



MARTÍN SCHIAPPACASSE

El ojo del poder en la Ciudad de Buenos Aires

POR FACUNDO PEÑA BOERÍO

Licenciado en Ciencia Política (UBA) y maestrando en Políticas Públicas (UTDT). Ha realizado posgrados y cursos de especialización sobre Políticas Públicas de Seguridad y Tecnologías de control. Actualmente se desempeña como Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA) y del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Las nuevas tecnologías aplicadas a la seguridad, como las cámaras de videovigilancia, son uno de los productos más acabados de la función policial. El ojo de la cámara tiende a captar y registrar prácticamente todo lo que sucede a sus alrededores. Como plantea Hélène L'Heuillet (2010), el ojo es la metáfora constante de la policía. Desde los orígenes de esta institución moderna, ya sea en el primer tratado publicado sobre la policía por Nicolas Delamare en 1707 o en los escritos de Guillaumet -reformador de la policía francesa en el siglo XVIII- se ha considerado a la policía como "el ojo de los magistrados" o aquellos que tienen "el ojo en todo". Anticipando al análisis foucaultiano sobre la mirada clínica y la vigilancia moderna, el célebre criminólogo Alphonse Bertillon, precursor de la antropometría como método de identificación, pretendía realizar una policía ideal cuyo ojo vería lo invisible. Hoy en día, el ojo policial tiene nuevos formatos. Ya no se trata de la visión del agente patrullando las calles de la ciudad; el ojo de un microscopio, de un dron, o de una cámara de videovigilancia desarrolla la tarea policial de maneras impensadas en los inicios de esta institución. La tecnología, como el panóptico según Foucault, perfecciona el ejercicio del poder reduciendo la cantidad de personal que ejerce la vigilancia y multiplicando el número sobre quienes se ejerce.

En la Ciudad de Buenos Aires, hasta el año 2007 -año en el que asume su primer mandato el actual jefe

de gobierno- se habían instalado 150 cámaras ubicadas en las principales plazas y espacios abiertos. Sin embargo, el número se ha multiplicado desde la puesta en marcha del Plan Integral de Seguridad: actualmente, existen cerca de dos mil cámaras instaladas por el Gobierno de la Ciudad. Estas cámaras son monitoreadas desde el Centro de Monitoreo Urbano del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Ciudad de Buenos Aires. Allí trabajan 120 operadores que monitorean las imágenes en tres turnos, bajo la responsabilidad de un coordinador operativo y un coordinador general: todo un despliegue tecnológico y operacional, pero ¿con qué fines? En este artículo nos proponemos analizar la política de videovigilancia del Gobierno de la Ciudad.

SOBRE LOS USOS E IMPACTO DE LA POLÍTICA DE VIDEOVIGILANCIA

Se ha dicho que el efecto más concreto de la presencia de la cámara es evitar que sucedan los hechos delictivos, apelando al efecto disuasivo del dispositivo en sí mismo, y su carácter probatorio para investigaciones judiciales (Debandi, 2013). El objeto de la videovigilancia no sería la detección sino la prevención y la investigación. Cabe cuestionarse la efectividad del sistema para detectar algún delito a través del monitoreo permanente de las cámaras. Es necesario, entonces, indagar en la incidencia de estos dispositivos para bajar los índices de delito. ▶

► En 2013, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó un estudio realizado junto a la Asociación Observatorio Social con el objetivo de evaluar el impacto de la Policía Metropolitana sobre las tasas de victimización, los índices de sensación de inseguridad y la percepción de la población respecto de la legitimidad y transparencia de la nueva fuerza, su interiorización de los derechos humanos y su vinculación con la comunidad.

Respecto a la temática de las nuevas tecnologías, el estudio señala que si bien el conjunto de nuevas tecnologías representa claramente un salto tecnológico importante, con respecto a las cámaras, “no se pudo medir de manera específica el efecto de su instalación sobre la sensación de inseguridad y las tasas de victimización” (BID, 2013: 69). Desde una perspectiva de diseño y evaluación de impacto de las políticas públicas, cualquier intervención gubernamental debe ser medida y evaluada adecuadamente. El uso de sistemas de cámaras debe justificarse empíricamente, preferentemente por una autoridad externa al poder político. Asimismo, se deben definir objetivos y resultados previstos. No obstante, los sistemas de videovigilancia suelen implementarse en distintas partes del mundo sin considerar previamente con qué objetivos se plantean, qué indicadores de éxito se consideran, entre otras cuestiones fundamentales para evaluar una política. En aquellos casos en los que se realizaron evaluaciones, como en Londres (la ciudad con mayor proporción de cámaras por persona en el mundo) los resultados no son concluyentes: algunos estudios plantean que estos sistemas son eficientes para bajar las tasas de delito; también se sugiere que la efectividad depende del tipo de crimen (por ejemplo, en crímenes premeditados hay mayor disuasión que en no premeditados); otros plantearon que el impacto de CCTV dependía de la mayor o menor publicidad que se le otorga a la temática. No obstante, la mayoría de los estudios concuerda en que la efectividad de los sistemas de videovigilancia depende de su integración con otras medidas de prevención¹.

Por otra parte, el estudio del BID plantea que las cámaras de vigilancia “merecerían un detallado análisis aparte en términos de costo-beneficio para determinar si efectivamente vale la pena multiplicarlas” (BID, 2013). No se ha analizado si la implementación de sistemas CCTV es un gasto eficiente por parte del sector público, pero no quedan dudas respecto a la rentabilidad del negocio para los sectores empresariales. El mercado de la videovigilancia ha crecido exponencialmente en todo el mundo desde los años noventa. Esta tendencia parece mantenerse: de acuerdo con estimaciones de la industria electrónica, se espera que entre 2008 y 2015 el crecimiento de este mercado a nivel global sea superior al 200%². En la Ciudad de Buenos Aires, las primeras compras de cámaras se realizaron por contratación directa,

y luego se realizó una licitación para la implementación de sistemas de videovigilancia que se adjudicó en el año 2010 a la empresa Global View, líder en el mercado local de tecnología en seguridad y defensa y conectada con grandes empresas de tecnología militar en Israel y los Estados Unidos, que también ha implementado sistemas de CCTV en distintos municipios del Conurbano bonaerense. Al día de hoy, se calcula que la instalación y mantenimiento del sistema de CCTV le ha costado al gobierno porteño 250 millones de pesos³. Es evidente que muchos de los defensores de este tipo de tecnologías tienen intereses económicos, y buscan que este negocio se siga expandiendo, lo cual sucede cada vez que el poder político, como realiza la gestión PRO, renueva los contratos millonarios con estas empresas. Presenciamos un proceso por el cual grandes grupos económicos ganan poder a través de una paulatina privatización de la gestión del espacio público.

PUBLICIDAD, TRANSPARENCIA Y RESPETO A LAS LIBERTADES

Como sucede habitualmente cuando se realizan estudios y evaluaciones de la institución policial, el BID señala que no pudo tener acceso a referencias útiles para su análisis, como la información sobre las fechas de instalación de las cámaras de seguridad que utiliza la Policía Metropolitana para vigilar zonas clave de la ciudad (BID, 2013). El acceso a este tipo de información no sólo se le ha negado al BID, ya que el gobierno porteño se ha negado a entregar el listado de ubicación de sus 2.000 cámaras a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, a la Defensoría del Pueblo, a la Auditoría General, a las Juntas Comunales y a los particulares que la han solicitado en base a la Ley de Acceso a Información Pública⁴. En la medida en que la videovigilancia puede ser considerada como una tecnología que restringe las libertades, debe utilizarse con total transparencia e incluir una sólida información destinada al público. Conocer la ubicación de las cámaras es la primera condición que permite a las instituciones y a la ciudadanía controlar, por ejemplo, que se estén instalando de forma racional.

Asimismo, las autoridades administrativas deben ser claramente identificadas y se deben dar a conocer públicamente los datos necesarios para ponerse en contacto con las personas responsables. Esto no sucede en la ciudad, donde si bien se identifican los espacios donde se han instalado cámaras, no se incluye ninguna información de contacto (por ejemplo, se podría indicar el número de las líneas de emergencias de la ciudad). Parecería que este dispositivo no está al servicio del ciudadano sino para hacerle sentir como un mero objeto de vigilancia y control.

El informe del BID señala, también, que “además de sus costos de fabricación, instalación, mantenimiento y

PARECERÍA QUE ESTE DISPOSITIVO NO ESTÁ AL SERVICIO DEL CIUDADANO SINO PARA HACERLE SENTIR COMO UN MERO OBJETO DE VIGILANCIA Y CONTROL.

uso, dichas cámaras siempre conllevan un costo en materia de respeto a las libertades individuales y de respeto a la vida privada de cada ciudadano, que es imposible de evaluar per se” (BID, 2013). En la ciudad, la legislación sobre el uso y la instalación de estos dispositivos impide la filmación de las zonas privadas, como las áreas internas, puertas o ventanas de los edificios o casas.

Desde un punto de vista técnico, las cámaras de seguridad instaladas en la ciudad permiten marcar zonas grises sobre las pantallas -conocidas como “máscaras de privacidad”- para bloquear estas áreas prohibidas. Sin embargo, las libertades no se ven afectadas sólo por la filmación de zonas privadas: las cámaras instaladas por el gobierno porteño permiten identificar a las personas a través del reconocimiento facial y el cruce con bases de datos. Sin el debido control civil, no hay garantías de que el reconocimiento facial se utilice sólo para identificar delincuentes como parte de una investigación judicial; se corre el riesgo de que se utilice para vigilar a la población.

¿CAMBIOS TECNOLÓGICOS O CAMBIOS INSTITUCIONALES?

Existe un debate respecto a quiénes deben operar las cámaras y quiénes deben controlar a quiénes las operan. Una visión tradicional plantea que estos sistemas de monitoreo y control deben permanecer en manos policiales, alegando que ese “olfato” policial les permitiría detectar más fácilmente los sucesos delictivos, mientras que desde la postura opuesta se advierte acerca de los prejuicios y costumbres adquiridos por los agentes policiales (Debandi, 2013). Es sabido que con el afán de “producir” y “mostrar” resultados, la policía registra hechos que discutiblemente configuran delito. Por lo tanto, podría esperarse que en el monitoreo de cámaras se reproduzcan estas prácticas tradicionales en esta institución. En el modelo de la Policía Metropolitana, si bien los operadores de cámaras son civiles, están bajo la supervisión de un oficial policial. Esta estructura organizacional reproduce los viejos esquemas que brindan autonomía operacional a las fuerzas⁵.

Por otra parte, más allá de la importancia del control civil y político de las organizaciones policiales, tal vez la pregunta no sea quién maneja las cámaras, sino cómo determinada organización (sea civil o policial) asimila los cambios tecnológicos. En innumerables ocasiones se ha planteado desde las instituciones políticas y policiales que es necesario incorporar más y mejor tecnología para transformar y modernizar la policía. Sin embargo, la tecnología no es simplemente un elemento que impulsa el cambio organizacional, no es neutral. La tecnología es un significante en disputa, al cual se le asignan diferentes connotaciones y denotaciones según el contexto. Por lo tanto, las tecnologías están mediadas permanentemente por los agentes de policía. ►

NO SE HA ANALIZADO SI LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS CCTV ES UN GASTO EFICIENTE POR PARTE DEL SECTOR PÚBLICO, PERO NO QUEDAN DUDAS RESPECTO A LA RENTABILIDAD DEL NEGOCIO PARA LOS SECTORES EMPRESARIALES.

► Efectivamente, las fuerzas policiales no asimilan de manera unívoca las nuevas tecnologías en su trabajo cotidiano. Según Manning (2011) hay diferentes significados de tecnología en las organizaciones policiales, los cuales se reflejan en distintas reacciones frente a la incorporación de nuevas tecnologías: se puede obviar o sabotear la tecnología; puede haber cambios superficiales que mejoren la gestión o puede suceder que la tecnología lleve a cambios profundos en la organización y los procesos policiales que alteren las relaciones de autoridad y la división del trabajo. Un sistema de videovigilancia podría utilizarse para controlar a la población pero también para controlar a los agentes policiales, como prueba judicial de eventuales abusos o apremios ilegales. No obstante, si bien existen sectores policiales proclives a la modernización tecnológica e institucional, predomina en la policía (sobre todo en las cúpulas) una impronta conservadora que considera toda reforma como dañina para la institución. Por consiguiente, dotar a las instituciones policiales de mayores recursos presupuestarios e infraestructura técnica (como las cámaras de seguridad) sin cuestionar las bases organizacionales y funcionales de esas instituciones y sin realizar una capacitación pertinente y un seguimiento de cómo se asimilan estas tecnologías en la organización no garantiza per se una mejora en la organización y el funcionamiento del sistema de seguridad de la ciudad.

CÁMARAS PARA DISCIPLINAR, ENTRETENER Y "PROTEGER"

Si las cámaras de seguridad estuvieran para proteger a los ciudadanos, la publicación de la ubicación de éstas debería estar a disposición de quien lo solicite, a fines de garantizar la transparencia y publicidad de los actos de gobierno. Esta forma de policiamiento, propia de un modelo de prevención situacional del delito, apunta, más bien, a disciplinar sujetos. De manera similar al panóptico benthamiano, un aspecto esencial de la tecnología de la cámara de videovigilancia es la capacidad de ver sin ser visto. Siguiendo el análisis de L'Heuillet (2010), para Bentham, si uno se disciplina ante la mirada del amo, uno lo hace más cuando el ojo está en todos lados, tal como sucede con la omnipresencia de la mirada de las cámaras de videovigilancia. Por otra parte, si la sospecha sobre quién puede perturbar este orden tiende a volverse ilimitada, es probable que las cámaras, entonces, controlen a aquellas personas o grupos potencialmente riesgosos para el mantenimiento del orden. Si en el pasado, la criminología hegemónica había considerado el delito retrospectiva e individualmente, a los fines de clasificar las faltas e imponer castigos, actualmente, en cambio, se aborda el delito calculando los riesgos y diseñando políticas preventivas, como el despliegue de las tecnologías de videovigilancia.

A PESAR DE NO INFORMAR A LA POBLACIÓN SOBRE LA UBICACIÓN DE LAS CÁMARAS, NO REALIZAR INFORMES DE EVALUACIÓN DE IMPACTO Y NO PERMITIR UN CONTROL CIUDADANO DEL SISTEMA DE VIDEOVIGILANCIA, EL GOBIERNO PORTEÑO ENTREGA PERMANENTEMENTE LAS IMÁGENES DE LAS CÁMARAS A LOS PROGRAMAS TELEVISIVOS Y SE UTILIZAN EN ELECCIONES, COMO PARTE DE UNA CLARA ESTRATEGIA COMUNICACIONAL.

A pesar de no informar a la población sobre la ubicación de las cámaras, no realizar informes de evaluación de impacto y no permitir un control ciudadano del sistema de videovigilancia, el gobierno porteño entrega permanentemente las imágenes de las cámaras a los programas televisivos y se utilizan en elecciones, como parte de una clara estrategia comunicacional, aunque la Ley 2.602 (que regula la utilización por parte del Poder Ejecutivo de videocámaras para grabar imágenes en lugares públicos y su posterior tratamiento) dice explícitamente que esa información es confidencial. Parece evidente que el objetivo del gobierno porteño no es reducir las tasas de delito -a pesar de que, como se dijo anteriormente, las cámaras "disuaden" a no infringir la ley- sino disminuir la sensación de inseguridad de la población; en otras palabras, brindar una "sensación de protección".

En este punto, podríamos preguntarnos, como hacía Robert Castel, ¿qué es estar protegidos? El autor francés se preguntaba si la propia búsqueda de protección no tenía el efecto paradójico de generar más miedo y desprotección. Asimismo, planteaba que hay dos tipos de protección: las protecciones civiles, que garantizan las libertades funda-

mentales y la seguridad de los bienes y de las personas en el marco de un Estado de Derecho y, por otro lado, las protecciones sociales que cubren los riesgos capaces de producir una degradación de las condiciones de vida de los individuos -enfermedades, accidentes, vejez empobrecida, etcétera (Castel, 2004). Como plantean Dallorso y Seghezze (2013), hay un discurso hegemónico respecto a qué significa estar protegido o sentirse inseguro. En este discurso, la seguridad queda circunscripta a la esfera de las protecciones civiles, desinteresándose así de las protecciones sociales y, en segundo lugar, se muestran como amenazas a la seguridad solamente a los delitos de los sectores socialmente más vulnerables, silenciando así el daño social, evidentemente mayor, que producen los delitos de los sectores poderosos. Las cámaras de seguridad se enmarcan en el discurso hegemónico sobre la inseguridad en tanto buscan garantizar la protección de los bienes y de las personas y definen como delito aquellos que se realizan en el espacio público, ignorando que los delitos que producen mayor daño social, como los delitos "de guante blanco", se realizan en espacios privados, lejos de la mirada de las cámaras callejeras. De esta manera, no sólo es dudoso si las cámaras disminuyen la tasa de delito, sino que, cuando logran detectar un delito, suelen reproducir una visión del delito característica del discurso hegemónico de la inseguridad que estigmatiza a determinados sectores sociales.

CONCLUSIONES

Cualquier política pública debe implementarse siguiendo un principio de proporcionalidad, es decir, que haya una adecuación entre los objetivos que se deben lograr y los medios que se emplean para hacerlo. En este sentido, si el objetivo al cual se apunta es garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos porteños, la videovigilancia no parece ser una respuesta pertinente. Para la gestión PRO, la gestión de la conflictividad en la ciudad se realiza a través de medidas de prevención situacional como la vigilancia de las cámaras y la vigilancia presencial de la fuerza policial, pero no se apunta a otro tipo de medidas con el fin de garantizar las protecciones sociales y generar una seguridad social.

Si las cámaras no logran bajar el delito -o en el mejor de los casos, no se puede determinar si permiten mejorar los índices-, ¿por qué se siguen instalando y se siguen presentando como una herramienta eficaz y eficiente ante el electorado y la opinión pública? Parecería que los objetivos de estos dispositivos son, más bien, los negocios millonarios de empresarios cercanos al poder político, vigilar y controlar a la población, producir un espectáculo mediático y generar en la ciudadanía una sensación de seguridad que es, quizás, la causa de sus desprotecciones. •

Notas

¹ Para mayor información respecto a la gran cantidad y a la variedad de estudios de evaluación de impacto de CCTV en Gran Bretaña, véase http://www.le.ac.uk/oerresources/criminology/msc/unit8/page_10.htm.

² En 2008, el mercado de la videovigilancia era de 11,5 billones de dólares. Se espera que sea de 37,5 billones de dólares en 2015. Véase <http://www.electronics.ca/presscenter/articles/1391/1/Global-Video-Surveillance-Market-to-reach-US-377-billion-By-2015/Page1.html>

³ <http://www.informereservado.net/noticia.php?noticia=55240>

⁴ <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-249733-2014-06-30.html>

⁵ Es necesario aclarar que los jefes policiales de esta fuerza deben rendir cuentas a una Auditoría Externa, cuya dirección está en manos de un civil nombrado por el Poder Ejecutivo de la ciudad.

Referencias bibliográficas

- Asociación Civil Observatorio Social, Banco Interamericano de Desarrollo (2013). "Evaluación del impacto de la nueva Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5943/Evaluaci%C3%B3n%20del%20Impacto%20de%20la%20Nueva%20Polic%C3%ADa%20Metropolitana%20de%20la%20Ciudad%20Aut%C3%B3noma%20de%20Buenos%20Aires.pdf?sequence=1>
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegidos?* Buenos Aires, Manantial.
- Dallorso, N. y Seghezze, G. (2013). "Regularidades y dispersiones del discurso de la inseguridad en los spots de campañas electorales en Argentina", en *Workshop Delito y Sociedad*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Debandi, N. (2013). "El despliegue de las nuevas tecnologías de control en la Ciudad de Buenos Aires", en *Revista Ciencias Sociales*, N° 83, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Deleuze, G. [1990]. "Posdata sobre las sociedades de control" en Christian Ferrer (comp.) (1991). *El lenguaje literario*, tomo 2. Montevideo, Ed. Nordan.
- Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar*. México, Siglo XXI.
- L'Heuillet H. (2010). *Baja política, alta policía*. Buenos Aires, Prometeo.
- Manning, P. K. (2011). *Contingencias policiales*. Buenos Aires, Prometeo.