



**UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA**

Nombre: Facundo Peña Boerio

Legajo: 14Y1570

Tutor: Alejandro M. Estévez, Ph.D.

***Título: TICs y Municipalización de las políticas de seguridad. Un estudio de caso
comparado de los Centros de Operaciones Municipales***

Año: 2019

Índice

1. Introducción	3
2. Problemática	4
3. Metodología	8
4. Marco teórico y normativo	15
5. Análisis de la evidencia empírica	25
6. Conclusiones	39
7. Bibliografía	42
8. Anexo	45

1. Introducción

El presente trabajo es un estudio de caso comparado de los Centros de Operaciones Municipales (en adelante, COM), en el marco de la municipalización de la seguridad y la implementación de TICs (Tecnologías de Información y Comunicación) en las políticas públicas.

Las preocupaciones sobre la seguridad impactan de muy diversas maneras en la vida de los ciudadanos. Conforme las personas se perciben a sí mismas vulnerables, éstas tienden a considerar la puesta en marcha de cierto tipo de medidas orientadas a la prevención y protección frente al delito, así como a exigir a los gobernantes la implementación de medidas semejantes.

Entre estas medidas, puede mencionarse la política de videovigilancia de cámaras, la cual es posible sostener que se trata de un método de supervisión por imágenes para detección de ilícitos en tiempo real también utilizadas en situaciones legales o de auditoría. Su desarrollo está en un contexto relevante en el mundo, por lo que varios Estados cuentan con un marco regulatorio al respecto.

Nuestro país no ha tenido, aún, estudios que evalúen la efectividad de la política de video-vigilancia para la prevención del crimen o las percepciones del público. Por esta razón, es necesario considerar los resultados de la evidencia empírica internacional: Algunos estudios sugieren que las cámaras de seguridad tienen un efecto disuasorio fuerte a moderado sobre delitos contra la propiedad, un efecto muy relativo sobre el delito contra las personas y un efecto discutible respecto al miedo. En este sentido, la video vigilancia no impacta tanto en los delitos que producen mayor daño. La mayoría de los estudios concuerda en que la efectividad de estos sistemas depende de su integración con otras medidas de prevención. Incorporar nuevas tecnologías sin cuestionar las bases organizacionales y funcionales de los organismos que deben brindar seguridad y sin realizar una capacitación pertinente y un seguimiento de cómo se asimilan estas TICs en la organización no garantiza una mejora del sistema de seguridad.

Dada la envergadura que conlleva una investigación de análisis de impacto de una política pública, la cual supera las posibilidades y el objeto de un trabajo como el que se presenta, se ha optado por utilizar otra estrategia de indagación sobre esta temática, la cual será un estudio de caso comparado sobre los COM. En particular, se analizarán los casos de Quilmes, Lanús, Tres de Febrero, Vicente López, San Isidro y Tigre.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presentará el planteo de la problemática general y específica motivo de este estudio. Luego, se desarrollará el marco metodológico de análisis de esta problemática, definiendo, entre otras cuestiones, el caso de estudio, la pregunta, los objetivos y la estrategia de investigación. En el siguiente apartado, se enmarca el estudio en cuestión desde el punto de vista teórico, así como también se señalan antecedentes normativos al respecto. Seguidamente, se presentan los resultados del análisis de la evidencia empírica: a partir de los testimonios de los entrevistados se realizará una descripción de las principales dimensiones de análisis que responden a la pregunta de investigación de este trabajo. Finalmente, se concluirá este estudio con algunas consideraciones generales y recomendaciones en relación a la temática investigada.

2. Problemática

2.1. General:

La seguridad ciudadana en Argentina

En la Argentina, a partir de mediados de la década del 90 comenzó una notable escalada de hechos delictivos y de violencia, la cual puede estar asociada a fenómenos de distinta clase tales como cambios sociodemográficos, crisis económicas, desempleo, cambios culturales, disolución de las redes sociales, debilitamiento de las capacidades estatales; y la dinámica propia de ciertas actividades delictivas, como el narcotráfico (Fleitas 2010: 9).

Ahora bien, el citado incremento del delito en Argentina ha sido acompañado a su vez por una mayor preocupación de la sociedad por el problema de la seguridad, de forma tal que en los años 2008 y 2009 para la opinión pública la delincuencia se convirtió en el principal problema del país (Fleitas 2010: 13).

A este contexto de aumento del delito y la violencia, y de la preocupación generalizada de la población en relación a la cuestión de la seguridad, se añade la profundización de la pauperización y marginación de los sectores populares y el deterioro significativo de los espacios sociales urbanos.

Consolidada ya la demarcación de las áreas de incumbencia de las políticas de defensa y de seguridad, la preocupación se centró entonces en la elaboración de políticas públicas que logran reducir los niveles de violencia y delito imperantes (Cafferata, 2013).

El exitoso proceso de control civil del aparato militar y de la política de defensa que se encaró tras el retorno a la democracia no se acompañó de un logro similar en el ámbito de la conducción de las fuerzas policiales y de las políticas de seguridad. Por el contrario, lo que primó durante décadas -por desidia, conveniencia o debilidad de las capacidades de gobierno- fue la delegación de la conducción del aparato de policía y de las políticas de seguridad en las propias jefaturas de la organización.

2.2. Específica:

Municipios y seguridad ciudadana

Si bien en nuestro ordenamiento jurídico institucional la responsabilidad primaria en materia de seguridad pública en general corresponde al Estado Federal y a los Estados Provinciales, en los últimos años se evidencia un acrecentamiento de las competencias de los gobiernos locales. Este fenómeno viene acompañado de una mayor responsabilización y exigencia de respuesta a las autoridades municipales, por parte de su comunidad, que llegan a exceder sus propias posibilidades objetivas.

Efectivamente, asistimos a un repliegue de los gobiernos nacionales o provinciales en la atención de este conjunto de problemáticas y la consecuente generalización de las demandas y reclamos colectivos sobre los gobiernos a favor de la atención de tales cuestiones, en particular, sobre aquellas instancias más cercanas e inmediatas a esas peticiones, es decir, los gobiernos locales (Sain, 2007: 294).

En estos espacios locales, se ha comenzado a manifestar un tipo de conflictividad específica que, en su expresión más lesiva y socialmente más gravosa, ha girado en torno del incremento de la actividad delictiva tradicional y violenta. En la mayoría de los ámbitos locales de nuestro país, el crecimiento y la intensificación de los homicidios, los asaltos a mano armada, los robos y hurtos de automotores y de propiedades, las lesiones y muertes provocadas en riñas, las violaciones, ha sido notoria y han tenido un significativo impacto sobre la calidad de vida local. También han ido en aumento conflictos sociales menores derivados de ciertas modalidades de delitos leves, hechos de desorden y faltas contravencionales manifiestamente cercenadoras del orden público y que alteran específicamente el panorama local de la seguridad pública (Sain, op.cit.: 298).

Este proceso de relocalización de las demandas les impuso a las autoridades municipales la necesidad de desarrollar nuevas competencias y nuevas estrategias para enfrentar nuevas problemáticas que tradicionalmente eran abordadas y atendidas por los gobiernos nacionales o provinciales, como ser las cuestiones de la seguridad pública.

Sin embargo, los gobiernos locales no cuentan con autonomía institucional y jurídica y, en casi todos los casos, no poseen facultades ni recursos financieros para organizar sus propios sistemas de seguridad y su propia policía a los fines de desenvolver tareas de seguridad preventivas dentro de su territorio. En ese contexto, no suelen poseer un funcionariado municipal capacitado o entrenado en la gestión de los asuntos de seguridad ni han conformado dependencias técnicas especializadas o focalizadas en la identificación apropiada de las problemáticas de seguridad que requieren de algún tipo de intervención local o en el desarrollo de labores de prevención social de la violencia y el delito y, menos aún, en la coordinación de tareas preventivas con las dependencias y cuerpos policiales que actúan en la esfera local.

Entre las diversas estrategias de intervención local desarrolladas en los últimos años, se destaca la implementación en abril de 2009 del Programa Integral de Protección Ciudadana en la provincia de Buenos Aires, surgido de un convenio de cooperación firmado por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. A través de suscripción de convenios de cooperación con los Gobiernos locales, se establece la asignación de recursos nacionales no reintegrables a diversos municipios bonaerenses 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 (Lio 2012).

En junio de 2010, todos los municipios que integran el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) suscribieron el programa. La implementación del mismo implica la articulación de los tres niveles de gobierno, suponiendo la asunción de compromisos mutuos entre el gobierno nacional y los municipios, y entre éstos y el gobierno provincial. A grandes rasgos, el gobierno nacional compromete fundamentalmente la asignación de recursos para la implementación de políticas de seguridad (patrulleros, cámaras de video-vigilancia, sistemas de rastreo satelital); el gobierno local se compromete a ejecutar el programa incorporando personal retirado de las fuerzas de seguridad y montando un Centro de Operaciones Municipales (COM) que tiende a comprender la articulación de un cuerpo de seguridad local (llamados generalmente “guardias urbanas” o “patrullas municipales”); y el gobierno provincial asume la supervisión como contralor de la ejecución e implementación del programa (Galvani, Ríos y Cañaveral, 2013: 3).

En el marco de este programa se desarrolla a gran escala la implementación de COM a lo largo y a lo ancho de la Provincia de Buenos Aires. Adicionalmente, el Ministerio de Seguridad de la Nación lanzó el “Plan Nacional para la Planificación y Gestión local

de la Seguridad ciudadana”, en el año 2012, a los fines de fortalecer la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales en materia de seguridad. Concretamente, se propone realizar jornadas de capacitación para fortalecer los recursos humanos ya existentes y desarrollar o re-estructurar el área de gobierno de seguridad ciudadana, teniendo en cuenta las funciones de gestión y producción de información criminal a nivel local, prevención del delito y la violencia, coordinación con las policías provinciales y las fuerzas nacionales, asistencia a las víctimas, participación comunitaria e implementación de tecnologías aplicadas a la seguridad ciudadana.

Las elecciones presidenciales, provinciales y municipales del año 2015 generaron un cambio en el escenario político de la Provincia de Buenos Aires. Dado que la implementación de los COM supone la articulación entre los tres niveles de gobierno, la continuidad o el cambio de las distintas administraciones locales, provincial y nacional, implicaron una reconfiguración del desarrollo de las políticas de seguridad en ese ámbito territorial. Concretamente, muchos municipios que históricamente habían sido gobernados por el Partido Justicialista, pasaron a manos de la alianza Cambiemos. Asimismo, las nuevas gestiones gubernamentales a nivel nacional y provincial (ambas de Cambiemos), decidieron continuar con el financiamiento de los COM, así como fortalecer la inversión en esta política.

Implementación de TIC's en seguridad ciudadana

Existe, desde hace unos años, una creciente tendencia a importar y adoptar herramientas, prácticas y procedimientos desde la actividad privada hacia el sector público, con el fin de normalizar los procesos administrativos, pero también apuntando hacia una mayor eficacia de la administración pública y, en consecuencia, una optimización en el uso de los recursos públicos.

Más concretamente, en los últimos años, se ha producido un auge de la inversión de los gobiernos en modernización tecnológica para la seguridad pública. Se entiende por TICs todos aquellos recursos, herramientas y programas que se utilizan para procesar, administrar y compartir la información mediante diversos soportes tecnológicos, tales como: computadoras, teléfonos móviles, televisores, etc. La incorporación de los sistemas de video-vigilancia a través de circuitos cerrados de televisión (CCTV), los sistemas de emergencias como el 911 y los botones de pánico son algunas de las políticas de seguridad más recurrentes en los gobiernos (nacionales, provinciales y municipales) de los últimos años. Hay una centralidad de las políticas de modernización tecnológica de la seguridad en las estrategias comunicacionales de los

políticos de la mayoría de los partidos. En muchos casos, incluso, se plantea la inversión en infraestructura y tecnología para las fuerzas como una estrategia eficaz y eficiente para la prevención, conjugación e investigación del delito. Sin embargo, esta cuestión no ha sido analizada aún.

Otra cuestión que es menester señalar es la importancia de las TICs en la organización y el funcionamiento cotidiano de las organizaciones encargadas de la seguridad pública; principalmente, las policías. Desde su creación, la institución policial ha hecho de la información su principal “input” y la base de su trabajo (Manning, 1992). Gracias al desarrollo de la informática, la policía cuenta con una serie de herramientas impensadas para sistematizar y gestionar la información. La incorporación de estas herramientas para el trabajo cotidiano ha sido y es un proceso lento, caracterizado por la resistencia al cambio. No obstante, el uso de terminales computarizadas para cargar datos en comisarías o en la central de atención telefónica de emergencias, así como para las comunicaciones internas, es actualmente más usual en comparación a lo que sucedía hace pocos años atrás; por lo cual, la tendencia parece irrefrenable.

Tanto el Programa Integral de Protección Ciudadana como el Plan Nacional para la Planificación y Gestión local de la Seguridad ciudadana enfatizaban fuertemente la incorporación de más tecnología; particularmente, de circuitos cerrados de televisión monitoreados desde los COM. Por ello, la presente investigación procura indagar el diseño e implementación de los COM como políticas de TICs en seguridad ciudadana.

3. Metodología

3.1. Selección del caso: Centros de Operaciones Municipales (COM) como política pública de TICs en seguridad ciudadana

Según el Plan Nacional para la Planificación y Gestión local de la Seguridad ciudadana (Ministerio de Seguridad, 2012), es en el marco del Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC) -motorizado por el gobierno nacional e involucrando al gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los gobiernos locales para su instrumentalización- que se establece la creación de COM para coordinar y monitorear el Programa Integral de Protección Ciudadana.

Un Centro de Operaciones Municipales es la central desde donde se realizan los controles de gestión y operan los cuerpos urbanos, guardias municipales y las fuerzas policiales provinciales, a través del sistema de GPS y/o AVL; se almacena el producido fílmico de las cámaras por un plazo de 30 días o según reglamento del Ministerio de

Seguridad de la Nación para destinarlos como prueba en instrucciones penales. Desde este mismo espacio se monitorean las cámaras ubicadas en la vía pública y/o en los móviles. También se reportan las llamadas, alarmas y pulsadores de pánico, donde a través de un operador se da curso inmediato a los protocolos de acción para emergencia, delito o situación de crisis. A su vez, se despachan por operador las llamadas recibidas por víctimas o damnificados por delitos o emergencias; también se actualiza el Mapa Delictual Dinámico e Interactivo para optimizar la operatividad y cumplimentar correctamente los protocolos administrativos.

Cabe destacar que, si bien los casos de estudio analizados utilizan otras denominaciones, a los efectos de nombrar los COM, como ser: Centro de Monitoreo Municipal, Centro de Comando y Control, etc., en el presente trabajo se utilizará dichas denominaciones como sinónimos.

Se seleccionó a los COM como casos de estudio por los siguientes motivos:

- Mayor participación, en los últimos años, de los municipios en las políticas públicas de seguridad ciudadana.
- Centralidad de los proyectos de TICs en las políticas de seguridad ciudadana llevadas a cabo en los municipios del Conurbano bonaerense, en particular, a través de los COM.
- Relevancia mediática, social y política de las cámaras de videovigilancia y los COM en la actualidad.
- Escasos estudios internacionales y bibliografía local sobre implementación de políticas públicas de TICs en seguridad ciudadana, en muchas ocasiones debido a la dificultad de acceder a información vinculada a políticas de seguridad, así como por los prejuicios que imperan en el campo académico sobre la temática, lo cual deriva en un profundo desconocimiento sobre estas problemáticas.
- Generar conocimiento que pueda servir de base, consulta y discusión acerca de temáticas opacas para las ciencias sociales y los *policy makers* como son las políticas de TICs en seguridad ciudadana.
- El interés del investigador en las temáticas de TICs y seguridad ciudadana, en adición al acceso a los datos y a los informantes clave vinculados al caso en cuestión.

3.2. Delimitación del caso:

Podría rastrearse los antecedentes de los COM en los Centros de Monitoreo y Videovigilancia que comenzaron a implementarse a fines del segundo lustro del siglo XXI, como consecuencia del aumento de las tasas de delito y la violencia, la creciente

preocupación de la población por los delitos en la vía pública y el auge mundial de las innovaciones tecnológicas en videovigilancia utilizadas en grandes ciudades como Londres o Nueva York.

En ese contexto, los Municipios de San Isidro y Tigre fueron pioneros en la implementación de este tipo de políticas. El municipio de Tigre avanza en el desarrollo de este tipo de políticas de “seguridad” municipales desde el año 2008. Ese año, bajo la Intendencia de Sergio Massa, se crea la Secretaría de Protección Ciudadana, encargada de las políticas municipales en materia “securitaria”. Junto a este nuevo órgano público, se constituye el Centro de Operaciones Tigre (COT), que lleva a cabo la coordinación de las nuevas patrullas municipales y del centro de monitoreo por cámaras de videovigilancia.

En el caso de San Isidro, en el año 2011, se conforma el Centro de Operaciones Municipales (COM), a partir del Decreto 563, destinado al funcionamiento de videocámaras y equipos de captación de imágenes en la vía pública, con fines de “seguridad”.

En ese sentido, el presente estudio analizará diversas experiencias desde las primeras como San Isidro y Tigre, hasta algunas de las más recientes como Lanús y Quilmes, conformando un marco temporal de diez años (2008-2018). Consideramos que, en el marco del Programa Integral de Protección Ciudadana de 2009, muchos municipios implementaron COM, aunque también, a partir de 2016, se ha reforzado la inversión en dichos centros, en un contexto de cambio de administraciones municipales, provinciales y nacionales. Por consiguiente, el amplio espectro temporal de estudio buscará dar cuenta de las particularidades de los distintos contextos sociopolíticos que signan la gestión pública y, por ende, la implementación de políticas públicas de seguridad.

Concretamente, se ha seleccionado los casos de los Municipios de Tigre, Tres de Febrero, Quilmes, Lanús, Vicente López y San Isidro, para abarcar distintos distritos de las Zonas Norte, Oeste y Sur del Conurbano Bonaerense, del primer y el segundo cordón. Se consideró que, hacer un estudio de caso simple, impediría indagar en un fenómeno espacio-histórico que parece superar las barreras de un solo municipio; es decir, no permitiría ver las diferencias en la implementación entre distintas experiencias que cuentan con algunos atributos comunes. Asimismo, ampliar la cantidad de casos, impediría desarrollar las características de cada caso, dadas las limitaciones intrínsecas de un estudio de esta envergadura.

En ese sentido, se decidió analizar los siguientes aspectos específicos de cada uno de los casos seleccionados: Problemáticas identificadas que viene a resolver el COM, Descripción del funcionamiento del COM, Tecnologías aplicadas, y Diseño y etapas de la implementación.

3.3. Pertinencia de la investigación:

Coincidimos con Sautu (1998), en que la investigación social es una forma de conocimiento empírico (apuntalada sobre la base de construcción de evidencia empírica) e histórico, dado que las temáticas y formas de estudio están profundamente afectadas por el contexto social y económico del momento histórico en el que se ubica la investigación.

Por consiguiente, la pertinencia de esta investigación se encuentra en el contexto social, económico, normativo y político actual. Como se describió previamente, en los últimos años hubo un aumento del delito y la violencia, y de la preocupación generalizada de la población en relación a la cuestión de la seguridad, en el marco de una pauperización y marginación de los sectores populares y el deterioro significativo de los espacios sociales urbanos.

Asimismo, asistimos a un repliegue de los gobiernos nacionales o provinciales en la atención de este conjunto de problemáticas y la consecuente generalización de las demandas y reclamos colectivos sobre los gobiernos a favor de la atención de tales cuestiones, en particular, sobre aquellas instancias más cercanas e inmediatas a esas peticiones, es decir, los gobiernos locales (Sain, 2007: 294).

Este proceso de relocalización de las demandas les impuso a las autoridades municipales la necesidad de desarrollar nuevas competencias y nuevas estrategias para enfrentar nuevas problemáticas que tradicionalmente eran abordadas y atendidas por los gobiernos nacionales o provinciales, como ser las cuestiones de la seguridad pública.

Por otra parte, se ha producido un auge de la inversión de los gobiernos en modernización tecnológica para la seguridad pública. Hay una centralidad de las políticas de modernización tecnológica de la seguridad en las estrategias comunicacionales de los políticos de la mayoría de los partidos. En muchos casos, incluso, se plantea la inversión en infraestructura y tecnología para las fuerzas como una estrategia eficaz y eficiente para la prevención, conjuración e investigación del delito. Sin embargo, esta cuestión no ha sido analizada aún.

Por esas razones, es menester indagar en el proceso de implementación de una política pública de TICs en seguridad pública como lo son los COM, además de entender qué características poseen y qué problemática buscan resolver.

3.4. Pregunta de investigación:

La pregunta de investigación señala que es lo que se desea comprender e indica la dirección de la investigación.

Dado el carácter inductivo del estudio, siguiendo a Nora Mendizábal (2006), se evitó introducir conceptos teóricos.

La pregunta de investigación es, entonces, la siguiente: ¿Cómo se ha implementado, qué características funcionales y tecnológicas tiene y a qué problemáticas responde el COM?

3.5. Objetivos de investigación:

3.5.1. General:

- Describir y analizar cómo se ha implementado, qué características funcionales y tecnológicas tiene y a qué problemáticas responde el COM

3.5.2. Específicos:

- Identificar, desde la mirada de funcionarios y asesores gubernamentales, cuáles son las problemáticas que viene a resolver el COM
- Describir el funcionamiento y las etapas de implementación del COM
- Indagar y analizar cuáles son los usos de las TICs en el COM

3.6. Estrategia de la investigación:

Para el desarrollo de este estudio, utilizamos una metodología de tipo cualitativa, dado que nuestro objetivo es la comprensión de un fenómeno, antes que su cuantificación (Strauss y Corbin, 1990).

La selección de una estrategia de investigación, de una manera de conducir una investigación, depende de: el tipo de pregunta de investigación; el control que un investigador tiene sobre la conducta actual de los eventos; el foco sobre lo contemporáneo como opuesto al fenómeno histórico.

En general, los estudios de casos son las estrategias preferidas cuando las preguntas “cómo” y “por qué” son realizadas, cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos, y cuando el foco está en un fenómeno contemporáneo y delimitado temporalmente.

Desde la perspectiva de Robert K. Yin, el estudio de casos es una estrategia de fuerte orientación empírica, descriptiva e interpretativa. Dicho aspecto tiene la tendencia a focalizar en un hecho o situación. Así, permite examinar el objeto de estudio con gran intensidad, ofreciendo cierta relevancia a las relaciones que los componen, al tiempo en que triangularía información de diversas fuentes. Estas características le dan mayor validez a lo expuesto en la investigación y permiten abordar la cuestión desde un aspecto orientado a brindar una visión general y al mismo tiempo específica de las mencionadas y citadas orientaciones. Por estos motivos, y dada la carencia de conocimiento previo sobre la percepción de los distintos actores, se eligió como estrategia de investigación del presente trabajo al estudio de caso, tratándose en ese aspecto de un caso integrado con unidad de análisis múltiple.

3.7. Fuentes de información y técnicas de recolección de datos:

Las fuentes de información se dirigieron: a identificar, desde la mirada de funcionarios y asesores gubernamentales, cuáles son las problemáticas que viene a resolver el COM; describir el funcionamiento y las etapas de implementación del COM; indagar y analizar cuáles son los usos de las TICs en el COM.

3.7.1. Fuentes primarias:

- Entrevistas a informantes clave: a través de un cuestionario semi estructurado a ocho (8) informantes seleccionados por su involucramiento con el caso y/o su conocimiento de la temática de estudio

3.7.2. Fuentes Secundarias:

- Estudio normativo del Programa Integral de Protección Ciudadana, del Plan Nacional Para la Planificación y Gestión local de la Seguridad ciudadana, así como el derecho aplicable a la temática de referencia.
- Material bibliográfico (libros, revistas y artículos periodísticos) relacionado a los COM y bibliografía especializada en políticas de video-vigilancia.
- Material de la web en donde destacan tendencias de lo que hace a la actualidad vinculada al tema en cuestión con la intención de comprender la esencia de este flagelo social y sus variadas incidencias generales.

3.8. Población de estudio

Se entrevistó a ocho (8) informantes clave, de los cuales hay, al menos, uno por cada caso de estudio (Quilmes, Lanús, Tres de Febrero, Vicente López, San Isidro, Tigre). En los casos de Vicente López y Lanús, la entrevista fue a dos informantes en simultáneo.

Las entrevistas fueron acordadas telefónicamente o vía e-mail, informando a los entrevistados el motivo de la misma y los objetivos de la investigación. Las entrevistas fueron realizadas en persona, en las oficinas de cada uno de los entrevistados, o en salas de reuniones situadas en los COM. Cabe resaltar que no hubo participación de terceros. Se ofreció la posibilidad de ampliar la información suministrada por otros medios, aclarando la estricta confidencialidad de la misma, a lo cual accedieron los municipios de Quilmes y Lanús.

La muestra es intencional, los entrevistados fueron seleccionados por su cercanía y su conocimiento en profundidad del caso. Concretamente, todos los entrevistados son funcionarios del área de seguridad de cada municipio analizado.

Cabe mencionar que la intención original era ampliar la cantidad de casos de estudio a, al menos, 8 municipios, pero debido a la negativa de ser entrevistados por parte de los funcionarios de dichos organismos, se vio imposibilitada esta opción. Asimismo, se aclara que la totalidad de las entrevistas se llevaron a cabo en el mes de diciembre de 2017.

3.9. Cuestionario:

Se estableció un cuestionario semi-estructurado que pondere las principales categorías de análisis, así como la pregunta de investigación. A continuación, se presenta el cuestionario utilizado. Cabe señalar que lo escrito entre paréntesis en algunas de las preguntas del cuestionario, son aclaraciones que sólo son enunciadas al entrevistado en caso de ser necesario especificar mejor la pregunta.

1. ¿Cuánta gente trabaja en el Centro de Monitoreo?
2. ¿Cómo son los turnos?
3. ¿Qué funciones y servicios brinda el Centro de Monitoreo?
4. ¿Cuántas cámaras tiene el Centro? ¿Cuántas tenía previo al cambio de gestión?
5. ¿Qué tareas hacen los operadores y supervisores?
6. ¿Qué herramientas tecnológicas usan los operadores y supervisores del Centro?
¿Para qué se utilizan?
7. ¿Se articula la intervención del Centro de Monitoreo con otras áreas del municipio o de otros organismos externos (por ejemplo, Gobierno Provincial)? En caso afirmativo, ¿con qué áreas y/u organismos?
8. ¿Cómo surgió la propuesta de hacer un Centro de Monitoreo? ¿Es anterior a la actual gestión?

9. ¿Cómo se fue implementando? (en relación a si hubo distintas etapas, si se sumaron más puestos de monitoreo, o nuevos servicios del Centro gradualmente)
10. ¿Cuál fue el diagnóstico y qué problemas busca resolver el Centro de Operaciones?
11. ¿Qué experiencias inspiraron esta propuesta?
12. ¿Hubo dificultades (financieras, administrativas, institucionales, etc.) en la implementación?
13. ¿Cuál fue y es la estrategia de comunicación (redes sociales, encuentros con vecinos, etc.)?
14. ¿Hay algo que no le haya preguntado y quiera agregar?

3.9. Transcripción y análisis de las entrevistas.

Siguiendo a Gómez (2015), la transcripción no es un traslado pasivo de signos, sino un acto interpretativo del entrevistador necesario para la producción del material empírico (Gómez, 2015: 28). En este sentido, en cuanto al nivel de intervención del investigador en la edición, las entrevistas fueron transcritas de acuerdo a un “grado bajo de edición”, tratando de mantener el fluir del pensamiento del entrevistado, así como la forma de anotar lo dicho por parte del investigador.

3.10. Consideraciones éticas.

Para el resguardo de los informantes clave se han tenido ciertas consideraciones éticas. Los informantes fueron notificados sobre el motivo de la investigación, sus objetivos y el marco académico en el que se ubica, y también fueron informados sobre las transcripciones de las entrevistas y el hecho de ser posiblemente citados. La identidad de los entrevistados fue protegida cambiando el nombre, apellido y cargo/función/rol de cada uno de ellos, por números cardinales. Por último, las transcripciones y el presente informe fueron puestos a su disposición.

4. Marco teórico y normativo

Siguiendo a Sautu (1998), entendemos el marco teórico como un corpus de conceptos de diferentes niveles de abstracción articulados entre sí que orientan la forma de aprehender la realidad. En el nivel más general de la teoría encontramos el paradigma. Este constituye un conjunto de conceptos teórico-metodológicos que el investigador

asume como un sistema de creencias básicas que determinan el modo de orientarse y mirar la realidad.

En la presente investigación, se sostiene un paradigma constructivista, el cual supone, ontológicamente, que la realidad es subjetiva y múltiple. Desde el punto de vista epistemológico, el investigador está inmerso en el contexto de interacción que desea investigar. En cuanto a los procedimientos que se utilizan para construir la evidencia empírica, los conceptos y categorías emergen en forma inductiva a lo largo de todo el proceso de investigación, por lo cual el diseño metodológico es flexible e interactivo.

La teoría general, plantea Sautu, está constituida por un conjunto de proposiciones lógicamente interrelacionadas que se utilizan para explicar procesos y fenómenos. Este marco conceptual implica una visión de la sociedad, del lugar que las personas ocupan en ella y las características que asumen las relaciones entre el todo y las partes.

Como sostiene Sheldon Wolin, toda investigación política se ocupa de los factores que favorecen o contrarían el mantenimiento del orden. En el mismo sentido, García Pelayo señala que a través de la historia los autores han hecho hincapié en una u otra perspectiva: la realidad política como conflicto y lucha y la realidad política como un orden consensual basado en un sistema axiológico.

En este orden de ideas, la problemática de la seguridad en Argentina ha sido abordada desde distintos enfoques históricos y políticos. No obstante, Binder (2009), contrapone dos visiones generales: por un lado, el “paradigma del orden”, que promovió un modo punitivo de afrontar los conflictos. Postula que la conflictividad implica un desequilibrio de la armonía social y en consecuencia, una política de seguridad debe contribuir al restablecimiento del orden. Esta lógica de abordaje del delito se centra en la intervención policial, más precisamente, en el momento de comisión del delito, sin profundizar en el antes y el después de este fenómeno, sin poner en cuestión las diferencias y las desigualdades sociales subyacentes. Este enfoque ha fundado una visión esquemática, lineal y simplista acerca del conjunto de fenómenos que deben ser abordados por las políticas de seguridad y ha demostrado ser un fracaso en la disminución de los índices del delito. Medidas como el aumento de la pena, la criminalización de los conflictos, el aumento de la población carcelaria, no han implicado necesariamente la reducción de la criminalidad.

Por otra parte, el “paradigma de gestión de la conflictividad” se centra en la persona como sujeto de derechos, asumiendo la complejidad de los conflictos que atraviesa la sociedad (la desigualdad social, la falta de acceso a determinados bienes -como la

tierra o la vivienda-, etc.), para en un paso posterior generar políticas acordes a esos problemas. Parte de la premisa de que la conflictividad se expresa en distintos niveles, que no siempre es valorativamente negativa y que como tal, demanda también, diversos niveles de respuesta. En este sentido, las políticas de seguridad no se reducen a la política criminal sino que, por el contrario, la problemática de la seguridad debe ser abordada multiagencialmente, promoviendo la participación de la sociedad civil.

El presente trabajo adhiere a este segundo enfoque, partiendo de la importancia de comprender las causas de la criminalidad para poder desarrollar respuestas que aborden integralmente su complejidad y especificidad de cada realidad local. En este sentido, aquellas situaciones que se vuelven conflictivas para las grandes ciudades pueden no serlo en el caso de pequeñas localidades del interior del país; conflictos característicos de las ciudades de frontera, pueden no observarse en localidades del centro o de menor densidad poblacional, así como en zonas rurales o urbanas.

Finalmente, Sautu sostiene que, en un nivel menor de abstracción, se encuentra la teoría sustantiva que está conformada por proposiciones teóricas específicas a la parte de la realidad social que se pretende estudiar.

En este trabajo se indaga en el diseño e implementación de políticas públicas, por lo cual en primera instancia debe definirse el concepto de política pública. Dye sostiene que “política pública es todo aquello que los gobiernos decidan hacer o dejar de hacer” (Dye, 1976: 14). Como plantea Estévez, se entiende por gobierno al grupo de gente que ocupa transitoriamente los cargos decisorios de una determinada estructura estatal. La política pública, entonces, estudia el proceso decisorio que desarrollan los gobiernos en relación a una cuestión determinada (Estévez, 2014).

La decisión gubernamental es el producto de la participación de múltiples actores que intervienen en cualquier momento del proceso decisorio (Estevez y Esper, 2009). Este planteo se remonta a la conceptualización clásica de Oszlak y O'Donnell (1976), según la cual una política pública es una toma de posición del Estado frente a una determinada "cuestión" socialmente problematizada. Ello implica que es solo una parte -relevante- de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases o fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto a una cuestión.

Una “cuestión socialmente problematizada” es aquella que por su importancia ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren una necesaria toma de posición de múltiples actores sociales. No obstante, el ingreso en la agenda es,

siguiendo el modelo secuencial de análisis de las políticas públicas, apenas la primera etapa. Luego, se debaten posibles alternativas y se adopta una decisión. La etapa de la implementación es el “manos a la obra” de la burocracia y la evaluación es, luego de transcurrido cierto tiempo, una etapa en la que se busca establecer mediante alguna metodología científica o de democracia participativa, si esa política pública ha alcanzado sus objetivos, si ha sido “buena o deficiente”, etc. (Estévez, 2014: 10)

El análisis de las políticas públicas, desde después de la Segunda Guerra Mundial, ha estado signado por el debate entre el racionalismo y el incrementalismo. La discusión, sucintamente descripta por Aguilar Villanueva (1996), gira en torno de las siguientes cuestiones: ¿Es el análisis de políticas solo un ejercicio de acción racional, que se orienta a la maximización de las funciones deseadas, o incluye otras consideraciones que se pretenden también racionales, aunque no sean equivalentes a la noción de eficiencia técnica y económica? ¿Una política pública correcta es la que respeta el criterio de eficiencia o la que además incorpora y respeta otros criterios?

En un extremo, se ubica la visión racional del análisis de políticas que puede quizá reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. En el extremo opuesto, se ubica la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utiliza táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo considera una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política.

A lo largo de este trabajo, se indagará en la definición de la cuestión socialmente problematizada a la cual busca dar respuesta la implementación de los COM, así como las distintas etapas de implementación de estas políticas públicas.

En relación a la definición de los problemas, el vertiginoso avance del delito, la violencia y el crimen organizado en América Latina, ha convertido a la inseguridad en la principal preocupación para los ciudadanos de la región (Latinobarómetro, 2013). Esto se manifiesta cada vez que sucede un hecho delictivo que toma la atención de los medios masivos de comunicación, así como de la propia ciudadanía, que, en muchos casos, realiza movilizaciones a la comisaría jurisdiccional, a la sede del gobierno provincial, pero sobre todo, a la municipalidad. Si bien como dijimos anteriormente, los municipios no cuentan con potestades constitucionales de conducción política de las policías y otros asuntos de seguridad pública, durante la última década asistimos a un claro proceso de incorporación de la agenda de seguridad en los discursos y programas municipales.

Garland (2005) señala que hay una tendencia de los responsables políticos a compartir el peso del problema de la seguridad. En nuestro país, este proceso incluye tanto a los actores que conforman el mercado de la seguridad privada, como al gobierno local. Sozzo señala que la fuerza que adquiere la demanda por mayor seguridad fue llevando a los intendentes de grandes municipios a dejar de lado la discusión sobre la legitimidad de una intervención municipal en la materia, para comenzar a discutir el cómo (Sozzo, 2009). Como sostienen Montagna y Urtasun, “presionados ‘desde arriba’ por el movimiento de responsabilización desde el estado nacional, y ‘desde abajo’ por la canalización de la demanda de seguridad en las instancias locales del poder político, algunos intendentes tomaron estrategias que les permitieron presentarse como luchadores contra el ‘flagelo de la inseguridad’” (Montagna y Urtasun, 2014: 8).

En cuanto a las iniciativas municipales en materia de seguridad, Montagna y Urtasun describen, en primer lugar, que en la mayoría de los casos, el municipio se limita a poner recursos a disposición de las policías provinciales o de las fuerzas de seguridad federales, por ejemplo para el financiamiento de móviles, choferes e instalaciones. En otros casos se han desarrollado experiencias más complejas, como la formación de cuerpos municipales de “control urbano” o “guardias urbanas” que patrullan y vigilan ciertos espacios públicos (Montagna y Urtasun, 2014: 9).

Sin embargo, los municipios también han invertido en políticas preventivas, esto es “todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el Estado” (Van Dijk, 1990, citado en Sozzo, 2000). En particular, los municipios han optado por políticas de “prevención situacional”, representadas básicamente por la iluminación de los espacios públicos y el uso extendido de cámaras de seguridad. El despliegue de muchas de estas políticas de prevención situacional, señala Sozzo, responden a la movilización vecinal y la conformación de actores capaces de hacer escuchar sus demandas, más allá de algún tipo de diagnóstico previo o control durante su implementación (Sozzo, 2009).

Si bien, como comentamos anteriormente, las políticas de seguridad no han sido objeto de rigurosos estudios de análisis de impacto, algunos autores sostienen que las políticas públicas de los municipios en los asuntos de la seguridad, lo que podríamos llamar la municipalización de las políticas de seguridad, como las guardias urbanas, contribuyen a reducir la sensación de inseguridad y marcan una presencia municipal permanente (Dammert, 2012: 77). Asimismo, la autora opina que los gobiernos locales son especialmente adecuados para desarrollar políticas preventivas. Esto se debe al

conocimiento detallado de los problemas que enfrentan las comunidades, como por ejemplo, espacios abandonados, carencia de iluminación, aumento de la deserción escolar, entre otros (Dammert, 2012: 76).

Otra cuestión que es menester señalar es la importancia de las TICs en la organización y el funcionamiento cotidiano de las políticas de seguridad, ejecutadas principalmente por las policías. Desde su creación, la institución policial ha hecho de la información su principal “input” y la base de su trabajo (Manning, 1992). Gracias al desarrollo de la informática, la policía cuenta con una serie de herramientas impensadas para sistematizar y gestionar la información. La incorporación de estas herramientas para el trabajo cotidiano ha sido y es un proceso lento, caracterizado por la resistencia al cambio. No obstante, el uso de terminales computarizadas para cargar datos en comisarías o en la central de atención telefónica de emergencias, así como para las comunicaciones internas, son actualmente más usuales en comparación con lo que sucedía hace pocos años atrás, siendo actualmente una tendencia *in crescendo*.

Para entender el impacto de las TICs en las políticas de seguridad, es necesario considerar proposiciones teóricas más generales acerca del cambio tecnológico. El surgimiento de las TICs generó cambios profundos en las estructuras de las organizaciones modernas, antes caracterizadas por el modelo racional-burocrático. El proceso de adaptación e incorporación de las nuevas tecnologías en la organización y la gestión ha sido tema de investigación de la comunidad académica desde los años noventa (Orlikowski, 1996). En particular, se ha estudiado los cambios organizacionales y funcionales que generan las TICs en las instituciones policiales (Ackroyd et al., 1992; Manning, 1992; Byrne y Marx, 2011).

Los investigadores que estudian el impacto de la tecnología en la vida cotidiana han argumentado extensamente que la tecnología no debería ser considerada sólo en su dimensión física o material; en cambio, proponen que la tecnología opera en un contexto social y su significado es percibido de diferente manera por personas en diferentes posiciones sociales y organizacionales (Ackroyd et al., 1992; Manning, 1992). El desarrollo y la implementación de una tecnología en particular no suele seguir criterios meramente técnicos: en general, se consideran también cuestiones sociales, políticas y morales (Ackroyd et al., 1992: 10). De manera similar, el impacto de una tecnología específica en la vida cotidiana está frecuentemente determinado por factores que van más allá de las capacidades técnicas. Como plantea Ackroyd, la tecnología puede ser un limitante o proporcionar facilidades, pero la gente tiene la

capacidad de adaptar, moldear, desarrollar, subvertir, manipular y realizar un mal uso de la tecnología para propósitos varios (Ackroyd et al., 1992: 11).

La policía y las carteras de seguridad gubernamental son instituciones opacas, por lo cual no se tienen muchos conocimientos sobre ellas, no siendo la presente temática la excepción. Existen pocos estudios a nivel internacional sobre los usos e impactos de las TICs en las policías, y no hay estudios locales, ni datos sobre cuánto se ha gastado en tecnología para las fuerzas, así como si ese gasto fue eficiente. Sería interesante y relevante realizar estudios empíricos sobre los usos e impacto de las TICs en las policías. La presente propuesta busca generar un conocimiento necesario pero ausente para poder avanzar en estudios empíricos.

Desde hace algunos años, en las grandes ciudades no es posible vivir en el anonimato puesto que tal régimen de la vigilancia cobra forma, sustentado en el circuito cerrado de televisión (CCTV), los programas de reconocimiento facial, los sensores de proximidad, los detectores de movimiento, cámaras infrarrojas, entre otros elementos. Sin embargo, diversos sectores de la sociedad civil están cuestionando si este método puede seguir siendo utilizado para legitimar el tratamiento de las imágenes captadas por un gran número de cámaras de videovigilancia o por el contrario miles de estas cámaras se encuentran actualmente operando de forma ilegal al no obtener el consentimiento de los que aparecen en ellas.

La implementación de sistemas de video vigilancia en los espacios públicos de Argentina tiene, como regla general, el objetivo de prevenir y combatir el delito, no obstante las imágenes captadas por estas cámaras están alcanzadas por la protección constitucional del artículo 19 en cuanto la protección de los derechos de privacidad e intimidad deben aplicarse “no sólo a la esfera doméstica, el círculo familiar de amistad, sino otros aspectos de la personalidad espiritual y física de las personas tales como la integridad corporal o la imagen”. Es gracias a esta interpretación amplia sobre el alcance de estos derechos que se puede plantear la posibilidad de la afectación a la libertad, la imagen, la intimidad y/o la privacidad toda vez que actos de índole personalísimo puedan ser captados, almacenados y hasta difundidos por las cámaras instaladas en la vía pública sin una serie de derechos y garantías que armonicen el sistema de video vigilancia (Cejas y González, 2015: 2).

Así, la videovigilancia es una práctica que debe estar regulada a causa de que grabar, clasificar, almacenar imágenes de personas en espacios públicos y privados sin su autorización podría vulnerar los derechos y garantías fundamentales materializados en la Declaración de los Derechos Humanos, tornándose sustancial contar con ciertos

regímenes legales de regulación y control en base a quienes tienen la facultad de vigilar, junto a un ya citado régimen especial de garantías que haga eficaz una ley al respecto. Las imágenes tomadas por las cámaras del Estado en un sistema de vigilancia panóptico que se implementa constantemente en las sociedades modernas no están a disposición de cualquier ciudadano, dado que se consideran información clasificada de seguridad pública o seguridad nacional.

Argentina no cuenta con una Ley Nacional de videovigilancia, aunque sí existen en varias provincias, como así también en varios municipios del interior del país. Concretamente, se encuentra regulado en 9 provincias: (i) en Córdoba a través de la Ley 9.380 y su decreto reglamentario 1.159-07; (ii) en Corrientes por la ley 5.984; (iii) en Entre Ríos por la ley 10.175; (iv) en La Pampa por decreto No 92; (v) en Mendoza, por ley 7.836, se adquirió un sistema de circuito cerrado para su instalación en la provincia, regulando el sistema de video vigilancia de forma específica a través de la ley 7.924 y estableciendo la obligación de colocación de cámaras de seguridad y otros dispositivos de seguridad en taxis y remises de la provincia por ley 8.617; (vi) en Neuquén por la ley 2.762; (vii) en San Luis por la ley No X-0684-2009; (viii) en Santa Fe por la ley 13.164 y su decreto reglamentario No 2.980; (ix) en Tierra del Fuego por la ley 833.

Como puede observarse, la Provincia de Buenos Aires no cuenta con una ley que regule la utilización de cámaras para videovigilancia del espacio público. Si bien existen normativas municipales, sancionadas por los Concejos Deliberantes, que regulan esta materia, dado el escaso peso normativo de dichas disposiciones, hemos optado por analizar comparativamente, tres leyes provinciales: Córdoba, Mendoza y Ciudad de Buenos Aires.

Córdoba fue la primera provincia en regular (vía la Ley 9380, Boletín Provincial del 19 de abril de 2007) el uso de videocámaras en lugares públicos, buscándose supervisar edificios públicos, instalaciones críticas, sitios de concentración de personas (estadios, estaciones ferroviarias, etc.) para constatar infracciones y prevenir delitos. La ley de Córdoba se aplica al tratamiento de imágenes y sonidos de personas físicas identificadas o identificables que se obtengan en la vía pública, así como en lugares de acceso público gracias a las cámaras o cualquier medio técnico análogo utilizado por fuerzas de seguridad públicas que contribuyan con la instrucción, coordinación y colaboración en la investigación y prevención de contravenciones. El tratamiento sobre imágenes y sonidos comprende la grabación, captación, transmisión, conservación y almacenamiento de imágenes y sonidos, incluida su emisión, reproducción y tratamiento de los datos personales relacionados con aquellas.

Dice la ley que las grabaciones sólo podrán emplearse para el mantenimiento y preservación de la seguridad ciudadana y demás fines previstos en dicha normativa, debiendo mediar razonable proporción entre la finalidad pretendida y la posible afectación al honor, a la imagen y a la intimidad de las personas por la utilización de las videocámaras. Establece que las imágenes y sonidos obtenidos tienen carácter absolutamente confidencial y que las mismas sólo podrán ser requeridas por Magistrados o Fiscales, que se encuentren avocados a la investigación y/o al juzgamiento de causas contravencionales o penales de naturaleza dolosa.

Asimismo, se define que no se podrán utilizar videocámaras para tomar imágenes ni sonidos del interior de las viviendas, ni en recintos privados, fijos o móviles - salvo autorización judicial - ni en los lugares establecidos en esta ley cuando se afecte -de forma directa y grave - la intimidad y privacidad de las personas. Las imágenes y sonidos obtenidos accidentalmente en estos casos deberán ser destruidas inmediatamente por quien tenga la responsabilidad de su custodia. Establece que las imágenes y sonidos que se obtengan, deberán ser conservadas por un plazo de 1 (un) año, que se computará a partir de la fecha de su captación, vencido el cual serán destruidas.

El público debe ser informado de manera clara y permanente de la existencia de videocámaras fijas, sin especificar su emplazamiento. Los responsables de la operación de videocámaras y otros equipos, deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad y confidencialidad de las imágenes, sonidos y datos por ellas obtenidos, evitando su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado. Cualquier persona que, en razón del ejercicio de sus funciones o de un modo accidental, tenga acceso a las imágenes, sonidos y datos que regula la ley, deberá observar absoluta reserva y confidencialidad.

La Cámara de Senadores de la Provincia de Mendoza dio sanción definitiva a un proyecto para regular la utilización de las videocámaras en lugares públicos, el posterior tratamiento de las imágenes que se obtengan y también las garantías de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos. A través de esta nueva norma se establece que esta tecnología sólo pueda emplearse para el mantenimiento y preservación de la seguridad ciudadana.

También establece que en la utilización de las videocámaras y de cualquier medio análogo, deberá mediar una razonable proporción entre la finalidad pretendida -es decir, la vigilancia- y la posible afectación al honor, a la imagen y a la intimidad de las personas. En ese sentido, se dispone que las imágenes y sonidos obtenidos tienen

carácter absolutamente confidenciales y que las mismas sólo podrán ser requeridas por magistrados o fiscales, que se encuentren avocados a la investigación o juzgamiento de causas penales o contravencionales.

La ley 2.602 en la Ciudad de Buenos Aires especifica el régimen de garantías de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos que habrá de respetarse ineludiblemente en las sucesivas fases de grabación y uso de las imágenes. Establece que sólo podrá emplearse la videocámara cuando resulte adecuado, en una situación concreta, para asegurar la convivencia ciudadana, la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, la elaboración de políticas públicas de planificación urbana, así como para la prevención de faltas e infracciones relacionadas con la seguridad pública. Exige la ponderación en cada caso, entre la finalidad pretendida y la posible afectación por la utilización de la videocámara al derecho a la propia imagen, a la intimidad y a la privacidad de las personas, de conformidad con los principios consagrados en la Constitución Nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Versa la ley que el Poder Ejecutivo no podrá utilizar videocámaras para tomar imágenes del interior de propiedades privadas, salvo por autorización judicial expresa. Podrán instalarse videocámaras en espacios públicos, salvo cuando se afecte de forma directa y grave la intimidad de las personas. En ningún caso las videocámaras podrán captar sonidos. En el supuesto que en forma accidental se obtuviesen imágenes cuya captación resulte violatoria de la ley, las mismas deberán ser destruidas inmediatamente por quien tenga la responsabilidad de su custodia.

La captación y almacenamiento de imágenes 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 Nacional N° 25.326 y la Ley de la C.A.B.A. N° 1.845 (ambas de protección de datos personales). El acceso a toda información obtenida como consecuencia de las grabaciones será restrictivo a aquellos funcionarios que el Poder Ejecutivo individualmente determine, por razón de su función específica. Se prohíbe la cesión o copia de las imágenes salvo en los supuestos previstos en la presente ley. Cualquier persona que por razón del ejercicio de sus funciones tenga acceso a las grabaciones deberá observar la debida reserva, confidencialidad y sigilo en relación con las mismas.

Las grabaciones deben ser destruidas en el plazo que la autoridad de aplicación determine, teniendo especialmente en cuenta los plazos de prescripción de las

acciones judiciales. En ningún caso podrán ser destruidas antes de los treinta (30) días hábiles desde su captación, mientras que no deberán destruirse las grabaciones que estén relacionadas con infracciones penales o administrativas en materia de seguridad pública, con una investigación policial en curso o con un procedimiento judicial o administrativo abierto.

La autoridad de aplicación competente debe crear un Registro en el que figuren todas las videocámaras que se hayan instalado, especificando su estado operativo y otros datos que puedan resultar de interés. La existencia de videocámaras debe informarse mediante un cartel indicativo de manera clara y permanente, excepto orden en contrario por parte de autoridad judicial. Toda persona interesada podrá ejercer, ante autoridad judicial competente, los derechos de acceso y cancelación de las grabaciones en que razonablemente considere que figura.

Aquellos establecimientos privados que instalen videocámaras en los espacios de acceso público están obligados a guardar las imágenes que las mismas registren por el término mínimo de treinta días, las que podrán ser requeridas por autoridad judicial en caso de existir una investigación de un hecho ilícito en curso que pueda ser esclarecido por las mismas.

5. Análisis de la evidencia empírica

A continuación se presentan los resultados de la investigación realizada, la interpretación, el análisis y el comentario de las respuestas de cada entrevista en función de las 4 categorías de análisis definidas en el apartado metodológico del trabajo, a saber:

- a) Problemáticas identificadas que viene a resolver el COM
- b) Descripción del funcionamiento del COM
- c) Tecnologías aplicadas
- d) Diseño y etapas de la implementación

En cada uno de estos apartados se podrán apreciar las respuestas de cada uno de los seis casos de estudio analizados.

5.1. Problemáticas identificadas que viene a resolver el COM

Concepción de los COM como meros centros de monitoreo de cámaras

Una constante de las declaraciones de los entrevistados, es la crítica a la concepción de los COM como meros Centros de monitoreo de cámaras de videovigilancia. Efectivamente, como plantea el entrevistado de Quilmes, “si bien existía un Centro de Monitoreo de cámaras, la actual gestión asume la idea de cambiar el concepto, con la idea de centralizar y coordinar el sistema de emergencias del municipio en favor de una respuesta altamente eficiente. Su implementación se basa en la integración de los distintos actores que participan de las Emergencias civiles y Policiales, coordinando sus acciones”.

Los entrevistados de Lanús, en tal sentido, manifiestan que en 2010, cuando se implementó el primer Centro de Monitoreo, solo se visualizaban cámaras, sin trabajar con otros organismos externos. Se pensó el Centro Único de Comando y Control de Lanús para coordinar los sectores de emergencias del municipio de Lanús para poder tener una respuesta rápida ante diversas situaciones que se presentan. Efectivamente, los entrevistados dicen:

“Nosotros en el 2016 hemos planteado junto con el Intendente Néstor Grindetti y el actual jefe de gabinete Diego Kravetz, el realizar un centro unificado de comando y control en el cual actúen todas las fuerzas de seguridad y emergencias mencionadas anteriormente. Porque entendíamos que esto conllevaría a una mejor pronta respuesta de atención, ante las emergencias que se reciben en el día a día”.

En el caso de Tres de Febrero, al inicio de la gestión actual (fines de 2015), se encontraron las siguientes problemáticas, según el entrevistado: “poca cantidad de cámaras, la mala ubicación de las mismas, y la no integración de la videovigilancia con otras cosas, como el despacho de móviles de policía local, despacho de móviles de la patrulla municipal, comunicación con el 911, comunicación con bomberos, articulación con área de tránsito y defensa civil, análisis de video, chequeo de alertas de patentes vehiculares”. Para el entrevistado, con la nueva gestión “hay un cambio de conceptos donde la videovigilancia no es fundamental sino un componente más del centro operativo”.

Con respecto a Vicente López, previamente al 2011, el entrevistado señaló que el COM funcionaba “todo junto porque no había lugar, no porque hubiera un concepto de integración”. En ese orden de ideas, se diagnosticó la necesidad de pasar a un Centro de comando integral, donde la tecnología acompañe la operación: Centralización de la información y temáticas unificando criterios y protocolos). Se vio la necesidad de cambiar el concepto de patrullaje, de reactivo a preventivo.

Finalmente, el entrevistado de San Isidro, consideró que es fundamental la participación del municipio, pero también la articulación con los otros organismos, ya

que “esto, en un contexto aislado, sería un *reality show*, porque no intervenís; es un sistema global”.

Bajo involucramiento de los gobiernos municipales en las políticas de seguridad

Otro aspecto en el cual parecen coincidir los entrevistados, es en la necesidad de un cambio de paradigma en el rol de los municipios en la política de seguridad del territorio. Como se evidenció en el marco teórico, este cambio conceptual forma parte de un proceso más amplio, de aumento de competencias de los gobiernos locales, así como de las demandas de la ciudadanía con respecto a ellos.

Como se mencionó en el planteo de la problemática, el Municipio de Tigre fue un pionero en este tipo de cuestiones. En efecto, en el año 2007, se conformó la Secretaría de Protección Ciudadana, con la gestión del mismo partido político de la actualidad. Allí se empezó a implementar la instalación de cámaras. Según el entrevistado, lo que se buscaba y se busca es “llegar al vecino y colaborar con la policía”.

En el mismo sentido, los entrevistados de Lanús se plantean una “necesidad de mayor incidencia en lo que refiere a las políticas de seguridad del municipio que desde 2008, con el auge del delito, no alcanzaba con cámaras o botones de pánico. Se necesitaba una política integral. Realizar procedimientos con policía local, brindándoles la radio, chaleco y patrullero”.

En el caso de Vicente López también se evidenció como problemática la falta de participación del gobierno municipal en la gestión de la seguridad del territorio municipal. En tal sentido, la actual gestión municipal (PRO) había realizado un compromiso de campaña de cambiar el paradigma sobre los gobiernos locales y la seguridad del vecino. No habiendo responsabilidad constitucional para hacerse cargo del tema (ya que los municipios no deben hacerse cargo de la seguridad sino la provincia o la nación constitucionalmente), se puso énfasis en esta cuestión. Se pasó de una coordinación de gobierno a una secretaría de seguridad.

Asimismo, el entrevistado de San Isidro recuerda el comienzo del COM en el año 2011, en el marco de la continuidad del mismo partido político a cargo de la administración municipal, hasta el día de la fecha. El COM, según el entrevistado, surge en base a la decisión política de que el municipio se haga cargo de la seguridad en representación del vecino para, por ejemplo, denunciar la corrupción de la policía provincial, como sucedió en el año 2011 (Causa “Señor Papa”). Todo esto podría sintetizarse en la siguiente frase pronunciada por el entrevistado: “El sistema de seguridad abarca todo: también el municipio”.

Otras problemáticas presentadas

Por otro lado, en el caso de Quilmes, se ha podido apreciar como problemática la ausencia de una línea de base para visibilizar lo allí ocurrido en el centro de monitoreo.

Se evidencia la importancia asignada por el entrevistado al registro de la información y al uso de la misma para realizar diagnósticos y tomar decisiones en base a esa información. En ese sentido, el entrevistado destaca que:

“Tampoco había protocolos de trabajo, no había planificación de dónde poner la cámara, las instalaciones se encontraban en un estado precario y fuera de norma (por ejemplo, el data center estaba al lado de los puestos de operadores). No había capacitación del personal, ni control de presentismo”.

En el mismo orden de ideas, no había estadísticas ni registros de las filmaciones gestionadas y solicitadas por el poder judicial.

Para el entrevistado del caso de Quilmes, “son fundamentales para el buen funcionamiento de un COM el trabajo interdisciplinario, para lo cual se deben desarrollar programas de formación y capacitación permanente para los RRHH, desarrollar protocolos de actuación y Manuales Operativos, y generar sistemas de comunicación efectivos entre los actores involucrados”.

En base a dicho estado de situación, la nueva gestión prioriza ordenar, inventariar y documentar tanto el patrimonio como los procedimientos de trabajo. Asimismo, se planifica la recapacitación y reordenamiento del personal, el establecimiento de protocolos de trabajo y la recuperación del equipamiento en desuso.

En el caso de San Isidro, el entrevistado resaltó particularmente la importancia de la capacitación en la implementación del COM. De hecho, por un convenio con el Ejército dan clases de manejo de vehículos de emergencias. También, presentaron ante el Ministerio de Seguridad de Buenos Aires qué modelo de policía buscan para la Bonaerense y para el Municipio de San Isidro.

El entrevistado de Quilmes, que proviene de la sociedad civil y es vecino de hace muchos años del municipio, comenta que el mal estado en el cual encontraron la gestión municipal en seguridad, entre ellas, la falta de funcionamiento de muchas cámaras de seguridad, “generaron mitos urbanos de si anda o no anda la cámara”. Puede entenderse que la falta de confianza del vecino en el funcionamiento del Centro de Operaciones Municipales es parte del diagnóstico de la nueva administración del municipio, a la hora de pensar las reformas y gestiones necesarias para mejorar el COM.

Finalmente, los entrevistados de Lanús manifestaron la preocupación de los vecinos y el miedo de salir a la calle o cuando regresan de sus trabajos. Según dicen, “la idea es que puedan disfrutar de salir de sus casas sin preocuparse si regresaran, al quitarles esta preocupación sin dudas se puede vivir mucho mejor”.

5.2. Descripción del funcionamiento del COM

En primer lugar, cabe señalar que, en relación a la cantidad de operadores de los COM, se encuentra una gran similitud en todos los casos (alrededor de 30 operadores por turno), a excepción del caso de Tigre, que cuenta con 86 personas por turno.

En cuanto a los horarios de funcionamiento de los COM, en todos los casos, tienen servicio de 24 hs., con regímenes de 3 turnos diarios.

Con respecto a las funciones y servicios de los COM manifestados por los entrevistados, se presenta, a continuación, una tabla que resume la caracterización de cada caso de estudio en relación a las funciones de los COM.

Cuadro 1: Funciones del COM

Funciones del COM	Caso de estudio					
	Quilmes	Lanús	Tres de Febrero	Vicente López	San Isidro	Tigre
Monitoreo de cámaras	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Monitoreo de alarmas: botones de pánico (BP) y lectoras de patentes (LPR)	BP/LPR	BP	LPR	BP/LPR	LPR	BP/LPR
Atención de llamadas de emergencia	SI	NO	NO	SI	SI	SI
Articulación, coordinación y trabajo en conjunto con otros organismos	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Despacho y/o Comando de móviles	NO	NO	SI	SI	SI	SI
Reuniones con vecinos/Foros vecinales	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

Como se observa en el cuadro presentado *ut supra*, en todos los casos de estudio, los COM tienen como función el monitoreo de cámaras de videovigilancia, la cual es la función principal, primordial y primigenia de los Centros de monitoreo. No obstante,

también se evidencia en todos los casos, la función de articulación, coordinación y trabajo en conjunto con otros organismos, lo cual se relaciona con el concepto señalado en el apartado anterior, de Centro de Operaciones Integral, mencionado por todos los entrevistados.

Por otro lado, los entrevistados manifestaron, en todos los casos, que se realiza el monitoreo de alarmas, sea de botones de pánico (muy utilizados como medida de seguridad en los casos de violencia de género, o para los comerciantes en casos de robo en algún local del municipio), como también las alarmas de los Sistemas de lectoras automáticas de patentes (*License Plate Recognition*, LPR, por sus siglas en inglés), los cuales se instalan en la vía pública, y realizan un cruce de información con bases de datos de vehículos con pedido de secuestro u otra restricción de circulación. Como se puede observar en la tabla, no todos los casos realizan el monitoreo de ambos tipos de alarmas.

Un servicio que también fue presentado por los entrevistados es el de atención de llamadas de emergencia. Efectivamente, los municipios han comenzado, paulatinamente, a implementar líneas de atención telefónica de emergencias municipal, más allá de la existencia de la línea 911, que depende del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Los entrevistados también manifestaron que, desde los COM, se realiza el despacho y/o el comando de móviles, sean estos propios del municipio (patrullas municipales) o externos (Policía Bonaerense, Policía Local).

Finalmente, en todos los casos de estudio analizados se realizan reuniones con vecinos, o se implementaron Foros Vecinales de Seguridad. Por ejemplo, en Lanús, “se organizan distintas reuniones con vecinos, con centros de jubilados y colegios para escuchar sus inquietudes y además se les ofrece actualmente una nueva herramienta implementada que es el botón de pánico, la cual se instala en sus teléfonos con tecnología Android y con solo tocar la app se dispara una alerta en el centro donde se encuentra personal idóneo para tratar la emergencia. El objetivo es mostrar que el municipio está presente, escucha”.

5.3. Tecnologías aplicadas

En la tabla presentada a continuación, se sintetizan las principales características de los COM en relación a las tecnologías aplicadas.

Cuadro 2: Tecnologías aplicadas del COM

Tecnologías del COM	Caso de estudio					
	Quilmes	Lanús	Tres de Febrero	Vicente López	San Isidro	Tigre
Sistema de visualización de cámaras	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Plataforma de alerta de alarmas: botones de pánico (BP) y lectoras de patentes (LPR)	BP/LPR	BP	LPR	BP/LPR	LPR	BP/LPR
Central telefónica de emergencias	SI	NO	NO	SI	NO	SI
Sistema de geoposicionamiento de móviles	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Comunicación por enlaces troncalizados	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Sistemas de edición de video	SI	SI	NO	SI	SI	SI
Sistema de gestión y/o registro de eventos	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Sistema de análisis estadístico	SI	NO	NO	SI	SI	NO
Sistema de análisis predictivo	NO	NO	NO	SI	NO	NO

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

En términos de las tecnologías aplicadas, se encontró en todos los casos, la existencia de un sistema para la visualización de las cámaras de videovigilancia, así como también sistemas de comunicación por enlaces troncalizados (modulación por radiofrecuencia), los cuales permiten comunicarse de manera encriptada, geoposicionada, y grabándose todas las conversaciones para garantizar transparencia y auditabilidad de las operaciones, y distintas variaciones de sistemas de gestión y/o registro de eventos, que van desde un sistema con tipificación y gestión de eventos, a meras planillas de cálculo o documentos a través de programas de oficina como Excel o Word.

Asimismo, se verifica el hallazgo de sistemas de geoposicionamiento de móviles (AVL), los cuales se utilizan para el despacho y monitoreo de móviles propios (patrullas municipales) o externos (Policía Bonaerense, Policía Local). En el caso de San Isidro, poseen dos sistemas de AVL: uno que monitorea el patrullaje de móviles propio del gobierno bonaerense; y uno propio, que monitorea la patrulla municipal, que, a decir del entrevistado, es más completo, ya que permite registrar la velocidad, coordenadas, estado del móvil y trayectoria.

En cuanto a las plataformas de alerta de alarmas, consisten en sistemas a través de los cuales llegan las alarmas de los botones de pánico, como también las alarmas de los Sistemas de lectoras automáticas de patentes (LPR). Como se dijo anteriormente, no todos los casos de estudio poseen como función el monitoreo de ambas funcionalidades y, por consiguiente, tampoco poseen herramientas tecnológicas que coadyuven en esas tareas.

Algunos casos de estudio señalaron que cuentan con una línea telefónica de Emergencias, así como una Central Telefónica VoIP (voz sobre IP) que permite la atención de grandes volúmenes de llamadas. Los entrevistados de caso Lanús, comentaron que está en proyecto “una línea 132 que va a cumplir la función de un 911 local y facilitar el trabajo de las personas que integran el centro de monitoreo”.

Adicionalmente, se utilizan sistemas de edición de video para presentar las imágenes que se guardan en los servidores de registros de filmación de cámaras de videovigilancia, ante requerimientos vía oficio judicial por parte de fiscalías intervinientes en algún caso. Si bien el primer objetivo es evitar que los delitos sucedan, el entrevistado del caso de San Isidro hizo hincapié en la importancia de “contribuir a la investigación de hechos delictivos a través de los registros fílmicos de las cámaras y la información del sistema de eventos para dárselo a la justicia”. En tal sentido, el Municipio de San Isidro brinda información sobre más de 300 eventos mensuales que son requeridas sus imágenes por el Ministerio Público Fiscal.

El entrevistado de Quilmes informó que cuentan con un programa estadístico para toma de decisiones, a fin de cambiar de lugar las cámaras existentes o poner las mismas en otros lugares en base a lo que les surgía de determinados y específicos incidentes, poniendo más cámaras en un lugar que en otro.

Vicente López cuenta con sistemas y tecnologías similares al resto de los casos. Sin embargo, se distingue particularmente por el esfuerzo del uso eficiente de los recursos. En ese orden de ideas, a diferencia de San Isidro o Lanús, donde un operador tiene a cargo suyo el monitoreo simultáneo de 16 puestos de videovigilancia,

en Vicente López se visualizan 3, 2 o 1 cámara por puesto. En el mismo sentido, se diferencia por el uso de tecnologías de análisis predictivo y big data. Cuenta con una plataforma de análisis de big data que incluye: oficios judiciales, partes de novedades de comisarías, geoposicionamiento de móviles, KPI's (indicadores clave de desempeño).

Merece destacarse, con respecto al caso San Isidro, es la realización de reuniones o mesas de coordinación operativa donde arman el patrullaje en base a los distintos eventos mensuales, a la cual asisten todos los actores intervinientes (en cuanto a investigaciones penales, casos de drogas, al mismo patrullaje, etc.) Se busca emular la metodología del COMPSTAT (implementada en Nueva York, EEUU, década del ochenta) como un caso exitoso que da cuenta de toma de decisiones basado en evidencia. El entrevistado también ha manifestado que se busca, en lo próximo, implementar políticas de policiamiento predictivo, a través de sistemas de análisis predictivo como el que utiliza Vicente López.

5.4. Diseño y etapas de la implementación

En el siguiente apartado, se analizará lo señalado por los entrevistados en relación al diseño y las etapas de implementación de los COM, haciendo hincapié en las experiencias que influyeron en el diseño del COM, la diferenciación de las etapas de implementación y algunas características distinguibles de cada etapa y cada caso.

Experiencias que influyeron en el diseño del COM

En primer lugar, los entrevistados difirieron en cuanto a las experiencias que influyeron el diseño del COM. En el caso de Quilmes, el entrevistado cita la influencia de la experiencia de la Línea 147 y del Centro de Monitoreo de CABA (CUCC, Centro único de Comando y Control), así como la experiencia del vecino. Es menester resaltar que el primer proyecto de centro de monitoreo surge a partir de un grupo de profesionales de la sociedad civil de Quilmes, que le acercan la propuesta a la Municipalidad en el año 2009. Los entrevistados de Lanús, en tanto, plantearon: “hemos visitado distintos centros para poder tomar ideas y darles forma según nuestros recursos e ideas iniciales, como por ejemplo: 911 PFA y Centro de Monitoreo de San Miguel”.

Teniendo en cuenta que fueron pioneros en la implementación de COM, en San Isidro analizaron experiencias extranjeras: Perú (Lima); Colombia (Bogotá y Medellín); Israel (Tel Aviv). No analizaron experiencias de este país, ya que fueron pioneros. De hecho, fueron consultados por otros municipios, sobre todo entre los años 2013 y 2015. Una situación similar planteó el entrevistado de Tigre, ya que se inspiraron, principalmente,

en la gestión de Rudolph Giuliani en Nueva York; en América Latina, San Pablo y Río de Janeiro; y, en nuestro país, no encontraron precedentes.

Cabe destacar que, en el caso de Vicente López, se definieron los objetivos de la política pública, para luego analizar distintas experiencias previas. En primer lugar, analizaron Londres, “*La Meca de la video vigilancia*” al decir de los entrevistados, viendo las similitudes y diferencias con el territorio municipal, en tanto en Londres buscan terroristas, y en el Municipio robo automotor; aunque también se asemeja en el combate al vandalismo. También analizaron el Tablero de control de Chicago, el análisis predictivo de imágenes en Suecia, los corredores escolares en Barcelona, y las experiencias locales de Tigre y San Miguel.

Etapas de implementación

En relación a las etapas de implementación, se distingue, por un lado, los casos en los cuales los COM fueron implementados en gestiones anteriores a la actual y aquellos en los cuales hay continuidad de la misma administración en todas las etapas de implementación de los COM. En este sentido, en los casos de Vicente López, San Isidro y Tigre, hubo una continuidad en la implementación de los COM, mientras que en Quilmes, Lanús y Tres de Febrero, hubo un cambio de gestión en diciembre de 2015.

Al respecto, en Quilmes, se distinguen dos etapas de implementación. La primera, entre 2010 y 2015, cuando la Municipalidad de Quilmes desarrolla un centro de monitoreo con las características que fueron citadas en el apartado del diagnóstico y problemática. Dicho Centro funciona en el mismo espacio hasta 2016, cuando se concibe la mudanza a un nuevo centro no sólo de monitoreo sino también un Centro de Operaciones que incluía otros servicios, como atención telefónica de emergencias y despacho de móviles. Como citamos anteriormente, el entrevistado planteó que, como parte del diagnóstico, se buscó para esta etapa un cambio de concepto de centro de monitoreo a Centro de Comando y Control único e integral.

Un desarrollo semejante se evidencia en el caso de Lanús, habiendo una primera etapa durante la gestión anterior y una segunda, durante la gestión actual. Adicionalmente, destacan que “estamos trabajando en una línea 132 que va a cumplir la función de un 911 local y facilitar el trabajo de las personas que integran el centro de monitoreo”, por lo cual se considera que se está planificando una tercera etapa para este caso de estudio.

En el caso de Tres de Febrero, encontramos tres etapas: la gestión anterior, la gestión actual y el proyecto de mudanza. La segunda etapa se concibe a partir del cambio de

conceptos, donde la videovigilancia no es fundamental sino un componente más del COM. Primero, se incorporaron nuevas funcionalidades. También se implementaron protocolos de trabajo para bajar y estandarizar los tiempos de respuesta y atención que surgen en un centro de monitoreo. Finalmente, el entrevistado manifestó que se proyecta ampliar el centro de monitoreo y mudar el mismo a la Localidad de Villa Bosch¹ “para poner más puestos de trabajo (actualmente contamos con 18, lo vamos a ampliar a 50), más operadores y más cámaras. Actualmente proyectamos 1300 cámaras más y consideramos que el número ideal serían 2300”.

Del otro grupo de casos que se caracteriza por la continuidad en la administración de los COM (San Isidro, Vicente López y Tigre), el entrevistado de San Isidro manifestó que la política pública fue diseñada e implementada siguiendo “un modelo escalable” con un aumento de operadores en función y proporcionalmente a la cantidad de cámaras (el aumento de la cantidad de cámaras fue de 150/200 cámaras promedio por año de manera continua). Por ende, no se encuentran etapas claramente discernibles en la implementación del COM. Una situación similar se encuentra en el caso de Tigre, ya que comenzaron instalando cámaras de baja definición y con el correr del tiempo se incorporaron cámaras HD, que permiten aplicar sistemas de reconocimiento facial.

Vicente López se distingue de San Isidro y Tigre, ya que, si bien hay continuidad política en la implementación del COM, los entrevistados plantearon tres etapas diferentes. Se establecieron objetivos para cada mandato: en el primero, se iba a instalar un Centro de monitoreo de cámaras. En el segundo, se iba a reconvertir dicho centro en un Centro de Operaciones (aumentando, según los entrevistados, la eficiencia y la efectividad). En esta etapa realizaron análisis de mercado de proveedores, vieron el costo general, de funcionamiento, priorizando la contratación de una empresa no local que tenía una serie de servicios más completos para hacer estadísticas (análisis predictivo/forense) para hacer más eficiente el uso de recursos.

El objetivo para un próximo mandato, dicen los entrevistados de Vicente López, es “pasar al concepto de Ciudad Segura Inteligente”. Se busca incorporar la parte analítica y el análisis predictivo, que consiste en que la cámara analiza eventos sin que nadie la controle; por ejemplo si hay un acercamiento brusco y repentino entre dos personas, lo cual puede significar un arrebato o una agresión). Para ello, invirtieron en cámaras de calidad HD (que además de reconocimiento facial, permite el análisis inteligente de movimientos de personas u objetos).

¹ En este punto es menester mencionar que, al momento de realizar la entrevista, el COM funcionaba en el edificio de la Secretaría de Protección Ciudadana del Municipio. En junio de 2018, se inauguró un nuevo COM en un edificio ubicado en la localidad de Villa Bosch.

Características distinguibles de cada etapa y cada caso

Si bien no se pueden distinguir etapas de implementación en todos los casos estudiados, sí se encuentra una diferencia en la cantidad de cámaras instaladas por parte de cada municipio.

Cuadro 3: Cantidad de cámaras de videovigilancia

Cantidad de cámaras de videovigilancia	Caso de estudio					
	Quilmes	Lanús	Tres de Febrero	Vicente López	San Isidro	Tigre
Diciembre de 2015	300	165	418	600	S/D	S/D ²
Diciembre de 2017	451	423	858	1200	1500	1500

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

Más allá de la cantidad de cámaras, se distinguen determinadas características de las distintas etapas de implementación de cada caso de estudio. En primer término, el entrevistado de Quilmes planteó que el 10 de diciembre de 2015, con la asunción de la nueva gestión, se realiza un diagnóstico y un estado de situación. Se prioriza ordenar, inventariar y documentar tanto el patrimonio como los procedimientos de trabajo. Se lleva a cabo la capacitación y reordenamiento del personal; se establecen protocolos de trabajo y la recuperación del equipamiento en desuso (30% de cámaras sin funcionamiento). También se implementa botones de pánico.

Lanús, por otro lado, señaló que se fueron incorporando más puestos para poder monitorear las nuevas instalaciones de cámaras. Además, como manifiestan los entrevistados “se incorporó SAME, Defensa Civil, Policía Local, Personal de Bonaerense. Distintos softwares y tecnología para poder cumplir los objetivos con respecto a seguridad, para poder controlar móviles, comunicación por radios”.

Una cuestión que llama la atención del caso de Tres de Febrero, es el énfasis brindado a la cuestión del criterio de instalación de las cámaras:

“Cambiamos el criterio de instalación de las cámaras: las pusimos en las avenidas principales con el criterio de colocarse las 3 cámaras fijas y un domo y ponerlos en la proximidad de los asentamientos en los pasos obligatorios, avenidas, calles que quedan de paso, la colectora de la autopista del oeste, en donde se concentran personas, etc.”

² Como se mencionó, hay una progresión en la instalación de cámaras en los casos de San Isidro y Tigre. Los entrevistados manifestaron que se inició el proyecto con 200 cámaras en el caso de San Isidro, y 50 en el caso de Tigre.

Complementariamente, implementaron un mapa del delito que sirve para diseñar el patrullaje y para eventualmente analizar donde colocar más cámaras, y también para diagramar futuros operativos de control vehicular y ciudadano. El entrevistado comenta que el municipio cuenta con más de 20 móviles propios incluyendo una brigada de respuesta rápida, con lo cual demuestra una característica diferencial con respecto al resto de los casos de estudio, así como respecto a los municipios en general, en virtud de las atribuciones clásicas de los municipios mencionadas anteriormente. Otra particularidad del diseño de esta política fue la concepción de un centro de atención a la víctima dentro del COM, como política de contención primaria y eventual derivación a psicólogos o a otras áreas del municipio.

El carácter escalable del modelo de gestión de San Isidro, se verifica en la cuestión edilicia. El COM primero funcionó en el entrepiso, y actualmente está en el 2do piso del edificio municipal. El Centro de monitoreo tiene una disposición que emula la forma del municipio, siendo que desde el puesto de supervisor (desde el Este del municipio, es decir, desde el río) se ve cada puesto de monitoreo, que visualiza las cámaras de cada zona del municipio (norte, oeste y sur, a la derecha, centro e izquierda del supervisor, respectivamente). Las dimensiones del COM se relacionan, a su vez, con la cantidad de patrullas propias (150 actualmente) que pueden dar respuesta a la demanda (cantidad de eventos).

Como se desarrolló previamente, los municipios buscar resolver la problemática del bajo involucramiento de los gobiernos municipales en las políticas de seguridad. En este sentido, el entrevistado de Quilmes manifestó que si bien la Policía local depende del Gobierno de la Provincia, como trabaja territorialmente en el municipio, el gobierno municipal comienza a brindarle, en la segunda etapa de implementación, dispositivos de enlace troncalizado en comodato a la policía local de Quilmes. Antes que el municipio les brinde esos dispositivos, se usaba el celular. Aquí se observa la proactividad del gobierno municipal, que si bien no tiene la obligación legal, ni la competencia constitucional delegada de la administración de la seguridad y la protección ciudadana, implementa distintas políticas para mejorar la seguridad en el territorio, ante la falta de inversión en la temática por parte del gobierno provincial. Una situación similar se evidencia en los dichos del entrevistado de Tigre, para quien todas las medidas implementadas a lo largo de casi diez años llevaron a que “para los ojos del vecino, la seguridad no la da la Policía Bonaerense sino el propio municipio”.

Con respecto a las dificultades en las distintas etapas de implementación, Vicente López comentó que la primera dificultad fue tener personal capacitado e idóneo, para lo cual se capacitó al personal operativo y directivo. Además, se realizó una

articulación con la Universidad Torcuato Di Tella para análisis de impacto de la política pública para la comunidad de Vicente López, a los efectos de evaluar la utilidad de la política.

Los entrevistados de Lanús sostuvieron que “cuando se encara un proyecto de esta magnitud siempre nos cruzamos con dificultades administrativas y burocráticas por lo tanto esto lleva a que aún no se encuentre el Centro con todo lo que hemos pensado, pero se sigue trabajando para llegar a la excelencia”.

Para el entrevistado de San Isidro, las principales dificultades en la implementación tienen que ver con que controlan a otros organismos (por ejemplo, Policía Bonaerense). En cuanto hay dificultades institucionales, al instante acuden a la prensa o a la fiscalía general. Es fundamental, para el entrevistado, la colaboración y la cooperación con otros organismos y con otras áreas. No obstante, manifiestan buena recepción de la gobernación.

En relación al financiamiento de la política pública, desde Vicente López manifestaron que necesitaron financiamiento externo (de organismos internacionales, gobierno provincial y nacional) sobre todo para la implementación de la analítica. En Lanús, en cambio, es por un fondo provincial que usan para invertir en seguridad y a través de la tasa municipal. San Isidro, por su parte, utilizó financiamiento íntegramente municipal. Finalmente, el entrevistado de Quilmes aclaró que “hubo que conseguir financiamiento de otros organismos (con la tasa municipal no podíamos implementarla). Se firmaron convenios con CAF, Ministerio de Seguridad de Nación y Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires”.

Es menester destacar que, si bien se encontraron casos como Lanús, donde se diseñó una estrategia de comunicación, que se realiza mediante redes sociales “para mostrar cómo trabaja el centro de monitoreo y los hechos se relevantes que se visualizan a través de él”, o Quilmes, donde se realizan videos institucionales a cargo del área de prensa para comunicar novedades, es el caso de Tigre el que más se distingue por su estrategia de comunicación. Según el entrevistado de dicho municipio, envían 2 a 3 veces por semana el material fílmico a los medios de comunicación, para ser reproducido en los noticieros o demás programas relacionados. Este punto es fundamental, a la hora de comprender la centralidad de las políticas de videovigilancia en la actualidad en nuestro país y en el mundo. El alto rating que tiene la reproducción de relatos que surgen de imágenes de cámaras de videovigilancia, hace altamente atractivo para los funcionarios políticos municipales (e incluso del nivel de gobierno nacional y provincial) la implementación de sistemas de videovigilancia.

6. Conclusiones

Tal como se logró observar en el presente trabajo, en los casos de estudio se ha logrado apreciar distintas maneras en la cual se ofrecen políticas públicas tendientes a garantizar orden, prevenir el delito y generar seguridad ciudadana.

A partir de las herramientas conceptuales desarrolladas en los apartados metodológicos, teóricos y normativos, se procedió a analizar los casos de estudio, en relación a cuatro dimensiones: problemáticas que viene a resolver el COM; funcionamiento y uso de las TICs en el COM así como el diseño y las etapas de implementación de dicha política.

Como corolario de las entrevistas realizadas, cabe señalar que se presentaron como problemáticas a resolver por parte del COM, la concepción de los COM como meros centros de monitoreo de cámaras y el bajo involucramiento de los gobiernos municipales en las políticas de seguridad. Otras problemáticas presentadas, fueron la ausencia de información para diagnosticar y realizar una toma de decisiones basada en evidencia, la falta de capacitación, así como la desconfianza y el miedo al delito del vecino.

En relación al funcionamiento de los COM, se observaron varias similitudes (todos realizan monitoreo de cámaras, reuniones con vecinos, articulación con otros organismos y monitoreo de alarmas, sea de botones de pánico o LPR), así como algunos elementos diferenciales (el despacho y/o comando de móviles o la atención de llamadas de emergencia).

De manera semejante, las tecnologías utilizadas presentaron generalidades en los testimonios (sistemas de visualización de cámaras, de geoposicionamiento de móviles, de gestión de eventos o de comunicación troncalizada) tanto como particularidades (sistemas estadístico y de análisis predictivo o centrales telefónicas).

Finalmente, en cuanto al diseño y las etapas de implementación de los COM, los hallazgos permiten concluir que, en líneas generales, todos los casos de estudio utilizaron una estrategia de implementación por etapas. No obstante, en algunos casos se verificó un énfasis mayor en el diseño y la planificación de dichas etapas, mientras que en otros casos, quizás se debe a una concepción incremental de la implementación de políticas públicas.

En este apartado, se darán, además, algunas recomendaciones en relación a la implementación de los COM y una opinión personal sobre los mismos. Considerando que no hay estudios de impacto sobre la efectividad de la política de video-vigilancia a nivel nacional, es importante considerar algunas cuestiones.

En primer lugar, es fundamental realizar evaluaciones robustas de la política de los COM (considerando, además, cuestiones del contexto local de implementación), para determinar la efectividad de la política en la resolución del problema y la relación costo-beneficio de la misma. Estas evaluaciones deben tener en cuenta, además, el sistema de capacitación y la organización y funcionamiento de los Centros de Monitoreo, así como el tratamiento y los usos de la información (si se utilizan para fines mediáticos, judiciales, estadísticos, etc.) En función de los resultados de estas evaluaciones, debe realizarse una rigurosa planificación sobre las necesidades, los costos de mantenimiento, infraestructura, escalabilidad del sistema, así como la cantidad, calidad y localización de las cámaras.

Como demuestra la evidencia empírica internacional, los circuitos cerrados de televigilancia (CCTV) generan resultados desfavorables como política aislada. Por lo tanto, es necesario integrar los CCTV con otras tecnologías (como sistemas de detección de disparos, mapeo del delito y reconocimiento facial) y con los procedimientos y prácticas existentes, así como complementar el patrullaje callejero y las investigaciones judiciales.

En ese sentido, la política de videovigilancia en sí misma no pareciera ser útil en la detección de delitos, aunque sí en su disuasión. Aporta información en la investigación judicial pero no eficientiza el despliegue del personal policial. Considerando que no hay estudios de impacto sobre la efectividad de la política de cámaras de seguridad, pero teniendo en cuenta aquellos aspectos analizados en este trabajo, considero que para seguir financiando los COM deben haber algunas condiciones: realizar evaluaciones robustas de la política de CCTV; realizar una rigurosa planificación basada en esta evidencia; Integrar los CCTV con otras tecnologías y con los procedimientos y prácticas existentes, y; fortalecer la transparencia, la publicidad de los actos de gobierno y permitir un control ciudadano del sistema de video-vigilancia.

Considero que, en base a los casos analizados a lo largo de este trabajo, se ha comenzado, al menos a nivel municipal, a tener en cuenta algunos de estos aspectos; en particular, aquellos relacionados a la integración con otras tecnologías y procedimientos y prácticas existentes. En algunos casos en concreto, como Vicente López, Quilmes o San Isidro, se utiliza la tecnología como un insumo estratégico para

la toma de decisiones basada en evidencia. Por otro lado, es menester destacar la relevancia de la participación comunitaria señalada por los entrevistados, a través de reuniones, visitas guiadas, o incluso espacios más institucionalizados como los Foros Vecinales de Seguridad. Quizás, es un comienzo promisorio para un cambio de concepción de la seguridad, que no sea vista como un mero espectáculo televisivo.

7. Bibliografía

- ACKROYD, S.; HARPER, R.; HUGHES, J.A.; SHAPIRO, D. & SOOTHILL K. (1992) *New Technology and Practical Police Work*. Buckingham: Open University Press.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996) "Estudio introductorio" en AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (comp.) *La hechura de las políticas públicas*. México, Porrúa.
- BINDER, A. (2009) "El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual", en Kessler, G. (comp.). *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas*. Edhasa, Buenos Aires, 25-52.
- BYRNE, J. y MARX, G. (2011) "Technological Innovations in Crime Prevention and Policing: A Review of the Research on implementation and Impact". *Journal of Police Studies*, 3(20), 17-40.
- CAFFERATA, F. (2013) "Políticas públicas, Seguridad Ciudadana y el Modelo Argentino de Seguridad Democrática". Documento de trabajo INEES N° 3, Ministerio de Seguridad de la Nación.
- CEJAS, E. B. y GONZÁLEZ, C. C. (2015) "Estado de la normativa sobre video vigilancia en Argentina y su relación con la protección de datos personales". Ponencia presentada en el 15° Simposio Argentino de Informática y Derecho.
- DAMMERT, L. (2012) "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?" En *Nueva Sociedad* n° 212, noviembre-diciembre de 2007.
- DYE, T. (1976) *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*, University of Alabama Press, Alabama.
- ESTÉVEZ, A. (2014) "Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas". Cuadernos de Polipub, N°13. Disponible en formato digital en: <http://www.polipub.org>.
- ESTÉVEZ, A. y ESPER, S. (2009) "Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas", *Revista IR*, Del Instituto AFIP, Número 5, pp 72-90. Disponible en formato digital en: <http://www.polipub.org>.
- FLEITAS D. (2010) "La Seguridad Ciudadana en Argentina y su relación con el Contexto Regional", Buenos Aires: FLACSO.
- GARCÍA PELAYO, M. (1968) *Idea de la Política y Otros Escritos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- GARLAND, D. (2005) *La cultura del control*. Barcelona, Gedisa.

- GILL, M. y SPRIGGS, A. (2005): "Assessing the impact of CCTV". Home Office Research Study 292. London: Home Office.
- GÓMEZ, L. (2015) "Minería y Participación Pública". Tesis de maestría de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- LATINOBARÓMETRO (2013) "Informe Latinobarómetro 2013". Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro..
- LIO, V. (2012) "El municipio vigila. Un análisis comunicacional de los sistemas de monitoreo del espacio público en manos del estado" en Revista Question, Vol. 1, N° 36.
- MANNING, P. K. (1992): "Information Technologies and the Police" en Crime and Justice, Vol. 15, Modern Policing, pp. 349-398. Chicago: University of Chicago Press.
- MENDIZÁBAL, N. (2006) "Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa". En VASILACHIS DE GIALDINO, I. (Comp.) *Estrategias de investigación cualitativa*.
- MONTAGNA, Y. y URTASUN M. (2014) "Prevención situacional y municipalización de las políticas de seguridad. Discursos, prácticas y disputas entre los actores que componen el Sistema de Prevención y Protección de La Plata". VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.
- ORLIKOWSKI, W.J. (1996) "Improvising Organizational Transformation Over Time — a Situated Change Perspective", en Information Systems Research, 7(1), pp. 63–92.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Documentos Cedes/Clacso Nro 4, Buenos Aires.
- RIOS, A.; GALVANI, M.; CAÑAVERAL, L. (2013) "Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana (Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2013)". Buenos Aires: CLACSO.
- SAIN, M. (2002) *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- SAIN, M. (2007) Los Gobiernos Municipales Argentinos Ante La Seguridad Pública (1990-2005) 293-319 en: CRAVACUORE, D.; ISRAEL, R. (coords.). *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Univ. Nacional de Quilmes, Univ. Autónoma de Chile y Hanns Seidel Stiftung.

SAIN, M. (2010): "La policía en las ciencias sociales. Ensayo sobre los obstáculos epistemológicos para el estudio de la institución policial en el campo de las ciencias sociales" en Sirimarco, M. (comp.): *Estudiar la policía. La mirada de las Ciencias Sociales sobre la institución policial*. Buenos Aires: Teseo, pp. 27-56.

SAUTU, R. (1998). *Manual de metodología*. Buenos Aires, CLACSO Libros.

SOZZO, M. (2000) "Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito". En Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, No 10, Ad-Hoc.

SOZZO, M. (2009) "Gobierno local y prevención del delito en la Argentina". En Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, No 6, FLACSO Sede Ecuador.

STRAUSS, A. y CORBIN, J., (1990). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Recuperado el 15/5/2019. Disponible en: <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>

MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN (2012) "Plan Nacional Para la Planificación y Gestión local de la Seguridad ciudadana". Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación.

WELSH, B. C. y FARRINGTON. D. P. (2002): "Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review". Home Office Research Study 252. London: Home Office.

YIN, R. (s.f.). *Investigación sobre estudio de casos: Diseño y Métodos*. Londres: Sage Publications.

8. Anexo

Entrevistas a informantes clave

Inicialmente se colocará el cuestionario realizado a las autoridades de cada localidad a fin de presentar las preguntas, para al término dar cuenta de las respuestas de cada usuario. En ocasiones las mismas fueron respondidas en un orden aleatorio, no dando cuenta de un ordenamiento cronológico producto del tiempo del entrevistado.

Preguntas:

1. ¿Cuánta gente trabaja en el Centro de Monitoreo?
2. ¿Cómo son los turnos?
3. ¿Qué funciones y servicios brinda el Centro de Monitoreo?
4. ¿Cuántas cámaras tiene el Centro? ¿Cuántas tenía previo al cambio de gestión?
5. ¿Qué tareas hacen los operadores y supervisores?
6. ¿Qué herramientas tecnológicas usan los operadores y supervisores del Centro? ¿Para qué se utilizan?
7. ¿Se articula la intervención del Centro de Monitoreo con otras áreas del municipio o de otros organismos externos (por ejemplo, Gobierno Provincial)? En caso afirmativo, ¿con qué áreas y/u organismos?
8. ¿Cómo surgió la propuesta de hacer un Centro de Monitoreo? ¿Es anterior a la actual gestión?
9. ¿Cómo se fue implementando? (en relación a si hubo distintas etapas, si se sumaron más puestos de monitoreo, o nuevos servicios del Centro gradualmente)
10. ¿Cuál fue el diagnóstico y qué problemas busca resolver el Centro de Operaciones?
11. ¿Qué experiencias similares o no inspiraron esta propuesta?
12. ¿Hubo dificultades (financieras, administrativas, institucionales, etc.) en la implementación?
13. ¿Cuál fue y es la estrategia de comunicación (redes sociales, encuentros con vecinos, etc.)?
14. ¿Hay algo que no le haya preguntado y quiera agregar?

Respuestas:

1) Quilmes

1. Son 120 personas, 30 por turno
2. Lunes a Viernes hay tres en total. Sábado, Domingos y Feriados dos. Turnos de 8 a 16, 16- 24, 24 a 8.
3. Monitorear las cámaras de video-vigilancia instaladas en el espacio público del Municipio de Quilmes y los botones de pánico distribuidos a la población del municipio.

Recibir llamadas de emergencias civiles y policiales, realizadas por los ciudadanos en la ciudad de Quilmes y los organismos de emergencias a través de la línea 103-107-147

Establecer los lineamientos para realizar un trabajo coordinado con los organismo que integran el centro (policía comunal- agente de transito y ordenamiento urbano-atención social- emergencias 103 (defensa civil- alumbrado público-control urbano-medio ambiente)

4. Antes 300 cámaras, 451 después (12/2017).
5. Los operadores de monitoreo se encargan del monitoreo de cámaras y chequear alarmas. Los operadores telefónicos se encargan de atender y recepcionar las emergencias informadas por los ciudadanos a través de las líneas 147, 103 y 107. El despachador gestiona la respuesta de una emergencia mediante la asignación de recursos (móviles) y la comunicación permanente con los jefes operativos y/o personal de los organismos intervinientes. Hay operadores cuya función consiste en informar sobre un suceso a todos los organismos públicos y privados que no integran el COM pero que tiene injerencia en la emergencia. Hay un área que se encarga de administrar los Sistemas y una oficina de edición de video (para la respuesta a los requerimientos judiciales de imágenes).
6. Un software de visualización de cámaras. Un software de geoposicionamiento de móviles y una plataforma de alerta de alarmas LPR (Sistema de reconocimiento de patentes, *Licence Plate Recognition*). Sistema de Gestión de Denuncias (Excel-Word). Sistema de Telefonía IP para Atención de Llamadas. Sistema de Comunicación por Enlace troncalizado. Software de edición de video. Programa estadístico (para toma de decisiones a fin de cambiar de lugar las cámaras existentes o poner las mismas en otros lugares en base a lo que les surgía de determinados y específicos incidentes, poniendo más cámaras en un lugar que en otro).

7. Sí, se gestiona con los organismos públicos y privados no integrados al sistema la respuesta correspondiente a cada emergencia, como ser: Bomberos Voluntarios, Ucmq, Edesur, Metrogas, Aysa, Arbolado-Espacio Público, Alumbrado Público, Girsu y Medio Ambiente.
8. Si bien existía un Centro de Monitoreo de cámaras, la actual gestión asume la idea de cambiar el concepto, con la idea de centralizar y coordinar el sistema de emergencias del municipio en favor de una respuesta altamente eficiente. Su implementación se basa en la integración de los distintos actores que participan de las Emergencias civiles y Policiales, coordinando sus acciones.
9. En 2009 surge el primer proyecto de centro de monitoreo a partir de la sociedad civil, un grupo de profesionales de Quilmes que le acercan propuesta a la municipalidad. En 2010 se inaugura el centro de monitoreo, el cual funciona en el mismo espacio hasta 2016, cuando se concibe la mudanza a un nuevo centro no sólo de monitoreo sino también un Centro de Operaciones que incluía otros servicios, como atención telefónica de emergencias y despacho de móviles. Policía local depende de provincia pero como trabaja territorialmente en municipio, el municipio comienza a brindarle dispositivos de enlace troncalizado en comodato a la policía local de Quilmes. Antes que el municipio les brinde esos dispositivos, se usaba el celular.
10. No se contaba con una línea de base porque no se veía registro de lo que solía suceder en el centro de monitoreo. Tampoco había protocolos de trabajo, no había planificación de dónde poner la cámara, las instalaciones se encontraban en un estado precario y fuera de norma (por ejemplo, el data center estaba al lado de los puestos de operadores). No había capacitación del personal, control de presentismo, ni relación con otras áreas del municipio. Estos argumentos generaron mitos urbanos de si anda o no anda la cámara. No habían estadísticas ni registros de las filmaciones gestionadas y solicitadas por el poder judicial. No se había implementado botones de pánico.

El 10 de Diciembre de 2015 con la nueva gestión se realiza un diagnóstico y un estado de situación. Se prioriza ordenar, inventariar y documentar tanto el patrimonio como los procedimientos de trabajo. Se lleva a cabo la recapacitación y reordenamiento del personal; se establecen protocolos de trabajo y la recuperación del equipamiento en desuso (30% de cámaras sin funcionamiento).

11. Experiencia de la Línea 147 y del Centro de Monitoreo CABA (CUCC, Centro único de Comando y Control) y la Experiencia del vecino
12. Hubo que conseguir financiamiento de otros organismos (con la tasa municipal no podíamos implementarla). Se firmaron convenios con CAF, Ministerio de Seguridad de Nación y Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.
13. Reuniones con vecinos, videos institucionales. Poseen un área de prensa que se dedica a estas cuestiones.
14. Solamente reiterar que son fundamentales para el buen funcionamiento de un COM el trabajo interdisciplinario, para lo cual se deben desarrollar programas de formación y capacitación permanente para los RRHH, desarrollar protocolos de actuación y Manuales Operativos, y generar sistemas de comunicación efectivos entre los actores involucrados.

2) Lanús

1. Actualmente trabajan 123 personas sin contar el sector de SAME y Defensa Civil, 32 por turno.
2. Lunes a Viernes hay cuatro en total. Sábado, Domingos y Feriados dos. Contamos con 6 guardias y los turnos son:

De: Lunes a Viernes los turnos son de 6 hs y arrancan desde de 00:00 – 06:00hs / 06:00 – 12:00hs / 12:00-28:00hs / 18:00-00:00hs.

Los fines de semana y feriados los turnos son de 12 hs y son 00:00hs-12:00 / 12:00-00:00 hs.
3. El Centro de monitoreo tienen la finalidad de detectar en forma rápida y precisa incidentes que pongan en riesgo la integridad del personal, instalaciones y operación de las organizaciones, además deben brindar los recursos y facilidades para las decisiones. Concretamente, los operadores monitorean las cámaras, chequean alarmas; realizan la comunicación por teléfono con organismos; y administran los sistemas.
4. El Centro de monitoreo tiene 423 cámaras. Previo a la gestión el centro contaba con 165 cámaras.
5. Los operadores tienen la tarea de observar 16 cámaras designadas las cuales están divididas en dos pantallas en las cuales tiene 8 en cada una de ellas. Mediante la observación de algún hecho se le informa al supervisor para que lo

derive al sector correspondiente o para que le de las directivas para realizar el seguimiento correspondiente al hecho.

Los supervisores controlan que el desempeño de los operadores sea eficaz y efectivo. Además, realizan labores administrativas como las evaluaciones de desempeño, organización de descansos, control de asistencias.

Trabajar en forma conjunta con el jefe de sala para derivar los hechos que surgen durante sus guardias a los sectores correspondientes para poder resolver dichas situaciones.

6. Los operadores utilizan PC de última generación con el software adecuado para que puedan llevar a cabo las tareas designadas.

Los supervisores utilizan PC de última generación en la cual se encuentra instalada el software para tener acceso a cámaras, otro para poder cargar las novedades que ingresan por 911 y visualizan en cámaras, también tiene acceso al control de patrullaje de los móviles, pero esto lo utiliza otro sector donde nos envían informes. Todos los sectores del centro están controlados y supervisados para los jefes de sala. Cuentan con software de monitoreo y geoposicionamiento de alarmas, comunicación por enlace troncalizado, así como también del sistema de Gestión de Denuncias.

7. El centro de monitoreo articula con SAME, Defensa Civil, Fuerzas de seguridad que actúan en el partido (Policía Local, Policía Bonaerense, Gendarmería), Fiscalías.
8. Desconocemos cómo surgió la propuesta originalmente ya que esto se realizó en el año 2010, donde solo se visualizaban cámaras, sin trabajar con otros organismos externos.

Nosotros en el 2016 hemos planteado junto con el Intendente Néstor Grindetti y el actual jefe de gabinete Diego Kravetz, el realizar un centro unificado de comando y control en el cual actúen todas las fuerzas de seguridad y emergencias mencionadas anteriormente. Porque entendíamos que esto conllevaría a una mejor pronta respuesta de atención, ante las emergencias que se reciben en el día a día.

9. El centro de monitoreo en el 2015 había 12 puestos, se fueron incorporando más puestos para poder monitorear las nuevas instalaciones de cámaras.

Además, se incorporó SAME, Defensa Civil, Policía Local, Personal de Bonaerense. Distintos softwares y tecnología para poder cumplir los objetivos

con respecto a seguridad, para poder controlar móviles, comunicación por radios, estamos trabajando en una línea 132 que va a cumplir la función de un 911 local y facilitar el trabajo de las personas que integran el centro de monitoreo.

10. El Centro Único de Comando y Control de Lanús coordina los sectores de emergencias del municipio de Lanús para poder tener una respuesta rápida ante diversas situaciones que se presentan.
11. No he tenido experiencias similares, solo teníamos el objetivo de brindarles a nuestros vecinos seguridad ante la emergencia que existía cuando se realizó el cambio de gestión. Por lo tanto, hemos visitado distintos centros para poder tomar ideas y darles forma según nuestros recursos e ideas iniciales, como por ejemplo: 911 PFA y Centro de Monitoreo de San Miguel.
12. Cuando se encara un proyecto de esta magnitud siempre nos cruzamos con dificultades administrativas y burocráticas por lo tanto esto lleva a que aún no se encuentre el Centro con todo lo que hemos pensado, pero se sigue trabajando para llegar a la excelencia. . El financiamiento es por un fondo provincial que usan para invertir en seguridad y a través de la tasa municipal.
13. La estrategia de comunicación es mediante redes sociales para mostrar cómo trabaja el centro de monitoreo y los hechos se relevantes que se visualizan a través de él.

Se organizan distintas reuniones con vecinos, con centros de jubilados y colegios para escuchar sus inquietudes y además se les ofrece actualmente una nueva herramienta implementada que es el botón de pánico, la cual se instala en sus teléfonos con tecnología Android y con solo tocar la app se dispara una alerta en el centro donde se encuentra personal idóneo para tratar la emergencia.

El objetivo es mostrar que el municipio está presente, escucha.

14. Simplemente agradecer el interés en nuestro Centro de Monitoreo, que trabajamos todos los días para mejorar e incorporar ideas nuevas y tecnología para que nuestros vecinos vivan de una forma segura, sin miedo de salir a la calle o cuando regresan de sus trabajos. La idea es que puedan disfrutar de salir de sus casas sin preocuparse si regresaran, al quitarles esta preocupación sin dudas se puede vivir mucho mejor.

Nos planteamos una necesidad de mayor incidencia en lo que refiere a las políticas de seguridad del municipio que desde 2008, con el auge del delito, no alcanzaba con cámaras o botones de pánico. Se necesitaba una política integral. Realizar procedimientos con policía local, brindándoles la radio, chaleco y patrullero. Centro de Comando y Control integral donde se observa el despacho de bomberos y de la policía local, teniendo número telefónico propio.

3) Tres de Febrero

1. Trabajan 70 operadores.
2. 3 turnos 8 hs.
3. Video vigilancia, Despacho de móviles de policía local, Despacho de móviles de la patrulla municipal, Comunicación 911, Comunicación con bomberos, Articulación con área de tránsito y defensa civil, Análisis de video, chequeo de alertas de patentes vehiculares.
4. Antes 418, hoy 858.
5. Hay diez operadores encargados de hacer el monitoreo de cámaras. 2 que son supervisores, siendo que uno se encarga de hacer de radio operador con la policía local (pidiendo autorización al 911 en el caso de necesitar un despacho policía local). El operador se comunica con bomberos. Un especialista se encarga de utilizar el sistema AVL (geoposicionamiento vehículos). Un operador se encarga de la "bitácora 911", que consiste en escuchar la frecuencia del 911 del Departamento de San Martín y Tres de Febrero, en caso de que haya emergencias, urgencias y otras novedades relevantes para el COM. Hay un puesto de tránsito (que articula con los inspectores municipales desplegados en los controles vehiculares) y uno de Defensa Civil.
6. Sistema de visualización de cámaras. Sistema AVL (Automatic Vehicle Location) de geoposicionamiento y monitoreo de vehículos. Sistema para registro de eventos. Sistema de enlace troncalizado (Modulación por radiofrecuencia). Video-wall (para proyectar un evento de una o varias cámaras en un conjunto de pantallas para una mejor visualización).
7. Sí, con Defensa Civil, Bomberos, SAME, Policía Local, Policía Bonaerense y Policía Federal.
8. La propuesta surge al inicio de la gestión actual (fines de 2015), pero se materializa en 2017. Surge por un cambio de conceptos donde la videovigilancia no es fundamental sino un componente más del centro operativo.

9. Se concibió implementarlo gradualmente. Primero, se incorporaron nuevas funcionalidades. También se implementaron protocolos de trabajo para bajar y estandarizar los tiempos de respuesta y atención que surgen en un centro de monitoreo.

Cambiamos el criterio de instalación de las cámaras: las pusimos en las avenidas principales con el criterio de colocarse las 3 cámaras fijas y un domo y ponerlos en la proximidad de los asentamientos en los pasos obligatorios, avenidas, calles que quedan de paso, la colectora de la autopista del oeste, en donde se concentran personas, etc. Implementamos un mapa del delito que sirve para diseñar el patrullaje y para eventualmente analizar donde colocar más cámaras, implementando un centro de atención a la víctima dentro del centro de operaciones y diagramando operativos de control vehicular y ciudadano (el municipio cuenta con más de 20 móviles propios incluyendo una brigada de respuesta rápida).

Se planifica ampliar el centro de monitoreo y mudar el mismo a la Localidad de Villa Bosch para poner más puestos de trabajo (actualmente contamos con 18, lo vamos a ampliar a 50), más operadores y más cámaras. Actualmente proyectamos 1300 cámaras más y consideramos que el número ideal serían 2300.

10. El diagnóstico fue la poca cantidad de cámaras, la mala ubicación de las mismas, y la no integración de la videovigilancia con otras cosas, como el despacho de móviles de policía local, Despacho de móviles de la patrulla municipal, Comunicación 911, Comunicación con bomberos, Articulación con área de tránsito y defensa civil, Análisis de video, chequeo de alertas de patentes vehiculares.

11. No sabe/no contesta.

12. No sabe/no contesta.

13. Se recibe a los vecinos periódicamente con visitas guiadas, en tanto que el foro vecinal es quien define quienes van. Cuentan con la “muni en tu barrio”. A través de redes sociales comunican qué se hace con independencia de si es de seguridad o contrariamente si tiene que ver con tránsito en los foros vecinales se han de recibir los planteos de los vecinos y se comentan las novedades. Atención a la víctima, política de contención primaria y eventual derivación a psicólogos o a otras áreas del municipio.

4) Vicente López

1. En toda la Dirección general de Centro de monitoreo y análisis delictual, trabajan 170 personas. Particularmente, en el COM hay 24 puestos de video vigilancia y 10 puestos de destacamentos municipales.
2. Turnos: 3 de 8 hs (6 a 14/ 14 a 22/ 22 a 6), con régimen de descanso. Sábados y Domingos hay la mitad de gente.
3. Visualización de cámaras de videovigilancia. Comando de patrullas, despacho por modulación por frecuencia municipal de los móviles provinciales, locales y municipales; son 250 móviles aproximadamente que se despachan allí. También se maneja el número de emergencias municipal (109), se realiza el monitoreo de alarmas y la escucha de frecuencia 911 de la policía de la provincia.

Además del monitoreo y videovigilancia, las cámaras se usan para cuestiones que tienen vinculación con el tránsito: no solo vigilancia delictiva sino de contravenciones viales, ya que consideran que en muchas ocasiones están vinculadas ambas temáticas.

4. Cantidad de cámaras 1200 en total, de las cuales hay 110 inactivas. En 2016 tenían 600 cámaras.
5. Se visualizan 3, 2 o 1 cámara por puesto, tanto cámaras fijas como domos. Se ha integrado recientemente Defensa Civil y Emergencias médicas en el COM. Tienen personal de fuerzas de seguridad, prefectura que trabaja en lo que hace al nexo del personal de la fuerza que está desplegada en el municipio.
6. Sistema de monitoreo *Milestone*: Sistema a fin de cargar eventos de todos los orígenes (911, videovigilancia, etc.). Sistema LPR de lectora de patentes el que contrasta contra una base de datos de vehículos con pedido de secuestro o algún impedimento de circulaciones que es propia de dicho municipio. Sistema AVL de monitoreo y rastreo de patrullaje de los móviles (empresa Megatrans). Sistema de despacho de móviles y gestión de eventos (Megatrans). Plataforma de análisis de big data que incluye: oficios judiciales, partes de novedades de comisarías, geoposicionamiento de móviles, KPI's (indicadores clave de desempeño).
7. Articulación con otras áreas del municipio: Defensa Civil, Emergencias médicas y tránsito además de la inspección general de comercios del municipio y el área de hacienda. Órganos externos: con Ministerio de Seguridad de Buenos Aires (policía bonaerense), Ministerio de Seguridad Nacional (por las fuerzas

federales de seguridad que están desplegadas en los Barrios de Vicente López, especialmente Prefectura).

8. En 2011, la actual gestión municipal (PRO) había realizado un compromiso de campaña de cambiar el paradigma sobre los gobiernos locales y la seguridad del vecino. No habiendo responsabilidad constitucional para hacerse cargo del tema (municipios no deben hacerse cargo de la seguridad sino la provincia o la nación constitucionalmente), se puso énfasis en esta cuestión. Se pasó de una coordinación de gobierno a una secretaría de seguridad.
9. Se establecieron objetivos para cada mandato: en el primero, se iba a instalar un Centro de monitoreo de cámaras. En el segundo, se iba a reconvertir dicho centro en un Centro de Operaciones (aumentando la eficiencia y la efectividad). En este sentido, en esta etapa realizaron análisis de mercado de proveedores, vieron el costo general, de funcionamiento, priorizando la contratación de una empresa no local que tenía una serie de servicios más completos para hacer estadísticas (análisis predictivo/forense) para eficientizar el uso de recursos.

El objetivo para un próximo mandato es pasar al concepto de Ciudad Segura Inteligente. Se incorpora la parte analítica y el análisis predictivo (cámara analiza eventos sin que nadie la controle; por ejemplo si hay un acercamiento brusco y repentino entre dos personas, lo cual puede significar un arrebato o una agresión). Para ello, invirtieron en cámaras de calidad HD (que permite reconocimiento facial análisis inteligente de movimientos de personas u objetos). Operador gestiona eventos y una vez que la cámara lo detecta el operador lo gestiona al despacho o al móvil en cuestión por citarse.

10. Previo al 2011, el COM funcionaba todo junto porque no había lugar, no porque hubiera un concepto de integración. Se diagnosticó la necesidad de pasar a un Centro de comando integral, donde la tecnología acompañe la operación: Centralización de la información y temáticas unificando criterios y protocolos). Se vio la necesidad de cambiar el concepto de patrullaje, de reactivo a preventivo.
11. Tras definir objetivos analizaron experiencias previas: Londres, meca de la video vigilancia; cámaras sobre vereda no calle; ellos buscan terroristas, acá robo automotor; complementar estadísticas en donde las cámaras son usadas para seguridad contra vandalismo. Tablero de control de Chicago. Análisis predictivo de imágenes en Suecia. Corredores escolares Barcelona. Experiencia Tigre y San Miguel.

12. La primera dificultad fue tener personal capacitado e idóneo, para lo cual se capacitó al personal operativo y directivo. Además, se realizó una articulación con la Universidad Torcuato Di Tella para análisis de impacto de la política pública para la comunidad de Vicente López, a los efectos de evaluar la utilidad de la política.

Sí necesitaron financiamiento externo (de organismos internacionales, gobierno provincial y nacional) sobre todo para la implementación de la analítica.

13. Tienen área de apoyo a las víctimas, contención psicología y con cuerpos de letrados para brindar asesoría legal al ciudadano. Servicio y asesoría en cerrajería. Violencia género, botones de pánico. Reuniones con vecinos. Foros en donde cada subsecretario asiste en el segmento de participación ciudadana.

5) San Isidro

1. Trabajan 40 personas, hay 67 puestos de monitoreo.
2. Son turnos de 8 hs.
3. Videovigilancia, oficinas específicas de jefatura, edición de video (oficios judiciales de las grabaciones del ministerio público), oficina GPS (rastreo del posicionamiento de las patrullas provinciales y municipales para el caso, ocupándose del comando por radiofrecuencia con los operadores y las patrullas municipales). Tienen oficina de telefonía de emergencia y atención municipal en general.
4. Tienen 1500 en total cámaras con un promedio de crecimiento de 200 por año desde que arrancaron (2007).
5. Visualizar las cámaras, chequear las LPR, monitorear el patrullaje de móviles, recibir las llamadas de emergencia, realizar el comando de patrullas municipales, coordinar emergencias con otras áreas del municipio y escuchar la frecuencia 911.
6. Software de visualización de cámaras. Software de LPR (Lectura de patentes), sistema de AVL (Megatrans, propio del gobierno bonaerense). GPS de la patrulla municipal (sistema que es interesante al guardar la velocidad, coordenadas, estado del móvil y trayectoria). Sistema de gestión de eventos. Sistema de enlace troncalizado. Se realizan reuniones de mesa de coordinación operativa donde arman el patrullaje en base a los distintos eventos mensuales, a la cual asisten todos los actores intervinientes (en cuanto a investigaciones penales, casos de drogas, al mismo patrullaje, etc.) Se busca

emular la metodología del COMPSTAT (implementada en Nueva York, EEUU, década del ochenta) como un caso exitoso que da cuenta de toma de decisiones basado en evidencia.

7. Articulación otras áreas internas (emergencias médicas, defensa civil, bomberos voluntarios, área de espacio público y obras públicas); externas (policía bonaerense, fiscalía general de san isidro, poder judicial de san isidro)
8. El COM surge en el año 2011, en el marco de la continuidad del mismo partido político a cargo de la administración municipal, hasta el día de la fecha. El COM surge en base a la decisión política como punto nodal que el municipio se haga cargo de la seguridad en representación del vecino para, por ejemplo, denunciar la corrupción de la policía provincial, como sucedió en el año 2011 (Causa “Señor Papa”). El sistema de seguridad abarca todo: también el municipio. Es fundamental la participación del municipio, pero también la articulación con los otros organismos, ya que esto, en un contexto aislado, sería un *reality show*, porque no intervení; es un sistema global.
9. Implementado escalablemente: aumento de operadores en función y proporcionalmente a la cantidad de cámaras. Hay 16 cámaras por operador. En términos edilicios, el COM primero funcionó en el entrepiso, y actualmente está en el 2do piso del edificio municipal. Centro de monitoreo tienen disposición que desde el centro (Supervisor) tienen la forma del municipio. En cuanto a la cantidad de cámaras, desde antes de la existencia del COM habían 200 cámaras; a partir de ese momento, el aumento de la cantidad de cámaras fue de 150/200 cámaras promedio por año de manera continua, hasta llegar a las 1500 cámaras actuales. Las dimensiones del COM se relacionan, a su vez, con la cantidad de patrullas propias (150 actualmente) que pueden dar respuesta a la demanda (cantidad de eventos).
10. El principal objetivo es prevenir el delito. Recién ahora implementamos *software* predictivo. Primer objetivo que buscan mejorar es prevención de delitos, evitando que sucedan y contribuir a la investigación de hechos delictivos a través de los registros fílmicos de las cámaras y la información del sistema de eventos para dárselo a la justicia. Hay 300 eventos mensuales que son requeridas sus imágenes por el Ministerio Público Fiscal.
11. Experiencias extranjeras: Perú (Lima); Colombia (Bogotá y Medellín); Israel (Tel Aviv). No analizaron experiencias de este país, ya que fueron pioneros. De

hecho, fueron consultados por otros municipios, sobre todo entre los años 2013 y 2015.

12. Las principales dificultades tiene que ver con que controlan a otros organismos (por ejemplo, Policía Bonaerense). En cuanto hay dificultades institucionales, al instante acuden a la prensa o a la fiscalía general. Es fundamental la colaboración y la cooperación con otros organismos y con otras áreas. No obstante, manifiestan buena recepción de la gobernación. En relación al financiamiento, es íntegramente municipal.
13. Comunicación de investigaciones judiciales relevantes a las que aportan imágenes; realizan foros vecinales y hay reuniones con cualquier tipo de vecino que busque presentarse en la municipalidad. Visitas al centro del monitoreo.
14. Resaltan la capacitación: por un convenio con el ejército dan clases de manejo de vehículos de emergencias. También, presentaron ante el Ministerio de Seguridad de Buenos Aires qué modelo de policía buscan para la Bonaerense y para el Municipio de San Isidro.

6) Tigre

1. Trabajan 86 personas por turno.
2. 3 turnos 8 hs 24 hs. 30 min descanso.
3. Tienen línea de teléfono para emergencia en la municipalidad (perfil de *calltakers*, operador de defensa civil): por un lado parte de monitoreo de cámaras; por el otro de alerta Tigre. El sistema de cámaras de seguridad es monitoreado mediante el Centro de Operaciones Tigre (COT), donde las 24 horas se siguen las alternativas de lo que sucede en distintos puntos del partido. El material queda grabado y permite, además de alertar a la Policía en el momento en que se está cometiendo un ilícito, aportar pruebas a la justicia y a la investigación de ese delito.
4. Arrancaron con 50 cámaras y en lo que implica la actualidad, tienen 1500.
5. Monitoreo visualizan cámaras y recibirán las alertas por sms de botones de pánico. Tienen operador de prefectura naval vinculado con la dirección de protección ciudadana de prefectura, central de alerta meteorológica; Área del tránsito inteligente y tienen un operador que escucha la frecuencia 911 y cuando hay alguna novedad y con eso se interactúa con el 911 cuando hay alguna novedad de emergencia de la policía bonaerense.
6. No sabe/No contesta.

7. Vínculo con policía bonaerense. Prefectura. Seguridad municipio para los ojos del vecino no la da la policía bonaerense sino el propio municipio digamos. 116 móviles de inspección tránsito que hacen controles vehiculares en coordinación con la policía bonaerense. Servicios adicionales.
8. 2007 comenzó la Secretaría de protección ciudadana, con la gestión del mismo partido político de la actualidad. Allí se empezó a implementar la instalación de cámaras.
9. Arrancaron con 50 cámaras y en lo que implica la actualidad, tienen 1500. Cada puesto ha de chequear más de 30 cámaras, más que promedio. De esas cámaras hay una cantidad más pequeña que son HD y permiten hacer identificación y reconocimiento facial. La calidad de la cámara depende de si se puede aplicarle el mencionado reconocimiento facial en puntos centrales del municipio. Las ubican donde hay más eventos y avenidas principales y centros comerciales.
10. Buscan llegar al vecino y colaborar con la policía
11. Principalmente, la gestión de Rudolph Giuliani en Nueva York. En América Latina, San Pablo y Río de Janeiro. En nuestro país, no encontraron precedentes.
12. No sabe/No contesta.
13. 2 a 3 veces semanalmente mandan el material fílmico a los medios. Realizan foros vecinales de seguridad.