



La extensión de la videovigilancia en el territorio bonaerense

The spreading of video surveillance in buenos aires territory

Vanesa Lio

*Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación,
 Universidad Nacional de La Plata, Argentina
 vanesa.lio@gmail.com*

RESUMEN:

El artículo revisa el surgimiento y la extensión de la videovigilancia gubernamental del espacio público en la Provincia de Buenos Aires, poniendo el eje en las políticas nacionales y provinciales que posibilitaron la diseminación de las cámaras de seguridad en el territorio bonaerense. Para esto, trabajamos a partir del análisis de documentos, el cual se complementa con entrevistas a actores involucrados en el diseño y ejecución de estas políticas y el uso de fuentes secundarias. A partir de un relevamiento de las localidades que cuentan con sistemas de videovigilancia, observamos que entre 2007 y 2014 todos los municipios instalaron sistemas de monitoreo del espacio público. Proponemos una periodización de la extensión de estos dispositivos en el territorio bonaerense vinculada al despliegue de políticas de seguridad provinciales y utilizamos mapas para ilustrar esta expansión de las cámaras de vigilancia.

PALABRAS CLAVE: Videovigilancia, Seguridad, Espacio público.

ABSTRACT:

This paper reviews the emergence and extension of governmental video surveillance of public space in the Province of Buenos Aires, focusing on national and provincial policies that made possible the spreading of security cameras within Buenos Aires territory. For this, we analyzed documents, which we complemented with interviews to actors involved in the design and execution of these policies and the use of secondary sources. We examined the localities under video surveillance and observed that between 2007 and 2014 all the municipalities have installed monitoring systems in public spaces. We propose a periodization of the extension of video cameras throughout Buenos Aires territory linked to the deployment of provincial security policies and we use maps to illustrate the expansion of video surveillance.

KEYWORDS: Video surveillance, Security, Public space.

1. INTRODUCCIÓN

En todas las ciudades y pueblos de la Provincia de Buenos Aires se ha colocado al menos alguna cámara de seguridad en el espacio público en los últimos diez años. La reconstrucción de los hechos que posibilitaron que hoy esta afirmación fuera cierta dan cuenta de que fue un ámbito privilegiado para la emergencia del monitoreo urbano como política pública. Fue allí donde surgieron las primeras experiencias municipales de videovigilancia y también se constituyó como el territorio priorizado por planes de alcance nacional y provincial orientados a incorporar tecnología en materia de seguridad.

El artículo revisa la reciente historia del surgimiento de la videovigilancia gubernamental del espacio público en la provincia, con el fin de describir los modos en que se extendió el uso de cámaras de seguridad para monitoreo urbano. A partir del discurso preventivo en torno al delito como contexto de emergencia de la videovigilancia y del posicionamiento de los gobiernos locales como actores centrales y activos en la gestión de la seguridad, proponemos una periodización de la extensión de estos dispositivos en el territorio bonaerense vinculada al despliegue de políticas de seguridad provinciales. Además, recurrimos al uso de mapas para ilustrar la expansión de las cámaras de vigilancia en los municipios de la provincia.

Recepción: 12 de diciembre de 2018 | Aprobación: 07 de marzo de 2019 | Publicación: 17 de mayo de 2019

Cita sugerida: Lio, V. (2019). La extensión de la videovigilancia en el territorio bonaerense. *Geograficando*, 15(1), e054.
<https://doi.org/10.24215/2346898Xe054>



1.1. El giro preventivo como punto de partida

Desde mediados de los 90 la inseguridad viene ganando espacio como una de las preocupaciones centrales de la ciudadanía, y se consolidó en los últimos diez años como uno de los principales problemas públicos en Argentina (Kessler, 2009). De forma paralela, y en materia de políticas estatales, se afianzaron las intervenciones orientadas a la prevención extrapenal del delito y, más específicamente, a la prevención situacional (Sozzo, 2009). Ejemplo de ello fue el Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) presentado en el 2000, que proponía un trabajo conjunto entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales y la comunidad, con el foco puesto en los “delitos callejeros y la disminución de la sensación de inseguridad”. Ante la ineficiencia de las estrategias punitivas como mecanismo de disuasión, el plan destacaba la necesidad de una acción anticipada sobre las condiciones que facilitaban los delitos, la cual combinaba estrategias de prevención social, situacional y comunitaria (Selmini, 2009; Crawford y Evans, 2016)¹.

En tanto estas búsquedas por “dar seguridad” se vinculan a la reducción de posibilidades de ocurrencia del delito, el control del espacio público suele considerarse un eje clave. En este sentido, la iluminación urbana, la “recuperación” de espacios urbanos, la reorganización de la vigilancia policial y la videovigilancia se presentan como herramientas centrales de prevención situacional. Es en este marco que la recurrencia al uso de tecnología para vigilancia ganó protagonismo. En Argentina, el uso de cámaras de seguridad para monitoreo comenzó a migrar lentamente desde el ámbito privado al espacio público a mediados de los años 2000. Primero, a partir de pruebas piloto a nivel local que incorporaban CCTV y otros sistemas de monitoreo público, producto de la importación de experiencias internacionales. Más tarde, ya hacia fines de la década, se desplegaron políticas centralizadas desde los ámbitos nacional y provincial que le dieron un mayor impulso a estas herramientas.

La videovigilancia surge así fuertemente asociada a la cuestión de la inseguridad ciudadana y en el marco de un paradigma en el que el miedo al delito se presenta como uno de los factores centrales de legitimación gubernamental (Kessler, 2009). Producto del modelo neoliberal que profundizó y visibilizó la privación relativa durante la década del 90, se redefinen los modos de percibir la inseguridad, la cuestión urbana y la violencia: el delito interpersonal se instala como aquel que genera mayor temor en el ámbito de las ciudades (Pegoraro, 2001). En este marco, las políticas de seguridad comienzan a girar en torno a dispositivos de vigilancia que delimitan zonas, de acuerdo a los niveles de riesgo. Los modos de conjurar el delito aparecen atravesados por el uso de nuevas tecnologías: cámaras de seguridad, botones de pánico y drones son los protagonistas de propuestas de campaña y políticas públicas en materia de seguridad ciudadana (Sibilla, 2012; Lio, 2015; Barrionuevo, 2014).

1.2. Metodología

Para dar cuenta de la emergencia y el crecimiento de la videovigilancia en la última década, trabajamos principalmente a partir del análisis de documentos. Por un lado, revisamos los planes y programas del gobierno nacional y de la Provincia de Buenos Aires destinados a la instalación de sistemas de monitoreo, normativa nacional y provincial específica sobre la temática e información difundida en los sitios web oficiales de los organismos. Por otro, complementamos los documentos públicos con cinco entrevistas realizadas a informantes clave que desempeñaban funciones en los organismos que intervinieron en la ejecución de dichos programas.

Con el fin de ilustrar la extensión en el uso de las cámaras de seguridad en clave territorial realizamos un relevamiento de las ciudades de la provincia que han implementado este tipo de herramientas tecnológicas entre 2007 y 2017. Los datos fueron reconstruidos a partir de información oficial difundida por los 135

municipios de la Provincia de Buenos Aires a través de sus sitios web, comunicaciones oficiales y normativa. Así, a partir de datos sobre el momento y modalidad de incorporación de la videovigilancia en cada municipio y la cantidad de cámaras instaladas elaboramos mapas que permiten visualizar el alcance geográfico del monitoreo urbano en el ámbito de la Provincia. Asimismo, recurrimos a fuentes secundarias para incorporar datos estadísticos sobre población y superficie, que sirven para ilustrar la intensidad y la densidad de las cámaras en el territorio bonaerense.

2. LA VIDEOVIGILANCIA COMO POLÍTICA NACIONAL Y PROVINCIAL

La aplicación de tecnología para la seguridad y el monitoreo urbano se expandió ampliamente en los últimos años. En la Provincia de Buenos Aires este fenómeno se manifestó especialmente desde 2009 con la implementación del Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC), surgido de un acuerdo entre la Presidencia de la Nación y el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y destinado a 35 municipios bonaerenses (los 33 del Conurbano, Mar del Plata y Bahía Blanca). El programa articulaba los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) mediante la firma de convenios en dos etapas: uno inicial de cooperación entre la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) de la Nación y el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y, luego, una serie de acuerdos firmados por los municipios involucrados con las contrapartes nacional y provincial. Mediante la Decisión Administrativa 112/2009 de la JGM, el PIPC distribuyó recursos no reintegrables destinados a “incorporar tecnología en materia de seguridad, dotar de mayor capacidad operativa a las fuerzas policiales, incentivar la participación ciudadana y conformar redes para la prevención de delitos”.

A través de los convenios, el programa dividía las funciones y obligaciones de manera específica. A la JGM de la Nación le correspondía la transferencia de un apoyo económico². El ministerio provincial se comprometía, por su parte, a colaborar “en la ejecución, desarrollo, supervisión y control del programa”, tal como establecía el convenio inicial. Los municipios, finalmente, se hacían cargo de la ejecución del programa en el territorio a través de la contratación de personal retirado de las fuerzas de seguridad, de la instalación de cámaras para monitoreo del espacio público y del montaje de un Centro de Ordenamiento Municipal (COM).

De acuerdo a los términos del gobierno provincial, el PIPC entendía a la tecnología como una herramienta con efectos disuasivos ante potenciales delitos, y respondía a lo que definían como “nuevo paradigma”, con especial énfasis en la prevención del delito. Respecto de la implementación tecnológica, el programa preveía la instalación de cámaras de videovigilancia en la vía pública, que serían colocadas, según las especificaciones del gobierno provincial, en “lugares estratégicos” como ingresos al partido, centros comerciales, zonas bancarias, plazas, avenidas, estaciones de trenes y áreas de entretenimiento. La incorporación de tecnología no estaba limitada al uso de cámaras, sino que se preveían también sistemas de alarmas acordes a cada espacio: reconocimiento de patentes en los ingresos al partido, por ejemplo, o alarmas de sentido de circulación en los semáforos y lugares públicos. En cada municipio debía funcionar, además, una central de monitoreo que fue definida desde el primer momento con una mirada integral: el despacho de móviles policiales, bomberos, defensa civil y ambulancias debían confluir en un mismo lugar. Otra característica definida desde este primer momento fue la potencial utilidad de las imágenes como “medio de prueba”. Se explicitaba además, aunque con cierta ambigüedad, la obligación de almacenarlas “por un período determinado” en una “sala de servidores especialmente acondicionada” para que estuvieran disponibles ante eventuales solicitudes de la Justicia. Así, las cámaras de seguridad se presentaron como parte de todo un dispositivo de control con fuerte énfasis en la tecnología, cuya implementación posterior sólo puede ser evaluada indagando en las particularidades de cada caso.

Luego de transcurrido el primer año de implementación del PIPC, en agosto de 2010 el entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, manifestó en un acto oficial que el monitoreo

mediante cámaras de vigilancia se ampliaría a más de 90 municipios, por la incorporación de nuevos distritos del interior del territorio bonaerense³. A principios de 2011 se anunció oficialmente la extensión de la cobertura del programa de videoseguridad. La intención del Ministerio de Seguridad era que cada distrito pudiera contar con un mínimo de diez cámaras y un centro de monitoreo municipal. Así, se dio inicio a la segunda fase en la extensión de la videovigilancia del espacio público a nivel provincial, en el marco de lo que se denominó Plan de Instalación de Monitoreo Integral por Cámaras (PIMIC) en el territorio bonaerense.

A los planes que mencionamos, PIPC y PIMIC, se sumó en abril de 2016 una tercera decisión provincial orientada a la incorporación de tecnología en materia de seguridad. A través del decreto 368, la gobernadora María Eugenia Vidal creó el Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros servicios asociados, con el fin de aportar recursos a los municipios destinados a la concreción de “planes, programas y proyectos inherentes a preservar la seguridad de la población”, que priorizaran la inversión en “cámaras de videovigilancia, centros de monitoreo, sistemas de comunicaciones y sistemas de reconocimiento automático de patentes”. En total se distribuyeron tres mil millones de pesos entre los 135 municipios de la provincia. Entre 2016 y 2017 fueron inaugurados, de acuerdo a información del Ministerio de Seguridad, 130 centros de monitoreo (entre inauguraciones de nuevos espacios y refacciones) y fueron instaladas 12.000 nuevas cámaras de seguridad.

Coincidimos con Galvani et al. (2015) en que estos programas ponen en valor “lo local” como una dimensión políticamente significativa. Ahora bien, la localización supondría, en este punto, que las intervenciones sean situadas, singulares y acordes a cada entorno específico. Sin embargo, la implementación mediante la utilización de convenios modelo da lugar en la práctica al despliegue de una política que tiene las mismas características para todos los municipios. Así, tanto en el marco del PIPC como del PIMIC, los municipios firmaron convenios calcados con los organismos provinciales y nacionales correspondientes (todos ellos contenían cláusulas idénticas). En el caso del PIMIC, incluso, las especificaciones técnicas requeridas también fueron las mismas en todos los casos, sin consideración de las particularidades socioeconómicas y territoriales de los municipios, y sin contemplar las características específicas de la problemática delictiva en cada caso⁴.

Inspirado en experiencias extranjeras (Norris et al., 2004; Norris, 2012), este tipo de política tiende a importar modelos prefijados, que no siempre se adecuan a las características de cada contexto sociogeográfico. Sozzo (2002) define la traducción, en vinculación con la criminología, como aquellos

...procesos de importación cultural en la configuración de racionalidades, programas y tecnologías de gobierno de la cuestión criminal llevados adelante por distintos “expertos” locales –juristas, médicos, administradores de prisiones, etc.– que operaron, con dichas herramientas importadas, transformaciones en los discursos y las prácticas existentes en los propios contextos nacionales (358).

A partir de la década del 70, esta práctica de traducción comenzó a ser problematizada en América Latina desde las criminologías críticas regionales. Sin embargo, la tendencia a la importación cultural siguió manifestándose en las respuestas locales frente a la cuestión delictiva, sin atender el hecho de que la “radicación cultural del control social” le otorga un carácter “intraducible” (Melossi, 1997, p. 417). Tanto en la implementación del PIPC como del PIMIC es posible observar un grado de generalización que – producto de una tendencia a la importación de ingenierías de control social (Sozzo, 2002)– desdibuja las particularidades de cada uno de los contextos locales. Los programas, en este sentido, no tuvieron en cuenta, por ejemplo, la extensión y las características del territorio (si es mayormente urbano, rural o incluso insular), la cantidad de habitantes de cada municipio o las modalidades delictivas que prevalecen en cada uno de ellos. En el caso del PIPC, junto con las críticas iniciales por su carácter electoralista (Galvani et al., 2015)⁵, sectores de la oposición focalizaron sus cuestionamientos en esta uniformidad del plan para todos los municipios.

3. MUNICIPIOS Y GESTIÓN DE LA INSEGURIDAD

Si por un lado la extensión de las cámaras de seguridad en el territorio de la Provincia de Buenos Aires responde a una serie de políticas desplegadas desde el ámbito nacional y provincial, por otro, esas políticas se inscriben en una tendencia, evidenciada en los últimos años, a la incorporación de los gobiernos locales como actores relevantes en el gobierno de la seguridad (Sozzo, 2009; Galvani et al., 2015; Schleider y Carrasco, 2016; Rodríguez Games et al., 2016). Los intendentes comenzaron a participar activamente en la gestión política de los problemas vinculados al delito, reservada histórica y legalmente como ámbito exclusivo de los Estados centrales.

Este involucramiento de los municipios en el diseño y ejecución de políticas de seguridad da cuenta de transformaciones respecto del rol del Estado y su estructura organizativa (Rangugni, 2004; Galvani et al., 2015). En el marco de lo que se denomina *paradigma de la inseguridad* (Pegoraro, 1997, p. 53), desde mediados de los años 90 ha prevalecido un sentido hegemónico de la noción de la inseguridad que la reduce a la criminalidad urbana (Daroqui et al., 2003; Martini y Pereyra, 2009; Galvani et al., 2015), y que ha configurado ciertos modos de intervención estatal ante la problemática. Simultáneamente, los procesos de descentralización que surgieron en esa misma década como parte de las políticas neoliberales dieron lugar a la configuración de un nuevo escenario local, en el que los gobiernos municipales han adquirido un rol preponderante (García Delgado, 1997).

Como sostiene Ciafardini (2016), “el municipio es visto por el ciudadano como el instrumento ‘a la mano’ y el foco del reclamo” (p.14). Los poderes ejecutivos locales, a pesar de carecer de competencias legales en la materia, empezaron a ser el destinatario privilegiado de las demandas de los electores (Rodríguez Games, 2016). Así, sobre todo en los últimos diez años, los municipios comenzaron a intervenir activamente en el diseño y ejecución de políticas de seguridad a través de distintas iniciativas e instrumentos. La producción de estadísticas para la medición de los niveles de delito, la constitución y formación de fuerzas de seguridad locales, las medidas de prevención situacional y los observatorios locales de violencia y delito son ejemplos de ello.

Binder (2016) describe el aumento progresivo de la incidencia de los gobiernos locales en las políticas de seguridad en una serie de etapas. La primera de ellas estuvo caracterizada por un intento de los gobernantes municipales de oficiar de mediadores con las autoridades provinciales o nacionales ante las demandas de seguridad. Esta adhesión a los reclamos no fue suficiente para calmar el malestar ciudadano, que comenzó a ver a los gobernantes locales como responsables, y se dio paso a una segunda etapa. En la fase que el autor denomina *de cooperación* (p. 20), los municipios intervienen a través de aportes a las fuerzas policiales, ya sea entregando dinero para la compra de combustibles para los vehículos, donando equipos o complementando el sueldo con horas extra de vigilancia municipal. Sin embargo, estos aportes no le permitían a los municipios intervenir fehacientemente en los lineamientos de la política securitaria. Así, en una tercera etapa, los intendentes municipales comienzan a participar tanto del diseño como de la ejecución de la política de seguridad que afecta a sus distritos, aumentando sus facultades de coordinación y control sobre las instituciones.

En todo caso, y en todas las etapas, siempre existe una “ineludible dimensión local de toda política de seguridad” (Binder, 2016, p. 19) que no implica, sin embargo, que las políticas sean realizadas únicamente por el municipio, sin participación de otras instancias de gobierno. Por el contrario, lo local en materia de seguridad es –según este mismo autor– intergubernamental; es decir, pone en relación distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno y, al mismo tiempo, entidades gubernamentales al mismo nivel territorial. Esta intergubernamentalidad está presente en los lineamientos del PIPC, que reconoce a la seguridad interior como “un rol insustituible del Estado nacional”, pero integra a los municipios como actores legítimos involucrados⁶. Sin embargo, como sostienen Galvani *et al.* (2015), existe una tensión no resuelta entre el fortalecimiento de los gobiernos locales y la preeminencia de los gobiernos provincial y nacional en cuanto

a la responsabilidad de gestión de la seguridad. En el momento de implementación del PIPC, esta tensión se traducía en una vinculación limitada entre los municipios y la policía: mientras los gobiernos locales eran dotados de capacidad de intervención respecto del delito a través de la dirección de los centros de monitoreo, los gobiernos provincial y nacional mantenían el monopolio del uso de la fuerza pública, y el Ministerio de Seguridad provincial se reservaba la conducción orgánica y operativa de la totalidad de las dependencias de la policía de la Provincia de Buenos Aires⁷. Cierta ambigüedad atravesaba la relación entre estos gobiernos y las funciones policiales que proponía el PIPC, ya que aunque no se les reconocía a los municipios la posibilidad de contar con fuerzas policiales propias, en los convenios de adhesión firmados entre la JGM de la Nación y los municipios se establecía que debían generar cuerpos de seguridad para tareas de vigilancia, a partir de la contratación de policías retirados y efectivos de apoyo para las patrullas municipales.

En síntesis, la videovigilancia y los gobiernos municipales manifiestan en el contexto de la Provincia de Buenos Aires una incidencia y dependencia mutua. Por un lado, el surgimiento de la videovigilancia como política de seguridad es inseparable de la emergencia de los gobiernos municipales como actores activos y centrales en la gestión del delito, en tanto son los responsables del monitoreo del espacio público. Por el otro, si atendemos a los procesos de incorporación de los municipios en el gobierno de la seguridad, inevitablemente la videovigilancia aparece como una herramienta recurrente y privilegiada.

4. LA EXTENSIÓN DE LAS CÁMARAS EN TERRITORIO PROVINCIAL

A pesar de que su mayor expansión se dio como resultado de políticas del ámbito nacional y provincial, la llegada de las cámaras de seguridad al espacio público en la Provincia de Buenos Aires se concretó a partir de algunas iniciativas de tinte local. Paradójicamente, el primer sistema de videovigilancia no se instaló en el Conurbano Bonaerense sino en Dolores, un municipio de 1.973 km² y algo más de 27.000 habitantes. El gobierno local instaló en 2004 cinco cámaras de seguridad “a manera de prueba” en la entrada a la ciudad, el centro y la zona de boliches bailables, según declaraba a *Clarín* el entonces intendente Alfredo Meckievi el 11 de mayo de ese año. Entre estos municipios pioneros también se encuentra Ezeiza, que inauguró en 2005 una sala de situación equipada con monitores de plasma y una central de comunicaciones que operaba con los móviles de las fuerzas de seguridad las 24 horas del día. Luego de estas dos primeras experiencias, la videovigilancia pública tuvo un pequeño impulso entre 2007 y 2008. El diario *Clarín* publicaba en agosto de 2008, previo a los anuncios del PIPC, que había 103 cámaras de seguridad instaladas en cinco distritos del Gran Buenos Aires, y que otros nueve preveían incorporar la videovigilancia antes del fin de ese año. A partir de nuestro relevamiento, encontramos que ocho municipios se sumaron efectivamente a Dolores y Ezeiza con sistemas de videovigilancia locales en esos años: Coronel Dorrego, Ituzaingó, La Costa, La Plata, San Fernando, San Isidro, San Miguel y Tigre. Si bien el inicio se dio como parte de una iniciativa municipal, todos ellos fueron luego destinatarios de alguno de los programas nacionales y provinciales que financiaron la colocación de cámaras de seguridad en los años siguientes. Fue justamente a través de estas políticas públicas de los gobiernos centrales que los sistemas de videovigilancia se expandieron ampliamente en el territorio provincial. Para 2014, los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires ya habían instalado cámaras de seguridad en el espacio público y contaban con algún tipo de sistema de monitoreo urbano.

Con el objetivo de periodizar la utilización de la videovigilancia en el territorio provincial, definimos cuatro momentos de la implementación de cámaras de seguridad en el espacio público. El primero es el que describimos previamente, en que unos pocos municipios empiezan a instalar cámaras de seguridad por iniciativa propia –a través de proyectos piloto–, y que ubicamos temporalmente como previo a 2009. El segundo se dio a partir de la implementación del PIPC, y abarca el período entre 2009 y 2011. De acuerdo a información oficial de la JGM de la Nación, los distritos destinatarios del programa se organizaron en cuatro áreas: tres de ellas incluían municipios del Conurbano bonaerense delimitados regionalmente y el restante los dos municipios del interior incluidos en el programa (Mar del Plata y Bahía Blanca). La tercera

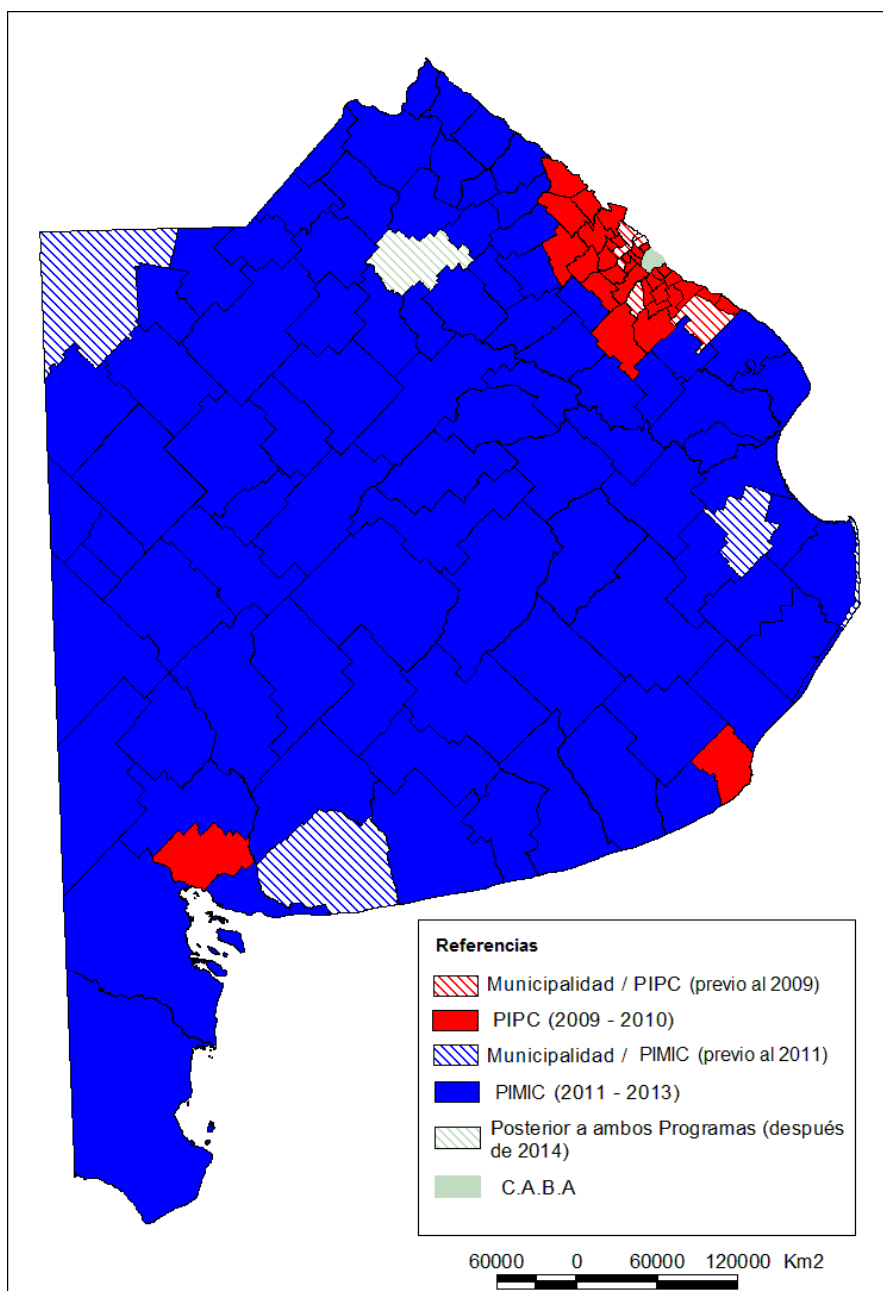
fase, que se desplegó entre 2011 y 2013, se corresponde con el PIMIC y es resultante de la decisión del gobierno provincial de extender el Programa de video-seguridad a los municipios del interior de la provincia. Finalmente, consideramos un último momento, que inicia en 2014 y corresponde a la instalación de cámaras de seguridad con posterioridad a la implementación de estos dos programas.

Ahora bien, la inserción de los municipios en estas cuatro etapas no es unívoca. Como mencionamos, todos los municipios que en primera instancia colocaron cámaras por iniciativa municipal fueron luego destinatarios de alguno de los programas de los gobiernos centrales. En este sentido, se produce un cruce que buscamos evidenciar en los mapas. Para ilustrar estos solapamientos agrupamos a los municipios de acuerdo a las formas combinadas en que las cámaras de seguridad fueron instaladas en cada caso: 1) Iniciativa municipal seguida del PIPC; 2) Iniciativa municipal seguida del PIMIC; 3) Inauguración de sistema de videovigilancia con PIPC; 4) Inauguración de sistema de videovigilancia con PIMIC; 5) Instalación posterior a ambos programas. Esta organización tiene, de todos modos, un correlato temporal que se expresa también en términos territoriales (figura 1). Como se visualiza en el mapa, salvo excepciones, la instalación de los sistemas de monitoreo se inició en los municipios del conurbano bonaerense y se extendió luego hacia el interior de la Provincia de Buenos Aires.

Dentro del Gran Buenos Aires, el momento de instalación de las cámaras de seguridad en el espacio público es bastante uniforme, principalmente como resultado de la implementación del PIPC. Los municipios que iniciaron sus sistemas de monitoreo previamente al 2009 están concentrados en su mayoría en la zona norte, con excepción de Ezeiza y La Plata (figura 2).

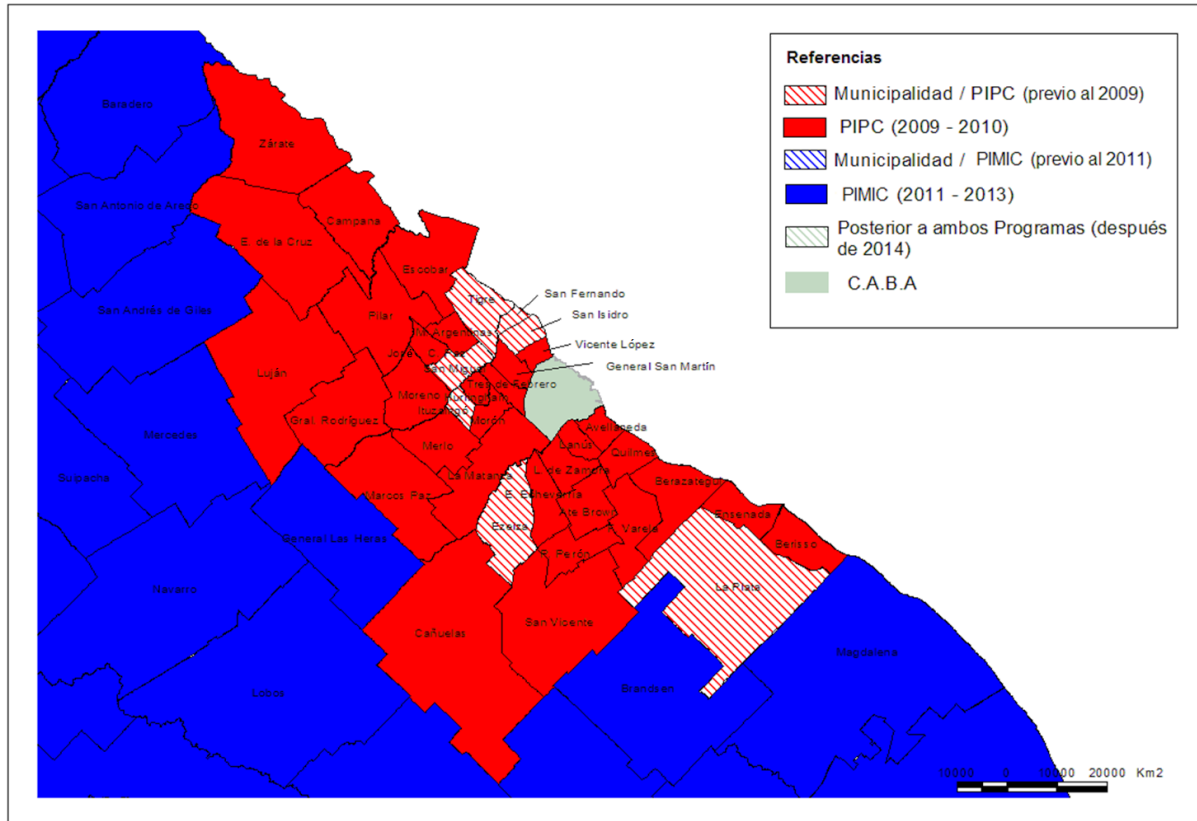
Para complementar la información sobre el desembarco de las cámaras en los municipios de la provincia, el relevamiento –realizado entre noviembre de 2017 y febrero de 2018– sobre la cantidad de cámaras que cada municipio informaba tener en funcionamiento nos permite graficar la distribución de los dispositivos en el territorio provincial e ilustrar la densidad del monitoreo en relación con la superficie de cada distrito y con su población. Uno de los datos que suelen utilizar como parámetro quienes instalan las cámaras de seguridad, para dar cuenta de la dimensión y alcance de los sistemas de monitoreo, es la proporción de dispositivos en relación con la población de cada municipio (figura 3). Es decir, cuál es el número de habitantes por cada cámara instalada en la vía pública⁸. En el caso de los pueblos y de las ciudades más pequeñas del interior de la provincia la información que aporta este número es relativa. El PIMIC estableció la colocación de diez cámaras en todos los municipios destinatarios del programa, es decir, la cantidad de dispositivos a instalar no fue definida en función de la población de cada distrito sino que se utilizó un esquema fijo. En este sentido, en aquellos sistemas que no han realizado incorporaciones posteriores o que mantienen un número similar a aquel inicial, la proporción de habitantes por cámara no expresa una decisión fundada en una determinada correlación entre dispositivos y personas a monitorear. Al mantenerse fijo el número de cámaras, por el contrario, esa relación se modifica en función de las diferencias poblacionales de los distritos. Al detenernos en el conurbano bonaerense, observamos un menor número de habitantes por cada cámara instalada en los municipios de la región norte, a los que se suman General Las Heras en el oeste y Avellaneda en el sur (figura 4).

FIGURA 1
Etapas de implementación de la videovigilancia en la Provincia de Buenos Aires.



Elaboración propia con base en información oficial del gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

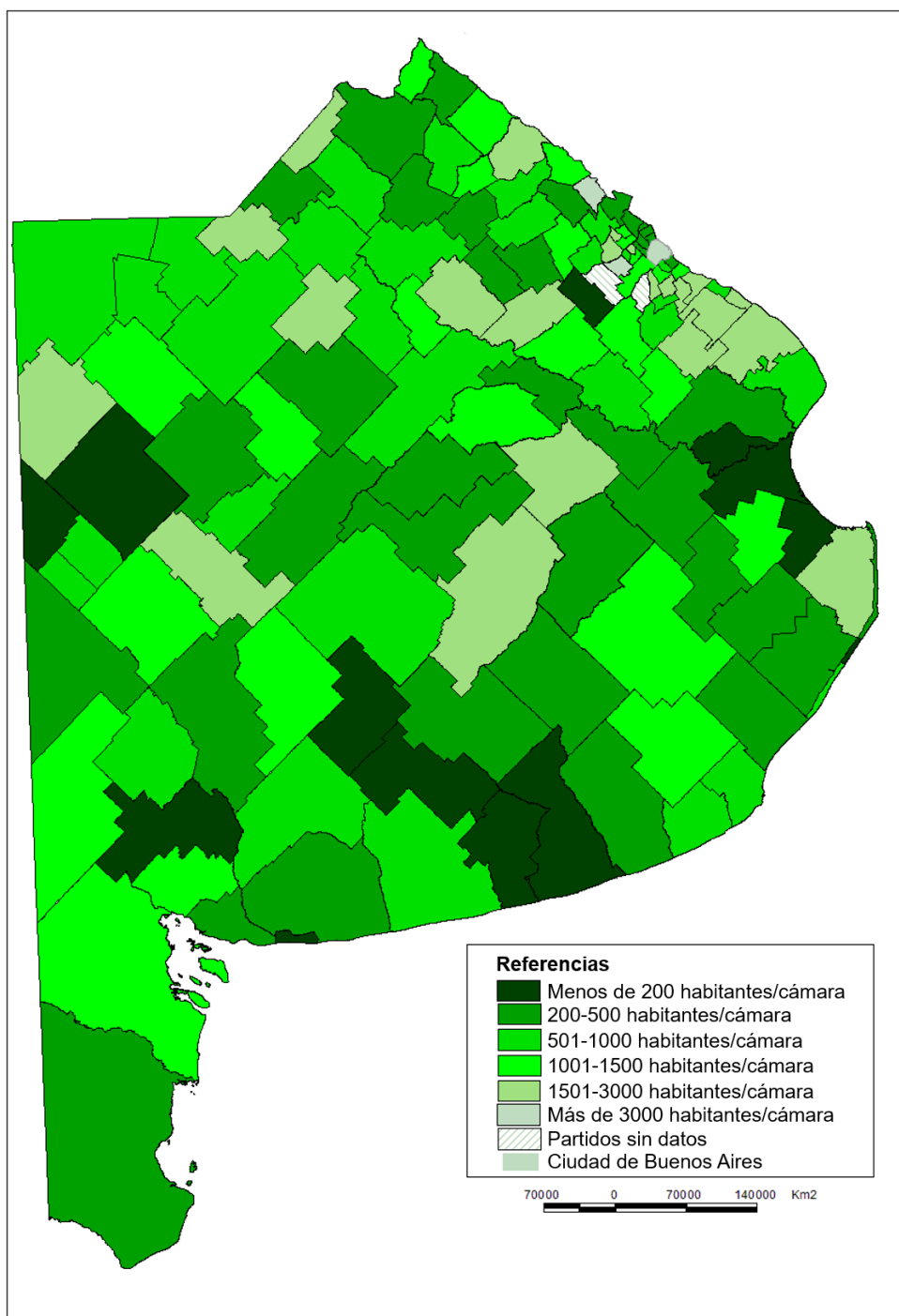
FIGURA 2
Etapas de implementación de la videovigilancia en la Provincia de Buenos Aires. Detalle de los municipios de Gran Buenos Aires.



Elaboración propia con base en información oficial del gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

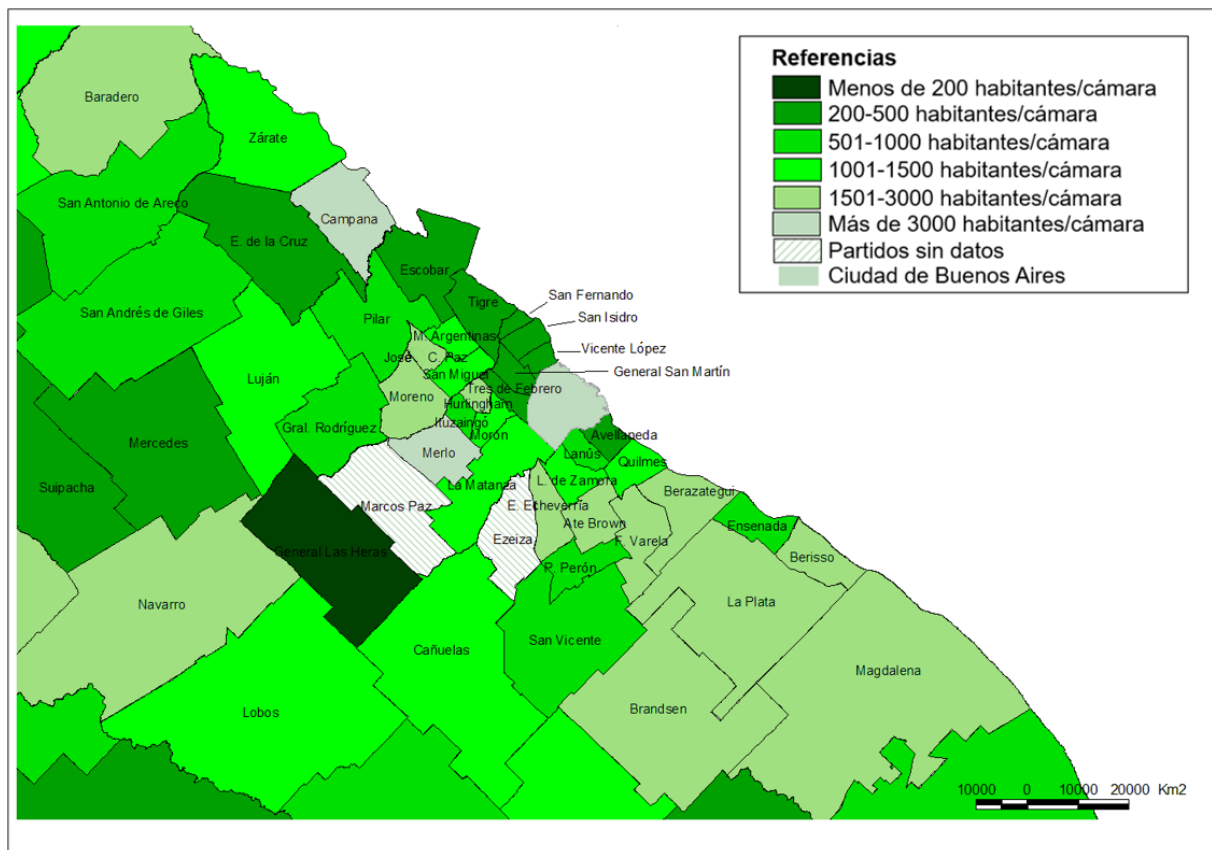
Dado que estos sistemas se destinan tanto a la observación de la circulación de las personas como al control de los espacios públicos, otro modo de ilustrar su alcance es a partir de su vínculo con la extensión del territorio. Esto se logra al poner en relación la cantidad de cámaras con la superficie del municipio. Lo primero que observamos es una uniformidad en la densidad de cámaras en todo el interior de la Provincia, con menos de un dispositivo por km^2 en todos los distritos. Sin embargo, es preciso hacer una aclaración: muchos de estos partidos cuentan con fracciones considerables de superficie rural escasamente pobladas o no pobladas en absoluto. Esos territorios no están, por lo general, incluidos en los sistemas de monitoreo municipal, excepto por las vías de circulación e ingreso al partido que se consideren importantes para controlar los flujos del tránsito, por ejemplo. Tomamos para elaborar estos mapas la superficie total de los partidos, dado que no contamos con datos oficiales para todos los casos, que dieran cuenta de la proporción del territorio rural no habitado. Como consecuencia, el número de cámaras se pone en relación con una superficie mayor a la que efectivamente los gobiernos municipales consideran para el monitoreo.

Número de habitantes por cámara en los municipios de la Provincia de Buenos Aires.



Elaboración propia con base en datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. INDEC. Año 2010 / Para los partidos de Chascomús y Lezama: datos inéditos procesados por la Dirección Provincial de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires.

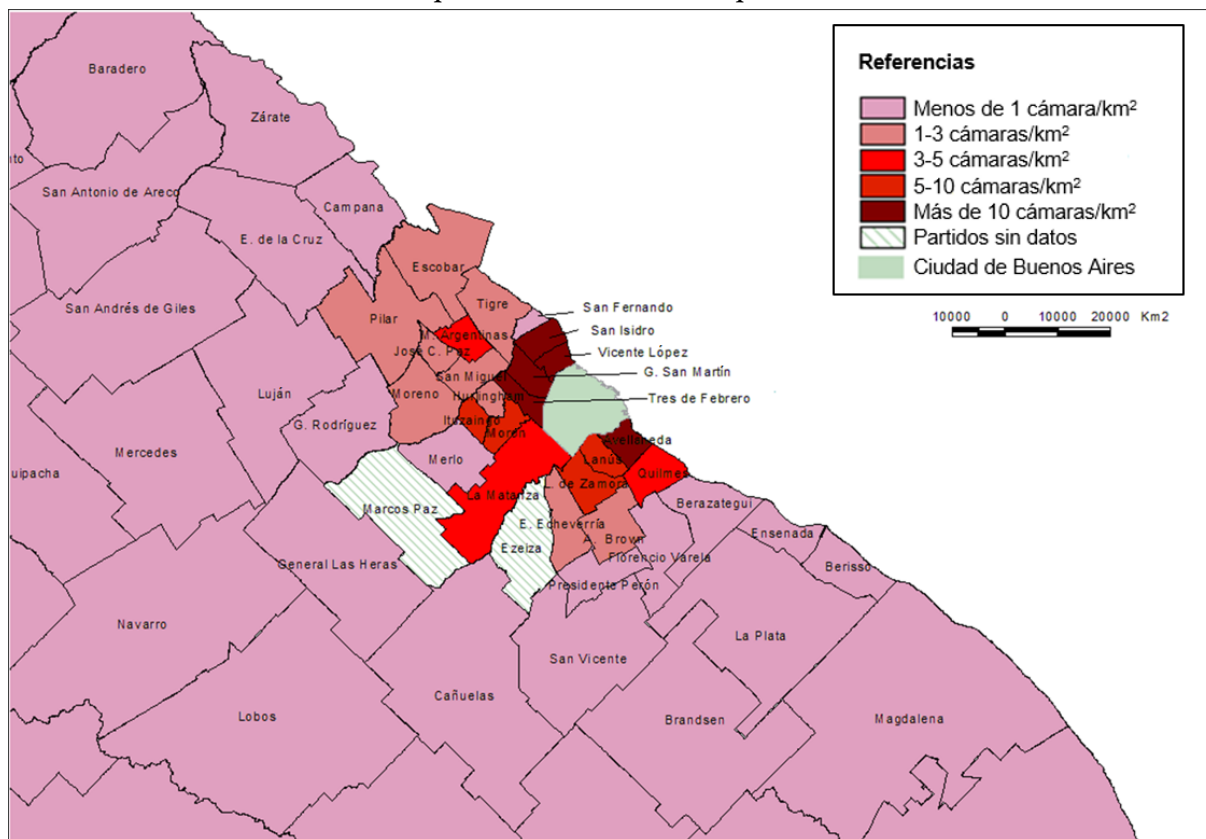
FIGURA 4
 Número de habitantes por cámara en los municipios del Gran Buenos Aires.



Elaboración propia con base en datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. INDEC. Año 2010

Las mayores diferencias en cuanto a densidad de cámaras se expresan cuando hacemos foco en los partidos del Conurbano (figura 5). Una lectura que se desprende del mapa es que hay una mayor concentración de dispositivos en los municipios que integran lo que se denomina primer cordón (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Morón, Tres de Febrero, San Martín, San Isidro y San Fernando), con una intensidad aún mayor en los de la zona norte y Avellaneda. Cabe aclarar que, en forma similar a lo que sucede con los partidos del interior de la provincia, algunos de los distritos del Gran Buenos Aires tienen una porción de su territorio en las islas del Delta (Baradero, Campana, Escobar, San Fernando, San Pedro, Tigre y Zárate). También en estos casos se tomó para el cálculo la superficie total del municipio, aun cuando los sistemas de monitoreo se concentran en el territorio continental debido a que la mayor parte de las islas del Delta no posee población permanente (excepto por una porción de la primera sección que se ubica en el municipio de Tigre).

FIGURA 5
Número de habitantes por cámara en los municipios del Gran Buenos Aires.



Elaboración propia con base en datos sobre superficie municipal de la Dirección Provincial de Estadística, Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires.

Por último, cabe aclarar que el número de cámaras no es estático, sino que se modifica constantemente: algunos dispositivos salen del circuito (porque se rompen, son vandalizados o quedan obsoletos por el paso del tiempo, por ejemplo) y otros ingresan (por nuevas incorporaciones y extensiones del sistema de monitoreo). En este sentido, los mapas muestran una foto, el estado de la videovigilancia en la Provincia de Buenos Aires en un momento determinado. Más allá de las limitaciones que pueda tener este relevamiento, los mapas permiten tener una mirada de conjunto acerca de la distribución de las cámaras en el territorio y, sobre todo, visualizar gráficamente cómo los municipios fueron incorporando las cámaras en la última década.

5. CONCLUSIONES

El discurso de la videovigilancia en la Provincia de Buenos Aires se enmarca en otro más amplio: la problemática en torno a la denominada *inseguridad*, que a la vez se define en vínculo con el delito común y el incivismo. Los sistemas de monitoreo se orientan al control del espacio público, a la gestión del tránsito y a disminuir los comportamientos indeseables, robos y otros delitos o contravenciones menores. En este marco la videovigilancia adquiere importancia en sí misma como programa de amplio espectro –en la Provincia de Buenos Aires alcanzó a la totalidad de los municipios–, al cual se destina una cantidad significativa de recursos.

Entre 2007 y 2015, los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires colocaron cámaras de seguridad en el espacio público y montaron sus centros de monitoreo. Esta expansión muestra que el uso de estas herramientas no aparece circunscripto a ciudades grandes o medianas, sino que se utilizan también en

pequeñas localidades y pueblos. Así, la videovigilancia toma forma como política de amplio alcance. Si bien algunos pocos gobiernos locales lo hicieron por iniciativa propia, la expansión de la videovigilancia en territorio provincial está indudablemente ligada a políticas supralocales; a saber, al diseño de programas y al desembolso de recursos por parte de gobiernos centrales –de la provincia o de la nación–. Los mapas que presentamos permitieron visualizar que la extensión de los sistemas se manifestó primero en las zonas metropolitanas, esto es, en los aglomerados del Gran Buenos Aires y del Gran La Plata, y en las dos ciudades más grandes del interior de la provincia, Mar del Plata y Bahía Blanca. Luego, se extendió hacia el resto de los distritos.

Ahora bien, la expansión de la videovigilancia como política pública local es también expresión de la emergencia de los gobiernos municipales como actores relevantes en la gestión de la seguridad. A pesar de que la responsabilidad en términos estrictos fuera del gobierno provincial, los intendentes decidieron intervenir: “dar respuesta”, “hacerse cargo de las demandas” y “colaborar” en el control del delito. Este protagonismo de los municipios en la gestión de la seguridad no es resultado, sin embargo, de un proceso de descentralización formal. En realidad, la participación de los entes locales en materia securitaria, y particularmente el rol de liderazgo asumido con relación a la videovigilancia, se manifestó incluso a pesar de la inexistencia de una cesión a los entes locales de competencias sobre la seguridad, reservadas al Estado provincial, al menos hasta la creación de las policías locales en 2014. Sin embargo, permite a los gobiernos municipales mostrar capacidad e iniciativa ante las demandas de seguridad de la ciudadanía, cuya presión se focaliza cada vez más sobre los intendentes.

Otra de las características a destacar es que esta expansión se concretó en forma previa a cualquier tipo de evaluación sobre su uso. En este sentido, la cantidad de cámaras y la densidad en cada municipio en relación con el número de habitantes no parece responder a una lógica específica ni a un diseño estratégico, sino más bien a las posibilidades presupuestarias de cada distrito. Quizás esto se vincule con la centralización de la decisión y las características de una política que, ante las demandas de equipamiento tecnológico de los gobiernos locales, responde con un esquema fijo para todos los municipios.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco especialmente la colaboración y dedicación de Juan Cruz Margueliche en la elaboración de los mapas que contiene este artículo.

REFERENCIAS

- Barrionuevo, L. (2014). *Gobernar el medio. La video vigilancia policial en la ciudad de Córdoba. 2007-2013*. Trabajo Final de la Licenciatura en Geografía. UNC
- Binder, A. (2016). Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto. En T. Schleider y M. E. Carrasco (Eds.), *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana* (pp. 19-31). Buenos Aires: ILSED.
- Ciafardini, M. (2016). Prólogo. En T. Schleider y M. E. Carrasco (eds.), *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana* (pp. 9-16). Buenos Aires: ILSED.
- Crawford, A., y Evans, K. (2016). Crime Prevention and Community Safety. En A. Leibling, S. Maruna & L. McAra (eds.), *Oxford Handbook of Criminology* (pp. 797-824). Oxford: OUP.
- Daroqui, A., Kaminsky, G., y Pegoraro, J. (2003). Inseguridad. Conversaciones entre Alcira Daroqui, Gregorio Kaminsky y Juan Pegoraro. *Argumentos*, 3, 1-25.
- Frederic, S. (2017). Policías locales en el Gran Buenos Aires. Redistribución de la seguridad en tiempos de incertezas. *Sociales en Debate*, (11), 17–25.

- Galvani, M., Rios, A., y Cañaverl, L. (2015). *Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana*. Buenos Aires: CLACSO.
- García Delgado, D. (1997). Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En D. García Delgado (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina* (pp. 13-42). Buenos Aires: UBA.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Paidós.
- Lio, V. (2015). La ciudad tecnoligada: videovigilancia, espacio público y campañas electorales. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales/UBA*, 87, 50-55.
- Lio, V. (2018). *Gobernar la mirada. Controversias en torno a la videovigilancia en la Provincia de Buenos Aires (2007-2015)* (Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales). Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, Argentina.
- Martini, S., y Pereyra, M. (2009). *La irrupción del delito en la vida cotidiana. Relatos de la comunicación política*. Buenos Aires: Biblos.
- Melossi, D. (1997). La radicación cultural del control social (o del a imposibilidad de la traducción): Reflexiones a partir de la comparación de las culturas italiana y norteamericana respecto del control social. *Delito y Sociedad*, 6(9-10), 65-83.
- Norris, C. (2012). The success of failure: Accounting for the global growth of CCTV. En K. Ball, K. D. Haggerty & D. Lyon (Eds.), *Routledge Handbook of Surveillance Studies* (pp. 251-258). Nueva York: Routledge.
- Norris, C., Mccahill, M., y Wood, D. (2004). Editorial. The Growth of CCTV: a global perspective on the international diffusion of video surveillance in publicly accessible space. *Surveillance & Society*, 2(2/3), 110-135.
- Pegoraro, J. (1997). Las relaciones sociedad-estado y el paradigma de la inseguridad. *Delito y Sociedad*, 9/10(6), 51-64.
- Pegoraro, J. (2001). Inseguridad y violencia en el marco del control social. *Espacio Abierto*, 10(3), 349-372.
- Ranguini, V. (2004). Reforma del Estado y políticas de 'control del delito' en la Argentina de los años 1990. En I. Muñagorri y J. Pegoraro (eds.), *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados* (pp. 67-96). Madrid: Dykinson.
- Rodríguez Games, N. (2016). Gobiernos locales y seguridad pública. En N. Rodríguez Games, S. Fernández y M. Sain, *Seguridad y gobiernos locales en Argentina* (pp. 11-40). Buenos Aires: UMET.
- Rodríguez Games, N., Fernández, S., y Sain, M. (2016). *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Buenos Aires: UMET.
- Sain, M. (2016). La municipalización policial en la Provincia de Buenos Aires. En N. Rodríguez Games, S. Fernández y M. Sain, *Seguridad y gobiernos locales en Argentina* (pp. 73-104). Buenos Aires: UMET
- Schleider, T., y Carrasco, M. E. (2016). *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. Buenos Aires: ILSED.
- Selmini, R. (2009). La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (6), 41-57.
- Sibilla, G. (2012). Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura: su racionalidad y puesta en marcha. *Cuadernos de Seguridad del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad*, (15), 203-228.
- Sozzo, M. (2002). "Traduttore, traditore". Traducción, importación cultural e historia del presente de la criminología en América Latina. *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal.*, 7(13), 354-430.
- Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *Urvio*, 6, 58-73.

NOTAS

1. Para más detalle sobre el PNPD ver Ayo (2009) y Hener y Nitz Acosta (2004).
2. El PIPD derivó un total de 400 millones de pesos, de los cuales 203 millones se destinaron a cámaras de video. El resto se distribuyó entre equipos GPS para monitoreo satelital de los patrulleros (5,4 millones); los centros de operaciones municipales (1,8 millones); una red de alerta vecinal (27,8 millones); la incorporación de personal policial retirado (137

millones), y nuevos patrulleros (25 millones). Los datos surgen de la presentación del PIPC efectuada por la JGM de la Nación.

3. Todos los municipios de la provincia tendrán cámaras de seguridad. Gacetilla de prensa, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 01/08/2010.
4. Como primera medida, se los instaba a instalar un total de diez cámaras de seguridad: ocho domos de 35 x de zoom y dos cámaras direccionales. En el punto III de los convenios marco de cooperación para implementación del PIMIC en el territorio bonaerense quedaban especificados, además, los requerimientos para la instalación de las cámaras, el montaje del centro de monitoreo, la conexión inalámbrica, el software de monitoreo y el equipamiento necesario para la visualización y almacenamiento de las imágenes.
5. Ver, por ejemplo, ¿Integral?, Clarín, 23/08/2009; El socialismo y la seguridad, Página 12, 15/04/2009.
6. Decisión Administrativa 112/2009 del jefe de Gabinete de Ministros, que modifica la distribución del presupuesto generando una partida para la ejecución del PIPC. Se mantienen las mayúsculas del original.
7. Esto se modificó parcialmente con la creación de las policías locales. Ver Frederic (2017) y Saín (2016).
8. Para unificar el criterio, se consideraron las cámaras de seguridad instaladas en el espacio público por los gobiernos municipales. Este dato es especialmente relevante, por ejemplo, para el caso de Tigre, que, por las características de sus sistema de monitoreo, incluye otras cámaras enlazadas a la central municipal, colocadas por otros organismos o empresas. Para mayor detalle ver Lio, 2018.