

Hacia la transterritorialización de la política pública de videovigilancia en México

Towards the transterritorialization of the public policy of video surveillance in Mexico

Lucía Carmina Jasso López

*Instituto de Investigaciones Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México,
Ciudad de México, México*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8036-1126>

DOI: <https://doi.org/10.24275/BAER1762>

Fecha de recepción: 13 de febrero de 2018
Fecha de aceptación: 18 de abril de 2018
Fecha de publicación: 12 de diciembre de 2018

Resumen

El presente artículo estudia la política pública de videovigilancia en México, que ha sido implementada en diversas ciudades con la instalación de decenas de miles de videocámaras públicas que forman parte de la trama urbana. El análisis se realiza a partir del estudio de los planes nacional y estatales de desarrollo y de los recursos federales que han sido destinados en la materia. Los hallazgos permiten concluir que la política pública de videovigilancia en México se ha implementado en mayor medida a nivel local en las entidades y municipios, sin embargo, aun y cuando los sistemas de videovigilancia operan en territorios acotados y definidos, existen los elementos suficientes para iniciar el proceso de transterritorialización que genere una política pública de videovigilancia a nivel nacional en aras de la seguridad ciudadana.

Palabras clave: Política pública, videovigilancia, planeación, recursos públicos, urbanismo.

Abstract

This article studies the public policy of video surveillance in Mexico that has been implemented in several cities with the installation of tens of thousands of public video cameras that are part of the urban network. The analysis is based on the study of the national and state development plans and the federal resources that have been allocated in the matter. The findings allow us to conclude that the public policy of video surveillance in Mexico has been implemented to a greater extent at the local level in the states and municipalities, however even when the video surveillance systems operate in limited and defined territories, there are enough elements to start the process of transterritorialization that will generate a public policy of video surveillance at a national level in order to citizen security.

Keywords: Public policy, video surveillance, planning, public resources, urban planning.



política pública de videovigilância a nível nacional buscando a segurança da população.

Palabras clave: Políticas públicas, vigilancia por vídeo, planejamento, recursos públicos, planejamento urbano.

Resumo

Este artigo estuda a política pública de vigilância por vídeo no México que foi implementada em várias cidades com a instalação de dezenas de milhares de câmeras de vídeo públicas que fazem parte da rede urbana. A análise é baseada no estudo dos planos de desenvolvimento nacional e estadual e dos recursos federais que foram alocados nesta matéria. Os resultados permitem concluir que a política pública de videovigilância no México tem sido implementada em maior escala no nível local nas entidades e municípios, no entanto, mesmo quando os sistemas de videovigilância operam em territórios limitados e definidos, existem elementos suficientes para iniciar o processo de transterritorialização que gera uma

Introducción

Las cámaras de videovigilancia se han convertido en una de las herramientas de la seguridad ciudadana y forman parte del paisaje urbano de diversas ciudades en el mundo y México no es la excepción. Al cierre de 2017 hay más de 36,000 cámaras de videovigilancia públicas que se han instalado en las entidades federativas (INEGI, 2017), destacando la Ciudad de México, con más de 15,000 y el Estado de México con 10,000 cámaras (Mapa 1). A éstas se suman las miles de cámaras que, como parte de la iniciativa pública y privada (en casas, comercios, escuelas, etcétera), se han instalado en las vías públicas y de las cuales prácticamente no existe cuantificación.

Mapa 1. Cámaras de vigilancia públicas que se han instalado en las entidades federativas 2017



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.

La instalación de las cámaras de videovigilancia en México no ha sido fortuita y responde, en gran parte, a una demanda ciudadana (Jasso, 2018) que, ante el temor de ser víctimas del delito o por la percepción de inseguridad, solicitan la instalación de estas cámaras a las instancias gubernamentales. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), el 74.3% de los mexicanos refieren sentirse inseguros,¹ y en el 42% de los hogares se ha adoptado una medida de protección para evitar ser víctimas de la delincuencia, entre las que se encuentra la instalación de una cámara de videovigilancia (INEGI, 2017).

Esta demanda ciudadana de videovigilancia en México durante los últimos años podría equipararse a lo que ocurrió en otras ciudades, principalmente en Europa y Estados Unidos durante los años 70 y 80, cuando se desarrolló el modelo de prevención comunitaria del delito, orientado a través de la modificación del espacio durante el “Periodo de la Ciudad Asustada” (Medina, 2010),² en el que las ciudades iniciaron con la instalación de videocámaras para la prevención de la violencia y la delincuencia.

Los gobiernos, por su parte, han encontrado en esta demanda una propuesta que consideran viable para atender el problema de la inseguridad pública, y en México es común que durante las campañas políticas y en la ejecución de los gobiernos se ofrezca a la ciudadanía la instalación de cámaras de videovigilancia³ y se implementen acciones vinculadas como

parte de la gestión gubernamental. De manera tal que “se han convertido en parte de las políticas de seguridad y prevención” (Arteaga, 2016a).

En este sentido, resulta pertinente analizar cómo es que se ha articulado en México esta política pública de videovigilancia, por lo que el presente artículo se enfoca al análisis de parte del ciclo de la política pública.⁴ Se realiza la definición del problema público, para después profundizar en la etapa de planeación contenida en los planes de desarrollo a nivel federal y estatal, y la implementación con el ejercicio de los recursos públicos destinados a la videovigilancia por parte del gobierno federal a partir de los fondos y subsidios, y finalmente se aborda la evaluación que, como en otras temáticas vinculadas a la seguridad pública, se encuentra en una fase incipiente. Lo anterior, con el fin de profundizar en el conocimiento de un fenómeno urbano que ha tenido implicaciones y efectos sociales y territoriales.

Esta investigación parte de la premisa de que “las cámaras de vigilancia no sólo funcionan como mecanismos para resolver y prevenir hechos criminales: son también dispositivos de gobierno que expresan reglas que buscan garantizar y gestionar el orden y la convivencia en las ciudades” (Arteaga, 2016a). Es decir, tienen una función que va más allá de la disuasión y prevención del crimen, es una herramienta que contribuye a la seguridad ciudadana,

co por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) firmaron el “Pacto para Transformar la Gran Ciudad de México”, en el que se incluye la propuesta de “armar a la ciudad con más de un millón de nuevas cámaras de vigilancia” (León, 2018). La propuesta resulta compleja, porque como resultado de cerca de 10 años de implementación de la política en la Ciudad de México se cuenta apenas con poco más de 15,000 cámaras que, además de representar un alto costo al presupuesto público, no han logrado demostrar del todo que funcionan para la prevención y la procuración de justicia como se esperaba.

4 Wayne Parsons (2013) sostiene que el ciclo de vida de las políticas públicas comprende la definición del problema, la identificación de respuestas o soluciones alternativas, la evaluación de opciones, la selección de las opciones de políticas públicas, la implementación y la evaluación.

1 Éste fenómeno se incrementa a más del 95% en la Ciudad de México, Estado de México, Tamaulipas, Tabasco y Veracruz.

2 De acuerdo con Medina (2010), la táctica del modelo de prevención comunitaria del delito orientada a la modificación del espacio, consiste en “Mejorar las condiciones de seguridad de los edificios, mejora del alumbrado, embellecimiento y limpieza, instalación de tecnologías de vigilancia, diseño arquitectónico”.

3 Por ejemplo en los primeros días de 2018 los precandidatos a la Presidencia de la República y a la jefatura de la Ciudad de Méxi-

al orden y control urbano, que permite a las autoridades observar distintas problemáticas de índole política, social, económica y cultural sin tener que estar en el lugar preciso de los hechos.

La videovigilancia en las ciudades se configura como un “nuevo dispositivo de control social” (Urtasun, 2012), que permite a los gobiernos mantener una vigilancia permanente de diferentes objetivos y, a su vez, transmite a la ciudadanía la sensación de que está siendo vigilada por las distintas cámaras instaladas, lo cual puede acompañarse de percepciones positivas, en cuanto a la posible disuasión del crimen, así como negativas respecto a la violación del derecho a la privacidad. Asimismo, trae consigo “importantes transformaciones tanto, en las tramas urbanas como en la definición de políticas de seguridad” (Urtasun, 2012), como se analiza en la presente investigación.

En materia de políticas públicas es notorio que en los últimos años en México la videovigilancia ha atraído la atención tanto de los gobiernos, como de la ciudadanía, como una alternativa de seguridad ciudadana para subsanar la violencia y la delincuencia en las ciudades. Al respecto Urtasun sostiene que las políticas de videovigilancia han adquirido recientemente una importante visibilidad, debido a tres factores:

La expansión de la escala que supuso el pasaje de las pruebas piloto a la pretensión de cubrir ampliamente las tramas urbanas; el uso cada vez más común de grabaciones por parte de noticieros y programas de televisión especializados en la temática; y el capital político que representan como respuestas al “flagelo de la inseguridad”, movilizando tanto propaganda oficialista como críticas por parte de las distintas oposiciones políticas (Urtasun, 2012:2).

No obstante la visibilidad de la videovigilancia, tanto en la trama urbana como desde la perspectiva de las

políticas públicas, “se trata aún de un tema de investigación ausente en el campo de estudios sobre las políticas de seguridad” (Urtasun, 2012). Por lo que la investigación del presente artículo se enfoca en este análisis y contribuye al estudio de este fenómeno.

Se parte de la hipótesis de que la implementación de la política pública de videovigilancia en México se ha articulado en mayor medida a nivel local en las entidades y municipios que han diseñado sus sistemas de videovigilancia a partir de sus propias necesidades sociales y territoriales, así como las problemáticas sociales y delictivas y las alternativas posibles. Sin embargo, existen coincidencias que permitirían transitar hacia una política pública a nivel nacional, con el fin de mejorar la seguridad ciudadana de las ciudades.

Metodología

La metodología de investigación se define como principalmente cualitativa, y utiliza como técnica el análisis de contenido de documentos oficiales emitidos por los gobiernos federal y estatales de México. Para realizar el análisis de contenido (Abela, 2002), se definió el objeto de estudio, que es la política pública de videovigilancia, y se determinaron las reglas de codificación⁵ correspondientes, que permitieran profundizar en los contenidos. Se determinaron diferentes categorías de análisis y finalmente se realizaron las inferencias o explicaciones para describir y elaborar conclusiones en torno a la política pública de videovigilancia en México.

La principal fuente de información para analizar la etapa de planeación de la política pública fueron

5 El principal motor de búsqueda y codificación en los documentos fue la palabra “videovigilancia”, que en algunos casos también se registra como “video vigilancia”. Asimismo, también se recurrió a la búsqueda de la palabra “cámara”, que en algunos casos aludía al equipamiento básico de un sistema de videovigilancia.

los planes de desarrollo, tanto del gobierno federal como de los estatales, que se consultaron directamente en los portales de internet de los gobiernos. Se analizó la edición vigente que funge como documento rector de los gobiernos en sus diferentes ámbitos. De esta manera, los planes estatales de desarrollo más antiguos que fueron examinados son los que fueron publicados en 2011 y estuvieron vigentes hasta 2017, y los más recientes son los publicados en 2017 y que tendrán vigencia hasta el año 2021, o según sea el caso.

En todos los planes de desarrollo se analizó el contenido del diagnóstico y eje rector correspondiente a seguridad pública, así como también se contempló la búsqueda en los otros ejes rectores, para registrar la información pertinente sobre la política pública de videovigilancia. Una vez compilada y sistematizada, se procedió al análisis de la información con apoyo del *software* de análisis cualitativo NVIVO.

En cuanto a la fase de implementación, se analizaron los recursos que el gobierno federal destina a las entidades federativas para implementar la política pública de videovigilancia. Se consultó cada uno de los Anexos Técnicos de los Convenios de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG),⁶ con particular énfasis en el subprograma denominado "Sistemas de Videovigilancia". Asimismo, se recurrió a la consulta del Mecanismo de Evaluación y Transparencia⁷ (MET), que tiene como objetivo "dar a conocer a la ciudadanía, los resultados del destino, eficiencia del

gasto y aplicación de los recursos federales en materia de seguridad pública" (SESNSP, 2017a) tanto del FASP como del FORTASEG.

Finalmente, se identifican las investigaciones que han evaluado la política pública de videovigilancia en México. Sin embargo, como se anticipa en la introducción de este texto, la evaluación no ha sido tan desarrollada en materia de seguridad pública, siendo el caso de la política pública de videovigilancia.

La definición del problema público y la construcción de la agenda

Uno de los primeros pasos de las políticas públicas es "la definición del problema a resolver" (Subirats, 1994:47). Respecto a la videovigilancia, el problema que pretende atender es la violencia y la incidencia delictiva en un determinado territorio, a través de la vigilancia permanente que puede proveer una cámara. Se prevé que la simple presencia de una cámara tenga la capacidad de incrementar el riesgo percibido por parte de los delincuentes y que, a su vez, los disuada de cometer un delito; asimismo, se espera que en caso de que ocurra un delito, éste quede registrado en las grabaciones y con el apoyo de estas imágenes se pueda realizar la investigación pertinente para que el crimen no quede en la impunidad.

Sin embargo, partiendo desde los diversos enfoques de la criminología, lo que se tiene es que el delito es multifactorial y, por ende, su prevención o reducción no puede relacionarse con una sola variable o política pública, como la videovigilancia. Aún más, los diferentes tipos de delitos son tan distintos entre sí, que cada uno de ellos requeriría una estrategia de atención específica. No obstante, la videovigilancia se ha convertido en una herramienta potencial para los gobiernos, y principalmente "la necesidad de cámaras se justifica a partir de la exis-

6 Estos documentos se firman año con año entre las entidades federativas y la federación a fin de programar el financiamiento conjunto para los Ejes y Programas con Prioridad Nacional y definen los montos y metas.

7 Consultado en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/mecanismo-de-evaluacion-y-transparencia-de-recursos-federales-en-materia-de-seguridad-publica>

tencia de conflicto, incivismo, vandalismo, tráfico de drogas a pequeña escala, consumo de alcohol, ruido, etcétera” (Galdon-Clavell, 2015:91).

En materia de seguridad ciudadana, la videovigilancia ofrece distintas ventajas. Según Clarke es una técnica de prevención situacional que permite aumentar en los infractores los riesgos percibidos de la comisión de un delito y por lo tanto lo inhibe (Clarke, 1997). Asimismo, “en teoría sirve para extender la visión de la policía y del personal de seguridad privado” (Medina, 2010:32) y se considera como una “herramienta complementaria en el esquema tradicional basado en la acción reactiva y punitiva de policías territoriales que muchas veces, más que enfrentar las causas del delito, lo regulan y gestionan” (Urtasun, 2012:2).

Desde el punto de vista del gobierno mexicano, la videovigilancia es un “mecanismo para proporcionar mayor seguridad a la sociedad, principalmente en ambientes urbanos” que “permite apoyar la operación y despliegue policial, la atención de emergencias, la prevención del delito y la procuración de justicia” (CNI, 2015:1). Es decir, se considera que además de la prevención, la videovigilancia contribuye a la atención de problemas públicos relacionados con las corporaciones policiales y de procuración de justicia.

Lo anterior es relevante, porque la videovigilancia puede atender el problema público de la violencia y la incidencia delictiva desde la prevención del delito como un potente disuasor, y al mismo tiempo complementa a las policías en cuanto a la vigilancia de diferentes lugares y circunstancias a las que con dificultad podrían acceder los elementos policiales, sea por cuestiones de estado de fuerza —que muchas veces no son suficientes en relación a la población y/o el territorio— o por el posible riesgo que implica la vigilancia de algunas actividades ilícitas, de territorios conflictivos, etcétera, es decir, proporcionan una “mirada del poder constante, aún sin

necesidad de la existencia de una persona física al otro lado” (Ruiz, 2014:308).

En síntesis, se puede sostener que la videovigilancia atiende el problema público de la violencia y la delincuencia desde diferentes perspectivas, siendo la principal: la prevención del delito. Aunque también coadyuva a la atención de problemas relacionados a las corporaciones policiales, siendo un complemento que permite una vigilancia más segura, ordenada y eficiente, y además genera imágenes que eventualmente funcionan como evidencia y que contribuyen a la procuración de justicia y a la reducción de la impunidad.

En cuanto a la inclusión del tema en la agenda pública, es pertinente señalar que la videovigilancia ha sido capaz de “generar un consenso favorable inquebrantable entre los responsables políticos, las autoridades policiales y la población en general” (Galdon-Clavell, 2015). En el caso de México ha sido promovido por los diferentes órdenes de gobierno, desde las campañas políticas los discursos de los candidatos —sobre todo a nivel local— en materia de seguridad incluyen la instalación de más cámaras de videovigilancia como una propuesta efectiva que permitirá revertir el crimen.⁸ Asimismo, es una de las principales acciones a implementar por parte de los gobernantes, sobre todo en aquellas zonas urbanas que registran altos niveles de incidencia delictiva.

También se promueve por parte de las corporaciones de seguridad y justicia, partiendo de afirmaciones como la siguiente: “La videovigilancia incrementa la capacidad de operación, puesto que aumenta la capacidad de visión a prácticamente 24

8 Existen diversos ejemplos en la política local; por mencionar uno de ellos, en 2017 durante la campaña al gobierno del Estado de México, el candidato del PRI, PVEM, Nueva Alianza y Encuentro Social señaló que “es una prioridad regresar a las familias mexiquenses su seguridad y tranquilidad”, por lo que se comprometió “a duplicar el número de cámaras de videovigilancia, depurar los cuerpos policiacos y a instalar un millón de luminarias para ser el estado más iluminado de México” (Galicia, 2017).

horas por 365 días. Sus efectos pueden catalogarse en dos dimensiones principales: como un disuasor de delitos y como coadyuvante en la investigación policiaca” (CNI, 2015:4). Por parte de la sociedad, hay una creciente demanda por la instalación de cámaras de videovigilancia, sobre todo en los lugares más cercanos a sus hogares (Jasso, 2018).

La implementación de la política pública de videovigilancia

Una vez definido el problema público que busca atender la política pública de videovigilancia y cómo ésta logra posicionarse en la agenda pública, lo que sigue es analizar el proceso de implementación. Lo primero a referir es que a nivel internacional se ha registrado un crecimiento exponencial de la videovigilancia. En el caso de España, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) refirió que de 2006 a 2008 se pasó de 700 a 1,500 empresas que se declaran responsables de gestionar ficheros de videovigilancia (Ruiz, 2014). Mientras que en México, se paso de poco más de 25,000 cámaras en vía pública en 2015 a 35,000 en 2017 (INEGI, 2017), lo que denota un proceso de implementación acelerado con relativa concordancia a lo que ocurre a nivel internacional.

En atención a este proceso de implementación, se presentan los resultados de la investigación respecto a la planeación contenida en los planes federal y estatales de desarrollo y en el ejercicio de recursos públicos. Sin embargo, también se considera necesario señalar que la implementación de la videovigilancia trae consigo debates que deben ser atendidos con suficiente profundidad, pero que aquí serán brevemente abordados con el objetivo de colocarlos como parte de una agenda posterior de estudio.

Uno de los principales debates que debe atenderse es respecto al derecho a la privacidad de las

personas que de manera permanente están siendo vigiladas por miles de cámaras instaladas en las vías públicas. ¿Es correcto que registren nuestras imágenes sin nuestro consentimiento? ¿Es más importante el derecho a la seguridad, que el derecho a la privacidad? ¿Dónde queda el derecho a la ciudad? Sin duda, la videovigilancia logra “tocar sensiblemente algunos aspectos éticos y políticos críticos de la ciudadanía en su uso del espacio público” (Ruiz, 2014), que deben ser analizados y discutidos desde una posición crítica y constructiva. En este sentido, “diferentes voces, desde muy diferentes ámbitos, han ido emergiendo en los últimos años poniendo en duda tanto su eficacia en la disuasión del crimen, como en el propio derecho a la privacidad y el anonimato en el espacio público de las ciudades” (Ruiz, 2014). Aunque en México, las voces en este sentido son relativamente pocas.

Otro tema relevante que debería ser parte fundamental de la implementación de esta política pública, es un marco jurídico que regule los fines de la videovigilancia, sus alcances, los objetivos, y las restricciones, entre otros tantos temas fundamentales para su operación en las ciudades. En España, desde 1997 existe la Ley Orgánica 4/1997, que regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y los cuerpos de seguridad en lugares públicos. Esta Ley tiene por objeto regular la utilización de videocámaras, por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad, “para grabar imágenes y sonidos en lugares públicos, abiertos o cerrados, y su posterior tratamiento, a fin de contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como de prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad pública” (1997, art. 1). La Ley en comento establece las garantías de los ciudadanos en cuanto a las “sucesivas fases de autorización, grabación y uso de las imágenes y sonidos obtenidos conjuntamente por las videocámaras” (1997, art. 1).

En contraparte, en México no existe una ley nacional que regule la videovigilancia y se equipare a la Ley Orgánica en España. A pesar de que las autoridades mexicanas participaron como facilitadores de la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2017), que refiere a “las tecnologías y sistemas de la información y las comunicaciones”, únicamente existen algunos marcos normativos a nivel local en la materia. Tal es el caso de la Ley que Regula el Uso de Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal, que se publicó en 2008 y regula “la ubicación, instalación y operación de equipos y sistemas tecnológicos” y “la utilización de la información obtenida por el uso de equipos y sistemas tecnológicos en las materias de seguridad pública y procuración de justicia”. Es decir, se refiere de manera genérica a los “equipos y sistemas tecnológicos” y no necesariamente contempla los requerimientos específicos de un despliegue tecnológico como el de la videovigilancia.

En el resto de las entidades federativas la situación no es tan distinta. Al respecto, destacan las conclusiones de Arteaga (2016a), que después de revisar las leyes de Aguascalientes, Colima, Distrito Federal y Durango, que son de las pocas existentes a nivel local, afirma que “si bien es cierto existen regulaciones que dan soporte a la ciudadanía frente al uso de la videovigilancia, aquellas son pobres o débiles en el caso mexicano”.

En síntesis, coincido en que “sería conveniente establecer una legislación federal que sirviera para enmarcar el funcionamiento de la videovigilancia a nivel nacional” (Arteaga, 2016a: 226) e incluso dar un paso adelante con la configuración de una ley nacional que además de regular el funcionamiento de la videovigilancia, también proteja el derecho a la privacidad de los ciudadanos y otros derechos que puedan ser vulnerados con esta política pública que se despliega territorialmente en las ciudades.

Otro aspecto a considerar es la delimitación y alcance de la videovigilancia en el territorio. Sobre

esto, Aguilar Villanueva destaca la “*transterritorialidad* de la mayor parte de los asuntos públicos relevantes en la sociedad actual” (2014:27) y en primer lugar menciona la seguridad pública. Esta transterritorialidad

[...] representa un desafío para el gobierno, dado que los componentes y las causas de estos asuntos de agudo interés para determinadas comunidades políticas se ubican más allá de las fronteras de su circunscripción política territorial, por lo que su solución rebasa los alcances de los instrumentos directivos en posesión de los gobiernos que son agencias directivas territorialmente acotadas. A la transterritorialidad de los principales asuntos públicos contemporáneos hay que añadir el de su complejidad, el de la multidimensionalidad e interdependencia de sus componentes, causas y efectos, que son intratables cognoscitiva y prácticamente a menos que exista el trabajo conjunto de diversas entidades administrativas que, conforme a sus atribuciones y facultades particulares, atacan en modo integrado, coordinado, cooperativo los diversos componentes específicos del problema de interés público (Aguilar, 2014:27).

En el caso de la videovigilancia es notorio que aún y cuando los sistemas y cámaras se instalen en un territorio definido, en muchas ocasiones estarán —o deberían estar— interconectados a otros sistemas para generar inteligencia regional, o incluso nacional con fines de seguridad. Es decir, que la transterritorialidad debería ser una de las premisas fundamentales para el diseño e implementación de la política pública de videovigilancia.

Sin embargo, es una realidad que los sistemas de videovigilancia se instalan principalmente en las demarcaciones urbanas, en las grandes ciudades, y gran parte de los territorios son puntos ciegos para la videovigilancia. Asimismo, los sistemas de cada ciudad muchas veces, o cuando menos la mayor

parte del tiempo, son sistemas aislados que sólo son monitoreados por las autoridades de seguridad a nivel local que implementaron esta política. En este sentido, fundamentalmente “es una medida que puede tomarse desde el ámbito local y permite mostrar capacidad e iniciativa municipal en un campo tradicionalmente monopolizado por las políticas estatales” (Galdon-Clavell, 2015), es decir, se trata de una acción local a un problema transterritorial como es el crimen.

Aunque también es notorio que algunas entidades federativas se orientan a la articulación de estos esfuerzos locales para la elaboración de la política pública estatal, como el Estado de México, que se analizará más adelante y refiere el aprovechamiento de la infraestructura de videovigilancia desarrollado en los municipios. En un futuro cercano, el siguiente paso a consolidar es el aprovechamiento de la infraestructura de la videovigilancia a nivel municipal y estatal para la implementación de la política pública nacional, que tenga mayores alcances en cuanto a la transterritorialidad del crimen y la seguridad ciudadana.

La planeación de la videovigilancia: entre la identificación de respuestas o soluciones alternativas

La planeación es fundamental en la política pública, porque “se caracteriza por el deseo de orientar el curso de acción que ha de adoptarse con el fin de alcanzar el objetivo” (Miklos, 2000:9). En México, el artículo 26 de la Constitución Política señala que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional” y refiere que “El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional”. A su vez, las respectivas constituciones políticas de las entidades federativas refieren que el plan estatal de desarrollo integrará la política esta-

tal y, por lo tanto, se considera fundamental en la gestión de una administración.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 refiere que “el uso de las tecnologías de la información es una herramienta indispensable” para hacer frente a los retos en materia de seguridad pública, sin embargo, no se hace referencia explícita a la videovigilancia. El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (PRONAPRED) sostiene que como parte de la prevención en el ámbito situacional se contempla el uso de sistemas de vigilancia y el uso de nuevas tecnologías, respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad en concordancia con la Ley General en la materia, aunque no necesariamente se enfoca a la videovigilancia. En el Programa Nacional de Seguridad Pública tampoco se hace mención. Lo anterior denota que la política de videovigilancia se planea y articula en mayor medida a nivel local. Esto es relevante, porque en otros países sí forma parte de la planeación nacional, como en Perú, cuyo Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 “Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana” propone “la creación del Centro Nacional de Video Vigilancia y Radio Comunicación para la Seguridad Ciudadana como plataforma de interoperabilidad a través de la Policía Nacional del Perú”.

Una de los esfuerzos en la materia por parte gobierno federal mexicano es la Norma Técnica para Estandarizar las características técnicas y de interoperabilidad de los sistemas de videovigilancia para la seguridad pública que fue publicada en 2016 y cuyo objetivo es “establecer los criterios normativos y técnicos que dicten a las entidades federativas las características técnicas y la forma de operación de los Sistemas de Videovigilancia”, así como “establecer los parámetros para la organización, infraestructura, tecnología y evaluación de los Sistemas de Videovigilancia” (SENSP, 2017b).

Esta Norma Técnica presenta diferentes dimensiones e indicadores a considerar para el diseño de un sistema de videovigilancia y la localización de los respectivos postes y cámaras. En la dimensión socioeconómica se proponen los siguientes indicadores: densidad de población, hacinamiento, estructura por edad, rezago social, tipo de hogar, desigualdad económica, nivel socioeconómico, grado promedio de escolaridad, ocupación y cohesión social. En la dimensión urbana se plantean como indicadores: concentración de actividades económicas, concentración de personal ocupado, equipamientos educativos, equipamientos de salud, otros equipamientos, accesibilidad y conectividad, cobertura de alumbrado público, cobertura de pavimentación, cobertura de banquetas y cobertura de vegetación. Y en la dimensión incidencia delictiva se incluyen como indicadores la medición de los siguientes delitos: homicidios, violación, robo a transeúnte con violencia, robo a transeúnte sin violencia, robo a vehículo automotor con violencia, robo a vehículo automotor sin violencia, robo a casa habitación, robo a negocio, robo a transportistas y lesiones (SESNSP, 2017b: 22).

Asimismo, en diciembre de 2016 el Consejo Nacional de Seguridad Pública instruyó la elaboración de la Norma Técnica que permita homologar a nivel nacional características, tecnología, infraestructura y sistemas de los Centros de Control, Comando, Comunicación y Cómputo, lo que resulta relevante para los sistemas de videovigilancia, porque justamente en estos centros se lleva a cabo el monitoreo de imágenes registradas en las cámaras instaladas en las ciudades.

La elaboración de esta norma técnica en materia de videovigilancia es un esfuerzo por parte del gobierno que permitirá avanzar en la consolidación de una política pública que atienda a las necesidades de transterritorialidad que debe considerar la videovigilancia. Sin embargo, podría considerarse tardía

en el sentido de que las entidades federativas han implementado sus sistemas de videovigilancia desde años atrás, sobresaliendo la Ciudad de México, que desde 2008 proyectó la instalación de miles de cámaras en la vía pública.

En contraparte, en los planes estatales mexicanos se tiene como un primer hallazgo que tres cuartas partes de las entidades incluyen en su planeación la videovigilancia. De manera general, se enuncia como parte de las acciones a realizar, la ampliación del número de cámaras instaladas bajo el argumento de que éstas permitirán mejorar la seguridad.

En varios casos se dispone que la ampliación de las videocámaras se realizará a partir de un diagnóstico y una evaluación previa, aunque en ninguna de las entidades se presenta un estudio detallado, y únicamente refieren las variables a considerar. En Campeche se refiere que esta videovigilancia es meramente urbana y se instalarán “en las poblaciones que de acuerdo a los índices delictivos y crecimiento urbano así lo requieran”; Quintana Roo adiciona la variable “afluencia de personas”; Zacatecas señala que esta ampliación se realizará en “colonias populares”; San Luis Potosí define las carreteras del estado como uno de los objetivos a vigilar; Tlaxcala incluye “los puntos focalizados como de desarrollo económico estatal” así como el “blindaje fronterizo”. Es decir, hay diferentes objetivos y prioridades para las distintas entidades, que obedecen a las lógicas y circunstancias locales.

Lo que se observa es que son pocas las entidades que consideran una medición inicial como premisa básica para la instalación o ampliación de los sistemas de videovigilancia en sus territorios, y que en el caso de las entidades que sí consideran algunos de estos aspectos, están muy distantes de las dimensiones e indicadores que fueron propuestos en la norma técnica en materia de videovigilancia.

En contraparte, hay entidades cuya planeación y propuesta respecto a la videovigilancia únicamente obedece a generalidades, sin ningún tipo de acción específica que justifique el sentido o rumbo de la ampliación de la cobertura de cámaras de videovigilancia; por ejemplo, en Veracruz y en Tabasco sólo se señala que la instalación se llevará a cabo en “puntos estratégicos”, sin mayor argumentación.

La ampliación de los sistemas de videovigilancia no se refiere exclusivamente a la instalación de cámaras públicas, sino también considera la participación de la iniciativa privada, que ha desplegado sus propios sistemas de videovigilancia para proteger el patrimonio. En este sentido, una de las propuestas del gobierno de Tlaxcala consiste en la “incorporación de cámaras de videovigilancia de empresas, para lograr mayor cobertura a puntos ciegos y contribuir a la inhibición delictiva”. Este tipo de iniciativas no son novedosas y se han propuesto en otras entidades federativas, considerando que para que esto se lleve a cabo dependen de la voluntad de la iniciativa privada, porque no pueden obligar su incorporación.

En algunos de los planes estatales se advierte un esfuerzo por hacer una evaluación o balance a la política de videovigilancia previa. Destaca que en algunos casos enuncian el número de sistemas de videovigilancia y de cámaras; por ejemplo, Quintana Roo refiere la existencia de 63 cámaras para una población de más de un millón y medio de habitantes y con alta afluencia turística. El gobierno de Sonora sostiene que la cobertura de videovigilancia urbana y de telecomunicaciones “alcanza apenas el 28% del territorio estatal”. Es decir, parten del supuesto de la escasez o insuficiencia de los sistemas de videovigilancia, pero lo más relevante es que existe un análisis previo que permite conocer la cobertura actual para la toma de decisiones y la planeación.

Respecto a los diagnósticos, el gobierno de Chihuahua señala que aún y cuando se considera que

el sistema de fotomultas es un sistema eficaz para disminuir accidentes, se registraron errores en la instrumentación y en la selección de los puntos de instalación de las cámaras, que impactaron en costos políticos muy elevados. Si bien, la videovigilancia aquí referida no es específicamente para mejorar la seguridad ciudadana, sí es un ejemplo que muestra los diferentes tipos de diagnósticos presentados en los planes estatales. Además, es una muestra de los posibles efectos negativos de índole política y social que puede traer consigo el uso de este tipo de tecnología.

Particularmente llama la atención la Ciudad de México, en cuyo Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, sólo hace mención a la videovigilancia en el Sistema Penitenciario y no hace mayor alusión al respecto cuando la Ciudad de México lleva una década implementando su política pública de videovigilancia, para ser precisos desde 2008, cuando se dio inicio al Programa Bicentenario Ciudad Segura.⁹ En la misma circunstancia se encuentra el gobierno de Colima, en cuyo plan estatal no se hace referencia a la videovigilancia, sin embargo, hay evidencia de que el gobernador promueve este tema y anunció la implementación de un proyecto de más de 800 millones de pesos, en el que se incluye la instalación de “825 cámaras de videovigilancia al servicio de la seguridad pública” (El Herald, 2017).

También es notable el caso de Guerrero, una de las entidades con mayores tasas de incidencia delictiva, sobre todo de alto impacto, que como parte del

9 De manera general, el proyecto se integró de “un Centro de Comando, Control, Cómputo y Comunicaciones, Integración, Investigación, Inteligencia, e Información, (c4i4), cinco centros de Comando y Control (c2), dos Centros de Comando y Control Móviles (c2 móvil) y 8,088 STV's o sistemas tecnológicos de videovigilancia (cámaras de videovigilancia en vía pública) conectados a una red primaria o anillo de fibra óptica que también será implementada dentro del proyecto, usando los adelantos existentes en el mercado de las nuevas tecnologías de las comunicaciones y telecomunicaciones” (CAEPCCM).

Plan Estatal de Desarrollo 2011-2015 incluyó como una de sus estrategias “implementar un sistema de video-vigilancia en las ciudades con mayores índices delictivos” (2011), sin embargo, en la edición del Plan Estatal 2016-2021 no se menciona este tema. Desde luego resulta relevante, no sólo porque no hay una continuidad en la planeación de esta política pública, sino también por la elevada afluencia en las zonas turísticas y por los acontecimientos de violencia registrados en distintas ciudades de la entidad.

En contraparte, es relevante destacar que existen entidades que en sus planes de desarrollo dan un paso adelante en la materia, que no solamente justifican la ampliación de la cobertura de la video-vigilancia, sino que arguyen procesos o métodos que contribuyen al diseño de una política pública regional o nacional, como la que se plantea implementar en esta investigación.

En el Estado de México el Plan Estatal de Desarrollo (2011) señala la importancia de la coordinación tecnológica, y específicamente refiere el aprovechamiento de la infraestructura de video-vigilancia en los municipios. En este mismo sentido, en Tabasco se propone como línea de acción en materia de video-vigilancia garantizar la “interconectividad a las plataformas estatal y nacional para combatir el delito” (2013). Estas líneas de acción son relevantes, porque muestran la posibilidad de implementar una política pública coordinada entre los diferentes órdenes de gobierno para aprovechar la infraestructura en la materia y para potenciar los beneficios a la ciudadanía; sería, en cierta medida, un avance hacia un Centro Nacional de Video-vigilancia, como el que se propuso como una plataforma de interoperabilidad en Perú.

La coordinación o tejido de redes para la política de video-vigilancia traspasa las fronteras nacionales, como lo resume una de las líneas de acción del gobierno de Tlaxcala, que menciona como meta

“obtener fondos internacionales en donación para proyectos específicos de tecnología de soporte a la acción policial”. Contemplar fuentes alternas de financiamiento es relevante, porque permite amortizar los costos de la videovigilancia que, como se analizará más adelante, resultan ser onerosos; asimismo, posibilita la sujeción de los proyectos a estándares internacionales, lo cual es destacable en el sentido de que hay países con mayor avance en la consolidación de la política pública de videovigilancia.

También sobresale el diagnóstico del gobierno de Sinaloa, que argumenta que una de las razones por las que el tiempo promedio de atención del Servicio de Llamadas de Emergencia es tan largo, es porque “la infraestructura actual en videovigilancia resulta aún insuficiente en cantidad y funcionalidad”. En este sentido, el diagnóstico de insuficiencia de la videovigilancia en el estado también es usado como parte de la justificación para ampliar numérica y espacialmente este servicio. En esta misma dimensión se encuentra Zacatecas, que propone como línea de acción que los sistemas de video-vigilancia estén conectados al 911, es decir al Servicio de Llamadas de Emergencia.

Existe la tendencia en algunas entidades respecto a que la información generada por los sistemas de video-vigilancia se convierta en un insumo potencial para la inteligencia policial, como en la Visión de Seguridad de Puebla, en cuyo eje denominado inteligencia, incluye los sistemas de video-vigilancia con “replanteamientos operativos”. Asimismo, se ubica Quintana Roo, que propone como línea de acción la creación de un modelo mixto de seguridad que combine el uso de tecnologías, considerando las cámaras de video-vigilancia y la inteligencia policial para “la oportuna atención ciudadana”. También el Estado de México estima que la videovigilancia posibilita “generar inteligencia operativa”. Considerar la videovigilancia como un componente generador de inteligencia es relevante, porque posibilita que

las cámaras tengan efectos positivos en cuanto a la prevención de la violencia y la delincuencia.

En Hidalgo se sostiene que con más tecnología de análisis el área de videovigilancia será capaz de lograr el: “reconocimiento de placas, consulta en tiempo real a la base de datos de vehículos robados y recuperados, reconocimiento facial y minería de información” (2016). Así también, en Tlaxcala se menciona el “desarrollo de sistemas inteligentes y uso de instrumentos biométricos como apoyo de la videovigilancia”. Es decir, las posibilidades de uso de las cámaras son cada vez más amplias en atención a los avances tecnológicos en la materia, que están disponibles en los mercados mexicanos.

Una de las preguntas a responder respecto a la planeación de la videovigilancia es si ésta corresponde o no a la demanda por parte de la ciudadanía. Como lo cuestiona Miklos (2000): “¿Qué garantía se tiene de que los objetivos y metas que se hayan seleccionado sean auténticamente representativos del sentir de una comunidad?” Esta pregunta es pertinente porque en México aún prevalece la tendencia por parte de los políticos de ofertar grandes cantidades de cámaras de videovigilancia como garantes de la seguridad, como se mencionó anteriormente, y no se tiene certeza de que en todos los casos atiende a una demanda ciudadana.

Tratando de responder al planteamiento de Miklos (2000) respecto a si los objetivos y las metas son representativos del sentir de una comunidad, se puede sostener que como parte de la planeación estatal hay evidencia de que la ciudadanía demanda videovigilancia, si bien esta evidencia es aislada, cuando menos muestra que existen gobiernos que la consideran. En Hidalgo, como parte de la plataforma de participación digital #YoPropongoHgo, que se implementó para articular el Plan Estatal de Desarrollo, una ciudadana propuso en materia de seguridad: “Colocar cámaras de videovigilancia en

las diferentes calles de la ciudad, a fin de brindar a la población seguridad; coadyuva en la prevención de la inseguridad que vivimos diariamente al salir de nuestros hogares y fuera de ellos”. En Veracruz también se registró una propuesta por parte de una ciudadana, cuya petición consiste en “Cámaras de videograbación en todas las unidades de tránsito o policía”.

Asimismo, como parte de la planeación hay indicios de gobernanza en materia de videovigilancia, como en Hidalgo, que se propuso una visión de desarrollo del ejecutivo estatal, que “se instrumentará el sistema de videovigilancia con un control central con la participación de la sociedad civil y de los particulares”. Este tipo de iniciativas podrían configurar una acción pública, entendiendo por ésta “la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoening, 1997:28).

Como se observa, hay evidencia de la planeación de la política pública de videovigilancia en varios de los planes estatales de desarrollo. En algunos casos sólo se enuncia y justifica la ampliación de la cobertura, pero en otros casos se plantean iniciativas que contribuyen al diseño de una política pública de videovigilancia, de manera tal que a partir de estas iniciativas locales se podría configurar una política pública nacional que articule en la materia.

Los recursos públicos

En la implementación de cualquier política pública, los recursos públicos son importantes, debido a que permiten la ejecución de distintos tipos de acciones, así como la adquisición de bienes materiales y el pago de servicios que son imprescindibles. En el caso de la videovigilancia, existe un mercado que ofrece tanto los bienes materiales, como los diferentes servicios que son requeridos, siendo que “la

industria de la videovigilancia se mueve en buena parte gracias a recursos públicos (Arteaga, 2016a).

Uno de los argumentos que defiende la implementación de la videovigilancia en las ciudades, es que se trata de un mecanismo que “representa una alternativa con un mejor balance entre costo y beneficio en el manejo de la seguridad pública” (CNI, 2015). Así, también hay quienes, aun y cuando no están de acuerdo con los beneficios obtenidos, consideran que “se trata de operaciones de bajo costo y escaso alcance” (Medina, 2010:22-23). Es decir, existe un relativo consenso respecto a que la videovigilancia no es costosa, o cuando menos no tanto en relación a los beneficios esperados.

Al analizar las cantidades de recursos públicos que han sido destinados a la videovigilancia de las ciudades, lo que se encuentra es que no se trata de cantidades conservadoras, sino que representan inversiones importantes respecto a los presupuestos públicos. Por ejemplo “entre 1999 y 2001, el gobierno británico otorgó 170 millones de libras para la instalación de sistemas de videovigilancia” (Welsh y Farrington, 2003). En términos del porcentaje que los recursos destinados a videovigilancia representan, se tiene que “por año el gobierno británico destinaba aproximadamente tres cuartas partes del presupuesto dedicado a la prevención del delito por parte del Home Office” (Medina, 2010).

En México, también se han gastado cantidades considerables de recursos públicos, destacando el caso de la Ciudad de México, en donde en la primera etapa del Programa Bicentenario “Ciudad Segura”, durante los años 2008-2011, se invirtieron cerca de 10 mil millones de pesos, que representaba el 1.29% del presupuesto acumulado de la Ciudad de México para el periodo 2007-2012 (Sánchez, 2016), siendo que el costo unitario por cámara adquirida por el gobierno de la Ciudad de México osciló en poco más de 4 mil dólares (Causa en Común, 2014), es

decir, no se trata de una inversión limitada, o al menos en los ejemplos aquí citados no lo ha sido.

Lo que se observa es que “La instalación y el mantenimiento de este tipo de instrumentos generan unos altos costes económicos para las arcas públicas” (Ruiz, 2014), como se revisa en esta parte de la investigación. En este sentido, es imprescindible que los gobiernos que planean ampliar la cobertura de sus sistemas de videovigilancia en las ciudades tengan previsto que esto les generará una erogación considerable y “la planeación estatal debe de prever el riesgo de no tener el realismo suficiente en cuanto a los recursos disponibles de la federación, del estado y de los municipios” (Madrid, 1983).

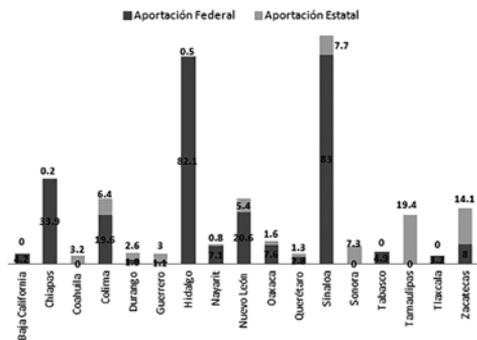
En México, las fuentes de recursos públicos para la implementación de la política pública de videovigilancia son diferenciados. Una de las principales fuentes proviene de los fondos y subsidios del gobierno federal destinados a las entidades y municipios que definen como uno de los programas con prioridad nacional el de Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial, que integra el Subprograma Sistemas de Videovigilancia, cuyo objetivo es “Fortalecer la operación de los sistemas de videovigilancia y ampliar su cobertura garantizando el crecimiento ordenado de los mismos favoreciendo la homologación e interconexión a partir de criterios técnicos” (SESNSP, 2017).

El FASP y el FORTASEG incluyen el Subprograma Sistema de Videovigilancia y el Catálogo de Conceptos (SESNSP, 2017), que permite la adquisición de videocámaras, licencias, equipo de cómputo e insumos para la instalación en la ciudad como postes y material eléctrico y electrónico, así como obra para la construcción de instalaciones y la provisión de servicios para la operación e interconexión de los sistemas de videovigilancia.

En total, durante 2017 se destinaron 355.1 millones de pesos del FASP a los Sistemas de Video-

vigilancia,¹⁰ de los cuales 279.7 millones de pesos corresponden a la aportación federal, es decir casi 4 de cada 5 pesos proviene de la federación, mientras que 75.4 millones de pesos son aportaciones de los gobiernos estatales. Del total de las entidades, 15 no destinaron recursos de este fondo, es decir, casi la mitad de los gobiernos estatales, aunque esto no significa que estos gobiernos estatales no inviertan en esta materia, porque existen otros mecanismos de financiamiento, como se revisará más adelante. En contraparte destaca el gobierno de Sinaloa, que destinó más de 90 millones de pesos, y el gobierno de Hidalgo, con 82.6 millones de pesos (ver Gráfica I).

Gráfica I. Recursos federales del FASP destinados a Sistemas de Videovigilancia en 2017 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información de los Anexos Técnicos del Convenio de Coordinación FASP de los estados y la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2017.

La mayor parte de los recursos (281 millones de pesos, que equivale al 79% del total) se destinó al rubro de servicios generales, que en Hidalgo y en Sinaloa se invirtió en servicios integrales de teleco-

10 En el año 2016 se conviniereon 358.7 millones de pesos (277.6 aportación federal y 81.1 aportación estatal) que en el transcurso del año fueron modificados y alcanzaron los 469 millones de pesos.

municación. Sin embargo, los recursos no se destinan solamente a la adquisición de equipo, sino también prevén el monitoreo. Únicamente pueden pagarse honorarios o remuneraciones al personal con las aportaciones estatales, es decir, con recursos públicos propios de cada una de las entidades. En Sinaloa, se destinaron 7.7 millones de pesos (aproximadamente el 10% del financiamiento conjunto) para pagar a un total de 61 personas, lo que significa que en promedio —considerando que todo el personal está dedicado a actividades de monitoreo en el sistema de videovigilancia— cada persona recibe un sueldo mensual de aproximadamente 10 mil pesos.

Adicionalmente, el FORTASEG destinó 207 millones de pesos para la implementación de sistemas de videovigilancia, sin ninguna aportación por parte de los municipios (ver Gráfica II). Sobresale que un mayor número de entidades destinaron recursos federales a videovigilancia, en total 22, lo cual supera a las 15 entidades que consignaron recursos a través del FASP.

Gráfica II. Recursos federales del FORTASEG destinados a Sistemas de Videovigilancia en 2017 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información de los Anexos Técnicos del Convenio de Coordinación FORTASEG para el ejercicio fiscal 2017.

En suma, se tiene que durante 2017 la federación, a través del fondo y el subsidio otorgaron más de

560 millones de pesos para la implementación de sistemas de videovigilancia, lo cual representa poco menos del 5% del total de recursos destinados a los estados y municipios.¹¹

La asignación de recursos a estados y municipios por parte de la federación para la implementación de la política pública de videovigilancia es relevante, en comparación con lo que ocurre en otras demarcaciones; por ejemplo, en Cataluña “ninguno de los municipios que solicitó videovigilancia entre 2000 y 2012 recibió financiación autonómica o estatal para la instalación de cámaras en el espacio público” (Galdon-Clavell, 2015).

Asimismo, se tiene que las entidades y municipios con recursos propios también deciden invertir en videovigilancia y las fuentes de financiamiento se diversifican. La Ciudad de México cuenta en 2018 con más de 15,000 cámaras operativas instaladas, entre ellas 1,500 cámaras que fueron sustituidas en los últimos meses de 2017¹² y durante ese año no recibió recursos de la federación para estos efectos. Además, en la Ciudad de México, el Presupuesto Participativo incluye como una de las posibilidades de destino de gasto el proyecto Seguridad Pública, en el que se incluyen específicamente las cámaras de vigilancia en dos modalidades: Adquisición e instalación y Mantenimiento, reparación, acondicionamiento (Jasso, 2018), lo que ha permitido que más de 300 colonias de la ciudad decidan invertir sus recursos públicos en esta materia.

Por su parte, el gobierno de Colima anunció la instalación de 825 cámaras, con un costo de más de 800 millones de pesos (*El Herald*, 2017), monto muy superior a los 26 millones de pesos desti-

nados a videovigilancia a través del FASP en 2017. También hay casos en los que la iniciativa privada contribuye a la instalación de cámaras públicas de videovigilancia, como el ayuntamiento de Metepec, Estado de México, que “concretó un acuerdo con la iniciativa privada para la compra de al menos 30 nuevos equipos” (Mata, 2018).

En suma, el costo público de la videovigilancia en México no ha sido modesto; como se ha analizado, en el año estudiado la federación destinó a las entidades federativas y municipios más de 560 millones de pesos. En años anteriores, la Ciudad de México, en la primera etapa de implementación, invirtió 9.9 millones de pesos, equivalente a “760,767,530 dólares y representaba el 1.29% del presupuesto acumulado de la Ciudad de México para el periodo 2007-2012” (Sánchez, 2016).

Estos casos, en los que los recursos públicos no provienen de la federación, son una muestra de que “la videovigilancia puede emerger como alternativa política incluso en ausencia de complicidad con instancias supralocales” (Galdon-Clavell, 2015). Un tema central a discutir en la necesaria articulación de una política pública nacional en la materia.

La evaluación de la videovigilancia

En toda política pública es fundamental la evaluación, porque más allá de los recursos humanos, materiales y financieros que se invierten, hay un problema público por el que la política pública fue implementada, y por lo tanto es imprescindible conocer si lo que se lleva a cabo funciona o no para atender dicho problema. Si bien la evaluación de los efectos de la videovigilancia no es el tema central de esta investigación, como parte de la política pública es un tema central a analizar.

En el caso de la videovigilancia hemos definido con anterioridad que el problema público que se busca atender es el de la violencia y la inseguridad

11 En 2017 se destinaron \$4,921,700,000.00 (Cuatro mil novecientos veintiún millones setecientos mil pesos 00/100 M.N.) para el FORTASEG y \$7,000,000,000.00 (Siete mil millones de pesos 00/100 M.N.), para el FASP.

12 Ver Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano (C5) en: <http://www.c5.cdmx.gob.mx/>

en las calles de las ciudades, y en ese sentido tendría que realizarse la evaluación. Sin embargo, aun y con el incremento de la videovigilancia, en México “no se ha hecho acompañar, como en otros lados, de una evaluación sobre su efectividad para hacer frente a la inseguridad” (Arteaga, 2016a:196), en contraparte, lo que prevalece es el “desinterés por parte de las autoridades públicas para llevar a cabo evaluaciones serias del impacto de la videovigilancia” (Galdon-Clavell, 2015:4).

A pesar de la importante inversión que se destina para implementar esta política pública en México, “no ha sido objeto de una evaluación seria que nos permita medir el cumplimiento de los objetivos planteados; es decir, si la instalación de las cámaras de video vigilancia ayudó a disminuir la incidencia criminal en las zonas en donde se instalaron” (Sánchez, 2016).

En mayor medida, las autoridades se enfocan en destacar los logros de las cámaras de videovigilancia, enarbolando imágenes de situaciones en las que se frustra algún crimen, o donde se detiene a algún presunto infractor. Sin duda, estos videos evidencian que la videovigilancia funciona para la prevención del crimen y sobre todo para la reacción en flagrancia, pero sólo se trata de hechos aislados. En este sentido, una de las hipótesis pertinentes respecto a la escasa evaluación de la política pública de videovigilancia en México es que se continúa en el “discurso acríptico sobre la videovigilancia” (Galdon-Clavell, 2015:84), como ocurrió en otras experiencias internacionales, y por ello sólo hay algunos visos de cuestionamientos hacia la efectividad de esta política pública.

No obstante el escaso interés por parte de las instancias gubernamentales en evaluar esta política pública, en México existen investigaciones académicas que han profundizado en la evaluación del impacto de las cámaras de videovigilancia, como el de Sánchez Valdés (2016), que analiza la capacidad

de las cámaras urbanas para reducir los delitos en la delegación Cuajimalpa en la Ciudad de México en el periodo 2008-2012, a partir una línea base en 2008, en el que ninguno de los sectores policiales contaba con cámaras. Y el estudio de Vilalta, Sánchez, Fondevila y Ramírez (2016), que analiza la relación existente entre las cámaras de videovigilancia y el crimen en cada una de las cuadras de la colonia Roma de la Ciudad de México.

Las conclusiones de este tipo de investigaciones refiere que los resultados son diferenciados; por ejemplo, Sánchez Valdés encuentra diferencias entre los distintos sectores policiales analizados, y Vilalta, Sánchez, Fondevila y Ramírez también encuentran diferencias estadísticas entre las manzanas analizadas. Este tipo de evaluaciones nos lleva a repensar los efectos y la medición de la política pública de videovigilancia.

Además, hay que considerar que la evaluación ha sido muy difícil, dados los problemas asociados con separar en cualquier estudio los efectos del entorno físico de los efectos de las características sociales de estas áreas, que también contribuyen a la delincuencia (Medina, 2010:23), aunado a los diferentes tipos de sistemas de videovigilancia que han sido instalados por parte de los gobiernos de los diferentes órdenes, así como de la iniciativa privada, que coexisten en las vialidades públicas y que difícilmente podrían estudiarse de manera separada.

Conclusiones

La política pública de videovigilancia en México se ha articulado principalmente a partir del diseño local de los estados y municipios que, de acuerdo a sus expectativas, necesidades, problemas y alternativas han implementado sistemas de videovigilancia en las ciudades. Sin embargo, no existe una política pública consolidada a nivel nacional que homologue los procesos y permita una comunicación fluida

entre los diferentes sistemas de videovigilancia en aras de la seguridad ciudadana.

En esta investigación se ha presentado evidencia empírica de que la planeación de la videovigilancia en México se encuentra en una fase incipiente, siendo que aún y cuando es un tema presente en las agendas ciudadanas y de los gobiernos, no forma parte del total de los planes estatales de desarrollo, incluso tampoco es parte del Plan Nacional de Desarrollo vigente, lo que denota una ausencia del tema en el diseño gubernamental.

Además, hay diversos temas pendientes, siendo los principales la ausencia de un marco jurídico que regule el funcionamiento de la videovigilancia a nivel nacional y local, y también proteja el derecho a la privacidad de los ciudadanos, así como el derecho a la seguridad y la justicia a través de la videovigilancia.

No obstante los distintos temas pendientes para la consolidación de la política pública de videovigilancia, se han implementado sistemas de videovigilancia en las ciudades, siendo que el número de cámaras públicas asciende a más de 36,000 y se proyecta un crecimiento exponencial en el corto y mediano plazos, de acuerdo a las expectativas de la ciudadanía y de los ofrecimientos por parte de las autoridades gubernamentales.

En este sentido, resulta más que prudente señalar que en esta investigación se evidenció que en México el uso de recursos públicos para la implementación de la videovigilancia es significativo, que incluso podría considerarse oneroso en relación a los recursos públicos federales destinados en materia de seguridad, y que, por lo tanto, el diseño de una política pública nacional en la materia es más que necesario para evitar el dispendio de recursos públicos y de esfuerzos institucionales.

La planeación estatal es fundamental en la consolidación de la política pública de videovigilancia a nivel nacional, es el punto de partida para com-

prender cómo es que se han articulado los diversos sistemas de videovigilancia y las necesidades y problemas que atienden. La planeación y la implementación de la videovigilancia a nivel local muestra una gran diversidad, también manifiesta que existen coincidencias que permitirían homologar una política pública transterritorial a nivel nacional en aras de la seguridad urbana de las ciudades,¹³ así como también hay ideas innovadoras que deben contemplarse como parte de la política pública de videovigilancia a nivel nacional.

La política pública nacional de videovigilancia debe vislumbrar el aprovechamiento de la infraestructura instalada en los estados y municipios para implementar una estrategia transterritorial de prevención de la violencia y la delincuencia. Así pues, deben realizarse los procesos conducentes a la generación de inteligencia, así como interconectar plataformas, por ejemplo la de atención de llamadas de emergencia, para la atención de distintos problemas que afectan a la sociedad en su vida cotidiana.

Asimismo, debe comprender la gobernanza con la participación de la sociedad y configurar una acción pública (Thoening, 1997). Esta participación es fundamental, debido a que, en gran parte, la sociedad ha sido la principal promotora y demandante de videovigilancia en las ciudades, y como tal debe ser un elemento activo que impulse esta política pública al servicio de la ciudadanía. También debe contemplarse un esquema de rendición de cuentas que permita que el uso de los recursos públicos sea eficiente. En este tema, resulta conveniente el estudio del mercado que ofrece servicios a los gobiernos en materia de videovigilancia para evitar monopolios o costos elevado, tanto del equipamiento, como

13 Como la Carta para el uso democrático de la vigilancia por vídeo del Foro Europeo de Seguridad Urbana (2013), que se elaboró a partir de "los puntos de convergencia indiscutibles, más allá de los diferentes".

de los eventuales servicios de monitoreo, capacitación, etcétera.

Finalmente, es imprescindible que la política pública de videovigilancia se evalúe de manera permanente en sus diferentes momentos, sólo así será posible conocer si efectivamente la videovigilancia contribuye a la solución del problema público para el cual fue implementada. Como se presentó en esta investigación, éste es uno de los temas más endebles en la materia, pero es uno de los más relevantes, considerando las expectativas por parte de la ciudadanía, el número de cámaras instaladas y los recursos públicos comprometidos.

La agenda de investigación para consolidar una política pública de videovigilancia en México es amplia y este artículo contribuye al análisis y estudio de este tema, que forma parte de la agenda ciudadana y de los gobiernos. La continuidad de este tipo de investigación es relevante, porque contribuye al diseño y planeación de ciudades seguras.

Referencias bibliográficas

- Abela, J. A. (2002). "Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada". *Fundación Centro Estudios Andaluces, Universidad de Granada*. España: Vol.10, Núm. 2.
- Aguilar V. L. F. (2014). "Las dimensiones y los niveles de gobernanza" (pp. 11-36). México: *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol.1, Núm. 1.
- Arteaga B. N. (2016a). "Regulación de la videovigilancia en México. Gestión de la ciudadanía y acceso a la ciudad" (pp. 193-238). México: *Espiral (Guadalajara)*, 23(66).
- Arteaga B. N. (2016b). "Las paradojas de la videovigilancia en México: más allá de la seguridad pública" (p. 203). *Violencia, seguridad y sociedad en México*, Ecuador: FLACSO.
- CNI (2015). *Norma Técnica para estandarizar las características técnicas y de interoperabilidad de los Sistemas de Video Vigilancia para la Seguridad Pública*. México: Secretaría de Gobernación.
- Clarke, R. V. (Ed.) (1997). *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*. Segunda Edición. Nueva York: School of Criminal Justice.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), México: Última reforma publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2017.
- El Heraldo* (2017). "Gobierno colimense busca mejorar seguridad con C5i". México: *El Heraldo*, 11 de diciembre de 2017.
- Foro Europeo de Seguridad Urbana (2013) Carta para el uso democrático de la vigilancia por vídeo.
- Galdon-Clavell, G. (2015). "Si la videovigilancia es la respuesta, ¿cuál era la pregunta? Cámaras, seguridad y políticas urbanas" (pp. 81-101). Chile: *EURE (Santiago)*, 41(123).
- Galicia M. (2017). "Presenta Alfredo Del Mazo propuesta de seguridad; duplicará cámaras de videovigilancia". México: *Teleurban*, 5 de abril de 2017.
- Gobierno de la República Mexicana (2013). "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018". México: *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.
- Gobierno del Estado de Campeche (2015). "Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021". México: Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental, 9 de enero de 2015.
- Gobierno del Estado de Chihuahua (2017). "Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021". México: *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*.
- Gobierno de la Ciudad de México (2013). "Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018". México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.
- Gobierno del Estado de Guerrero (2011). "Plan Estatal de Desarrollo 2011-2015", México: *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*.

- Gobierno del Estado de Guerrero (2016). "Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021". México: *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, Decreto 196, 5 de abril de 2016.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2016). "Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022". México: *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, 31 de diciembre de 2016.
- Gobierno del Estado de México (2011). "Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017". México: *Periódico Oficial. Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*.
- Gobierno del Estado de Puebla (2011). "Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017". México: *Periódico Oficial*, 27 de junio de 2017.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo (2017). "Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022". México: *Periódico Oficial*, 25 de enero de 2017.
- Gobierno del Estado de San Luis Potosí (2016). "Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021". México: *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, 23 de marzo de 2016.
- Gobierno del Estado de Sinaloa (2017). "Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021". México: *Periódico Oficial*.
- Gobierno del Estado de Tlaxcala (2017). "Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021" (Decreto No. 22). México: *Periódico Oficial No. Extraordinario*, julio 17 de 2017.
- Gobierno del Estado de Tabasco (2013). "Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018". México: *Periódico Oficial*.
- Gobierno del Estado de Veracruz (2016). "Plan Veracruzano de Desarrollo 2016-2018". México: *Gaceta Oficial*, 29 de noviembre de 2016.
- Gobierno del Estado de Zacatecas (2017). "Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021". México: *Periódico Oficial*, Tomo CXXVII, Núm. 2, 7 de enero de 2017.
- INEGI (2017). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017*. México: INEGI, Tabulados básicos.
- Jasso L. C. (2018). "La demanda de videovigilancia en la Ciudad de México Análisis de las decisiones ciudadanas en el Presupuesto Participativo". México: *Revista Alter Enfoques Críticos*.
- León, M. (2018). "Meade y Arriola, por instalar un millón de cámaras en la CDMX". México: *El Financiero*, 19 de enero de 2018.
- Lio, V. (2014). "Vigilancia, cámaras de seguridad y espacio público". VIII *Jornadas de Sociología de la UNLP* (La Plata, 2014).
- Madrid, M. (1983). *Planeación democrática*. México: INAP.
- Mata, M. (2018). "Metepc aumentará el número de cámaras de videovigilancia". *Milenio*, 5 de febrero de 2018.
- Medina, A. J. (2010). "Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria: la experiencia anglosajona". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (12), 2. España: Universidad de Granada.
- Miklos, T. (Coord.) (2000). *Las decisiones políticas: de la planeación a la acción*. México: Siglo XXI.
- Naciones Unidas (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Ecuador: Naciones Unidas -Secretaría de Habitat III.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Ruiz S. (2014). "Videovigilancia en el centro de Madrid. ¿Hacia el panóptico electrónico?" (pp. 301-327). *Teknokultura*, 11(2). España: Universidad Complutense de Madrid.
- Sánchez V. (2016) "¿Son efectivas las cámaras de videovigilancia para reducir los delitos?" (pp. 162-179). Ecuador: *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, [S.l.], n. 19.
- Segob (2014). *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (Pronapred)*, México.

- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. España: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Thoening, J. (1997). "Política pública y acción pública". México: *Gestión y Política Pública*, vol. VI, num.1
- Urtasun, M. J. (2012). "Vigilar y prevenir: Procedimientos y marcos interpretativos organizando las tareas de los trabajadores detrás de las cámaras de un sistema de videovigilancia urbana". Argentina: *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*, 5 al 7 de diciembre de 2012. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- Vilalta, C., Sánchez, T., Fondevila, G. & Ramírez, M. (2016). "A descriptive model of the relationship between Police CCTV systems and crime. Evidence from Mexico City". *Police Practice & Research*.
- Welsh, B. y Farrington, D. (2003). "Effects of closed-circuit television on crime". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 587(1):110-135.
- Referencias electrónicas**
- Causa en Común (2014) "¿Para qué me sirven 8,088 cámaras de vigilancia en la Ciudad de México?" México: *Animal Político*. Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-causa-en-comun/2014/05/27/para-que-sirven-8-088-cameras-de-vigilancia-en-la-ciudad-de-mexico/> (fecha de consulta: 27 de mayo de 2014)
- Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos (pp. 23824-23828). España: *Boletín Oficial del Estado*, núm. 186. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-17574> (fecha de consulta: 16 de octubre de 2018).
- Ley que Regula el Uso de Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de octubre de 2008, México. Recuperado de: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-d0fb3cbb02f63ffc-09643199ceb04011.pdf> (fecha de consulta: 16 de octubre de 2018).
- Ministerio del Interior (2013) Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana. Perú: Gobierno de la República del Perú. Recuperado de: <http://svc.summit-americas.org/sites/default/files/Plan.Nacional.Seguridad.Ciudadana.2013-2018.pdf>
- SESNSP (2017), *Catálogo de Conceptos FORTASEG 2017*, México. Recuperado de: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/CATALOGO_GENERAL_DE_BIENES_FORTASEG_2017.pdf (fecha de consulta: 16 de octubre de 2018).
- SESNSP (2017a), *Mecanismo de Evaluación y Transparencia de Recursos Federales en materia de Seguridad Pública*, México, 24 de abril de 2017. Recuperado de: <http://www.sesnsp-met.com> (fecha de consulta: 16 de octubre de 2018).
- SESNSP (2017b) *Norma Técnica para Estandarizar las características técnicas y de interoperabilidad de los sistemas de videovigilancia para la seguridad pública*, México: Centro Nacional de Información. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/172492/Norma_tecnica_sistemas_video_vigilancia.pdf (fecha de consulta: 16 de octubre de 2018).
- SESNSP (2017c) Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Primera Sesión Ordinaria, celebrada el 20 de diciembre de 2016. Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 2017. Recuperado de: dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5499796 (fecha de consulta: 16 de octubre de 2018).