. Después nos dijeron ‘si vienen acá las podemos ver’, todas las cosas violentando la ley. Tampoco, no se pueden llevar el listado (18’39”)” (E-LI, comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

El 9 de junio de 2014 el Poder Judicial de la CABA dicta sentencia sobre el amparo en cuestión diciendo que...

“...restringir el acceso a la información relacionada con la ubicación de las cámaras, que es el objeto de la presente acción, es evidente que va a contramano del espíritu de dicha ley [Ley N.º 2602]. En efecto, se trata de datos que, por su vital importancia para la ciudadanía, se los ha denominado como de “publicidad calificada” por cuanto la información no sólo debe estar disponible para quien la solicite, sino que es el Estado quien la debe ofrecer y publicar permanentemente actualizada a través de sus sitios institucionales en la red”¹⁸⁸.

Y de la mano de esto, obligó al GCBA a informar las cámaras del sector privado que también estaban incorporando al sistema de videovigilancia público.

Al poco tiempo el GCBA publicó una reglamentación de la Ley N.º 2602 (Decreto N.º 300/14), diciendo que la autoridad de aplicación definiría cómo se publicaría la información en la web. Finalmente subieron un mapa que no permitía ver toda la ciudad, sino que obligaba a incorporar un cruce de calles y devolvía las cámaras ubicadas en un radio de 300 metros desde ese punto¹⁸⁹. De esta manera, a pesar de la insistencia del Poder Legislativo y el Judicial, la información nunca estuvo completa en el período bajo análisis, lo que impedía a las instituciones

¹⁸⁸ Sentencia Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nro 5, Ciudad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (9 de junio de 2014). *Sistema Argentino de Información Jurídica*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: http://www.saij.gob.ar/jurisprudencia/NV8059-perez-ciudad_de_buenos_aires-2014.htm#.

¹⁸⁹ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (23 de marzo de 2015). *Centro de Monitoreo Urbano*. Recuperado el 20 de abril de 2019 de: <https://web.archive.org/web/20150323062612/http://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/centro-de-monitoreo-urbano>.

y la sociedad ejercer un adecuado control sobre esta política. En concreto, significó que no se pudo corroborar si la ubicación de las cámaras se correspondía realmente con el mapa del delito, si había áreas o comunas preferenciales para el GCBA, e incluso si efectivamente instalaron 2000 cámaras o fueron menos. Por lo tanto, en este plano el sistema de videovigilancia del GCBA tenía un marcado carácter centralizado y opaco.

Gobierno Nacional.

Por el contrario, el GN publicó la ubicación de sus 1200 cámaras (ver Figura 5) cumpliendo con su normativa regulatoria, y brindó el listado de ubicación exacta de las mismas ante requerimientos individuales de acceso a la información¹⁹⁰.

5.3 Resultados de evaluación de los gobiernos

Con toda la información expuesta anteriormente podemos decir que el sistema de videovigilancia del GCBA acumuló 9 puntos (ver Tabla 14), de manera que fue implementado con pocas intenciones de fortalecer el derecho a la seguridad y proteger el derecho a la privacidad de la ciudadanía. Con respecto al GN, podemos decir que su CCTV fue implementado con altas intenciones de fortalecer el derecho a la seguridad y proteger el derecho a la privacidad. Sus 22 puntos (ver Tabla 14) muestran una distancia mayor al doble con respecto al GCBA en sus acciones. Las proyecciones estipuladas quedan confirmadas (ver Tabla 15): para el actor estatal que decidió instalar y diseñar su CCTV inclinado hacia la promoción institucional/electoral, la protección de derechos fue desatendida. Para el actor estatal más inclinado a fortalecer el derecho a la seguridad, la protección de derechos fue una prioridad.



Tabla 14. Evaluación de la afectación de derechos de las políticas de videovigilancia del GN y el GCBA (Variables y1 e y2).

	GCBA		GN	
Criterio de ubicación de las cámaras	Mixto: Mapa del delito y distribución proporcional por comuna.	2	Mapa del delito.	2
	Permitió algo de participación ciudadana.	1	Permitió algo de participación ciudadana.	1
	Nula coordinación interjurisdiccional.	0	Nula coordinación interjurisdiccional.	0

¹⁹⁰ Nota SSAJ N.º 636/13. Expediente MS N.º18196/2013 REF.

Protocolo de actuación en Centro de Monitoreo	Aprobado por Resolución Ministerial.	2	Aprobado por Resolución Ministerial.	2
Medición estadística de resultados	Realizó informe de eventos y encuestas de opinión.	2	Realizó informe de eventos.	1
Selectividad social y política en registro de eventos	Hubo signos de selectividad social y política.	0	Hubo signos de selectividad social.	1
Publicación de imágenes del CCTV en la TV y en internet.	Forzó la normativa.	1	Respetó la normativa.	2
	Sin consentimiento de las víctimas.	0	No publicó, cumpliendo normativa.	2
	Aumentó publicación en períodos electorales.	0	No publicó, cumpliendo normativa.	2
	Brindó acceso en vivo a canales de TV violando lo que establecía la normativa.	0	No permitió acceso en vivo a canales de TV, cumpliendo normativa.	2
	Hubo signos de selectividad social.	0	No publicó, cumpliendo normativa.	2
Transparencia y contralor de organismos estatales y de la población	No registró la base de datos amparado por organismos de control.	1	No registró la base de datos amparado por organismos de control.	1
	Señalización de las cámaras diferida en años con la instalación.	0	Señalización de las cámaras simultánea con la instalación.	2
	Negó acceso a la ubicación de las cámaras violando la normativa.	0	Publicó la ubicación de las cámaras como establecía la normativa.	2
Total y1	Bajo	9	Alto	22
Total y2	Alto	9	Bajo	22

Tabla 15. Nivel de vulneración del derecho a la privacidad y de fortalecimiento del derecho a la seguridad de cada actor estatal (Variable X por variables y1 e y2).

	Nivel de vulneración del derecho a la privacidad	Nivel fortalecimiento del derecho a la seguridad
 GCBA	ALTO	BAJO
 GN	BAJO	ALTO

6. Final de la partida

El 5 de julio de 2015 el PRO vuelve a ganar las elecciones de la CABA y el 22 de noviembre, en ballotage, la alianza “Cambiemos” dirigida por el PRO le gana las elecciones nacionales al FPV por una diferencia de 3%. El 10 de diciembre de 2015, el Ing. Mauricio Macri asume como Presidente de la Nación, convirtiéndose en el primer presidente de la historia argentina en asumir en condición de procesado por el Poder Judicial. Finalmente, luego de más de 5 años, su desprocesamiento en la causa de las escuchas ilegales llegó el día 29 de diciembre de 2015¹⁹¹.

A partir de esas elecciones surgió un escenario político inédito desde que a la Ciudad de Buenos Aires se le otorgó autonomía: por primera vez el Gobierno Nacional, el de la Provincia de Buenos Aires y el de la CABA quedaron en manos de una misma coalición política no peronista. Confirmando que los casos en los que se logra un equilibrio dinámico entre centralización y descentralización son por el encuentro de visiones políticas, más que de un trabajo de coordinación intergubernamental (Cabrero Mendoza: 2007), una de las primeras medidas de Macri fue firmar un convenio de traspaso de parte de la PFA a la órbita de la CABA. Así fue que el día 5 de enero de 2016, el nuevo Jefe de Gobierno de la CABA, el Lic. Rodríguez Larreta, y el Presidente de la Nación firmaron en la Casa Rosada el convenio de traspaso de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la PFA a la CABA (GCBA, 2016, Convenio N.º 1), que fue prontamente aprobado por la Legislatura Porteña a través de la Resolución N.º 298/16.

El 19 de enero de 2016, el día siguiente a que la Legislatura porteña aprobara el convenio de traspaso, el Gobierno Nacional publicó el Decreto N.º 194/2016 con el que subió de 1,4% a 3,75% el porcentaje de asignación de fondos de coparticipación para la CABA para que financie el traspaso de la policía¹⁹². Este aumento de 168% ayudó a destrabar los límites de factibilidad fiscales que tenía el proyecto de policía propia del GCBA la cual, con 6500 policías propios, se había convertido en uno de los 10 programas con mayor presupuesto de la ciudad¹⁹³ y había comenzado a desacelerar la incorporación de nuevos efectivos en el año 2015 por falta de

¹⁹¹ Sobreseyeron a Mauricio Macri en el caso de las escuchas ilegales. (29 de diciembre de 2015). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/1857936-sobreseyeron-a-macri-en-el-caso-de-las-escuchas-ilegales>.

¹⁹² Mauricio Macri dio a la Ciudad de Buenos Aires un fuerte aumento en la coparticipación. (19 de enero de 2016). *Infobae*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <http://www.infobae.com/2016/01/19/1784005-mauricio-macri-dio-la-ciudad-buenos-aires-un-fuerte-aumento-la-coparticipacion>.

¹⁹³ Desde 2010, la función seguridad pública recibió un incremento sostenido de recursos año tras año, al punto de convertirse en 2015 en la sexta función presupuestaria sobre un total de 22. A nivel programas, la PM llegó a ser el décimo con más fondos de toda la ciudad, superando los montos destinados al programa educación media, educación inicial, educación técnica, las regiones II y III de atención sanitaria, y al programa “*Con Todo Derecho-Ciudadanía Porteña*” de seguridad alimentaria, entre muchos otros.

recursos¹⁹⁴. La CABA se convirtió así en la décimo primera provincia en recibir mayor cantidad de fondos coparticipables¹⁹⁵, sobre un total de 24¹⁹⁶, lo que despertó el reclamo de otras provincias¹⁹⁷ con índices de desarrollo humano más bajo, y mayores desbalances horizontales y verticales (Cetrángolo y Goldschmit, 2013).

Durante el año 2016 se produjo un proceso de negociación entre las autoridades políticas y las instituciones policiales para ver cómo se llevaría a cabo esa transición, bajo que esquema normativo, escalafonario, salarial, etc. Finalmente, el personal de la PFA no fue incorporado a la PM, sino que se produjo un acuerdo político en la Legislatura Porteña para crear un nuevo marco normativo de las políticas de seguridad y crear una nueva fuerza policial. Así fue como el 17 de noviembre de 2016 se sancionó la ley marco del sistema integral de seguridad pública de la CABA N.º 5688, y se creó la actual “Policía de la Ciudad” (de ahora en adelante PC).

“(39’21”) Después vino una tercera, la Policía de la Ciudad. En la Policía de la Ciudad, la pregunta del millón es por qué no dejaron a la Metropolitana y el traspaso se hizo con el puerto de llegada normativo e institucional a la Metropolitana. No entiendo por qué tuvieron que crear una tercera policía. Porque el modelo de Policía Metropolitana no le convenía a la Federal, que era la que seguía manejando la calle. (...) Lo que querían era tener el control del dispositivo, no querían llegar a la policía manejada por Giménez, querían llegar a una policía controlada por ellos (40’04”)”. (E-GN2, comunicación personal, 13 de noviembre de 2018)

La nueva policía salió a la calle el 2 de enero de 2017, pero al igual que con la PM, las polémicas no tardaron en llegar y el primer Jefe de la Policía de la Ciudad también terminó detenido acusado de corrupción¹⁹⁸. “(40’04”) Lo que pasa es que, en el medio del traspaso hubo una disputa por la caja, por el botín de recaudación, que hizo que saltara por el aire el primer jefe de la Policía de la Ciudad. Pero... son gajes del oficio que ocurren... (40’15”)” (E-GN2, comunicación personal, 13 de noviembre de 2018).

¹⁹⁴ Así fue reconocido por el Ministro de Justicia y Seguridad, Guillermo Montenegro, el 11 de noviembre de 2014 en la audiencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura Porteña.

¹⁹⁵ Coparticipación: dónde queda ahora la Ciudad en el ranking provincial. (19 de enero de 2016). *Chequeado.com*. Recuperado el 11 de abril de 2019 de: <http://chequeado.com/el-explicador/coparticipacion-donde-queda-ahora-la-ciudad-en-el-ranking-provincial/>.

¹⁹⁶ Aunque sin dejar de ser la que menos fondos coparticipables per cápita recibe.

¹⁹⁷ La suba de la coparticipación para la Ciudad de Buenos Aires desató el enojo de los gobernadores. (20 de enero de 2016). *Infobae*. Recuperado el 5 de mayo de 2019 de: <http://www.infobae.com/2016/01/20/1784311-la-suba-la-coparticipacion-la-ciudad-buenos-aires-desato-el-enojo-los-gobernadores>.

¹⁹⁸ Potocar quedó detenido en la causa por el pedido de coimas a comerciantes. (24 de abril de 2017). *Agencia Télam*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <http://www.telam.com.ar/notas/201704/186742-el-jefe-de-la-policia-de-la-ciudad-queda-detenido-tras-ser-acusado-por-el-delito-de-asociacion-ilicita.html>.

En lo que respecta a la videovigilancia, el GCBA hizo sucesivas prórrogas contractuales con Global View/NEC hasta enero de 2018¹⁹⁹, resultando igualado el período de contratación original con el de prórroga. El monto total de erogación en dólares hacia esta empresa desde 2010 hasta 2018 fue de U\$S 77 millones de dólares, a razón de U\$S 38.500 cada cámara, un equivalente a formar y equipar casi 4300 nuevos policías de la PM. Por su parte, la nueva gestión del GN realizó una demanda penal contra los funcionarios de la administración anterior acusándolos de poca transparencia en la contratación de BACS a Israel²⁰⁰. A partir de febrero de 2018, el GCBA contrató en forma directa por 8 meses a la empresa CODESUR SA, también propiedad del Presidente de la Cámara de Comercio Argentino-Israelí, Mario Montoto, mientras realizaba una licitación para la integración de distintos sistemas de videovigilancia (ex Policía Metropolitana, ex Policía Federal Argentina, 1700 cámaras en el subterráneo, entre otros CCTV), mantenimiento, y ampliación del sistema con 650 puntos de captura nuevos de cuatro cámaras cada uno (el mismo criterio que había implementado la PFA en 2012), o sea, 2600 nuevas cámaras. Finalmente, la licitación la ganó la empresa DENAIDE SA, propiedad del mismo empresario dueño de Global View y Codesur²⁰¹, con la diferencia de que en esta oportunidad el contrato estipula que las cámaras son propiedad del Estado desde su instalación y puesta en funcionamiento. En total, el “Sistema Público Integral de Video-Vigilancia” de la CABA tiene hoy aproximadamente 11.500 videocámaras de acceso policial, si sumamos las de control de tránsito, las del subterráneo y las de los colectivos²⁰². Y el gobierno ha anunciado que intenta llegar a un total de 22.000 videocámaras²⁰³. Este ímpetu tecnológico le valió al GCBA recibir la condecoración de ciudad inteligente más segura de América Latina en el año 2017, de acuerdo al *Safe City Index* elaborado por la revista *The Economist* y NEC, la mencionada empresa dueña de GV junto a Montoto²⁰⁴.

¹⁹⁹ La última fue publicada en el Boletín Oficial de la CABA N.º 5381 el día 28 de mayo de 2018.

²⁰⁰ Tramita Expediente N.º 7414/2017 en el Juzgado Criminal y Correccional N.º 5, Secretaría N.º 9.

²⁰¹ El director de Denaide SA es Hernán Pablo Carzalo, socio de Montoto en la empresa Tecnoview SA. (BORA N.º 31.513). En febrero de 2019 Montoto confirmó que esta empresa le pertenece, cuando habló de la CABA en una entrevista que otorgó a la Revista Noticias: “*Global View se vendió y hace pocos meses nos hicimos cargo nuevamente con otra compañía del upgrade de las cámaras ya instaladas y una serie de servicio (sic) que estamos dando ahora*”. Montoto, M. (febrero de 2019). *Mario Montoto. El factor oculto del Stornelli Gate* (Rodis Recalt, entrevistador). *Revista Noticias*. Año 33 (2199), p. 24.

²⁰² Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (27 de marzo de 2019). Compromiso cumplido: incorporamos 10.000 cámaras en colectivos, subtes y vía pública. Recuperado el 10 de mayo de 2019 de: <https://www.buenosaires.gob.ar/compromisos/noticias/compromiso-cumplido-incorporamos-10000-camaras-en-colectivos-subtes-y-publica>.

²⁰³ Colocarán casi 22.000 cámaras en las calles y a bordo de colectivos y subtes. (23 de febrero de 2017). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/colocaran-casi-22000-camaras-en-las-calles-y-a-bordo-de-colectivos-y-subtes-nid1987135>.

²⁰⁴ Buenos Aires, elegida la ciudad más segura de Latinoamérica. (20 de octubre de 2017). *Infobae*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.infobae.com/tendencias/2017/10/20/buenos-aires-elegida-la-ciudad-mas-segura-de-latinoamerica/>.

Confirmando el uso político promocional que hacía con las imágenes del CCTV, a partir de que la descentralización se consolidó y se desactivó el juego de poder entre actores de gobierno, el GCBA hizo un viraje en su política comunicacional y dejó de publicarlas. Esto se puede comprobar en los actuales canales de *YouTube* de la PC: desde enero de 2017 hasta abril de 2019, el GCBA publicó 111 videos, ninguno con imágenes confidenciales de sus CCTV²⁰⁵.

En materia de regulación, la nueva ley de seguridad abrogó la Ley N.º 2602, incorporando como novedades la obligación del Estado de promocionar el “uso intensivo de nuevas tecnologías para el abordaje de sus funciones y la mejora de la gestión institucional” (Ley LCABA N.º 5688, 2016, art. 477); la flexibilización de las condiciones para ceder imágenes; y la eliminación de las garantías de control ciudadano, como la obligatoriedad de señalar con carteles las cámaras y de publicar el mapa de su ubicación. Otro aspecto interesante de la nueva normativa es que mantuvo la obligatoriedad de que el sistema de videovigilancia se implemente en cumplimiento de la ley nacional y local de Protección de Datos Personales (N.º 25.326 y N.º 1.845 respectivamente). Sin embargo, el GCBA no sólo continuó sin registrar sus base de datos en la Defensoría del Pueblo, sino que directamente dejó de responder a sus solicitudes:

(17’52”) “Nosotros hoy por hoy seguimos sin que las cámaras se inscriban en el registro que tiene la defensoría en materia de protección de datos... la policía de la ciudad no está inscripta. (...) Ahora no hay casi ningún tipo de posibilidad de que la policía conteste algunos de los requerimientos que nosotros hacemos. En ese momento por lo menos existía este trabajo de pedir a la Procuración un dictamen, y se emitía, y con eso nos decían esto no es un dato personal, en esa oportunidad existían respuestas (23’13”)”. (E-DPDP, comunicación personal, 25 de octubre de 2018)

No se trata de un dato menor, porque el GCBA asumió activamente el mandato de promoción intensiva de la tecnología, no sólo mediante la creación de nuevos centros de monitoreo²⁰⁶ y la incorporación masiva de nuevas cámaras, sino que también lo asumió en clave cualitativa funcional. En un corto período el GCBA diversificó el sistema hacia la videovigilancia

²⁰⁵ Policía Metropolitana [Policía de la Ciudad de Buenos Aires]. Canal de *YouTube*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.youtube.com/user/PoliciaMetropolitana/featured>.

Policía de la Ciudad de Buenos Aires [Comunicación Interna – Policía de la Ciudad]. Canal de *YouTube*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.youtube.com/channel/UC2LyVrG8CNKKXfKqT-JVpQQ>.

²⁰⁶ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (9 de abril de 2019). Rodríguez Larreta recorrió las obras del futuro Centro de Monitoreo 9 de Julio. Recuperado el 20 de abril de 2019 de: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/noticias/rodriguez-larreta-recorrio-las-obras-del-futuro-centro-de-monitoreo-9-de>.

aérea produciendo drones y contratando globos aerostáticos²⁰⁷, y a la mencionada DENAIDE SA²⁰⁸, para implementar un software de análisis automatizado de imágenes²⁰⁹. A partir del 23 de abril el MJyS montó sobre 300 videocámaras rotativas un *software* de reconocimiento automatizado y semi-automatizado de rostros y comportamientos, y creó el “Sistema de Reconocimiento Facial de Prófuagos” (Resolución N° 398/MJyS/19), con la intención de identificar en la vía pública a personas que forman parte de la base de datos que publica diariamente el sistema de Consulta Nacional de Rebeldías y Capturas (CoNaRC), creado por el Poder Ejecutivo Nacional en 2009 (Decreto N° 346).

Entre los aspectos positivos de la implementación de esta política se puede mencionar que tanto el Gobierno Nacional como el GCBA invitaron al Relator de Privacidad de la ONU, Joseph Cannataci, para evaluar esta nueva política. Y que en la resolución regulatoria citada el GCBA solicitó a la Defensoría del Pueblo de la CABA que realice una auditoría externa. Sin embargo, los aspectos negativos vinculados a la legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad del nuevo sistema automatizado son mayúsculos. No sólo fue cuestionado por organizaciones de la sociedad civil argentinas²¹⁰, sino que, en sus conclusiones, el relator de la ONU expresó su “preocupación”²¹¹ porque el sistema de videovigilancia automatizada de la CABA no está instalado sobre bases sólidas. En lo que respecta a su legalidad, dijo que “el Gobierno ha aprobado una reglamentación de bajo nivel en materia de biometría, pero no una legislación detallada sobre el uso del reconocimiento facial”, motivo por el cual no cuenta con las “fuertes salvaguardas” necesarias para “instalar una tecnología con graves implicaciones para la privacidad”. Con respecto a la legitimidad del sistema, hizo hincapié en que “los funcionarios y funcionarias (...) no podían explicar su necesidad y proporcionalidad”, y recordó que “la justificación de tal sistema, su legitimidad, necesidad y proporcionalidad deberían haberse establecido mediante una evaluación del impacto en la privacidad (en inglés *Privacy Impact Assessment*, PIA)”.

²⁰⁷ Globos y drones: cómo la Policía porteña vigilará la ciudad desde el aire. (10 de julio de 2017). *La Nación*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/globos-y-drones-como-la-policia-portena-vigilara-la-ciudad-desde-el-aire-nid2040679>.

²⁰⁸ Contratación Directa N.º 2900-0472/DGSFPC/2019 del día 9 de abril de 2019.

²⁰⁹ Rodríguez Larreta presentó el Sistema de Reconocimiento Facial De Prófuagos: “El objetivo es que los vecinos estén más seguros”. Sitio web del GCBA. 26 de abril de 2019. Recuperado de: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/noticias/rodriguez-larreta-presento-el-sistema-de-reconocimiento-facial-de-profugos>.

²¹⁰ Cuestionan el sistema de videovigilancia porteño por vulnerar derechos humanos. (11 de abril de 2019). *iProfesional*. Recuperado el 20 de abril de 2019 de: <https://www.iprofesional.com/tecnologia/289744-Cuestionan-el-sistema-de-videovigilancia-porteno-por-vulnerar-derechos-humanos>.

²¹¹ ACNUDH (17 de mayo de 2019). Declaración a los medios de comunicación del Relator Especial sobre el Derecho a la Privacidad, al concluir su visita oficial a la Argentina del 6 al 17 de mayo de 2019. Recuperado el 20 de mayo de 2019 de: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24639&LangID=S>.

Complementariamente, el relator señaló al sistema como desproporcionado porque la lista del CoNaRC incluye a menores de edad, a personas que no cometieron delitos graves, y no se actualiza ni se comprueba cuidadosamente su exactitud. Además de estos problemas, la resolución citada no regula el sistema de reconocimiento automatizado de comportamientos, que envía alertas automáticas al Centro de Monitoreo de la PC en caso de identificar comportamientos predefinidos como *anormales* en la vía pública. No identifica delitos, sino que busca anticiparlos mediante la identificación algorítmica de personas que están “comportándose de una manera sospechosa”, o con actitud de “merodeo”²¹²; si ingresan en “una zona estéril definida previamente”; si hay “acercamiento[s] entre personas” a una velocidad mayor a la preestablecida; o la presencia de un “objeto sospechoso”, entre muchas otras funcionalidades.

La automatización del sistema de videovigilancia permite no sólo el control de flujos poblacionales, sino también la identificación y rastreo remoto de personas particulares sin su consentimiento, sometiendo a toda la sociedad a una perpetua rueda de reconocimiento de sospechosos²¹³, donde sólo las características biológicas únicas de los individuos pueden hacerles recuperar su inocencia. En efecto, si bien la resolución habla de cotejar con una base de cerca de hasta 100.000 rostros, en el pliego de la contratación queda claro que el Estado porteño adquirió tecnología que le permite “escalar” para “trabajar con base de datos indexadas manejando más de diez millones (10.000.000) de rostros a modo de contar con una búsqueda veloz”²¹⁴. Y esta cantidad de rostros está a disposición del Estado porteño porque, el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) dispone de una base nacional digital y centralizada de datos biométricos de todos los argentinos, que en el año 2011 fue puesta a disposición de usos policiales por el GN a través del polémico Sistema Federal de Identificación Biométrica (SIBIOS) (Decreto PEN N.º 1766). Con esta base, la actual gestión empezó a cotejar huellas dactilares en procedimientos de averiguación de identidad en la vía pública (Pérez Esquivel, 2017a) y, a partir del nuevo sistema de videovigilancia, ha generado las condiciones técnicas para que el Estado porteño pueda en el futuro identificar de manera automatizada por dónde camina (o “merodea”) cada uno de los millones de porteños y bonaerenses adultos, cuando usan transporte, caminan o se manifiestan políticamente en la vía pública de la Ciudad de Buenos Aires. Si alguna vez tuvo validez el

²¹² “Pliego de bases y condiciones particulares de contratación directa de un servicio de análisis integral de video” (PLIEG-2019-10400885-GCABA-SSGA) del Expediente N° 2019-09774230-DGAYCSE, Pág. 41.

²¹³ Centro de Privacidad y Tecnología de la Universidad de Georgetown. (18 de octubre de 2016). *The perpetual Line-Up. Unregulated Police Face Recognition in America*. Recuperado el 5 de mayo de 2019 de: <https://www.perpetuallineup.org/>.

²¹⁴ “Pliego de bases y condiciones particulares de contratación directa de un servicio de análisis integral de video” (PLIEG-2019-10400885-GCABA-SSGA) del Expediente N° 2019-09774230-DGAYCSE, Pág. 43.

argumento de la PM, de que los sistemas de videovigilancia no registraban datos personales, ahora ya no queda lugar a duda, porque la identificación biométrica es básicamente convertir a las personas en datos para poder vigilarlos (en inglés *dataveillance*).

Por lo tanto, la nueva etapa, no sólo dejó al actor ganador del juego con una capacidad instalada de vigilancia electrónica digital muy elevada, sino que además ha adquirido la obligación legal de expandir sus capacidades tecnocráticas a través de la videovigilancia; tiene un techo de posibilidades técnicas mucho más alto que antes; más recursos para hacerlo y; por sobre todo, menos necesidad de someterse a controles institucionales y civiles.

Conclusiones

En los sistemas tecnológicos se realizan ciertos intereses sociales bajo la forma de una solución técnica específica. Se respalda cierto modo de vida sobre otro, cierta forma de abordar la problemática de la seguridad sobre otra, y se fortalecen ciertos grupos y actores sociales sobre otros. En el caso de las políticas públicas de videovigilancia del espacio público hablamos de acciones estatales que empiezan con saldo negativo para la población, esto es, vulnerando su derecho a la privacidad con el objetivo de garantizar mayor seguridad. Esto significa que, si los gobiernos no logran paulatinamente demostrar que son eficaces para fortalecer el derecho a la seguridad de la ciudadanía, entonces esta política puede resultar sencillamente regresiva e ilegítima.

Evaluar cómo los CCTV en el espacio público influyen en las tasas de criminalidad es posible y muchos países lo hacen a pesar de que, como dijimos más arriba, sea una tarea difícil porque se ponen en juego una sumatoria de variables complejas. En el caso que analizamos, estas posibilidades fueron directamente reducidas a cero, porque se instalaron dos sistemas de videovigilancia de manera simultánea y superpuesta en la misma ciudad, y no se publicaron por varios años estadísticas de criminalidad. Por lo tanto, no se pudo saber qué efectividad tuvo cada uno de manera particular, ni tampoco de manera conjunta. Sin embargo, en esta investigación se trató de demostrar que no es estrictamente necesario anclarse en las tasas delictivas para hacer una evaluación de este tipo de políticas, siempre que se tengan en cuenta los intereses y objetivos de los actores estatales y los elementos condicionantes de la matriz política que formaron parte de su diseño e implementación.

En esta investigación se trabajó sobre los grises intermedios que existen entre, por un lado, el uso de las políticas públicas de videovigilancia policial para garantizar el derecho humano a la seguridad de la población con resguardo de su privacidad y, por el otro, el uso de esta política pública para que los actores de gobierno adquieran mejores posicionamientos estratégicos de poder, prescindiendo de, o incluso obstaculizando, la protección de estos derechos. Se partió de la base de reconocer la posibilidad de que un gobierno puede implementar esta política de prevención situacional para beneficiar a la ciudadanía, pero a condición de que en primer orden de prioridades le resulte útil en su estrategia de poder político. Entre estas concesiones (o *trade-offs*) entre una y otra postura, se movieron ambos gobiernos bajo estudio durante el período 2010-2015 en la CABA.

De la mano de esto, el enfoque de derechos humanos utilizado aquí analizó los efectos de la videovigilancia en el derecho a la privacidad y la seguridad, pero no de manera separada

sino desde los aspectos comunes que los vuelven, como a todo derecho humano, interdependientes el uno del otro. Esto significa que se los consideró desde las dimensiones que permiten mostrar que la vulneración de uno es sinónimo de simultáneamente vulnerar al otro, cuestionando la insistente idea de que para obtener más seguridad siempre es necesario perder privacidad, o algún otro derecho.

En lo que respecta a la hipótesis de este estudio -que el conflicto jurisdiccional y electoral entre el GN y el GCBA, hicieron que las políticas de videovigilancia implementadas desde el año 2010 hasta el año 2015 en la CABA, volvieran contingente el resguardo del derecho a la privacidad y el fortalecimiento del derecho a la seguridad-, podemos decir que fue confirmada en el plano del resultado obtenido por los gobiernos de manera conjunta, pero refutada parcialmente en el plano de los resultados obtenidos por los gobiernos analizados sectorialmente.

Con un juego de poder en el que los dos Estados se disputaban el monopolio del poder de coacción en un mismo territorio, cualquier planificación estratégica de mediano y largo plazo se volvió una quimera. Ambos gobiernos apretaron los aceleradores y se ataron de manos, ninguno podía ser “gallina” y ceder frente al otro. Así fue que ocurrió una superposición de tantas políticas de seguridad idénticas, que convirtieron la descentralización de las funciones de seguridad en un proceso costoso e incrementalista de entes y organismos. Ambos prefirieron los riesgos de la creciente inestabilidad de tener cuatro fuerzas policiales y de seguridad en el mismo territorio, y resignar la posibilidad de diseñar una estrategia conjunta clara para el control de la “cuestión criminal” (Sozzo, 2012), a dejar que el otro gobierno dirigiese el proceso de descentralización.

Como analizamos en los capítulos precedentes, la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación fue clave para que cada gobierno pudiese incrementar el gobierno y la planificación estratégica de sus propias políticas de seguridad. Permitió la trazabilidad de los patrulleros y efectivos, la elaboración de mapas de delitos, un mejor servicio de atención de emergencias, entre otras cosas. Así fue que ambos gobiernos tuvieron motivos importantes para instalar sus propios sistemas de videovigilancia, pero a la hora de diseñarlos e instalarlos, indiscutiblemente, entre sus objetivos principales estuvo la maximización de los márgenes de negociación política con el adversario político. Por un lado, les permitió aumentar su capacidad tecnocrática, o sea, obtener control sobre las fronteras territoriales físicas y digitales del poder estatal de intervención y coacción sobre el espacio público de la ciudad; y por otro lado (enlazado a lo anterior), les permitía obtener un potente instrumento para ganar legitimidad a la hora de mostrar que su gobierno estaba presente y velaba por la seguridad de sus representados.

Paradójicamente, los dos modelos de ciudad inteligente que se implementaron con la intención de optimizar la asignación de recursos y ayudar a reducir gastos innecesarios, fueron

altamente ineficientes al ser aplicados con racionalidades unilateralmente coherentes, pero descoordinadas de conjunto. Esta falta de coherencia conjunta disminuyó la calidad de las políticas dotando de mayor contingencialidad los objetivos por los que los gobiernos decían que los habían instalado, o sea, fortalecer el derecho a la seguridad sin vulnerar el derecho a la privacidad. En efecto, si el éxito de las políticas de prevención situacional del delito descansa en que los potenciales ofensores sean efectivamente afectados por la intervenciones, ambos gobiernos fallaron en gran parte del territorio de la ciudad. En 8 de las 15 Comunas porteñas los CCTV de ambos gobiernos se superpusieron, y la falta de coordinación mutua dejó como saldo insólito al menos 40 esquinas con cámaras de ambos estados amontonadas una al lado de la otra (ver Anexo 2). O sea, 210 cámaras, de un costo agrupado cercano a los 4 millones de dólares, que fueron “enfocadas” más hacia el conflicto entre gobiernos, que hacia la protección de la población. Muchas de las cuales aún hoy se pueden ver en la vía pública. Lo mismo ocurrió con la señalización de estas, donde los gobiernos llegaron a superponer sus carteles en los mismos postes (ver figuras 9 y 10), generando dificultades para que la ciudadanía supiera a qué Estado debía remitirse en materia de privacidad y/o seguridad. Por otro lado, de las 7 comunas restantes, donde los gobiernos no superpusieron sus cámaras, en cuatro de ellas (2, 11, 13 y 14) el GCBA nunca llegó a tener presencia policial permanente, por lo cual, en estas comunas que representan un 25% del territorio y reúnen un 28% de la población de la ciudad, hubo cámaras del GCBA sin policías del GCBA y, a su vez, policías del GN sin cámaras del GN. De manera que el conflicto implicó, además de una mala utilización de fondos públicos destinados a seguridad, que los sistemas no colaboraran con fortalecer el derecho a la seguridad de más de un cuarto de los porteños y, por lo tanto, sólo vulneraran la privacidad de esos habitantes. Podemos concluir, entonces, que las disputas políticas entre los actores estatales de la CABA, hicieron que las políticas de videovigilancia implementadas desde el año 2010 hasta el año 2015, tuvieran un balance subóptimo en relación a la garantía de protección de la privacidad y el fortalecimiento del derecho a la seguridad.

El análisis estratégico nos permitió analizar el resultado irracional que generaron ambos gobiernos de conjunto, pero desde una mirada sectorial nos mostró resultados diferentes. La correlación de fuerzas en la matriz política no fue favorable para que la CABA recibiera la descentralización del poder de coacción, ni tampoco para la institucionalización de su policía propia. El GCBA sabía que el proceso de descentralización del servicio de seguridad pública, y el traspaso de personal policial con los recursos presupuestarios, no iba a ocurrir en el corto plazo. La única manera de que su CCTV colaborara significativamente en fortalecer el derecho a la seguridad era con una plena coordinación operativa y estratégica con la PFA, sin embargo, eso no

sucedía. A pesar de esto, el GCBA instaló su CCTV como una manera de compensar el lento, y poco perceptible, despliegue espacial de recursos humanos policiales en la ciudad. De alguna manera, le fue útil para mostrar a los habitantes de la CABA su voluntad de atender sus demandas de mayor seguridad, instalando objetos de vigilancia fijos. Esta presencia estatal permanente colaboró en disminuir la sensación de inseguridad, aunque en la mayor parte de la ciudad sólo lo hizo de manera ilusoria porque la PM no tenía despliegue policial. Así fue como su sistema de videovigilancia no resultó de mucha utilidad en clave de prevención securitaria, porque no contaba con el despliegue espacial de recursos humanos necesario para que el mismo ayudase a la prevención y conjuración de delitos. En efecto, al finalizar el año 2015 el 65% de sus cámaras estaban instaladas en 10 comunas donde no llegó a desplegar su policía. En lo que respecta a sus propiedades disuasorias, o sea, a la representación simbólica del uso de la fuerza que implica la presencia de las cámaras, fueron autorestringidas por el mismo GCBA haciendo una deficitaria señalización de las cámaras. Luego de tres años, en 2013, terminó de instalar sus 2000 cámaras, pero el 83% estaba sin señalar, lo que motivó un llamado de atención de la Auditoría General de la Ciudad (2013). En el área en la que el CCTV de la PM sí resultó una herramienta útil, fue para atender las demandas de material probatorio para investigaciones de poderes judiciales de distintas jurisdicciones, pero esas no son funciones de seguridad preventiva²¹⁵.

El GCBA utilizó su CCTV para disputar el territorio de la CABA, donde convivía con un gobierno de una jurisdicción superior, con más recursos, capacidades, experiencia y dominio territorial, y que en la práctica no quería reconocer a la CABA como un Estado con poder de coacción autónomo o, en otras palabras, como un Estado autónomo pleno. Esta disputa se desarrolló en distintas capas de materialización territorial (Firmino, 2016 y 2017). La debilidad del GCBA en el plano de la división interestatal del poder de coacción sobre la CABA, y su capacidad de garantizar la integridad de esos límites (primer capa territorial), fue sopesada por la rápida instalación de su CCTV, que le aportó capacidades de control sobre las fronteras digitales proyectando poder sin proyectar vulnerabilidad sobre el espacio público (segunda capa territorial). Vigilancia electrónica que, por captar un amplio espectro de lo que ocurría en el espacio público, ineludiblemente proyectaba poder sobre los efectivos de las fuerzas policiales y de seguridad federales, mientras que el GN no podía proyectar ese tipo de poder

²¹⁵ “(53’57”) La cámara, en lo que sí ha demostrado ser una ayuda imprescindible es con la investigación de los hechos no? (...) En eso, si la cámara está funcionando, es implacable. Si tan sólo fuera por eso, ya cubren las expectativas. Ahora como preventiva del delito es una discusión para dar no? (54’59”)” (E-GCBA, comunicación personal, 29 de octubre de 2018).

sobre el GCBA. Un ejemplo claro de esto lo vimos en las cámaras que el GCBA instaló en las proximidades de 14 de las 53 comisarías de la PFA, y algunos destacamentos, permitiendo registrar sus movimientos (ver Anexo 1).

A través del sistema de videovigilancia, el GCBA desarrolló su capacidad tecnocrática para ganar control sobre las fronteras territoriales digitales del poder estatal de intervención y coacción en la ciudad, y sobre ella amplificó sus capacidades comunicacionales con actores privados, para mostrar que estaba presente y velaba por la seguridad de sus representados. Esto fue muy palpable en el uso que hizo de las imágenes registradas por sus videocámaras.

La producción y difusión de imágenes del CCTV en los medios de comunicación masiva cumplió un rol central en la estrategia política del gobierno de la ciudad. La difusión de videos exitosos donde la PM conjuraba delitos *in fraganti* era, por un lado, una forma privilegiada de mostrarse como una institución eficiente, frente a otra que no tenía la capacidad de comprobar mediáticamente a la “sociedad espectadora” su propia capacidad conjurativa. Por otro lado, dotaba de mayor conocimiento y legitimidad social a una institución con recursos y capacidades limitadas, y generaba la sensación de que era una policía más grande de lo que realmente era. Ambos elementos muy útiles a la hora de disputar la agenda de la seguridad en contiendas electorales. Para lograr esto, el GCBA realizó una alianza con actores económicos y sociopolíticos privados, con los cuales se distribuyeron recursos y capacidades para la instalación y utilización del CCTV en función de objetivos políticos comunes. La empresa discursiva pano-sinóptica fue una empresa institucionalizadora de la Policía Metropolitana (Pérez Esquivel, 2016) y, por este motivo, al mismo tiempo institucionalizadora de la capacidad de coacción del Estado porteño para su autonomía plena dentro del sistema federal. En pocas palabras, el GCBA también compensó su falta de dominio territorial con un mejor dominio simbólico del binomio seguridad-inseguridad, aliándose con medios de comunicación para la construcción de sentidos. Mientras tanto, el gobierno nacional estaba en clara desventaja en el dominio de este tópico, porque sus discursos iban a contracorriente de la lógica hegemónica de representación del fenómeno, particularmente por incluir la idea de que la seguridad y los derechos humanos eran indisolubles, que la inseguridad también podían generarla las fuerzas policiales, y que la sensación de inseguridad también era construida por los medios de comunicación. Si tomamos la definición de Estado de Max Weber como una empresa que ha conseguido con éxito el monopolio legítimo de la violencia al interior de un territorio determinado de un modo continuo (Weber, 2004 [1922]), se puede decir que esta empresa discursiva puede haber sido el preludio a la consagración del Estado porteño dentro del sistema federal argentino.

Cuanto más se fortaleció y expandió este orden simbólico (Bourdieu, 2014) de institucionalidad y gobierno con base en tecnologías de vigilancia, menos importaron al GCBA las opiniones de los organismos de control y los ciudadanos, y más débiles y contingentes se volvieron las políticas de seguridad ciudadana dirigidas a proteger sus derechos de manera integral, y a reducir su sentimiento de inseguridad. En efecto, la utilización de esas imágenes de delitos y accidentes reales como una herramienta promocional en períodos electorales generó, paradójicamente, la necesidad política de que ocurriesen más delitos y accidentes frente a las cámaras, cuando el sistema debía estar en función de reducirlos. Al mismo tiempo, generó una segunda vulneración de las víctimas y sus familias, por difundir sus tragedias en medios masivos y eternizarlas en internet sin su consentimiento. Por otro lado, esa difusión de imágenes de víctimas y victimarios en los medios de comunicación masiva, ignoraban lo que estaba fuera del foco de la cámara, acotando la realidad del delito a lo que es posible de registrar en la vía pública a través de las cámaras. De esta forma, la difusión de imágenes llevó implícito un cierto grado de selectividad social, por construir sinópticamente perfiles de “poblaciones de riesgo” que tensionaban la idea de seguridad ciudadana y democrática. En otras palabras, a través de esta política pública de prevención situacional, vimos como el paradigma de seguridad ciudadana no está exento de construir enemigos precisos y difusos para desplegar una lógica *banóptica*/gentrificadora. De esta manera, el GCBA no sólo vulneró el derecho a la privacidad por efecto de las características propias de las políticas de vigilancia electrónica; sino que la incrementó por la forma en la que implementó el sistema. Y, como este derecho es interdependiente del derecho a la seguridad, también actuó en perjuicio de los fines para los cuales se había instalado.

La política de videovigilancia del GCBA, entonces, terminó haciendo un aporte bajo en términos de fortalecimiento del derecho a la seguridad, y generando una alta vulneración del derecho a la privacidad, porque su objetivo central fue usarlo para obtener ventajas comparativas en un juego de poder contra un adversario estatal de mayores recursos y capacidades, que en la práctica se negaba a reconocer su poder de coacción, o sea, su autonomía plena.

No sucedió lo mismo con el GN. Como vimos en el apartado 5.1, desde un inicio, tomó más recaudos a la hora de diseñar e instalar su CCTV en función de los criterios de necesidad, proporcionalidad, racionalidad económica, propiedad, entre otros; y en su posterior implementación se confirmó que no le resultaba contingente que se fortaleciera el derecho a la seguridad y se protegiera el derecho a la privacidad de los habitantes. En especial teniendo en cuenta que el grueso de los problemas de seguridad de la CABA descansaba en las acciones y/u omisiones del GN, y sus fuerzas policiales y de seguridad. Y que además el GN estaba quedando

rezagado en nuevos planos de ejercicio de poder de gobierno sobre la ciudadanía, o sea, de poder tecnocrático. Tan estratégico fue BACS en ese sentido que, a fines de 2012, por primera vez en la historia de la PFA, asumió como Jefe de la fuerza un superintendente de la rama de comunicaciones, precisamente quien estuvo encargado de la implementación del proyecto.

El GN podría haber hecho muchas cosas que hizo el GCBA para obtener mayor capacidad competitiva en el manejo simbólico del tópico de la seguridad, como por ejemplo en el manejo publicitario de las imágenes confidenciales, pero decidió buscar otras opciones publicitarias y apearse a los mecanismos de control que se había autodictado. Este caso muestra que, incluso en un contexto de alta competitividad política y electoral como el analizado, un gobierno puede priorizar fines de promoción institucional/electoral, sin dejar de priorizar fortalecer el derecho a la seguridad y proteger el derecho a la privacidad. Por lo tanto, se puede decir que no se observó una relación mecánica entre tener intenciones electoralistas y volver contingente la protección de derechos. Que si un gobierno quiere, puede ser bueno en ambos objetivos. De esta forma, en lo que respecta al análisis sectorial de esta política, la hipótesis fue parcialmente refutada.

A modo de resumen, podemos decir que durante el período 2010-2015, se expandieron e institucionalizaron los incipientes sistemas de videovigilancia de la CABA, en el marco de un conflicto de poder jurisdiccional entre el Gobierno Nacional y el autonómico. Esta disputa político-territorial, convirtió el uso de estas tecnologías de vigilancia en un frente más de batalla en la redefinición de las fronteras físicas y virtuales del ejercicio legítimo del poder de coacción sobre el espacio público. La implementación descoordinada, competitiva e ineficiente de ambos sistemas, que terminaron superpuestos en tiempo y espacio, generó que los objetivos formales por los cuales se los había instalado, esto es, fortalecer el derecho a la seguridad resguardando el derecho a la privacidad, resultaran contingentes. En el caso del actor estatal más débil, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la instalación de su sistema de videovigilancia resultó crucial para obtener una ventaja competitiva con respecto a su adversario, a tal punto que resignó formar y equipar miles de nuevos policías para poder disponer rápidamente de esta tecnología. El precio de ello fue que la implementación de su política aportó un bajo rendimiento en el fortalecimiento del derecho a la seguridad, y un alto nivel de perjuicio para la protección del derecho a la privacidad. En el caso del actor estatal más fuerte, el Gobierno Nacional, instaló su propio sistema de videovigilancia casi como una respuesta defensiva frente a su adversario político, pero esto no le impidió hacer una implementación de esta política con estándares necesarios para fortalecer el derecho a la seguridad y proteger el derecho a la privacidad.

En qué no demostraron eficacia las políticas de videovigilancia de la CABA.

Si bien ambos gobiernos empezaron con el saldo negativo de vulnerar el derecho a la privacidad de la población, el GN realizó la implementación más adecuada de su sistema de videovigilancia, de manera de que el balance entre derechos resultara lo más positivo posible. Aun así, al no existir la posibilidad de hacer evaluaciones de impacto específicas de cómo los CCTV influyeron sobre las tasas delictivas, la eficacia del dispositivo tecnológico se convirtió más en una cuestión ligada a la fé, que a fundamentos científicos que permitieran justificar y legitimar un sistema intrusivo de la privacidad. Incluso si se tomaran en cuenta los resultados de las encuestas de victimización (la “cifra negra” del delito), podemos ver que la victimización sufrida y la percepción de probabilidad de ser víctima de delitos tuvieron altas y bajas durante el período bajo análisis (MJyS, 2015b), de manera que los CCTV tampoco permiten inferir una colaboración en una tendencia a la baja en la victimización y el sentimiento de inseguridad. En otras palabras, a pesar de que ambos sistemas permitieron a los Estados conjurar delitos e intervenir en una cantidad creciente de “eventos” de diversa índole sobre la vía pública (ver Tabla 10), las políticas de videovigilancia se institucionalizaron en la CABA sin haber demostrado su eficacia para disminuir el fenómeno delictivo, o evitar su crecimiento.

Aquí vimos que la institucionalización de estas capacidades estatales para ejercer poder a través de la mediación tecnológica tiene dos caras: una formal y una informal. Las reglas formales de codificación técnica legitiman el sistema diciendo que es necesario vulnerar la privacidad de las masas poblacionales para garantizar su seguridad entendida como la reducción del riesgo de males futuros. Casi de manera extorsiva y disciplinante, atribuye responsabilidades a los habitantes imponiéndoles sentir miedo y perder libertades, o arrepentirse de no haberlo hecho antes.

Pero los sistemas de videovigilancia son también legitimados y blindados a través de reglas informales que denominamos, por un lado, régimen de visibilidad mediática (Bruno, 2013), y por el otro, ideología instrumental/eficientista (Feenberg, 2012 [2000]). En el primer caso, la espectacularización de las imágenes registradas por las cámaras fue esencial para despejar objeciones éticas con pruebas de resultados concretos, que brindaron un aura de autoevidente efectividad a pesar de que al mismo tiempo podían estar aumentando todas las tasas delictivas. Cada video publicado garantizó consenso social y urgencia moral para justificar y expandir el sistema de videovigilancia.

De manera complementaria, la ideología instrumental/eficientista dice que los objetos técnicos son neutrales y eficientes en sí mismos, y por lo tanto no es necesario probar su

efectividad. Un espacio vigilado es un espacio seguro. Y, si por algún motivo el CCTV no cumple con lo prometido, no se debe a un problema del dispositivo técnico, sino a una suerte de error o interferencia humana negativa que debe ser enmendada. En pocas palabras, el régimen de visibilidad y los principios ideológicos codificantes de instrumentalización eficientista también permiten legitimar y blindar estas políticas de videovigilancia ante diversos cuestionamientos entorno a su implementación.

En esta investigación se identificaron (ver Capítulo 5 y Apéndice 1) diferentes expresiones dirigidas a resguardar el aura de eficiencia y neutralidad de la tecnología ante diversos cuestionamientos. Entre ellas podemos mencionar la idea expresada por el funcionario del GCBA entrevistado, de que el problema puede ser la población sobre la que es implementada, al destacar que según su opinión la videovigilancia tiene menos efectividad en los países sudamericanos que en los países anglosajones, porque aquí hay una “vocación de transgredir la ley”. También las declaraciones en TV del Ministro de Justicia y Seguridad de la CABA, cuando dijo que poner una cámara era equivalente a poner un policía, y por lo tanto no era correcto decir donde su gobierno ubicaba sus cámaras, porque “atenta contra el buen funcionamiento de la cámara”. O cuando fustigó contra organismos estatales de contralor y ciudadanos que intentaron implementar los mecanismos de control previstos en la ley regulatoria, por considerarlas posturas “políticas”, asumiendo que lo ideo-lógico es ajeno y atenta contra lo tecno-lógico. También lo vimos en las expresiones del Superintendente de Comunicaciones de la PM, cuando dijo que las zonas no videovigiladas son áreas donde existe un alto “grado de indefensión en la población”, y si algo le sucediera a alguien en esas áreas puede atribuirse a una “escasez de cámaras”. En resumen, de acuerdo con esta regla informal, cualquier cuestionamiento o señal de falta de eficacia del sistema de videovigilancia puede ser omitido, e incluso puede convertirse en un motivo para ampliarlo más en términos cuantitativos y/o cualitativos, y para restringir sus mecanismos de control.

Esta ideología instrumental/eficientista considera natural, indiscutible y hasta un imperativo priorizar la implementación de tecnología sobre otras alternativas, aunque esto implique ir en detrimento de otros principios y/o derechos como son la privacidad, la transparencia de actos públicos, la cultura, el sistema electoral participativo (con sistema electrónico o no), etc.; para esta ideología la tecnología es sinónimo de eficiencia, y eficiencia es “hacer lo correcto del modo correcto” (Ibarra: 2014: 16)²¹⁶, por lo cual la implementación de tecnología es un imperativo moral. Como vimos en este trabajo, a pesar de que ambos gobiernos tenían marcadas diferencias

²¹⁶ Así define el concepto de eficiencia quien fuera Ministro de Modernización del GCBA y responsable de los proyectos de Ciudad Inteligente, Andrés Ibarra, quien actualmente se desempeña como Secretario de Modernización de la Nación.

políticas e ideológicas, en lo que respecta a la tecnología, se puede decir que ambos compartieron con diferente intensidad una ideología instrumental/eficientista. La mayor prueba de esto es como en 2018, las alianzas políticas en pugna plasmaron esa ideología común, en la redacción consensuada de la nueva ley de seguridad de la CABA. No volvieron obligatoria la realización de estudios de impacto sobre la privacidad *ex ante*, ni evaluaciones de efectividad *ex post*, tampoco volvieron obligatorio consultar a la población sobre futuras incorporaciones de tecnologías invasivas de la privacidad, sino que convirtieron el imperativo tecnológico en un mandato legal que obliga al Estado a promocionar el “uso intensivo de nuevas tecnologías para el abordaje de sus funciones y la mejora de la gestión institucional” (Ley LCABA N.º 5688, 2016, art. 477). Ambos sectores políticos construyeron un patrón de dependencia (*path dependence*) que año tras año jerarquiza el eficientismo tecnológico por sobre otras alternativas y valores, a la hora de diseñar políticas y direccionar el presupuesto público para solucionar problemas de seguridad en diversos escenarios sociales (ver Capítulo 6).

Con esto no se quiere decir que sea problemático o negativo producir soluciones técnicas a problemas de seguridad, de hecho, algunas tecnologías han resultado muy útiles en la CABA para aumentar la planificación estratégica, el sistema de emergencias, y el control político de las instituciones policiales, entre otras cosas. En una sociedad organizada cada vez más entorno a la tecnología, es comprensible que las políticas de seguridad estatales estén cada vez más dependientes de ella. Lo problemático es que el principio instrumentalizador/eficientista se vuelva imperativo y excluyente, bajo el supuesto de que la mediación técnica es la única e inmejorable solución posible, porque facilitaría mayores beneficios con menor esfuerzo. Que se deje de considerar a la tecnología como parte de una estrategia, para considerarla como "la" estrategia en sí, y entonces los diseños tecnológicos y sus dueños vayan condicionando los rangos de intereses y preocupaciones, así como los márgenes de lo pensable y lo decible en el funcionamiento “normal” de las redes sociotécnicas en las que vivimos. Desde el año 2014 hasta el año 2018 se publicaron ininterrumpidamente estadísticas del delito en la CABA, pero nunca llegó la necesidad política de hacer estudios de impacto sobre las tasas delictivas, antes de amplificar las políticas de videovigilancia (analizadas en el Capítulo 6). Tampoco lo hizo la necesidad de consultar a la población sobre si prefiere políticas tecnológicas vulneratorias de la privacidad. La única vez que el GCBA preguntó a los porteños si eran necesarias más cámaras fue en 2013 (MJyS, 2014b), y como sólo el 0,2% respondió afirmativamente, dejó de hacer la pregunta en las siguientes encuestas de victimización.

El estudio de caso de la CABA nos termina mostrando que a veces las reglas informales de estos sistemas pueden ser más fuertes que las formales, a tal punto, que lo que en el período

bajo estudio eran reglas informales, al poco tiempo se convirtió en una regla formal positiva explicitada en la ley regulatoria. En pocas palabras, la fe en la tecnología aplicada a la seguridad se volvió una obligación, demostrando que muchas necesidades pueden ser eficazmente satisfechas por los CCTV, sin que tengan que demostrar eficacia para disminuir las tasas delictivas.

En qué sí demostraron eficacia las políticas de videovigilancia de la CABA.

Como vimos a lo largo de todo el análisis del caso, los sistemas de videovigilancia fueron muy eficaces para dotar de mayor poder tecnocrático a los actores estatales. Recordando nuestra definición, las capacidades tecnocráticas del Estado se refieren a un subtipo de ejercicio de poder político caracterizado por la mediación incremental de tecnologías, y el ocultamiento de la arbitrariedad intrínseca de ese poder a través una ideología instrumental/eficientista, que le aporta blindaje, permeabilidad y/o favoritismo social, a partir de la creencia en la asociación entre “progreso social”, neutralidad científica, y el deseo de obtener más haciendo menos. Este poder tecnocrático les resultó muy útil a ambos gobiernos en dos planos interdependientes de disputa política: el territorial y el simbólico-discursivo.

En el plano de construcción territorial resultó eficiente para competir por redefinir la legitimidad de las fronteras interestatales digitales del poder de coacción sobre el espacio público de la CABA. Para ello, ambos gobiernos amplificaron la capacidad estatal de vigilancia sobre toda la población y sobre su adversario.

En el plano simbólico-discursivo fueron eficaces para dotar a los actores en disputa de una herramienta de gestión del sentimiento de inseguridad que les permitió lidiar con la crisis de legitimación de los gobiernos en el control del crimen. Acusados de ineficientes, los gobiernos “le tiraron la pelota” a dispositivos tecnológicos insospechados de ineficiencia. Por un lado, les permitió a los funcionarios satisfacer la necesidad imperiosa de mostrar que estaban “haciendo algo” concreto y visible con el tema de la seguridad y, por el otro, le permitió a buena parte de la ciudadanía sentir que no estaba siendo abandonada por el Estado, que comenzó a posarse sobre sus esquinas para no irse jamás. Esto hizo que los gobiernos ganaran conocimiento y legitimidad en la población, con la intención de modificar la distribución de poder político y así aumentar sus probabilidades de buenos desempeños electorales.

Pero los actores estatales no fueron los únicos que resultaron beneficiados por estas políticas. Las empresas proveedoras de tecnologías de seguridad, que deben vender sus cámaras, y los medios de comunicación, que deben obtener y difundir noticias *exclusivas* en TV también

vieron satisfechas sus necesidades²¹⁷. Como vimos aquí, los medios de comunicación estaban al principio y al final del sistema de videovigilancia. Con su criminología mediática fomentaban el “miedo derivativo”, luego proveían la solución al Estado a través de la empresa de cámaras de la cual eran accionistas, y este les proveía de imágenes para continuar fomentando el sentimiento de inseguridad. Los medios eran al mismo tiempo actores económicos y sociopolíticos que garantizaban el éxito político de la política, mientras que el Estado se hacía cargo de los recursos mediante su recaudación impositiva. En el caso del GCBA, el sistema de contratación de *leasing* implicó también una difuminación de las fronteras territoriales entre lo público y lo privado a la hora de controlar el espacio público. Tercera capa territorial (Firmino, 2016 y 2017) que también se hace visible en el mandato legal de registrar e incorporar cámaras privadas al sistema público, que existía en la anterior y actual normativa de videovigilancia.

Otro plano donde los CCTV se mostraron eficaces es en incrementar el poder tecnocrático de los cuerpos burocráticos policiales. A partir de 2010 las policías comenzaron a dirigir sistemas de vigilancia que potenciaron su dominio legítimo de pocos sobre muchos, a la hora de controlar seres humanos, flujos de poblaciones y recursos. En cada ciclo de reformas “inteligentes” motivado por intereses de los funcionarios electos, las instituciones policiales han visto aumentar su poder de manera irreversible, no sólo sobre la ciudadanía, sino también sobre las rotativas autoridades del gobierno. Hoy cualquier intento político de poner en discusión el uso de los CCTV, pedir su remoción, o discontinuación, sería acusado de querer desproteger a la población quitándole herramientas a las agencias de seguridad.

Como vimos en el Capítulo 6, la nueva organización policial de la CABA no sólo heredó una capacidad instalada de vigilancia muy elevada, sino que además tiene la obligación legal de expandir sus capacidades tecnocráticas a través de la videovigilancia, un techo de posibilidades técnicas mucho más alto que antes, más recursos para hacerlo y, por sobre todo, menos necesidad de someterse a controles institucionales y civiles. Teniendo en cuenta que este proceso es dirigido por la misma gestión de gobierno que consideró publicitable lo que la ley decía que era confidencial, y consideraba confidencial lo que la ley decía que era obligatorio publicar, parece sensato preocuparse con respecto al manejo de los datos personales que realizará a partir de la implementación del sistema automatizado de reconocimiento facial y de comportamientos, la posibilidad de grabar sonidos, y de incorporar videocámaras privadas sobre el espacio público a la red policial, como estipula la actual ley de seguridad.

²¹⁷ A modo de ejemplo, además de la capital del país, la empresa GV obtuvo contratos en muchas provincias y ciudades como la Provincia de Buenos Aires, Chubut, las ciudades de Rosario y Mar del Plata, los municipios de Tigre, Lomas de Zamora, y Vicente López, entre otros distritos.

Reflexiones finales.

En la vida urbana cotidiana, los individuos y grupos sociales están masivamente involucrados en sistemas técnicos. Reconocen y procuran significados en un entorno repleto de dispositivos que no son neutrales, sino que favorecen unos fines específicos y obstruyen otros. Conforme avanzan los modelos de ciudades inteligentes, las poblaciones están cada día sometidas a un mayor control físico y digital por parte de actores públicos y privados nacionales, y también transnacionales, que construyen distintas capas territoriales superpuestas de socialización. La tecnología es un medio para lograr objetivos, pero también es uno de los escenarios políticos donde se está generando mayor concentración de poder. Un escenario de lucha política en sí mismo, un campo de batalla social que involucra el control de seres humanos y recursos, donde todos tenemos intereses participantes que se ponen en juego, aunque a veces no resulte tan evidente, y que no siempre nos constituyamos en ese campo como actores con estrategias de poder.

El poder tecnocrático del Estado, una de las caras jerárquicas y centralizadas de la vigilancia ampliada, tiene una potencialidad muy grande para garantizar el fortalecimiento del derecho a la seguridad. El desarrollo e implementación de sistemas de información, diversos dispositivos tecnológicos de trazabilidad y monitoreo para inteligencia criminal pueden favorecer, por un lado, mejores diagnósticos para estrategias de control de la “cuestión criminal” (Sozzo, 2012), pero también mejores diagnósticos institucionales sobre las intervenciones estatales que buscan gobernar la criminalidad, rompiendo con la asimetría de información entre las autoridades y las fuerzas, y permitiendo un liderazgo político, monitoreo y evaluación del desempeño organizacional (Binder, 2009; Sibilla y López Chorne, 2012; Ridgeway, 2012; Beliz, 2012; Sozzo, 2012). Sin embargo, al mismo tiempo, esta forma de poder está haciendo que la vida de los habitantes bajo vigilancia esté resultando cada vez más transparente, mientras que las actividades de los que vigilan están resultando cada vez más opacas. Se trata de una forma de poder político al cual es difícil oponerle resistencia porque es muy eficiente a la hora de auto legitimarse; porque buena parte de la ciudadanía está dispuesta a perder derechos a cambio de mayor comodidad o la promesa de menos delitos²¹⁸; y porque paulatinamente se está elitizando la participación ciudadana con respecto a estos temas, restringiendo de hecho a quienes no tienen educación digital ni recursos jurídicos y tecnológicos suficientes para involucrarse y defenderse.

²¹⁸ Que en la reciente encuesta de Latinobarómetro (2016) un 52% de los encuestados dijeran estar dispuestos a ceder libertades individuales para que haya más “orden social” es un indicador palpable de esta tendencia.

En este contexto, el incremento de la rendición de cuentas y los mecanismos de control horizontal, vertical y diagonal (Dasse y otros, 2009) de las instituciones mediadas técnicamente, se vuelve una condición esencial para incorporar intereses sociales de personas y grupos afectados, y realizar posibles cambios de dirección. La posibilidad de ampliar la democracia y la esfera pública está atada ineludiblemente a la generación de controversias sociotécnicas (Feenberg, 2017), ya que son estas las que permiten visibilizar la mediación técnica de las relaciones sociales y los fundamentos ideológicos detrás del poder tecnocrático, o sea, visibilizar que también somos seres tecnológicos; y así buscar soluciones diferentes que fueron descartadas o que nunca fueron pensadas, para generar un reequilibrio de valores en la producción, selección y uso de tecnología. Acciones que podrían generar políticas públicas que fortalezcan, al mismo tiempo, el derecho a la seguridad y la privacidad en una relación de suma variable. O que pueden constituir formas de resistir y de usar la vigilancia de formas inesperadas para evitar abusos de poder:

“Para citar apenas un ejemplo simple, se puede hablar del caso en que periodistas y activistas transmiten videos en vivo por redes sociales de protestas y manifestaciones, como forma de protegerse de la violencia policial, en lo que es llamado autovigilancia (self-surveillance) o incluso contravigilancia (counter-surveillance)”. (E-LAVITS, comunicación personal - traducción propia, 30 de noviembre de 2018)

Democratizar el área de políticas públicas de la seguridad no es tarea sencilla, más aún cuando implica la implementación de tecnologías o la mutación de las funcionalidades y finalidades de las que ya fueron instaladas. Esta tarea conlleva el trabajo de problematizar las bases de la propia cultura de la seguridad que se expresa con frecuencia a través de afirmaciones o dilemas falaces. Entre ellos la idea de que la vigilancia es sinónimo de seguridad; de que hay que elegir entre ser cada vez más vigilados por organizaciones policiales o ser más victimizado por los potenciales victimarios en la vía pública; de que *si uno no hizo nada malo* no tiene por qué preocuparse de perder su privacidad; de que es inevitable ceder derechos y libertades para obtener más seguridad; o incluso que el miedo es algo negativo y problemático que *puede ser resuelto* con políticas de seguridad que erradiquen todos los riesgos posibles e imaginables; entre otros grandes éxitos. Como surge de este trabajo (ver Apéndice 1), problematizar socialmente la videovigilancia, incorporarla en la agenda pública de problemas vigentes, es algo posible y actualizable.

Para emprender este camino parece necesario comenzar a invertir paulatinamente el orden de los factores de la ecuación instrumental/eficientista. En vez de priorizar el incremento en la cantidad de procedimientos automatizados para la vigilancia y el control por sobre cualquier otra cosa, en vez de actuar bajo el principio de que “cuanto más se puede ver, más queremos ver”

(Lyon, 2010: 135 – Traducción propia), se podría intentar pensar a la eficiencia tecnológica como un principio bienvenido, sí, pero contingente cuando se trata de elaborar diseños sociales securitarios más amplios, que pretendan mantener, fortalecer o ampliar los derechos de las personas incorporando diversos intereses sociales. Esto sin duda reducirá la eficiencia de las tecnologías para ciertos objetivos, pero fortalecerá su eficiencia para consolidar otros objetivos como pueden ser la confianza mutua, la promoción de responsabilidades civiles, o la transparencia de los actos públicos. Aquí la ambivalencia de la tecnología se ve confrontada con la ambivalencia de las personas, entre el deseo de autodeterminación y el deseo de disponer de las cosas ya resueltas (Mozorov, 2016). Como dice Richard Sennett (2009), la única forma de que la máquina deje de resultar un remedio imperioso es que las personas acepten sus propias limitaciones. Para romper el círculo tautológico entre la lógica del riesgo, la seguridad, la vigilancia y el secreto, que favorece una cultura de la inseguridad basada en el miedo al otro, tal vez sea necesario rescatar una subjetividad que se sabe y acepta como vulnerable, una condición propiamente humana que estaría en la base de la sociabilidad y la construcción de una experiencia común y solidaria. O, en otras palabras, “pensar a la vulnerabilidad como una de las fases de la inseguridad, en lugar de hacer de la primera un afecto individual y de la segunda una realidad social” (Bruno, 2013: 97).

Las personas deberían aceptar sus limitaciones, pero también los gobiernos. Sin duda alguna, la tecnología puede ser una herramienta fundamental para el gobierno de la seguridad pero, como vimos en esta investigación, los gobiernos también pueden implementar tecnología de vigilancia muy costosa de manera ineficiente y parcial. Y en efecto, ninguna política pública es neutral ni está exenta de errores humanos, por lo cual no resulta descabellado ejercitar cierta *desconfianza constructiva* para el uso de tecnologías en políticas de seguridad, sobre la base de que, a veces, un gobierno puede implementar tecnologías pensando en su imagen, sin pensar en las consecuencias que eso puede traer para los derechos humanos de sus gobernados. Concretamente, esto significa que se cumpla con la recomendación realizada por el Relator de Privacidad de la ONU a la Argentina, y establecer por ley la obligatoriedad de estudios de impacto sobre la privacidad para evaluar la pertinencia de la política antes de implementarla²¹⁹. Que se cumpla con requisitos básicos de transparencia y anticorrupción en las adquisición de tecnologías

²¹⁹ ACNUDH (17 de mayo de 2019). Declaración a los medios de comunicación del Relator Especial sobre el Derecho a la Privacidad, al concluir su visita oficial a la Argentina del 6 al 17 de mayo de 2019. Recuperado el 20 de mayo de 2019 de: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24639&LangID=S>.

de vigilancia²²⁰. Que se comience a evaluar si las intervenciones tecnológicas del Estado en materia de seguridad garantizan una disminución de las tasas delictivas y, en caso de ser así, exigir una aplicación legal e imparcial que no distinga o discrimine por razones políticas o sociales. Y por último, cómo ya se dijo, que se fortalezcan los mecanismos institucionales de contralor permitiendo canalizar exigencias realizadas por la ciudadanía en materia de privacidad.

Desde el punto de vista académico, esto nos interpela para pensar formas de investigación interdisciplinaria que den cuenta del acelerado avance de incorporaciones tecnológicas en términos cuantitativos y cualitativos. La investigación empírica debería colaborar con legisladores, jueces y hacedores de políticas, analizando los aspectos cognitivos y prácticos del ejercicio ciudadano del derecho a la privacidad. Las autoridades estatales no deberían presuponer de forma simplista, que la ciudadanía no está interesada en qué gestión y circulación se hace con sus datos personales, o que no es necesario consultarla sobre nuevas vulneraciones a su privacidad. Si la primera y única vez que los porteños fueron encuestados por el GCBA sobre si querían más cámaras, no las consideraron necesarias, valdría la pena profundizar una consulta ciudadana más sistemática y longitudinal. Diferenciar las preferencias, expectativas y comportamientos de los individuos, puede permitir obtener información más precisa sobre las asimetrías informacionales que abundan a la hora de tomar decisiones sobre su privacidad. Y al mismo tiempo colaborar en asistir a la ciudadanía para tomar mejores decisiones en lo que respecta a la protección de sus derechos (Barrett, 2018).

En América Latina a veces contamos con la ventaja de frecuentes demoras en los intentos de incorporar los últimos avances tecnológicos (principalmente vinculado a motivos presupuestarios), lo que nos permite anticipar escenarios de mimetismo institucional (Mény, 2008 [1996]) y abordar sus aspectos problemáticos. Pero, en otros casos, como el de la creación de bases nacionales biométricas centralizadas para uso policial, somos países experimentales (Pérez Esquivel, 2017a; 2017b), lo que nos incita a redoblar esfuerzos a la hora de estudiar el fenómeno y problematizarlo. El progresivo abaratamiento y masificación de las tecnologías de vigilancia, y sus mutables funcionalidades y finalidades, hacen que el derecho a la privacidad en sentido amplio y dinámico amerite, no sólo ser pensado como un derecho negativo individual, que protege la esfera de autonomía y desarrollo personal de invasiones del Estado, sino también (y cada vez más)

²²⁰ En este sentido resultan valiosas las “Recomendaciones para la transparencia y anticorrupción en la adquisición y uso de tecnologías de vigilancia” realizadas por organizaciones de la sociedad civil de América Latina a los estados americanos en el marco de la VII Cumbre de las Américas del año 2018. Recuperadas el 12 de mayo de 2019 de: <https://adc.org.ar/2018/04/26/recomendaciones-para-la-transparencia-y-anticorrupcion-en-la-adquisicion-y-uso-de-tecnologias-de-vigilancia/>.

considerar a la privacidad como un derecho positivo de incidencia colectiva, fundamental para el bien común democrático y el fortalecimiento del resto de los derechos humanos, entre ellos, el de la seguridad.

Referencias

- Abal Medina, J. M. y Cao, J. S. (2002). “La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”, en M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (Comp.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens-Konrad Adenauer Stiftung.
- Acuña C. H. (1995). “Introducción. La nueva matriz política Argentina”, en C.H. Acuña (Comp.), *La nueva matriz política Argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- _____ (2008). “Introducción. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”, en C.H. Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación.
- Acuña, C. H., y Chudnovsky, M. (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en C.H. Acuña (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones?* (pp. 19-69). Buenos Aires: Siglo XXI.
- _____ (2017). *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1029>.
- American Bar Association (1999). *BA Standards for Criminal Justice, Electronic Surveillance, Section B: Technologically-Assisted Physical Surveillance*. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <https://www.americanbar.org>.
- Angenot, M. (2012). *El discurso Social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Anitua, G. I. (2010). “La Ley que creó la Policía metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires” en G. I. Anitua (Comp.), *La Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (pp. 87-126). CABA: Ad-Hoc.
- Armitage, R. (2002). *To CCTV or not to CCTV?: A review of current research into the effectiveness of CCTV systems in reducing crime*. UK: Nacro. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://epic.org/privacy/surveillance/spotlight/0505/nacro02.pdf>.
- Armitage, R., Smyth, G., and Pease, K. (1999). *Burnley CCTV evaluation*. NY: Criminal Justice Press. Recuperado el 6 de mayo de 2019: http://www.popcenter.org/library/crimeprevention/volume_10/09-Armitage.pdf.

- Arteaga Botello, N. (2010). "Videovigilancia del espacio urbano: tránsito, seguridad y control social", en *Andamios*, vol. 7 (14), pp. 263-286. México. Recuperado el 6 de mayo de 2019: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632010000300011&script=sci_arttext.
- _____ (2015). "Doing Surveillance Studies in Latin America: The insecurity context", en *Surveillance & Society* 13(1), pp. 78-90.
- Arteaga Botello, N. y Fuentes Rionda, R. (2009). "Nueva lógica de la seguridad en México. Vigilancia y control de lo público y lo privado", en *Revista Argentina de Sociología*, vol. 7 (12-13), pp. 164-185. Argentina: Consejo de Profesionales en Sociología.
- Arslanian, L. C. (2009). "Reflexiones sobre Seguridad y Ciudadanía", en G. Kessler (Comp.), *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras* (pp. 169-178). Buenos Aires: Edhasa.
- Asociación Civil Observatorio Social (2013). *Evaluación del impacto de la nueva Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. CABA: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15380/evaluacion-del-impacto-de-la-nueva-policia-metropolitana-de-la-ciudad-autonoma-de>.
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires – AGCBA (2013). *Tic's (Tecnologías de la información y comunicaciones) en la Dirección General de Estudios y Tecnologías de la información de la Policía Metropolitana. Proyecto N° 10.11.01*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20130404_1335---Tecnologias-de-la-Informacion-y-Comunicacion.-En-la-Direccion-G.pdf.
- _____ (2016). *Seguimiento del proyecto 10.11.01 TICs en la DGETI de la Policía. Proyecto N.º 10.16.03*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20190215_1676---Seguimiento-del-Proyecto-10.11.01---TICS-en-la-DGTI--de-la-POLI.pdf.
- Auditoría General de la Nación – AGN (2011). *Prestación del Servicio de Seguridad a Personas y Bienes. Resolución N.º 197/11*. Recuperado el 16 de abril de 2019 de: <https://www.agn.gov.ar/informes/prestacion-del-servicio-de-seguridad-personas-y-bienes>.
- Baquero, R. (2015). *Discursos sobre "linchamientos": entre el repudio y la legitimación de la violencia homicida*. XI Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Recuperado el 6 de mayo de 2019: http://jornadasdesociologia2015.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/ponencias/2052_818.pdf

- Ball, K. (2009). “Exposure”, en *Information, Communication & Society*, Vol. 12 (5), pp. 639-657, DOI: 10.1080/13691180802270386.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2009). *Calidad de Vida: más allá de los hechos. Serie Desarrollo en las Américas*. Washington D.C.: BID. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.oei.es/pdf2/calidad-vida-mas-alla-hechos.pdf>.
- _____ (2016). *La ruta hacia las smart cities: Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente*. Washington D.C.: BID. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-ruta-hacia-las-smart-cities-Migrando-de-una-gesti%C3%B3n-tradicional-a-la-ciudad-inteligente.pdf>.
- Banco Mundial (2016). *Dividendos Digitales. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2016*. Washington D.C.: Banco Mundial. Recuperado el 6 de mayo de 2019: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/01/13/090224b08405bbc3/1_0/Rendered/PDF/Informe0sobre00les0panorama0general.pdf.
- Banco Mundial y la República de Francia (2014). *Digital Identity Toolkit. A Guide for Stakeholders in África*. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20752/912490WP0Digit00Box385330B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Barrett, L. (2018). “Model(ing) Privacy: Empirical Approaches to Privacy Law & Governance”, en *Santa Clara High Technology Law Journal*, 35(1), 1–64. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://search.proquest.com/docview/2135080066/>.
- Bauman, Z. y Lyon, D. (2013). *Vigilancia Líquida*. CABA: Paidós.
- Baxter, P. & Jack, S. (2008). “Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers”, en *The Qualitative Report*, Vol. (4), pp. 544-559.
- Beliz, G. (2012). *Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5100/Gobernar%20la%20seguridad%20ciudadana%20en%20Am%c3%a9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1>.
- Bertranou, J. (2015). “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate” en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N.º4, pp. 37-59. Argentina: FLACSO.
- Bidart Campos, G. J. (2000). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: Ediar.

- Binder, A. (2009). “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”, en G. Kessler (Comp.), *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras* (pp. 25-52). Buenos Aires: Edhasa.
- Borja, J. (2008 [1987]). “Descentralización. Una cuestión de método”, en C. H. Acuña C. (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 239-258). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación.
- Bourdieu, P. (1993 [1985]) “Los ritos como actos de institución”, en *Honor y Gracia* (pp. 111-123). Madrid: Alianza Universidad.
- _____ (2014). “*Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*”. Barcelona: Anagrama.
- Bradeur, J. P. (2011). *Las caras de la policía*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bruno, F. (2013). *Máquinas de ver, modos de ser: vigilância, tecnologia e subjetividade*. Porto Alegre: Sulina.
- Bulcourf, P. y Cardozo, N. (2012). “Estado y seguridad pública: problemas y desafíos”, en *Cuadernos de Seguridad*, N.º 15, pp. 149-192. CABA: Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Burzaco, E. (2009). “Reflexiones sobre Seguridad y Ciudadanía”, en G. Kessler (Comp.), *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras* (pp. 179-186). Buenos Aires: Edhasa.
- Cabrero Mendoza, E. (2007). “De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales”, en *Documento de Trabajo del CIDE*. México D.F.: CIDE.
- Calzado, M. (2015). *Inseguros*. Buenos Aires: Aguilar.
- Cárdenas, M. (2010). “Capacidad estatal en América Latina”, en Corporación Andina de Fomento (2015) *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (pp. 59-106). Buenos Aires: CAF. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.
- Cardoso, B. (2012). “The Paradox of Caught in the act Surveillance Scenes: Dilemmas of Police Video Surveillance in Rio de Janeiro” en *Surveillance & Society*, Vol. 10 (1), pp. 51-64. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://library.queensu.ca/ojs/index.php/surveillance-and-society/article/view/paradox/PDF>.

- _____ (2014). *Todos os olhos. Videovigilância, voyeurismos e reprodução imagética*.
Río de Janeiro: UFRJ-Faperj.
- Carli, V. (2008). *Valoración de la videovigilancia como una herramienta efectiva de manejo y seguridad para la resolución, prevención y reducción de crímenes*. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. Recuperado el 6 de mayo de 2019: [http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/Valoracion del CCTV como una Herramienta efectiva de manejo y seguridad ESP.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/Valoracion_del_CCTV_como_una_Herramienta_efectiva_de_manejo_y_seguridad_ESP.pdf).
- Castel, R. (2013). “Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad” en R. Castel y otros (Comps.) *Individuación, precariedad, inseguridad* (pp. 33-44). Buenos Aires: Paidós.
- Cavarozzi, M. y Casullo, E. (2002). “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?” en M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (Comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens-Konrad Adenauer Stiftung.
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2013). “La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina”, en CEPAL - *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N.º 144. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 6 de mayo de 2019: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35886/1/LCL3740_es.pdf.
- Cohen, S. (2002 [1972]). *Folk devils and moral panics*. Nueva York: Routledge.
- Collier, D. (2000). *Estudio de casos*. Madrid: CIS.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.57. Washington DC: OEA.
- _____ (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.191. Washington DC: OEA. Recuperado el 9 de mayo de 2019 de: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasyPublicasDDHH.pdf>.
- Consejo de la Magistratura de la Nación (2017). *Informe sobre homicidios 2016. Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. CABA: CMN. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <https://www.csjn.gov.ar/bgd/verMultimedia?data=2112>.
- Cusson, M. (2005). “La surveillance et la télésurveillance: sont-elles efficaces?” en *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, vol. 58 (2), pp. 131-150. Recuperado el 6 de mayo de 2019:

http://classiques.uqac.ca/contemporains/cusson_maurice/surveillances_et_telesurveillances/surveillances_et_telesurveillances.pdf.

D'Ancona, C. (1996). *Metodología cuantitativa Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.

Dammert, L. (2008). *Seguridad privada: ¿respuesta a las necesidades de seguridad pública en conglomerados urbanos?* Washington DC: OEA.

_____ (2015). *Innovaciones tecnologías para la seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: USACH. Recuperado el 6 de mayo de 2019: https://www.academia.edu/8828893/Innovaciones_tecnolog%C3%ADas_para_la_seguridad_en_Am%C3%A9rica_Latina.

Dammert, L. y Silva, A. (2018). *Seguridad y tecnología en América Latina: Experiencias y desafíos*. Santiago de Chile: USACH. Recuperado el 6 de mayo de 2019: https://www.researchgate.net/publication/328602570_Seguridad_y_Tecnologia_en_America_Latina_Experiencias_y_Desafios.

Dasse, N. y otros (2009). *El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil*. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano.

De Souza, C. (2004). "Notas sobre las instituciones políticas del federalismo y procesos de descentralización en grandes ciudades", en M. Escolar M. y otros (Comps.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada* (pp. 21-32). Buenos Aires: Prometeo.

Deleuze, G. (1991). "Posdata sobre las sociedades de control", en C. Ferrer (Comp.), *El lenguaje literario*, T N.º 2. Buenos Aires: Paidós.

Dewey M. (2015). *El orden clandestino*. Buenos Aires: Katz.

Di Virgilio, M.; Herzer, H. y Rodriguez C. (2015). "Gentrification in Buenos Aires: global trends and local features" en *Global gentrifications. Uneven development and displacement* (pp.199-222). Gran Bretaña: Policy Press.

Dirección General de Estadística y Censos de la CABA – DGEyC (2013a). *Descifrar Buenos Aires: Las Comunas en números. Año 2011*. CABA: GCBA. Recuperado el 6 de mayo de 2019: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/descifrar_2011_marzo.pdf.

_____ (2013b). *Objetivos del milenio. Ciudad de Buenos Aires. Año 2013*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=39262>.

-
- _____ (2013c). *Informe de ingreso medio per cápita familiar y mediana por decil (en pesos). Ciudad de Buenos Aires. 1er trimestre 2008/4to. Trimestre 2013*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=27833>.
-
- _____ (2015a). *Buenos Aires en números 2015, Año 2 (2)*. CABA: GCBA. Recuperado el 6 de mayo de 2019: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/10/2015_02_buenosaires_en_numeros.pdf.
-
- _____ (2015b). *Pobreza e indigencia en la Ciudad de Buenos Aires. 4to. trimestre de 2012 y 2013. 3er. y 4to. trimestre de 2014*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=43749>.
-
- _____ (2016). *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 2015*. CABA: GCBA. Recuperado el 6 de mayo de 2019: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/10/anuario_estadistico_2015.pdf.
-
- _____ (2017). *Informe de promedio de ingreso per cápita familiar (IPCF) de los hogares según comuna. Ciudad de Buenos Aires. Años 2008/2017*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=82456>.
-
- _____ (s.f.). *Población total por sexo y tasa de crecimiento media anual intercensal. Ciudad de Buenos Aires. Años 1855-2010*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de: <http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=28020>.
- Ditton, J. (2000). "Crime and the city: Public attitudes towards open-street CCTV in Glasgow", en *British Journal of Criminology*, 40, pp. 692-709.
- Feenberg, A. (2005). "Critical Theory of Technology: An Overview", en *Tailoring Biotechnologies*, Vol. 1 (1), pp. 47-64.
- _____ (2012 [2000]). *Transformar la tecnología. Una nueva visita a la teoría crítica*. Bernal: UNQ.
- _____ (2017). "Critical theory of technology and STS", en *Thesis Eleven*, Vol. 138(1), pp. 3–12, DOI: 10.1177/0725513616689388. SAGE.
- Firmino, R. (2016). "Private video monitoring of public spaces: The construction of new invisible territories" in *Urban Studies* Vol. 53 (4), pp. 741-754. SAGE.

- _____ (2017). “Securitização, vigilância e territorialização em espaços públicos na cidade neoliberal” en *Risco*, Vol. 15 (1), pp. 23-35. São Paulo: IAU-USP.
- Friego, E. (2006). *Seguridad Privada en Latinoamérica: Situación y perspectivas*. Buenos Aires: Foro de Profesionales de Seguridad.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, Población y Territorio*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2008 [1975]). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fuentes Julio, C. (2013). “Nuevos conceptos, normas y prácticas de seguridad: Perspectivas internacionales y desde América Latina” en *Seguridad y Convivencia Democrática. Múltiples dimensiones de la relación*. San José de Costa Rica: FLACSO. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Multiples%20dimensiones%20de%20la%20Relacion.pdf>.
- García, F. (2012). *SafeCity: Vision, Mission Strategy*. Recuperado el 6 de mayo de 2019: https://web.archive.org/web/20150425024941/http://www.safecity-project.eu/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_SafeCity_Vision-_v0_4_bcad6d5a%232E%23pdf/chk.644b7c7f684e465fd3685d95a20936f7.
- Garibaldi, G. E. L. (2010). *Las modernas tecnologías de control y de investigación del delito*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Garland, D. (1996). “The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Societies”, en *The British Journal of Criminology*, Vol. 36 (4), pp. 445-471.
- Giddens, A. (1987). *The National-State and Violence*. Los Angeles: University of California Press.
- Gill, M., and Spriggs, A. (2005). *Assessing the impact of CCTV*, Vol. 292. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <https://www.cctvusergroup.com/downloads/file/Martin%20gill.pdf>.
- Gorgal, L. (2018). *La economía política de la descentralización desde abajo: la asunción de funciones de seguridad ciudadana en municipios del Conurbano Bonaerense 2004-2017* (Tesis de maestría). Universidad de San Andrés, Argentina.
- Groombridge, N. (2008). “Stars of CCTV? How the Home Office wasted millions-a radical 'Treasury/Audit Commission' view”, en *Surveillance & Society*, 5 (1).

- Herrera, S. I. y Herrera, R. J. (2015). “Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina: Un análisis cualitativo de la capacidad extractiva” en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N.º4, pp. 69-83. Argentina: FLACSO.
- Ibarra, A. (2014). “La innovación es posible cuando la creatividad se une a las posibilidades de las nuevas tecnologías de información y comunicación”, en E. N. Martelli, P. Clusellas, M. J. Martelo, *Gestión documental electrónica*, pp. 15-16. CABA: Secretaría de Gobierno de la CABA.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR – IPPDH (2014). *Ganar Derechos: Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Serie de Documentos de Trabajo 2. Recuperado el 9 de mayo de 2019 de: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos – INDEC (2010). *Censo Nacional 2010*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>.
- Internacional Telecommunication Union-ITU (2016). *Statistics and Database*. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2015.pdf>.
- Introna, L. D. and Wood, D. (2004). “Picturing Algorithmic Surveillance: The Politics of Facial Recognition Systems” en *Surveillance & Society*, 2 (2/3), pp. 177-198. DOI: <https://doi.org/10.24908/ss.v2i2/3.3373>
- Introna, L. D. and Nissenbaum, H. (2010). *Facial Recognition Technology: A Survey of Policy and Implementation Issues*. Lancaster University: Organization, Work and Technology Working Paper Series. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <https://eprints.lancs.ac.uk/id/eprint/49012/1/Document.pdf>.
- IRISS (2012). *Deliverable D1.1: Surveillance, fighting crime and violence*. Framework Programme FP7, Unión Europea. Recuperado el 6 de mayo de 2019: http://irissproject.eu/wp-content/uploads/2012/02/IRISS_D1_MASTER_DOCUMENT_17Dec20121.pdf.
- Jaitman, L. (2017). *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID. Recuperado el 6 de mayo de 2019: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7246/ICS_MON_Los_costos_del_crimen_y_la_violencia_en_el_bienestar_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe.pdf?sequence=1.

- Kanashiro, M. (2008). "Surveillance Cameras in Brazil: exclusion, mobility regulation, and the new meanings of security" en *Surveillance & Society*. Vol. 5 (3), p. 270-289. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.surveillance-and-society.org/articles5%283%29/brazil.pdf>.
- Kessler, G. (2011). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- _____ (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. CABA: Fondo de Cultura Económica.
- Khalil, E. E. (2014). "Control social y producción de seguridad en espacios urbanos. Un análisis de las formas de vigilancia, la organización del espacio y la vida cotidiana en Puerto Madero (Buenos Aires, Argentina)", en *Scripta Nova*, Vol. XVIII, núm. 493 (21). Barcelona: Universidad de Barcelona.
- La Vigne, N. (2011a). Evaluating the Use of Public Surveillance Cameras for Crime Control and Prevention - A Summary. The Urban Institute. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.urban.org/uploadedpdf/412401-Evaluating-the-Use-of-Public-Surveillance-Cameras-for-Crime-Control-and-Prevention-A-Summary.pdf>.
- La Vigne, N. G., Lowry, S. S., Dwyer, A. M., & Markman, J. A. (2011b). Using public surveillance systems for crime control and prevention: A practical guide for law enforcement and their municipal partners. US Department of Justice. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.urban.org/uploadedpdf/412402-Using-Public-Surveillance-Systems-for-Crime-Control-and-Prevention-A-Practical-Guide.pdf>.
- Landi, O. (1999). "La representación política en los países media-céntricos", en M. Cavarozzi (Comp.), *Hacia una matriz de gobierno en América Latina. Instituciones del Estado, la sociedad civil y el mercado* (pp. 173-178). Buenos Aires: UNSAM-BID.
- Latinobarómetro. (2016). *Informe Latinobarómetro 2016*. Santiago de Chile: Latinobarómetro. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.
- Lattes, A. E. (2010). *Dinámica de una ciudad: Buenos Aires 1810-2010*. Buenos Aires: Dirección General de Estadística y Censos-GCBA.
- Lío, V. (2013). *Luz, cámara, gestión: un análisis comunicacional de los sistemas de videovigilancia en municipios bonaerenses*. (tesina de grado). Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Lio, V. y Urtasun, M.J. (2016). “Devolviendo la mirada. Interrogantes y claves de lectura para la investigación de la videovigilancia” en *Delito y Sociedad*, año 25 (41), pp. 37-58.
- Lorenc Valcarce, F. (2014). *Seguridad Privada. La mercantilización de la vigilancia y la protección en la Argentina contemporánea*. CABA: Miño Dávila.
- Lyon, D. (2010 [2006]). “11 de Setembro, sinóptico e escopofilia: observando e sendo observado”, en F. Bruno, M. Kanashiro y R. Firmino (Comps.), *Vigilância e Visibilidade. Espaço, tecnologia e identificação* (pp. 115-140). Porto Alegre: Sulina.
- _____ (2007). *Surveillance Studies - An Overview*. Cambridge: Polity.
- _____ (2002). *Surveillance as Social Sorting: Privacy, Risk, and Digital Discrimination*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Mann, M. (2008 [1991]). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 55-78). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación.
- _____ (2015 [2008]). “Poder infraestructural revisitado”, en O’Donnell, G., Cárdenas, M., Mann, M., Ziblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B., ... Rockman, B. A., *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (pp. 355-365). Buenos Aires: CAF. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2018). *Manual de Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mathiesen, T. (1997). “The viewer society: Michel Foucault’s ‘Panopticon’ revisited”, en *Theoretical Criminology*, Vol.1 (2), pp. 215-234.
- Melgaço, L., Verfaillie, K. y Hildebrandt, M. (2013). “CCTV and Smart CCTV effectiveness: a meta-level analysis”. Recuperado el 6 de mayo de 2019: https://www.researchgate.net/publication/274077700_CCTV_and_Smart_CCTV_effectiveness_a_meta-level_analysis.
- Mény, Y. (2008 [1996]). “Las políticas del mimetismo institucional”, en C.H. Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 319-336). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Gobierno de la CABA (2007). Encuesta de Victimización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.2007. CABA: GCBA-UDESA.
- Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (2008a). *Informe del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC). Ciudad de Buenos Aires. 2008*.

Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (2008b). *Estudio de victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2007. Recuperado el 7 de abril de 2019 de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/victi2007ciudadba_27.pdf.

Ministerio de Justicia y Seguridad de la CABA - MJyS (2009, 2015a). *Plan General de Seguridad Pública*. CABA: GCBA. Recuperados el 5 de mayo de 2019 de: <http://observatorio.insusep.edu.ar/>.

(2010, 2011a, 2011b, 2012, 2014, 2015b). *Encuesta de Victimización, Percepción de Seguridad y Evaluación de Desempeño de las Fuerzas Policiales de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Comunicación Editorial Gráfica Argentina S.A. Recuperados el 10 de mayo de 2019 de: <http://observatorio.insusep.edu.ar/biblioteca>.

Ministerio de Seguridad de la Nación - MS (2011a). *El Modelo Argentino de Seguridad Democrática*. CABA: Ministerio de Seguridad de la Nación.

(2011b). *Seguridad y derechos humanos: herramientas para la reflexión sobre la seguridad ciudadana y democrática*. CABA: Ministerio de Seguridad de la Nación.

(2013). *El Modelo Argentino de Seguridad Democrática 2011-2012*. CABA: Ministerio de Seguridad de la Nación.

Mitchell, W. (2006). "Smart City 2020. Emerging technologies are poised to reshape our urban environments", en *Metropolis Magazine*. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.metropolismag.com/story/20060320/smart-city-2020>.

Mozorov, E. (2016). *La locura del solucionismo tecnológico*. Buenos Aires: Capital Intelectual-Katz.

Naciones Unidas (2014). *La situación demográfica en el mundo 2014*. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/Concise%20Report%20on%20the%20World%20Population%20Situation%202014/es.pdf>.

Nissembaun (2011). *Privacidad Amenazada. Tecnología, política y la integridad de la vida social*. México DF: Océano de México.

Norris, C., Mccahill, M., & Wood, D. (2004). "Editorial. The Growth of CCTV: a global perspective on the international diffusion of video surveillance in publicly accessible space", en *Surveillance & Society*, Vol. 2 (2/3), pp. 110-135.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC (2014). *Global Study on Homicide 2013 Trends, Contexts, Data*. Vienna: UNODC. Recuperado el 6 de mayo de 2019: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.
- Oszlak, O. (1978). *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*. Buenos Aires: CEDES.
- _____ (1985). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1995 [1981]). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en *Redes*, Vol. 2 (4), pp. 99-128. Argentina: UNQ.
- Otamendi, A. 2014. “¿Demandas de seguridad o demandas de “mano dura”?”, en *Hologramática*, Vol. 21 (7), pp 155-174. Buenos Aires. Recuperado el 6 de mayo de 2019: http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/3/1568/holo21_vii_p155_174.pdf.
- Palacio de Caero, S. (2008). “La competencia originaria y la situación de la Ciudad de Buenos Aires”, en *La Ley*, 2008-B, p. 343.
- Pérez Esquivel, A. (2015). “Cámaras en la vía pública ¿vigilancia o seguridad?” en *Puentes*, N.º 30, pp. 34-37. La Plata: Comisión Provincial por la Memoria. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.comisionporlamemoria.org/static/prensa/puentes/30puentes.pdf>.
- _____ (2016). “Luz, Cámara, Policía. La institucionalización de una nueva fuerza policial” en *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*, Año III, N.º 4, pp. 147-170. CABA: CLACSO. Recuperado el 6 de mayo de 2019: https://www.clacso.org.ar/investigacioncritica/detalle.php?id_libro=1118.
- _____ (2017a). “Ciudades inteligentes, biometría y detenciones arbitrarias”, en *Jornadas APP/ADA Desafíos actuales de la justicia porteña. Autonomía e igualdad*. Buenos Aires: APP/ADA. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.adaciudad.org.ar/docs/Perez-Esquivel-Ciudades-inteligentes-biometr%C3%ADa-y-detenciones-arbitrarias.pdf>.
- _____ (2017b). “A ricos enriquecidos, pueblos vigilados: biometría, seguridad y evasión fiscal” en C. Ríos, A. Pérez Esquivel, L. Lacaze y L. Albuquerque (Comps.) *¿Nuevos paradigmas de vigilancia? miradas desde América Latina: Memorias del IV Simposio Internacional Lavits, Buenos Aires, 2016* (pp. 213-218). Córdoba: Fundación Vía Libre. Recuperado el 6 de mayo de 2019: https://www.academia.edu/35953199/A_ricos_enriquecidos_pueblos_vigilados_biometr%C3%ADa_seguridad_y_evasi%C3%B3n_fiscal.

- _____ (2017c). “¿Quién planifica el sistema de seguridad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?”, en *Cartografías Del Sur. Revista De Ciencias, Artes Y Tecnología*, (2), pp. 163-190. Buenos Aires: UNDAV. DOI: <https://doi.org/10.35428/cds.v0i2.19>.
- Périès, G. (2018). “El espacio urbano objeto de la revolución cibernética. ¿Qué espacio para el e-ciudadano?” en *Cuadernos del CEL*, Año 3 (5), pp. 46-54. Buenos Aires: CEL-UNSAM.
- Perry W., McInnis B. y otros (2013). *Predictive policing. The role of crime forecasting in law enforcement operations*. Estados Unidos: Rand Corporation.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. New York: Alfa Omega. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.
- Przeworski, A. (2015 [1998]). “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”, en Levi, M., Weber, M., Skocpol, T., Evans, P., Oszlak, O., Peters, B. G., ... Khademian, A. (Autores), *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla* (pp. 339-438). Buenos Aires: CAF.
- Regan, P. (2018). “Legislating Privacy: Technology, Social Values, and Public Policy” en B. van der Sloot, A. de Groot (Editores), *The Handbook of Privacy Studies* (pp. 63-136). Amsterdam University Press. Recuperado el 5 de mayo de 2019 de: <https://www.jstor.org/stable/j.ctvcmxpmp.5>.
- Reiner, R. (2002). *Media made criminality: The representation of crime in the mass media*. Oxford: Oxford University Press. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.sociology.org.uk/as4mm4b.pdf>.
- Rennó, R.; Milanes, V.; Peña, P. y Velasco, P. (2017). “Ciudades inteligentes en Latinoamérica, el ciudadano vigilado” en C. Ríos, A. Pérez Esquivel, L. Lacaze y L. Albuquerque (Comps.) *¿Nuevos paradigmas de vigilancia? miradas desde América Latina: Memorias del IV Simposio Internacional Lavits, Buenos Aires, 2016* (pp. 213-218). Córdoba: Fundación Vía Libre.
- Rey G. (2005). *“El cuerpo del delito. Representación y narrativas mediáticas de la (in)seguridad ciudadana”*, Documento N.º 1 FES-C3. Bogotá: Centro de competencia en comunicación para América Latina. Recuperado el 6 de mayo de 2019: http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/El_Cuerpo_del_Delito_GRey.pdf.

- Ridgeway, G. (2012). “Análisis para el apoyo a la seguridad pública”, en G. Sibilla y J. López Chorne (Comps.), *Desafíos para el plan estratégico de seguridad ciudadana* (pp. 75-86). CABA: Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Ríos, A. L. (2010). “Seguridad, policía y autonomía, pliegues de una tecnología de gobierno: La Guardia Urbana de Buenos Aires” en G. I. Anitua (Comp.), *La Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (pp. 283-310). CABA: Ad-Hoc.
- Rosatti, H. (2004). “Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, en M. Escolar M. y otros (Comps.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada* (pp. 105-114). Buenos Aires: Prometeo.
- Saín, M. (2010). *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. CABA: Prometeo.
- _____ (2015). *El Leviatán Azul: policía y política en la Argentina*. Avellaneda: Siglo XXI.
- Sennett, R. (2009). *El artesano*. Barcelona: Anagrama.
- Sibilla, G. (2012). “Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura: su racionalidad y puesta en marcha”, en *Cuadernos de Seguridad*, N.º 15, pp. 203-228. CABA: Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Sibilla, G. y López Chorne, J. (2012). “Introducción. Desafíos para el plan estratégico de seguridad ciudadana”, en G. Sibilla y J. López Chorne (Comps.), *Desafíos para el plan estratégico de seguridad ciudadana*. CABA: Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Smith, G. (2004). “Behind the Screens: Examining Constructions of Deviance and Informal Practices among CCTV Control Room Operators in the UK”, en *Surveillance & Society*, 2(2/3), pp. 376-395. Recuperado el 6 de mayo de 2019: [http://www.surveillance-and-society.org/articles2\(2\)/screens.pdf](http://www.surveillance-and-society.org/articles2(2)/screens.pdf).
- Sozzo, M. (2000). “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito”, en *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, N.º 10. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- _____ (2012). “Fuentes estadísticas de conocimiento y gobierno democrático de la cuestión criminal”, en G. Sibilla y J. López Chorne (Comps.), *Desafíos para el plan estratégico de seguridad ciudadana* (pp. 94-105). CABA: Ministerio de Seguridad de la Nación.
- The Constitution Project (2007). *Guidelines for Public video surveillance. A guide to protecting communities and preserving civil liberties*. Washington D.C.: The Constitution Project. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.constitutionproject.org/wp-content/uploads/2012/09/54.pdf>.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza.

- Ugarte, J. M. (2012). “Hacia una doctrina de inteligencia criminal”, en *Cuadernos de Seguridad*, N.º 15, pp. 79-112. CABA: Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Urtasun, M.J. (2016). *Vigilancia detrás de cámara: Acercamiento etnográfico a un sistema de videovigilancia* (Tesis de grado). Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1245/te.1245.pdf>.
- Van Der Sloot, B. (2018). “Privacy from a Legal Perspective” en B. van der Sloot, A. de Groot (Editores), *The Handbook of Privacy Studies* (pp. 63-136). Amsterdam University Press. Recuperado el 5 de mayo de 2019 de: <https://www.jstor.org/stable/j.ctvcmxpmp.6>.
- Vilalta, C. Castillo J., Torres J. (2016). *Delitos violentos en ciudades de América Latina*. Washington D.C.: BID. Recuperado el 6 de mayo de 2019: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7821/Delitos-violentos-en-ciudades-de-America-Latina.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Weber, M. (2004 [1922]). *Economía y Sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Webster, C.W.R. (2009). “CCTV policy in the UK: reconsidering the evidence base. *Surveillance & Society*, 6 (1), pp. 10-22. DOI: <https://doi.org/10.24908/ss.v6i1.3400>
- Welsh, B. C. and Farrington, D. P. (2003). “Effects of closed-circuit television on crime”, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 587(1), pp. 110-135. Recuperado el 6 de mayo de 2019: http://www.popcenter.org/Responses/video_surveillance/PDFs/Welsh%26Farrington_2002.pdf.
- Zaffaroni, R. (2012). *La cuestión criminal*. CABA: Planeta.
- Zaffaroni, R., Alagia, A., Slokar, A. (1998). *Manual de derecho penal*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.

Apéndice 1. Aprendiendo las reglas del juego (controversias sociotécnicas reflexivas)

La observación y la participación en investigación social, lejos de estar contrapuestas, constituyen dos formas diferentes, complementarias y potencialmente simultáneas de acceso a datos, producción de información y análisis diversos sobre un mismo fenómeno. La observación participante, o participación observante, aporta un carácter global que permite, no sólo explicar los procesos, sino también comprenderlos (Guber, 2005). Pero para lograr esto es necesario incorporar también las nociones y actitudes del investigador como coproductoras del conocimiento, esto es, desarrollar una reflexividad crítica acerca de sus supuestos, su sentido común, su lugar en el campo y las condiciones históricas y socioculturales bajo las que lleva a cabo su labor (Guber, 2005).

Desde el ángulo de la observación, como sociólogo asesor de diversos diputados en la Legislatura de la CABA durante el año 2010-2015, asistí a muchas reuniones y audiencias de la Comisión de Seguridad y sesiones parlamentarias en los cuales los actores desplegaron diversas facetas de las políticas públicas bajo estudio. Pero haberme involucrado como participante en el escenario, a partir de cierto momento, permitió percibir y experimentar directamente los aspectos bajo estudio en distintos niveles de explicitación. A través de litigios judiciales y la publicación de artículos de opinión en diarios nacionales estas controversias se instalaron en la agenda de debate público y, por lo tanto, influyeron hasta cierto punto en los comportamientos de los actores en pugna, que se vieron afectados positiva o negativamente por el desarrollo de esas cuestiones y se vieron obligados a tomar posición. Esto garantizó, por un lado, testificar la confiabilidad de los datos recogidos y, por otro lado, aprehender sin mediaciones los sentidos que había detrás de las acciones de los principales actores. Dicho con otras palabras, haberme involucrado con los sujetos que estudiaba resultó necesario para conocer los significados que los sujetos negociaban e intercambiaban, sin caer en la mera réplica de sus versiones. Por lo cual, no sólo se garantizó la necesaria distancia mínima de objetividad, sino que se fortaleció la comprensión del conflicto, confirmando el principio metodológico de que “un juego se aprende jugando” (Guber, 2005: 111).

Mapa de ubicación de las videocámaras.

Siguiendo las reglas formales del juego del sistema sociotécnico de videovigilancia, o sea la Ley N.º 2602, solicité el listado con la ubicación de las 2000 cámaras que el GCBA estaba obligado a informar de acuerdo a las garantías de control civil establecidas en artículo

14 de esa normativa. Sin embargo, como se adelantó más arriba, el GCBA rompió las reglas y, alegando una supuesta “confidencialidad”, se negó a brindarme esa información, lo que me motivó a realizar un recurso de amparo por considerar que estaba violando la Ley N.º 104 de acceso a información. Se abría un debate legítimo e interesante sobre cómo aplicar los sistemas de videovigilancia, que se desplegó en el plano judicial, el legislativo y el mediático: si informar la ubicación de las videocámaras policiales en el espacio público era ayudar a los delincuentes a cometer delitos o, por el contrario, era ayudar a la ciudadanía a protegerse en casos de emergencia, a aminorar la vulneración de su privacidad y a una mejor planificación del sistema.

En una audiencia en la Legislatura Porteña en la que el Ministro Montenegro fue a defender su proyecto de presupuesto frente a los diputados, ante la pregunta de uno de ellos sobre por qué no entregaba ese listado ni a la Auditoría General de la Ciudad, ni a la Defensoría del Pueblo, ni a la Legislatura, ni a los ciudadanos, respondió que mantendría el litigio porque entregar esa información atentaba contra “el buen funcionamiento de la cámara” ayudando a cometer delitos:

“En cuanto al pedido del Doctor Pérez Esquivel en la Justicia, ya fue contestado. En definitiva, entendemos que el juez será quien determine si es necesario llevar adelante la ubicación exacta de cada una de las cámaras. Así que no entiendo el motivo que señala. Para generar prevención en la zona cuidada por una cámara de seguridad, establecer específicamente el lugar donde está la cámara también atenta contra el buen funcionamiento de la cámara, que puede ser aplicado por personas que cometan delitos. Es la realidad”²²¹.

Aquí vemos como la ideología de instrumentalización eficientista del GCBA, consideraba que hay que “ayudar a la cámara” a que tenga un buen funcionamiento, porque la intervención de otros principios o derechos como la privacidad o la transparencia de los actos públicos significa dañar la eficiencia del sistema técnico. Desde su mirada criminológica situacional, los delitos no eran un fenómeno excepcional sino uno en riesgo de suceder en todo momento, en especial cuando uno es responsable de darle la oportunidad de aparecer, o sea, de fomentarlo por no tomar las medidas situacionales apropiadas. A las lógicas del riesgo, la seguridad y la vigilancia, de las que hablamos más arriba, debemos sumarle la lógica del secreto como mecanismos circulares de legitimación y/o expansión del sistema de videovigilancia.

²²¹ Versión taquigráfica de la Audiencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura de CABA, 13 de noviembre de 2013, pág. 24.

Mi postura pretendía la misma instrumentalización secundaria que había definido el Poder Legislativo de la CABA y el GN para su CCTV: la información debe entregarse y/o publicarse porque es más importante que la mayoría podamos encontrar las cámaras, a que algunos puedan eludirlas. En primer lugar, en clave de protección de la privacidad, uno tiene derecho a saber dónde el Estado está vulnerando uno de mis derechos para supuestamente garantizarme otro²²². En segundo lugar, en clave de seguridad personal, porque uno debería poder saber cuál es la cámara más cercana a la cual acudir en caso de emergencia, o a poder conocer un recorrido monitoreado por cámaras para que, por ejemplo, los chicos puedan transitarlo solos. En tercer lugar, en clave de seguridad democrática, porque conocer el mapa permite saber si las cámaras sólo se instalan en zonas sensibles política y socialmente, o si tienen realmente un criterio de despliegue en zonas más vulnerables. Además, permitiría al Estado y a la ciudadanía ejercer un mayor control sobre las fuerzas policiales ante acusaciones de posibles “zonas liberadas”. Por último, en clave de transparencia y auditabilidad pública, en efecto, tener el listado de las cámaras permite constatar si realmente están instaladas y si el presupuesto millonario destinado a esta política fue bien utilizado²²³.

El Juez de la causa, Dr. Darío Reynoso, nos convocó a una audiencia judicial en la que interrogó al Superintendente de la PM, Eduardo Martino, y otros miembros del GCBA sobre su concepto de confidencialidad:

“Supongamos... un delincuente que quiere cometer un delito en tal lugar, va y hace la inteligencia del lugar y dice bueno ahí hay un cartel, allá hay otro cartel, allá hay otro cartel, eso quiere decir que allí está monitoreado por tal cámara, tal cámara y tal cámara ¿cómo se condice esto con la alegada confidencialidad a la que ustedes hacen mención respecto de la ubicación de las cámaras?”²²⁴, “ustedes hacen referencia a la confidencialidad y el propio legislador les dice que ustedes tienen que publicar un cartel donde está cada cámara, con lo cual la confidencialidad no sé dónde aparece ahí, y el inciso c) dice además tienen que

²²² “(15’31”) Uno tiene derecho a saber dónde está siendo vigilado. Porque en general uno tiene que pensar la política pública para toda la ciudadanía y no para las excepciones. Uno tiene que pensar que la criminalidad siempre es un hecho excepcional (15’50”)” (E-ONG, comunicación personal, 6 de diciembre de 2018).

²²³ De hecho, gracias a que el GN sí informaba la ubicación de sus cámaras fue posible identificar las 40 esquinas en las cuales ambos gobiernos superponían sus cámaras.

²²⁴ Fragmentos extraídos de la audiencia judicial filmada a la que el Superintendente fue autorizado a asistir. Expediente Judicial No A67410/0. Carátula: “Pérez Esquivel, Andrés contra GCBA sobre amparo (Art.14 CCABA)”, folio N.º 63 [Archivo de video]. Minuto 30’46 al 31’06”.

publicar todos los puntos en los que estén ubicadas las cámaras. Ese espíritu de confidencialidad de donde creen que surge...”²²⁵.

Además, el Juez los interrogó sobre sus contradicciones con respecto al sitio web que habían publicado con el mapa de cámaras participativo e incompleto (ver Figura 4), y que luego de mi demanda habían dado de baja: “Por lo que yo entiendo...cuando no existía la norma, no existía el artículo 14 que indicaba que debía publicarse en la web, ustedes lo publicaban. Y cuando la norma dice que hay que publicarlo ustedes no lo publican”²²⁶.

Por su parte, el GCBA, a través del Superintendente de Comunicaciones y Servicios Técnicos de la PM, Eduardo Martino, resaltó que...

“...por la escasez de cámaras el hecho de publicar toda la nómina de cámaras, creo que genera, si se publica de esa manera, un grado de indefensión en la población, por los lugares donde decimos que no hay cámaras. Porque al decir dónde están, decimos dónde no están. (...) Me parece una ingenuidad desde el punto de vista de la prevención policial”²²⁷.

Por mi parte, traté de resaltar que el supuesto peligro de facilitar la comisión de delitos no era tal. Prueba de esto era que el GN sí decidió publicar y entregar la ubicación exacta de sus cámaras en la misma ciudad de la PM, y así lo hacía también la ciudad de Rosario, algunos municipios de la RMBA, e incluso algunas grandes metrópolis mundiales como la ciudad de París. Además, destacué que resultaba “ingenuo pensar que, con la publicidad que el gobierno hace de su sistema de vigilancia pública, quienes planifican secuestros o asaltos no realicen un relevamiento visual previo de las cámaras existentes en el territorio donde tienen pensado actuar”²²⁸.

No es mi intención agotar este debate, insisto, legítimo e interesante sobre cuál es el mejor abordaje para implementar esta política pública. Sino presentarlo para contrastar que, si bien el trato con los funcionarios del GCBA fue cordial y respetuoso, y la predisposición de la PM a responder pedidos de informe en general fue muy bueno; en cuanto le exigí al GCBA, uno de mis objetos de estudio, el cumplimiento de las garantías establecidas por las reglas del sistema de videovigilancia, consideré que mi actitud implicaba “hostigar a la administración con requerimientos improcedentes, para fundar luego una improcedente demanda”²²⁹. Y

²²⁵ *Ibidem*, Hora 1’34’’02’’ al 1’34’’20’’.

²²⁶ *Ibidem*, Minuto 45’08’’ al 45’20’’.

²²⁷ *Ibidem*, Minuto 37’32’’ al 37’51’’.

²²⁸ *Ibidem*, Minuto 11’57’’ al 12’12’’.

²²⁹ *Ibidem*, folios N.º 40-46.

cuando gané la demanda el Ministro Montenegro dijo en la TV que la demanda “no está atado a una... política de seguridad que mantiene el asesor de este legislador, sino que tiene más con complicar la existencia de un gobierno por una cuestión política”²³⁰.

Detrás de mi *desconfianza constructiva* con respecto al GCBA, había una discusión sobre políticas públicas de seguridad/privacidad, pero de la misma también se desprendían ineludiblemente otras discusiones políticas simultáneas que me resultaban profundamente importantes en términos de valores democráticos y de ampliación de la esfera pública.

Por un lado, había una discusión legal relativa al Estado de derecho. Más concretamente, se definía si una institución policial podía o no vetar *de facto* pedazos de leyes de acuerdo con su propio interés. En efecto, la PM, órgano auxiliar del Poder Judicial para el cumplimiento de la ley, se negaba a cumplir la ley desobedeciendo al Poder Legislativo, los organismos de control y la ciudadanía.

Por otro lado, la controversia generó una interferencia en la disputa territorial interestatal por el control del espacio público. El litigio trataba del mapa que el GCBA se negaba a entregar a la PFA. Al poner sobre la mesa cuanto poder y legitimidad tenía la ciudadanía²³¹ para limitar o ejercer control sobre quienes tienen el poder de vigilarla en el espacio público, indirectamente, esta se volvió participante dentro del juego de poder de gigantes que disputaban las fronteras interestatales de la CABA.

Por último, había una disputa sociotécnica entorno a la visibilización del poder tecnocrático estatal, una de sus capacidades políticas más ocultas. El debate público hizo emerger el hecho de que hay sujetos que dirigen los sistemas técnicos y otros que los obedecen, o sea, que las cámaras expresan relaciones de poder que son construidas socialmente y que su presencia participa en el beneficio de ciertos grupos sobre otros. En efecto, mientras las vidas cotidianas de la mayoría de los porteños se habían vuelto más transparentes, las prácticas policiales de unos pocos se volvían opacas y hasta ilegales. Una postura confiaba en la policía como para *sinceramente olvidarse* de los objetos, silenciarlos y hacer de cuenta que no son parte de las relaciones sociales y sus equilibrios de poder:

“(43’37”) Yo insisto, me parece que la preocupación parte de un preconceito, no estoy haciendo una valoración, pero es un preconceito. Si vos crees que las

²³⁰ Montenegro, G. (17 de junio de 2014). "No se están generando políticas públicas a largo plazo para saber dónde tiene que estar" (Infobae TV, entrevistador) [Archivo de video]. *Infobae*. Recuperado el 10 de abril de 2019 de <https://www.youtube.com/watch?v=4mJpKk2ivhU>.

²³¹ Entendiendo por ciudadanía al lugar de reconocimiento y reivindicación de un sujeto de derecho frente a un determinado poder.

cámaras pueden joder tu privacidad entonces querés saber dónde están, sino realmente las ves como algo más y hasta te olvidás. Sinceramente te olvidás de que están las cámaras (44'01'')". (E-GCBA, comunicación personal, 29 de octubre de 2018)

Mi postura pretendía vigilar al vigilador como una forma de democratizar la democracia, para lo cual intenté problematizar la doble vara del concepto de confidencialidad que tenía el GCBA²³². Por un lado, uno flexible con respecto a la publicación de imágenes explícitamente confidenciales, y por el otro, uno estricto con respecto a una inexistente confidencialidad sobre la ubicación de las cámaras. La repercusión mediática²³³ ayudó a que el debate se transformara en una controversia sociotécnica en sentido "Latoursiano", que ayudó a detectar cómo las tecnologías incidían en los vínculos sociales y los cursos de acción de sus actores, sacando a los objetos de su lugar de invisibilidad para entremezclarlos con instituciones y discursos sociales que moldeaban distintas instrumentalizaciones (Feenberg, 2012 [2000]) de los mismos elementos técnicos. Colaboró en que aquellos objetos reificados, o sea, aparentemente asociales, pudieran ser rediscutidos, renegociados en términos políticos para poder ingresar (o más bien reingresar) otros valores o derechos en la ecuación.

En este mismo sentido, también hay que mencionar otra clara y simbólica controversia vinculada a las 4 videocámaras que, de un día para el otro, instaló el GCBA en el Obelisco (ver Figura 17). Hoy son paisaje naturalizado, sin embargo, su instrumentalización no estuvo exenta de polémica con repercusiones a nivel local, nacional e internacional.

²³² Pérez Esquivel, A. (30 de noviembre de 2013). Por qué no podemos saber dónde están las cámaras. *Perfil*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <http://www.perfil.com/observador/Por-que-no-podemos-saber-donde-están-las-cámaras-20131130-0020.html>.

Pérez Esquivel, A. (30 de junio de 2014). La Confidencialidad PRO. *Página/12*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-249733-2014-06-30.html>.

Pérez Esquivel, A. (24 de agosto de 2014). "We need to put limits on security cameras around the city" (Jayson McNamara, entrevistador). *Buenos Aires Herald*, contratapa.

²³³ La Justicia obliga al gobierno porteño a decir dónde están las cámaras de seguridad. (16 de junio de 2014). *La Nación*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/la-justicia-obliga-al-gobierno-porteno-a-decir-donde-están-las-cámaras-de-seguridad-nid1701795>.

La Ciudad debe informar dónde están ubicadas las cámaras de seguridad. (16 de junio de 2014). Agencia de Noticias de la República Argentina (Télam). Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <http://www.telam.com.ar/notas/201406/67503-ciudad-cámaras-de-seguridad.html>.

Plazo para dar datos del Gran Hermano. (17 de junio de 2014). *Página/12*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-248759-2014-06-17.html>.

Infobae [Infobae TV]. (19 de junio de 2014). *Polémica por la ubicación de las cámaras de la ciudad* [Archivo de video]. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: https://www.youtube.com/watch?v=HnRMkG_Ze_E.

Negocio, mentiras y video. (26 de junio de 2014). *Revista Noticias Urbanas*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/negocios-y-videos/>.

Videocámaras en el Obelisco.

El Obelisco de la Ciudad de Buenos Aires fue fundado en el año 1936 como monumento conmemorativo de la Bandera Nacional Argentina, y está emplazado en el lugar donde se izó la bandera por primera vez en la ciudad. El Obelisco se erige sobre la Avenida *9 de Julio*, la más importante de la ciudad, como centro de la *Plaza de la República*, donde se encuentran emplazados los escudos de todas las provincias argentinas. Este monumento ícono de la identidad nacional y máximo emblema urbano de la Argentina frente al mundo, simboliza la unidad y la independencia nacional, y también la democracia porque ha sido epicentro de hitos populares históricos, como la vuelta de la democracia en 1983, y la celebración del Bicentenario de la Patria en 2010, entre otros eventos multitudinarios (no ajenos a lo futbolístico). Estas propiedades motivaron que fuera declarado patrimonio cultural a través de la Ley N.º 3792, dándole protección integral para impedir modificaciones de carácter permanente.

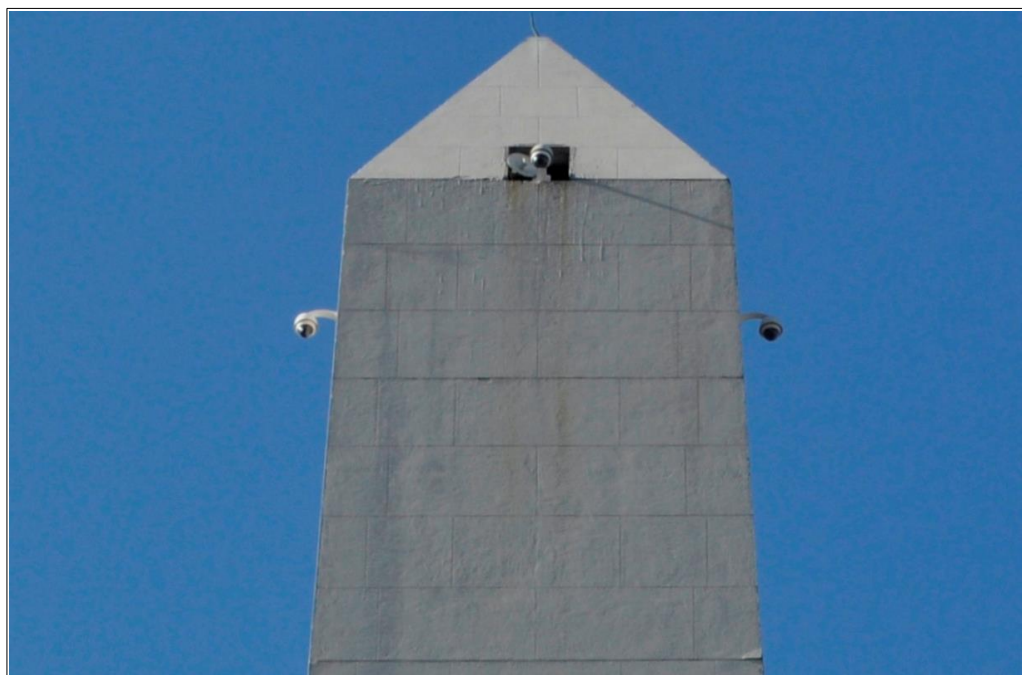


Figura 17. Videocámaras del GCBA en la cúpula del Obelisco porteño. Buenos Aires Herald. (27 de febrero de 2014). Recuperada el 20 de abril de 2019 de: <https://www.bbc.com/news/blogs-news-from-elsewhere-26369057>.

En el año 2013 el GCBA decidió instalar en la cúpula del Obelisco cuatro videocámaras (ver Figura 17) para convertirlo en una torre de vigilancia policial, tergiversando su carácter cultural conmemorativo, y violando esa ley que lo protegía. De esta manera, el GCBA había desplazado el derecho a la cultura en nombre del derecho a la seguridad. De ser un monumento a la unidad y la fraternidad federal de los argentinos, se convirtió en un monumento a la sospecha

policial²³⁴. De unir a la república, pasó a vigilarla. Si bien es cierto que se trata de una zona turística con muchos robos, las videocámaras en la cúpula del Obelisco eran redundantes, porque en su base ya había otras 3 de la PM vigilando la zona²³⁵, y 4 cámaras del GN. Sin duda alguna, ubicar estas cámaras en un lugar tan simbólico actuó como un enorme cartel publicitario de la novel policía del GCBA, y de su modelo de ciudad inteligente, al mismo tiempo que se convirtió en el cartel publicitario privado más exclusivo y envidiable del país en favor de la empresa Global View/NEC, que buscaba expandirse nacional y regionalmente²³⁶. De esta manera, con el objetivo de exigir una política de seguridad respetuosa de la ley, y reingresar el derecho a la cultura en la ecuación, decidí realizar otra acción de amparo contra el GCBA para que las trasladara.

Por el mismo poder simbólico por el que el GCBA había instalado las cámaras en ese lugar, la demanda que realicé tuvo rápidas repercusiones mediáticas a nivel local, nacional y hasta internacional²³⁷. Al poco tiempo la Legislatura de la CABA también realizó un pedido de informes al Poder Ejecutivo, mediante la Resolución N.º 123/14. En su descargo al Juez responsable de la causa, el GCBA dijo una vez más que quien escribe “en realidad busca[ba] frustrar acciones encaminadas a la protección de la Ciudad afectando el bien común”, porque las cámaras “no afecta[ba]n en modo alguno en forma visual, estética, arquitectónica o estructural el obelisco de la ciudad”²³⁸. Y otra vez, la respuesta del GCBA no se limitó al expediente de la causa, sino que tuvo que explicar su decisión en los medios de comunicación. Finalmente, el Poder Judicial consideró que las videocámaras no alteraban el carácter cultural del Obelisco ni violaban su protección integral, pero el debate fue instalado y la flamante torre de vigilancia policial no pasó desapercibida.

²³⁴ Pérez Esquivel, A. (28 de febrero de 2014). Estado de derecho vs. Estado policial. *Página/12*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-240784-2014-02-28.html>.

²³⁵ Av. 9 de Julio y Av. Corrientes, CABA, enero de 2014. *Google Street View*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://goo.gl/maps/iY29JTHaL892>.

²³⁶ Pérez Esquivel, A. (1 de marzo de 2014). La República Vigilada. *Perfil*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/la-republica-vigilada-20140228-0065.phtml>.

²³⁷ Argentina: Buenos Aires sued over CCTV on city icon. (27 de febrero de 2014). *BBC News*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.bbc.com/news/blogs-news-from-elsewhere-26369057>.

An Obelisk on the watch. (27 de febrero de 2014). *Buenos Aires Herald*. Recuperado el 20 de abril de 2019 de: <https://web.archive.org/web/20140508094430/http://www.buenosairesherald.com/article/153164/an-obelisk-on-the-watch>.

Torre de control de la Metro. (28 de febrero de 2014). *Página/12*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-240785-2014-02-28.html>.

Cuestionan la instalación de cámaras en el Obelisco. (28 de febrero de 2014). *La Nación*. Recuperado el 7 de mayo de 2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/cuestionan-la-instalacion-de-camaras-en-el-obelisco-nid1668015>.

²³⁸ Expediente Judicial N.º A67-2014/0: “Pérez Esquivel, Andrés contra GCBA sobre amparo (Art.14 CCABA)”, folio N.º 44.

Así fue como este humilde *hostigador de la administración* realizó una participación observante del fenómeno, intentando mejorar la calidad de las políticas de videovigilancia a través de su problematización sociológica desde diversos planos. Algo que sin dudas tuvo implicancias políticas y científicas concretas que no podían, ni debían dejar de mencionarse en este trabajo, porque colaboraron para tener una aproximación más realista en la comprensión de este juego de poder sociotécnico entre actores estatales.

Apéndice 2. Entrevistas realizadas

Entrevistados/as	Referencia	Fecha de entrevista	Modalidad
Un Director y una Subcoordinadora Operativa de Gestión del Centro de Protección de Datos Personales de la CABA.	E-DPDP	25/10/2018	Presencial
Un Ex Subsecretario de Seguridad Ciudadana del Gobierno de la CABA y Diputado porteño (mc) del Bloque PRO, Presidente de la Comisión de Seguridad de la Legislatura de la CABA.	E-GCBA	29/10/2018	Presencial
Un Diputado porteño (mc) del Bloque Proyecto Sur, autor y coautor de proyectos legislativos para controlar y regular los CCTV.	E-LI	08/11/2018	Presencial
Un Doctor en Ciencias Sociales especialista del campo de las políticas públicas de seguridad, ex Director Nacional de Inteligencia, ex Legislador de la Provincia de Buenos Aires e Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.	E-GN2	13/11/2018	Presencial
Un Doctor en Ciencias Sociales especialista del campo de estudios de vigilancia y miembro fundador de la Red Latinoamericana de Estudios de Vigilancia, Tecnología y Sociedad (LAVITS).	E-LAVITS	30/11/2018	Correo electrónico
Un ex Secretario del Ministerio de Seguridad de la Nación.	E-GN1	05/12/2018	Presencial
		25/02/2019	Presencial
Una Presidenta de la Asociación Civil “Vía Libre”, organización no gubernamental vinculada a temáticas de derechos digitales y privacidad.	E-ONG	06/12/2018	Presencial

Apéndice 3. Guía de preguntas semi-estructuradas

- El gobierno Nacional hablaba de seguridad democrática y el de la Ciudad hablaba de seguridad ciudadana ¿para usted había alguna diferencia conceptual? ¿Cuál?
- En general... ¿Qué papel cree que jugó y juega la tecnología en las políticas de seguridad?
- Particularmente... ¿Qué beneficios para la seguridad pública y/o investigación judicial encuentra en la implementación de CCTV?
- ¿Cuáles fueron los mayores obstáculos que se encontró durante su gestión para poder cumplir y hacer cumplir sus obligaciones en relación a las políticas de videovigilancia de la Ciudad?
- En el período 2010-2015 se implementaron simultáneamente dos CCTV a gran escala en la misma ciudad pero dirigidos por dos gobiernos distintos Nacional y porteño... ¿Cree que esto representó algún problema para los ciudadanos en materia de garantías de derecho a la privacidad? ¿porqué? ¿Y a la seguridad?
- ¿Conoce alguna evaluación de efectividad o medición, para saber cuánto ayudaron los CCTV a disminuir las tasas de criminalidad y/o la sensación de inseguridad en la población?
- ¿Qué garantías de control estatal y/o ciudadano cree que deben tener las normativas de videovigilancia para garantizar seguridad y también privacidad?
- ¿Cree que la evaluación costo beneficio en términos económicos fue favorable?
- El 10 de noviembre de 2011 se sancionó la Ley N.º 3998 que establecía nuevas garantías de control ciudadano y de las cámaras privadas. Entre ellas estaba la publicación en la web del gobierno de “los puntos en los cuales se instalen videocámaras”. ¿Cuál es su opinión sobre hacer público el mapa o listado de ubicación de las cámaras de seguridad en la vía pública? ¿Por qué?
- ¿Qué opina sobre la difusión de imágenes capturadas por el CCTV en los medios masivos de comunicación?
- Espacio abierto para cualquier información u opinión complementaria que quiera mencionar.

Anexo 1. Videocámaras del GCBA observando comisarías del GN

Comisaría PFA	Dirección	Enlace	Fecha
Dest. Barrio Los Perales	Av. Eva Perón 6500	https://goo.gl/maps/5e2wXW942xKdmGzv6	11/13
Dest. Villa 31	Calle C. H. Perette y 8	https://goo.gl/maps/5S2HPyPYGE43qc3dA	10/13
7	Lavalle 2625	https://goo.gl/maps/vN1yn452yVVJHkgD7	10/13
11	Av. Díaz Vélez 5152	https://goo.gl/maps/31p9NhGoiueqYYiL8	02/14
13	Av. Avellaneda 1548	https://goo.gl/maps/M75LL3Sqp8MqNarx6	06/14
14	Bolívar 1419	https://goo.gl/maps/HgPhFkc7SaMEtyZeA	10/13
17	Av. Las Heras 1861	https://goo.gl/maps/HXhpU3oh9p4uCNxJ6	07/14
18	Av. San Juan 1757	https://goo.gl/maps/Yym52LXK9f8nTmin7	02/14
24	Pinzon 456	https://goo.gl/maps/KUsSHRBmQLv2z3mn9	06/14
25	Av. Scalabrini Ortiz 1350	https://goo.gl/maps/AYUXwFgg2ieSTwQW8	10/13
26	Av. Montes de Oca 861	https://goo.gl/maps/yvgrHkcgJyHG5W5V7	11/13
37	Juramento 4367	https://goo.gl/maps/DyP65DSk5LpJoRHNA	11/13
38	Cnel. Esteban Bonorino 258	https://goo.gl/maps/P79rAZJNTndk3kSg6	10/13
39	Olazabal 5437	https://goo.gl/maps/8oKuoZRYq63ymgq16	07/14
47	Av. Nazca 4254	https://goo.gl/maps/fgFbu23BRWJCrqdq6	10/13
50	Av. Gaona 2738	https://goo.gl/maps/4ndggYu72iq5NAsB7	10/13

Anexo 2. Esquinas con videocámaras superpuestas del GN y el GCBA

Comuna	Barrio	Dirección	Enlace	Fecha
1	Constitución	Lima 1695	https://goo.gl/maps/HmyDpHZQDQMerjGG8	10/13
1	Constitución	Constitución 1295	https://goo.gl/maps/ewzUN5FvPKizLXT46	03/14
1	Constitución	Salta 1589	https://goo.gl/maps/whmmbCZTLwvLGEBm6	10/13
1	Constitución	Pavón 1189	https://goo.gl/maps/tWmWZ1sDgtyaHG8c8	11/13
1	Constitución	Salta 1671	https://goo.gl/maps/i756gGeSa9bq8xja9	10/13
1	Constitución	Av. Brasil 1201	https://goo.gl/maps/z8JKHAWAqzcsTZmX8	10/13
1	Constitución	Cochabamba 1500	https://goo.gl/maps/siqiXUzHRY3NkfHw5	10/13
1	Constitución	Av. Juan de Garay 1476	https://goo.gl/maps/A2rNzq1qNMicP2nx5	01/14
1	Constitución	Constitución 1101	https://goo.gl/maps/WPT5sFEonrV8xsGo9	10/13
1	Constitución	Av. Juan de Garay 1305	https://goo.gl/maps/yyeAb7syKpMfU9xq5	10/13
1	Constitución	Av. Juan de Garay 1200	https://goo.gl/maps/J44chURx5c8wNiKr7	02/14
1	Constitución	Pavón 1405	https://goo.gl/maps/epNaK3WqSArh6hAE9	10/13
1	Retiro	C. H. Perette y calle 8	https://goo.gl/maps/5S2HPyPYGE43qc3dA	10/13
1	San Nicolás	Cerrito 370	https://goo.gl/maps/RZoht3dbfv1swMW5A	10/13
3	Balvanera	Av. Rivadavia 3100	https://goo.gl/maps/PozfZ91w4MF9Ynsk6	09/15
5	Almagro	Av. Díaz Vélez 4311	https://goo.gl/maps/dbJ9JVYGHvYULwzp7	10/14
5	Boedo	Estados Unidos 3899	https://goo.gl/maps/8qrG2MHiSqUdSwWE9	07/14
5	Boedo	Carlos Calvo 4102	https://goo.gl/maps/mcs2kD6Bp3b6Rdhv7	07/14
5	Boedo	Carlos Calvo 3699	https://goo.gl/maps/DjifSBg6fHQXR9R68	06/14
5	Boedo	Av. La Plata 1402	https://goo.gl/maps/kpFQx29ougN1KKjQ7	10/13
6	Caballito	Emilio Mitre 493	https://goo.gl/maps/ZERdQtq59tewFGo3A	10/13
6	Caballito	Av. Directorio 199	https://goo.gl/maps/JTiAxRn2EkJ7iUSr8	10/13
6	Caballito	Av. Directorio 900	https://goo.gl/maps/Qgwwu1Z5Lg2aCUwQ6	10/13
6	Caballito	Av. Directorio 1101	https://goo.gl/maps/7u8XUPWEd9xYAY459	10/13

7	Flores	Yerbal 2495	https://goo.gl/maps/qKng1VQXeuALBsBP7	10/13
7	Flores	Av. J. B. Alberdi 1796	https://goo.gl/maps/7M8yuEDwk39qwh469	10/13
7	Flores	Av. San Pedrito 97	https://goo.gl/maps/1XxJH5RjfDBLhV4c8	10/13
7	Flores	Av. Eva Perón 2302	https://goo.gl/maps/5fiEWLp5BSVoAY757	10/13
7	Parque Chacabuco	Av. Eva Perón 2091	https://goo.gl/maps/ipJCafXAhHso7RW6	10/13
8	Villa Lugano	Av. Eva Perón 6500	https://goo.gl/maps/ahsvpDat3xYc3RCf6	11/13
9	Liniers	Av. Gral. Paz 10868	https://goo.gl/maps/r6MpX6zadLRyXwtv8	10/13
9	Liniers	Av. Rivadavia 11394	https://goo.gl/maps/xY2S8PnsnP3HRyR49	05/14
9	Mataderos	Av. J. B. Alberdi 6500	https://goo.gl/maps/fb2BqBRynxN8vH4B6	03/14
9	Mataderos	Av. J. B. Alberdi 5401	https://goo.gl/maps/xj6JVgvZgeRUjXy96	10/13
10	Floresta	Av. Rivadavia 8306	https://goo.gl/maps/mCK4jPQVQeroVLCe8	11/13
10	Monte Castro	Santo Tomé 5796	https://goo.gl/maps/aLUbZc9HnduiDB8d6	10/13
10	Versalles	Álvarez Jonte 6305	https://goo.gl/maps/THEb3ucXMmWEUt6ZA	10/13
10	Villa Luro	Av. Rivadavia 10300	https://goo.gl/maps/ZGgPMqx6gBArhTPaA	10/13
10	Villa Real	Lope de Vega 2800	https://goo.gl/maps/bfkxDurrKD7mLa729	10/13
10	Villa Real	Moliere 2891	https://goo.gl/maps/ixLR2VzVnLdYwKwR6	10/13