

Revista de Estudios Marítimos y Sociales

Publicación científica de carácter semestral

Año 15 - Número 20 - enero de 2022 - Mar del Plata - Argentina - ISSN 2545-6237

El estudio de las políticas públicas de seguridad a partir de la sociología de los problemas públicos. Aproximación desde el caso José Luis Cabezas

The study of public security policies from the sociology of public problems. Approach from the José Luis Cabezas case

Iván Federico Basewicz Rojana ♦

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de Mar del Plata.

Correo electrónico: ibasewicz@gmail.com

♦ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de Mar del Plata. Email: ibasewicz@gmail.com



El estudio de las políticas públicas de seguridad a partir de la sociología de los problemas públicos. Aproximación desde el caso José Luis Cabezas

The study of public security policies from the sociology of public problems. Approach from the José Luis Cabezas case

Iván Federico Basewicz Rojana ♦

Recibido: 22 de junio 2021

Aceptado: 22 de septiembre 2021

Resumen

Las políticas públicas son cristalizaciones de las diversas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. El presente artículo procura abordar dicho devenir desde la sociología de los problemas públicos, específicamente en su vertiente constructivista. Para ello reconstruye el modelo polietápico desde la emergencia del problema público hasta la implementación de un plan de acción estatal. El punto de partida es el asesinato de José Luis Cabezas hasta la puesta en marcha de políticas públicas de seguridad a nivel provincial y nacional, tanto de corta como larga duración. En término último, las conclusiones permiten fortalecer, a la vez que complejizar los supuestos anteriores.

Palabras clave: políticas públicas - sociología de los problemas públicos - inseguridad - Argentina

Abstract

Public policies are crystallizations of the various positions taken by the State in relation to socially problematized issues. This article seeks to address this development from the perspective of the sociology of public problems, specifically in its constructivist aspect. For this purpose, it reconstructs the multistage model from the emergence of the public problem to the implementation of a state action plan. The starting point is the murder of José Luis Cabezas until the implementation of public security policies at the provincial and national levels, both short and long term. In the last term, the conclusions allow us to strengthen, as well as to make the previous assumptions more complex.

Keywords: public policies - sociology of public problems - insecurity - Argentina

♦ Licenciado y Profesor en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario Interno Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). ibasewicz@gmail.com



Introducción

Desde la década de 1980 la seguridad ciudadana se ha instalado en el centro de las agendas públicas de América Latina, no siendo la excepción el caso argentino. Entre otros factores, esto está dado ya que los hechos delictivos conforman episodios disruptivos en la biografía de los actores, producen marcas subjetivas plausibles de inducir modificaciones en sus prácticas. Asimismo, estos hitos pueden extrapolarse al colectivo mediante el reconocimiento conjunto de un problema público. Este artículo brega sobre el estudio de las políticas públicas de seguridad partiendo de la sociología de los problemas públicos, lo cual conlleva la valorización del poder performativo de los casos delictivos, en particular los conmocionantes.

En este sentido, la sociología de los problemas públicos, particularmente la propuesta constructivista, es retomada entendiendo presenta un poder analítico tal que permite reconstruir el proceso polietápico que culmina en la formulación de políticas públicas. Ahora bien, el punto de partida utilizado es el crimen del fotógrafo José Luis Cabezas, ya que, en tanto caso conmocionante [Gayol y Kessler 2018], configura las primeras dimensiones de los problemas públicos, a saber: la emergencia y legitimación. Por otra parte, el punto al cual procuramos arribar es el desarrollo de las “estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales a los efectos de abordar y resolver riesgos y conflictos, de carácter violento y/o delictivo, que lesionan los derechos y libertades en un determinado ámbito espaciotemporal” [Saín, 2009: 71], es decir, las políticas de seguridad pública implementadas tanto a nivel nacional y provincial y de corta y larga duración.

En función de lo hasta aquí expuesto conviene detallar la estructura que presentará el escrito. Primeramente, haremos referencia a la metodología implementada, dando lugar a la revisión de antecedentes teóricos que sostienen la propuesta. Posteriormente, será realizada una caracterización de la seguridad pública nacional y provincial desde el retorno democrático hasta el año del caso seleccionado. Renglón seguido, tendrá lugar un estudio de los actores implicados, el rol que detentaron y las consecuencias de su accionar. Por último, las consideraciones finales que exponen los principales resultados.



Aclaraciones metodológicas

La metodología que seguiremos para responder los interrogantes planteados consiste en una reconstrucción de los hechos y del impacto que suscitó en el ámbito provincial y nacional. Para ello utilizamos dos tipos de fuentes: medios de comunicación, particularmente la prensa escrita, y tres libros que fueran publicados para documentar el caso, todo ello al calor de bibliografía específica. En consonancia con lo anterior, fueron utilizados específicamente los diarios Clarín y La Nación. La elección de este tipo de fuente responde a la relevancia que este ha otorgado a los hechos delictivos y su tratamiento [Degoumois 2015]. Por último, la selección de los medios gráficos no resultó de forma alguna azaroso, por el contrario, la utilización de dichos periódicos responde al tratamiento histórico central que han desarrollado en relación con la inseguridad [Martini y Pereyra 2009] y el tiraje que poseen, siendo los de mayor distribución en el territorio nacional.

Con relación al trabajo con medios gráficos, este fue realizado en el archivo de la Hemeroteca del Congreso de la Nación, ubicado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al cual accedimos en 10 oportunidades. Dicho ejercicio se vio condicionado por la situación de distanciamiento social obligatorio que rige en la Argentina y que impone condiciones especiales al trabajo de archivo en forma presencial. Durante el acceso a la Hemeroteca revisamos la totalidad de los números de los mencionados diarios entre los meses de enero a mayo de 1997, permitiéndonos entrar en contacto con 100 notas. A partir de ello fueron seleccionadas aquellas que resultaban representativas, así como de mayor interés a los fines de esta investigación. Posteriormente, incorporamos otras notas relevadas de forma online a través de la página web de los diarios en cuestión (<https://www.clarin.com/> y <https://www.lanacion.com.ar/>), con el objetivo de indagar en las repercusiones periodísticas del caso en los meses subsiguientes hasta aproximadamente un año posterior al hecho, es decir, abril de 1998. En suma, fueron incorporados un total de 32 artículos periodísticos. Si bien las notas relevadas no conforman un listado pormenorizado de la totalidad en los períodos seleccionados, atento a faltantes físicos en la Hemeroteca, así como a dificultades en la búsqueda online, ya que



no todos los periódicos están digitalizados, entendemos que las notas a las que tuvimos acceso permiten echar luz sobre el caso en estudio y cumplir los objetivos propuestos.

Elementos para el estudio de las políticas públicas desde la sociología de los problemas públicos

El estudio de los problemas sociales contempla una extensa trayectoria al interior de la disciplina sociológica, encontrando sus primeras formulaciones a inicios del siglo XX. En este contexto resulta plausible identificar dos corrientes mayoritarias: la perspectiva de la valoración del conflicto y el funcionalismo. Con relación a la primera, durante el primer decalustro del siglo pasado tuvo lugar el desarrollo de una mirada que colocó el acento en un concepción interaccionista del fenómeno. En este sentido, el basamento de esta corriente quedaba explicitado del siguiente modo:

Todo problema social tiene un aspecto tanto objetivo como subjetivo. La fase objetiva consiste en una condición, situación o evento verificable. La fase subjetiva es la conciencia o definición de ciertas personas de que la condición, situación o evento es contrario a sus mejores intereses, y la conciencia de que se debe hacer algo al respecto [Fuller y Myers 1941a: 25].¹

Asimismo, era sostenido un devenir “histórico natural” de los problemas sociales que comprendía tres etapas progresivas e identificables: conocimiento, determinación de políticas y reforma [Fuller y Myers 1941b]. Por otro lado, el funcionalismo definía los problemas sociales como “una discrepancia sustancial entre los estándares sociales ampliamente compartidos y las condiciones reales de la vida social” [Merton y Nisbet 1966: 799].²

¹ Traducción del autor. En el original “Every social problema has both an objective and subjective aspect. The objective pase consists of a verifiable condition, situation or event. The subjective phase is the awarance or definition of certain people that the condition, situation, or event is inimical to their best interests, and a consciousness that something must be done about it”.

² Traducción del autor. En el original “a substantial discrepancy between widely shared social standards and actual conditions of social life”.



En sintonía con lo precedente, durante la década de 1970 las formulaciones funcionalistas y su preferencia por las condiciones objetivas serían puestas en cuestión. El descreimiento de la relevancia de los actores y su opción por los problemas sociales en tanto “dados” valdría su red denominación a sociología de las condiciones sociales [Spector y Kitsuse 1973a]. Sumado a este limitante, era objeto de crítica su postura cuasi patológica de la sociedad, la cual infería que al identificar sus problemáticas resultaba plausible para el sociólogo la formulación de una cura. En este sentido, dicho posicionamiento redundaba en una visión homogénea de la sociedad, desconociendo los múltiples actores implicados en la problemática.

En el halo de críticas descritas al objetivismo, sería formulada la conceptualización constructivista de los problemas sociales, la cual recuperaba los seminales escritos norteamericanos de la década de 1940. Esto último quedaría plasmado en la concepción de Blumer, referente de la corriente constructivista, quien afirmaría “un problema social existe principalmente en los términos en que es definido y concebido en la sociedad” [1971: 300]. De igual manera, el modelo de la “historia natural” sería reconceptualizado para dar paso a una propuesta de cinco etapas presentes en todos los problemas sociales: emergencia del problema, legitimación, movilización de la acción respecto a la problemática, formulación de un plan oficial de acción y la implementación del plan. Dicho modelo reconoce y otorga un rol fundamental a los actores, quienes, además, proponen la definición de problema social en función de los intereses, intenciones y fines contrapuestos que puedan poseer. El reconocimiento de una problemática se constituye así en un proceso altamente selectivo, donde varios emergentes quedan fuera de etapas posteriores. Ahora bien, las disputas por la definición impactan en la formulación e implementación del plan oficial, lo cual otorga un reconocimiento simbólico del grupo de actores y la definición otorgada al problema.

Como consecuencia de la contribución de Blumer, fueron formuladas una multiplicidad de estudios que, dentro de la perspectiva constructorista, aunque con pequeñas reformulaciones, han demostrado su relevancia [Spector y Kitsuse 1973b, Schneider 1985, Hilgartner y Bosk 1988, Gusfield 1989]. Además, caben destacar los estudios centrados en los medios de comunicación como actores centrales en la emergencia,



selección y legitimación de los problemas sociales, así como su impacto en la elaboración de una agenda pública que dé cuenta de ellos [Cobb *et al* 1976, Erbring *et al* 1980, Stone 1989, Gamson y Modigliani 1989, Garraud 1990].

No obstante, dicho esquema no se encuentra exento de limitaciones. Específicamente, el modelo de etapas presente en la perspectiva de la valorización del conflicto y luego retomada por el constructivismo resulta su principal desventaja. El desarrollo evolutivo y lineal impide comprender procesos que pueden presentar un devenir simultáneo en sus fases o un retorno a una etapa previa. Partiendo de una aprehensión de la subjetividad de los actores toda restricción entre el movimiento de una fase a la anterior o la siguiente implica una contradicción al modelo de disputa entre los actores por el reconocimiento del problema. Dando cuenta de la problemática indicada, fue formado al interior del constructivismo una corriente denominada “contextual” [Best 2008; 2013], la cual subsana el cuestionamiento previo estableciendo el vaivén entre las fases y reconociendo la participación de múltiples actores en la definición del problema social, no la predominancia de uno por sobre otro.

Hasta aquí fueron referidas las principales corrientes que han teorizado sobre los problemas sociales en su conjunto. Sin embargo, a los fines prácticos del presente escrito corresponde realizar una distinción entre los problemas públicos y privados, siempre al interior de la mirada constructivista adoptada. En este sentido, aquello que determina el carácter público radica en las primeras dos fases de la problemática, es decir, la emergencia y la legitimación. De no alcanzar una arena de intervención pública en estos momentos, el proceso queda obturado [Gusfield 2014: 69-70]. En definitiva, la perspectiva constructivista refiere a la sociología de los problemas públicos.

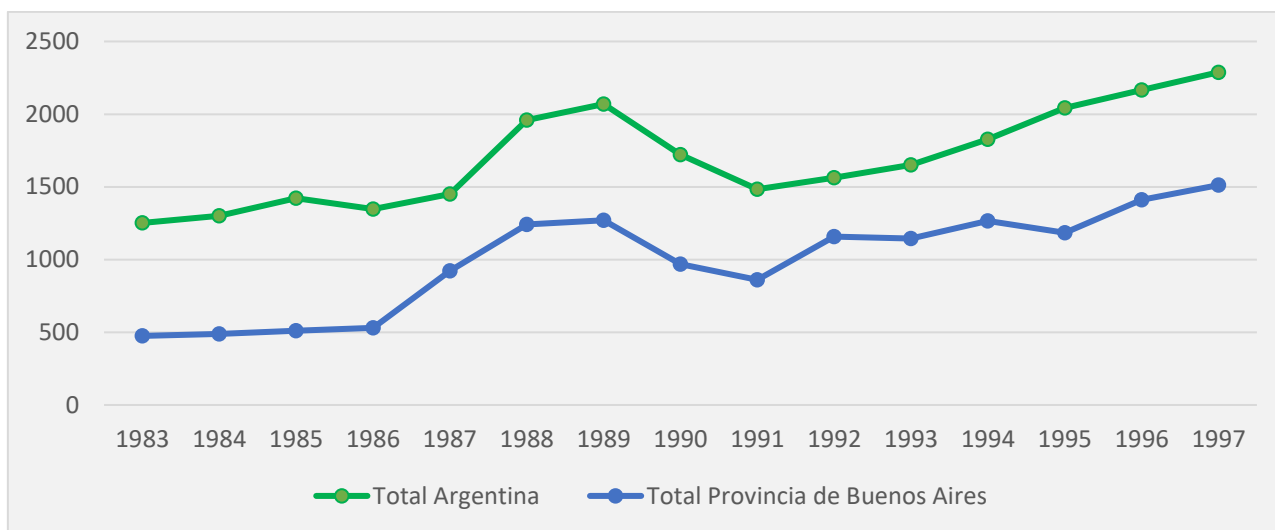
La seguridad pública argentina y su estado de la cuestión (1983-1997)

Desde los retornos democráticos durante la década de 1980, la región latinoamericana experimentó la consolidación del delito y la violencia. La multiplicidad de países ha demostrado la variabilidad del fenómeno securitario producto de sus disímiles estadísticas. Sin embargo, todos han percibido un aumento sustantivo en sus tasas



delictuales [Zabaleta Betancourt 2012]. En este punto, Argentina no emerge como excepción.

Gráfico I. Tasa de hechos delictivos cada 100.000 habitantes, Argentina y Provincia de Buenos Aires (1983-1997).



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

El gráfico I demuestra la trayectoria ascendente de la tasa de hechos delictivos en la Argentina para el período comprendido entre 1983 y 1997. A inicios del período la tasa era de 1252 delitos cada 100.000 habitantes, pero un lustro después la estadística demuestra un crecimiento exponencial que lleva la tasa a 1960 cada 100.000 habitantes, lo cual demuestra un 56% de aumento. Sin embargo, el año de 1989 sería el que registre una tasa de 2070 cada 100.000 habitantes, cifra que, luego de un leve descenso en los años posteriores, volvería a ser alcanzada en 1996. Si se toma en cuenta la totalidad del período abarcado, el incremento total resulta en un 82%. Ahora bien, la situación en la provincia de Buenos Aires reviste similitudes y diferencias. Contando con una tasa inicial de 475 delitos cada 100.000 habitantes en 1983, el año de mayor auge sería 1989 con un promedio de 1270 casos cada 100.000 habitantes, en promedio un aumento del 275%, quintuplicando la media nacional de aumento para el lustro. Siguiendo el mismo





movimiento que a nivel nacional, la provincia de Buenos Aires experimenta un marcado descenso durante los años de 1990 y 1991. Sin embargo, la tendencia alcista es retomada para alcanzar al final del período de referencia una tasa de 1512 delitos cada 100.000 habitantes en 1997, en definitiva, un aumento del 318% durante los 14 años que fueron tenidos en cuenta.

En sintonía con lo precedente, Kessler [2015] indica la consolidación del sentimiento de inseguridad, el cual contornea la inseguridad subjetiva y no guarda relación, necesariamente, con la variabilidad de los índices delictivos. De este modo, la delincuencia era percibida como principal problema público por un 2,1% y 2,3% de la población para los años de 1995 y 1996. Sin embargo, dicho indicador demostraría un salto hacia el 8,7% el año siguiente, superando categorías tales como: pobreza e inestabilidad en el empleo [Corporación Latinobarómetro 1995, 1996, 1997].

El proceso hasta aquí mencionado no resultó propio de la Argentina únicamente. Por el contrario, países vecinos como Brasil asistieron a la aparición de la categoría “inseguridad” desde mediados de la década de 1980 [Adorno 2003, Lima *et al* 2015]. De igual manera, sucedió en la década de 1970 en Estados Unidos en referencia a la *insecurity* [Beckett 1994], siendo que los medios de comunicación masivos tuvieron un rol destacado en el proceso de construcción, particularmente la prensa escrita y los programas televisivos [Liska y Baccaglini 1990, Scheingold 1995, Chiricos *et al* 2000].

Por otra parte, enmarcado en el contexto de una creciente inseguridad, hicieron su aparición nuevos fenómenos asociados a esta. La seguridad privada, cuyas primeras expresiones pueden ser rastreadas hasta la década de 1950, presentó una expansión en sus funciones y una consolidación en su actividad [Lorenc Valcarce 2014]. De igual modo, los barrios cerrados, presentes desde la década de 1930 cuando eran utilizados como casa de fin de semana por la case aristocrática, comenzaron a proliferar en la periferia del Área Metropolitana de Buenos Aires a raíz de la inseguridad urbana [Svampa 2001].

Antes de continuar con la exposición es menester señalar las principales conclusiones a extraer del presente apartado. A la luz del marco teórico propuesto, y en particular dentro de la corriente contextual adoptada, resulta propio señalar los principales indicadores



sobre delincuencia para el período propuesto. Asimismo, esto permite corroborar, dado el desempeño negativo de las variables, la emergencia de una problemática. Es a partir de este punto que profundizaremos sobre el proceso de construcción de legitimidad, en consonancia con el esquema de la sociología de los problemas públicos.

Emergencia, legitimación y movilización. El asesinato de Cabezas y los cambios programáticos

El hecho

El 1 de enero de 1996 en la playa La Pérgola, perteneciente a la ciudad bonaerense de Valeria del Mar, y durante un show de fuegos artificiales que conmemoraban el inicio de un nuevo año, el periodista gráfico José Luis Cabezas identificó el rostro del empresario de correos Alfredo Yabrán. Este mantenía un halo de misterio que lo vinculaba a negocios ilegales con los más altos funcionarios del Poder Ejecutivo, por ello no otorgaba entrevistas ni permitía que fuera fotografiado.

A partir de dicho instante, el reportero, junto con un equipo de colaboradores a su cargo, montó guardia tanto en la casa del empresario como en los principales puntos turísticos que frecuentaba. Finalmente, el 18 de febrero de 1996, Cabezas logró retratar al matrimonio Yabrán durante una caminata por las playas de la ciudad de Pinamar. Esta fue la primera vez que alguien obtuviese una fotografía de él y de su esposa, María Cristina Pérez. La misma apareció en la tapa del semanario *Noticias* con el título: “Yabrán ataca de nuevo”.³ Desde la emergencia de la imagen del empresario, Cabezas y su esposa recibieron amenazas ininterrumpidamente.

El año siguiente, Cabezas fue nuevamente destinado a la ciudad balnearia para realizar la cobertura de la temporada estival, siendo que Pinamar era frecuentada por personalidades políticas y sociales. La noche del 24 de enero de 1997 el reportero fue invitado a una reunión en la casa del empresario postal Oscar Andreani. A la salida de la fiesta fue

³ Noticias 03/03/1996.



interceptado por un grupo de individuos que lo llevaron a las afueras de la ciudad vecina de General Juan Madariaga, donde lo torturaron a base de golpes de puño y simularon su fusilamiento. La situación alcanzó un punto de no retorno en el momento en que el periodista reconoció a uno de sus agresores. Al día siguiente su cuerpo fue encontrado con dos disparos en la cabeza, este estaba dentro del auto que había alquilado, el cual había sido incendiado. Las primeras sospechas implicaron a una banda delictiva de Mar del Plata. No obstante, la complicidad de las fuerzas policiales no tardó en develarse. Finalmente, fueron condenados tres policías y un comisario de Pinamar, un custodio del empresario Alfredo Yabrán y cuatro integrantes de la banda delictiva “Los Horneros”, quienes fueran contratados para la ocasión [Vecchi 2001, Michi 2016].

Repercusión mediática, interpelación política y manifestación social

Los familiares de Cabezas serían los encargados de llevar adelante las distintas instancias judiciales que acarrea su deceso. Sin embargo, fueron sus colegas, agrupados en distintas organizaciones de prensa, quienes dieron impulso al reclamo mediático y lo dotaron de legitimidad por medidas de esclarecimiento, a la vez que incitaron el llamamiento a la acción.

Destacaron las expresiones de la Asociación Argentina de Editores de Revistas (AAER), la cual entendía al crimen como “Una flagrante violación de la vida humana y la libertad de prensa”, la Comisión Empresaria de Medios de Comunicación Independientes (CEMCI) que manifestó “mientras no sea resuelto, el homicidio de Cabezas vuelve a instalar el temor en el país” y las declaraciones de la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA) que expresó “Hasta que no se esclarezca por qué y por quién fue asesinado [José Luis Cabezas] pesará sobre los cuerpos competentes del Estado una responsabilidad ilevantable. Se trata del caso más grave que haya afectado a la prensa argentina desde la restauración democrática de 1983”.⁴ De igual manera, distintas asociaciones se plegaron al reclamo tales como: la Asociación de Editores de Diarios de la Ciudad de Buenos Aires (AEDBA), la Asociación Internacional de Radiodifusión

⁴ Clarín 28/01/1997 y La Nación 27/01/1997.



(AIR), la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), Reporteros sin Fronteras (RSF) y la Federación Latinoamericana de Periodistas (FELAP). No puede dejar de mencionarse el comunicado confeccionado por la Federación Internacional de Editores de Diarios (FIEJ) y elevado al presidente Carlos Menem, el cual bregaba: “Confíando en que las acciones adoptadas por su gobierno esclarezcan este crimen de forma plena y rápida, en el presupuesto de que sólo de esta manera será evitada la impunidad que muchas veces a cubierto crímenes contra la libertad de prensa y la democracia”.⁵

En sintonía con lo anterior, las expresiones de los organismos de comunicación, tanto locales como internacionales, refirieron a la coacción de la libertad de prensa y la vinculaban con prácticas habituales del pasado dictatorial argentino. Sin duda, las biografías de los periodistas fueron puestas en juego al momento de realizar la caracterización del crimen. En este punto, el crimen de Cabezas recuperaría las apreciaciones suscitadas por los casos conmocionantes de la década de 1980, en donde la muerte violenta y clandestina era producto del accionar de ex funcionarios de las fuerzas de seguridad expulsados de ellas durante el retorno democrático [Kessler, 2015]. De este modo, los reclamos que tuvieron lugar a partir de la década de 1990, en lo que refiere a casos que alcanzaron un impacto social y mediático elevado, y que solicitaban mayores derechos civiles, fueron dejados de lado para volver a las proclamas sobre el sistema político.⁶ A partir de este punto la solicitud de un pronto esclarecimiento de los hechos redundaría en la insistencia para la formulación de un plan oficial de acción.

Otro elemento a destacar resulta las múltiples intervenciones de políticos, los cuales no solían hacer declaraciones sobre la situación delictual, menos aun realizando puntualizaciones. Aquí comenzaría una extensa apropiación por parte del arco político en su conjunto que posicionaría la materia como eje de los debates electorales hasta la actualidad [Lorenc Valcarce 2003]. En este sentido, las prontas declaraciones del expresidente Raúl Alfonsín: “La advertencia es inquietante, no se puede olvidar, ni dejarla

⁵ Clarín 01/02/1997a.

⁶ El asesinato de la estudiante María Soledad Morales el 8 de septiembre de 1990 en la provincia de Catamarca marcaría un nuevo inicio de reclamos referidos al sistema político. El conocimiento de que sus asesinos eran parientes del gobernador Vicente Saadi y del jefe de policía provincial Luis Patti dio lugar a la intervención de la provincia por parte del ejecutivo nacional [Bergman y Szurmuk, 2006].



pasar”, colocaron a la gobernación de la provincia en una situación apremiante.⁷ Esto último fue retratado durante una reunión entre el gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, y los dirigentes de la Asociación de Reporteros Gráficos de la República Argentina (ARGRA), en donde el primero manifestó: “En esto se me va la vida (...) Este hecho es un quiebre”.⁸ De igual manera que los periodistas consiguieron una reunión con el gobernador, tuvieron la oportunidad de conversar con el presidente, quien refirió al crimen como propio “del ABC de la política” en tanto de la otra parte fueron renovados los reclamos por la elaboración de un plan de acción, tal como expresaba Mario Cochi, dirigente de ARGRA: “Pero si acá no se esclarece este crimen va a haber luz verde para las conductas mafiosas, las mafias y para todo lo que se les ocurra”.⁹

A lo largo del mes de febrero de 1997, la multiplicidad de manifestaciones realizadas por los periodísticas incitó a un número mayor de expresiones por parte de políticos opositores al gobierno de turno. En sintonía con la apreciación mafiosa del crimen, el ex ministro del interior del gobierno de Menem, Gustavo Béliz, propuso “crear un frente antimafia”.¹⁰ Por otro lado, los senadores del Frente País Solidario (FREPASO) Jorge Drkos y Eduardo Sigal expresaban al unísono que “el gobernador perdió el mando de la policía, cuestionada y sospechada de delitos”, dejando sin dudas la implicación de las fuerzas de seguridad en el asesinato.¹¹ También la Unión Cívica Radical (UCR) a través de su presidente, Rodolfo Terragno, mantuvo una postura crítica de la gobernación al afirmar: “Tienen una actitud complaciente y pasiva”.¹² Sin embargo, las palabras del diputado nacional por la UCR Marcelo Stubrin fueron las que mayor resonancia generaron: “el problema número uno que tiene hoy la Argentina es la falta de seguridad y si no se realizan cambios de inmediato en poco tiempo más nos vamos a parecer a Colombia o México”.¹³ Tamañas declaraciones, que comparaban Argentina con países que en el imaginario social presentaban cuadros delictivos y de violencia consolidados,

⁷ Clarín 28/01/1997.

⁸ Clarín 01/02/1997b.

⁹ Clarín 04/02/1997.

¹⁰ La Nación 05/02/1997.

¹¹ Clarín 12/03/1997a.

¹² Clarín 19/02/1997.

¹³ La Nación 16/02/1997.



propiciaron la manifestación del vicepresidente de la nación Carlos Ruckauf, quien afirmaría:

Esta situación es parte del huevo de la serpiente y tiene que ser combatida por una convicción colectiva; hay que seguir machacando hasta que se dilucide por los caminos de la Justicia y de la ley (...) En primer lugar el caso Cabezas hay que mantenerlo a la luz, que no se hunda, porque constituye el huevo de la serpiente, un intento de instalar en la Argentina el miedo.¹⁴

Las vías de denuncia dicen mucho acerca de cómo se fue convirtiendo su muerte en una causa pública. Los medios de comunicación fueron centrales en la definición inicial, que luego fuera reconfirmada por los actores que se pronunciaron sucesivamente. Esto indica que la configuración de la denuncia pública tuvo lugar mediante el canal establecido entre las agencias periodísticas y las autoridades políticas y políticos opositores. Ello fue el plexo convergente para indicar que la muerte de Cabezas significaba la generalización de la violencia en la sociedad argentina. A partir de ello, la legitimidad suscitada es incitada una primera acción en donde un grupo de empresarios entre los que destacaban Vicente Massot (Telefe), Carlos Roulliet (grupo Roggio), Carlos Irazu (Sideco), Elena Fallabella y Carlos Girald (Banco Crédito Provincial), Ignacio Bracht (Telefónica de Argentina) y Eduardo Paradel (Cámara Argentina de la Construcción) expresaron: “La provincia de Buenos Aires tuvo una expansión económica en los últimos años y los inversores necesitan seguridad jurídica y social. Ninguna empresa pone millones de pesos donde no existen estas garantías”.¹⁵ Las declaraciones, cuyo impacto fue amplificado por la delicada situación económica provincial con posterioridad a la crisis de 1995, marcarían el rumbo a la estabilización nacional de la inseguridad como problema público. Este último suceso tendría lugar al cumplirse un mes del asesinato de Cabezas, siendo que las organizaciones de periodistas locales incitaron a la movilización en distintos puntos del país.

¹⁴ Clarín 21/02/1997.

¹⁵ Clarín 18/02/1997.



En sintonía con lo precedente, la movilización de la acción central respecto a la problemática tuvo lugar el 25 de febrero frente a la redacción del semanario *Noticias*. En dicho acto, del cual participaron 20.000 personas, estuvieron presentes el expresidente Raúl Alfonsín, los senadores justicialistas Eduardo Bauzá y Antonio Cafiero, el jefe de gobierno porteño Fernando De la Rúa junto a todo su gabinete, y las cúpulas completas del radicalismo y el FREPASO, encabezadas por Rodolfo Terragno, Federico Storani, Graciela Fernández Meijide y Carlos Álvarez. También participaron los jefes de las centrales sindicales, Rodolfo Daer por la Confederación General del Trabajo (CGT) y Víctor De Gennaro de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), el presidente de la Comisión de Libertad de Expresión de la Cámara de senadores, y el titular de la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA), Rubén Beraja. Asimismo, contó con la adhesión de personalidades del arte y la cultura, como los músicos Juan Manuel Serrat y Mercedes Sosa, el escritor Ernesto Sábato, el bailarín Julio Bocca y los actores Graciela Borges y Alfredo Alcón. Asimismo, estuvieron presentes los padres de María Soledad Morales. Esta convocatoria demostró la heterogeneidad del reclamo por la pluralidad de participantes tanto del ámbito político, sindical, artístico como familiares de víctimas de la inseguridad. Lo cierto es que las ausencias indican tanto como las presencias, por ello, no es menos señalar la falta de políticos provinciales y nacionales, ya sea para el acto central como en las manifestaciones en las ciudades de Mar del Plata y Rosario, que contaron con una asistencia de 5.000 y 4.000 personas respectivamente. Por otra parte, el único orador del acto central fue el compañero de Cabezas, Gabriel Michi, quien expresó: “Hasta que no se encuentre a los culpables, hasta que la Justicia no haga justicia, y hasta que el nombre de José Luis Cabezas no sea reivindicado con la cárcel a los autores materiales e intelectuales de este salvaje homicidio, la Argentina está amenazada por el pasado”.¹⁶

Del párrafo anterior puede extraerse como destinatario excluyente de los reclamos al Estado provincial. Enmarcado en la concepción de los problemas públicos que aquí adoptamos, resulta plausible afirmar que el propietario político del crimen sería el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde. El ser ungido bajo dicha

¹⁶ Clarín 26/02/1997.



figura establece la imposibilidad de escapar de la responsabilidad causal, siendo interpelado para llevar adelante la formulación e implementación de un plan de acción.

Propiedad política y plan de acción provincial

Históricamente, las policías de fines de siglo XIX, tanto en Argentina como en Latinoamérica, no fueron concebidas como órganos de Estado, por el contrario, respondían a organizaciones partidarias. Este componente político en la función policial se vería consolidado a inicios del siglo siguiente, donde las luchas obreras tomarían impulso. En función de ello, el golpe de Estado de 1930 tendría aparejado una transición hacia un Estado militarizado, resultando en una policía cuyas funciones represivas serían acentuadas. Además, ella estaba completamente cerrada a cualquier control externo y proceso de *accountability* [Kalmanowiecki, 2000]. A lo largo del período, los intentos de reforma policial no fueron conducentes, tal como refiere el proceso de cambio comenzado en la provincia de Buenos Aires con el gobierno dictatorial de 1930, el cual fuera truncado a partir de la intervención de dicho territorio en 1940. Los únicos cambios de envergadura que pueden ser señalados, tuvieron como objetivo principal el aminoramiento de los lazos entre la policía y los políticos locales, esto durante la gestión interventora del teniente coronel Marsillach (1946-1951) quien tuvo como lineamiento la organización del Ejército [Barreneche, 2007]. Ante la impermeabilidad de la institución policial a los procesos de reforma, las prácticas represivas conformarían la habitualidad de ellas, siendo inclusive acentuadas durante la última dictadura militar (1976-1983) [Galvani, 2016]. Este panorama sería heredado en el retorno democrático y constituiría el principal foco de atención en el crimen de Cabezas.

En línea con lo anterior, durante la primera gestión de Duhalde al frente del ejecutivo provincial (1991-1995) no fueron realizados cambios en la estructura legal y administrativa del sistema policial. Dentro de las escasas modificaciones que pueden mencionarse resalta la creación de la Secretaría de Seguridad, a partir de la cual el gobernador contaría con una mayor discrecionalidad en el manejo de las fuerzas. En el período, también puede resaltarse un plan de equipamiento integral de la policía



provincial [Constantino 2016: 106]. No obstante, la falta de una reforma en suma con las prácticas heredadas de su constitución histórica tendría como corolario el pase a disponibilidad del total del personal de las fuerzas de seguridad (48.000 efectivos) en noviembre de 1996. Esto quedaría plasmado en la ley 11.880 “Ley de Emergencia Policial de la Policía Bonaerense”, la cual establecía la emergencia de la fuerza de seguridad provincial por el lapso de un año, el motivo último de la sanción de dicha norma fue el develamiento de las implicancias de efectivos en el atentado a la Asociación Mutual Israelí-Argentina (AMIA).¹⁷ Ahora bien, frente a los acontecimientos del caso Cabezas, en un primer momento fueron relevados de sus cargos los comisarios de las ciudades balnearias de Pinamar, Valeria del Mar y General Juan Madariaga, dadas las irregularidades del operativo policial el día del hecho.¹⁸ Ante la envergadura de las manifestaciones descriptas en el apartado precedente, las medidas tomadas por Duhalde fueron consideradas insuficientes, motivo por el cual iniciaría un proceso de crítica al interior de la institución misma tal como expresaba: “cada día son más las personas que no se animan a hacer una denuncia en una comisaría porque han perdido la confianza. Cuando ven a un patrullero de noche, más que sentirse protegidos sienten temor”.¹⁹ En un corto lapso, y dado que las manifestaciones aceleraron los tiempos a la vez que precipitaron las consecuencias, el gobernador iniciaría un proceso de reforma integral de las fuerzas de seguridad, el cual era anunciado en la Escuela de Oficiales Juan Vucetich de la siguiente manera:

La institución misma está en tela de juicio. El descrédito está alcanzando a todos. Hemos llegado a un grado tal de deterioro que solo un ciego no lo vería (...) Tengo que hacer un mea culpa. Hace un año dije que teníamos la mejor policía del mundo. Cometí un error de apreciación.²⁰

Durante los primeros meses de reforma policial, no existió un horizonte delimitado de cambios, por el contrario, las medidas se limitaron a la remoción de los policías

¹⁷ Clarín 07/03/1997.

¹⁸ Clarín 07/02/1997.

¹⁹ Clarín 12/03/1997b.

²⁰ La Nación 15/03/1997.



sumariados en causas judiciales tan diversas como abuso de autoridad, cobro de sobornos, extorsión, robo y privación ilegítima de la libertad.²¹ El total de efectivos desafectados ascendió con el correr del año a un total de 1.800. A la par de las medidas anteriores, el por entonces secretario de seguridad, el jurista Eduardo De Lazzari, fue reemplazado en su cargo por otro abogado, Carlos Brown. En este punto el plan de acción implementado por Duhalde focalizó su atención en la expulsión de policías implicados en hechos delictivos y en la sustitución de un secretario de gobierno. Estas disposiciones permitieron disminuir la movilización de los actores centrales en la construcción de la legitimidad del problema. Sin embargo, la implementación del plan no estuvo aparejada por una formulación previa que permitiera modificaciones de largo alcance. Las declaraciones del gobernador meses después durante una entrevista demostrarían la irresolución de la temática, a la vez de la centralidad que había obtenido:

Estamos en un franco proceso de depuración; desde el año pasado están todos los efectivos en disponibilidad. Se está tratando llevar adelante un proceso para que la policía entienda que se debe actuar distinto, y de encarar una prédica para que la población tenga confianza en la policía y que se produzca un reencuentro entre ambas. De todos modos, creo que el tema de seguridad es en el que estoy más en deuda con mi gente. Por eso estoy trabajando en resolver ese problema, que es difícil, pero no insuperable.²²

La porosidad referida al devenir de los problemas públicos contempla el retroceso experimentado por la gestión del gobernador, quien debió suspender la implementación de un plan no formulado, sino contorneado por las exigencias temporales. Dentro del proceso de confección de un programa, la figura del exjefe y ministro de justicia de la Nación (1989-1992) León Arslanián fue definitiva. Los principales lineamientos esgrimidos demostraban objetivos claros tendientes a la reestructuración integral del sistema policial y penal. En definitiva, procuraba realizar una depuración de las fuerzas comenzando con el paso a retiro de la plana mayor, descentralizarla al subdividirla en 18

²¹ Clarín 17/02/1997.

²² La Nación 11/07/1997.



jefaturas departamentales, implementar un mando civil en ella y profundizar la reforma judicial acusatoria.²³ La superposición entre las distintas fases indujo una apresurada y parcial implementación de las propuestas de Arslanián, por lo menos en un inicio. De este modo, a pocos días de conocerse los pormenores de la propuesta de Arslanián, Duhalde anunciaba la intervención de la policía de la provincia del siguiente modo:

En el mundo no existe una policía con comando único, militarizada y con 10.000 efectivos más que el Ejército. Por eso hemos tomado en cuenta los planteos realizados por el FREPASO y por la UCR (...) Existe un problema estructural, dado por el crecimiento de la fuerza a lo largo de décadas, que no fue compatible con la organización ni con el control necesarios (...) La reforma no es un mero cambio de hombres o de funciones. Implica la disolución lisa y llana de la actual estructura y la edificación de un nuevo sistema de seguridad basado en la existencia de 18 policías departamentales.²⁴

Inicialmente, las palabras del jefe del ejecutivo provincial procuraban tender un puente con aquellos partidos opositores que habían contribuido a la legitimidad de la problemática. Dicha postura dialoguista no reflejaba la falta de implicancia de dichos actores en la configuración del programa. Por fuera de ello, interesa recuperar la visión desorganizada de las fuerzas policiales, las cuales en su propio comando no permitieron el establecimiento de procesos de rendición de cuentas. Aún más clarificadoras serían las palabras del interventor de la policía bonaerense Luis Lugones quien refirió:

La policía es una fuerza civil armada que tiene que buscar la paz, la seguridad física y de los bienes de la población. No es una estructura militar, sino una civil, que tenía una conducción civil de estado policial y que, desde hoy, será conducida por alguien que no tiene estado policial.²⁵

En otro orden, también fueron realizados cambios de largo alcance. En este sentido, la gestión de la Secretaría de Seguridad provincial fue puesta en tela de juicio. Tanto

²³ Clarín 20/12/1997.

²⁴ La Nación 23/12/1997.

²⁵ La Nación 22/12/1997.



Eduardo De Lazzari como su reemplazante Carlos Brown no fueron capaces de llevar a cabo un proceso que tendiera a la valorización de la institución. En función de ello y a la luz de la propuesta de Arslanián, el 30 de diciembre de 1997 la legislatura provincial sancionó la ley 12.090 que estipulaba la creación del Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCS), desde el cual se impulsaría el proceso de reforma. Como corolario del accionar del IPCS, el 13 de abril de 1998 la Secretaría de Seguridad dejaría paso a la formación del Ministerio de Seguridad y Justicia mediante la ley 12.090, siendo que el artífice de su creación asumiría el cargo de ministro.²⁶ El plan de acción formulado por el jurista devenido en ministro encontraría su correlato en el apoyo brindado por la legislatura provincial al aprobar la ley 12.154 “Ley Provincial de Seguridad Pública”. Ella contemplaba los principales aspectos descriptos con anterioridad, a la vez que incorporaba elementos novedosos, a saber, los foros vecinales, municipales y departamentales de seguridad y la figura del Consejo Provincial del Seguridad Pública. Los primeros procuraban estimular la participación comunitaria en la construcción de una seguridad pública contemplativa de las demandas de la ciudadanía. En tanto el segundo elemento era un organismo compuesto por la cúpula ministerial, diputados y senadores de la oposición, cuyo objetivo era su conformación en casos de gravedad institucional, tal como produjo el caso Cabezas, a fin de elaborar planes de acción particularizados.

Como fuera expuesto, el ida y vuelta entre las etapas de formulación e implementación terminó por configurar modificaciones de corto y largo alcance. Dentro de un sistema securitario como el argentino caracterizado por el movimiento pendular de sus políticas [Saín 2009], el establecimiento de cambios perdurables hasta hoy en día revalorizan el estudio, no sólo de los casos conmocionantes, sino también de los problemas públicos. Ahora bien, en el presente apartado reflexionamos sobre las implicancias a nivel provincial, las cuales fueron de mayor envergadura, no por ello desestimamos el impacto a nivel nacional, cuyo actor central sería el principal acusado como autor intelectual del hecho.

²⁶ La Nación 13/04/1998.



El presunto autor intelectual y su impacto nacional

La autoría intelectual del crimen del fotógrafo nunca fue probada judicialmente. No obstante, todas las acusaciones eran dirigidas al empresario postal Alfredo Yabrán. Este había experimentado un crecimiento estratosférico en sus finanzas durante el último episodio dictatorial, tiempo en el cual adquirió el 50% de la empresa transportista de caudales OCASA. Asimismo, una resolución de 1987 le entregó el servicio pre y post-aéreo de correspondencia a sus empresas, logro de vital relevancia para detentar el control aduanero argentino. Posteriormente, los presuntos manejos fraudulentos que este detentaba en las terminales aéreas devendrían en la acusación de que manejaba una suerte de “Aduana paralela”.²⁷ Dichos escándalos no encontraban resolución judicial, lo cual era atribuido a sus contactos con el ejecutivo nacional y complementado por el halo de misticismo que rodeaba su figura, hasta ese momento nunca retratada en los medios gráficos [Bonasso 1999]. En relación con esto último, el empresario había llegado a expresar en una entrevista “Sacarme una foto a mí es como pegarme un tiro en la cara” y “Ni los servicios de inteligencia tienen una foto mía”.²⁸ El bajo perfil de Yabrán quedaría obturado por las acusaciones que el ministro de economía, Domingo Cavallo, formularía sobre su persona el 25 de agosto de 1995 en el Congreso, momento en que lo trató de “jefe de una mafia enquistada en el poder”, acusaciones reforzadas meses más tarde cuando denunció que “hay funcionarios que protegen a las mafias”.²⁹

Ahora bien, recuperar la figura de Yabrán no resulta de modo alguno azaroso. Por el contrario, este logró consolidarse en tanto actor central al ser indicado como autor intelectual del crimen del fotógrafo, contribuyendo a la construcción de legitimidad y a la implementación de un plan de acción. La salvedad de su intervención en la esfera pública fue la generación de un impacto a nivel nacional. En sintonía con ello, durante las

²⁷ La irregular salida de mercancías de los depósitos fiscales fue motivo de investigación por parte de la Administración Nacional de Aduanas, siendo el titular el brigadier Rodolfo Echegoyen. El supuesto contrabando en sus diversas vertientes (tráfico de armas, narcotráfico, entre otros) señalaban un circuito operativo entre la terminal aeroportuaria de Ezeiza y las empresas de Yabrán. Al poco tiempo de iniciarse la investigación, Echegoyen fue encontrado muerto en su oficina de un disparo en la boca. El suceso fue catalogado como suicidio y nunca fue investigado [Corral 2015: 117].

²⁸ La Nación 25/01/2012.

²⁹ La Nación 26/01/1997 y Clarín 21/05/1998.



primeras declaraciones realizadas a la prensa luego de sucedido el crimen declararían “El poder es tener impunidad. Ser poderoso es ser un impune, un hombre al que no le llega nada” e indicaría “De este gobierno he visto a Erman González cuando era ministro de Economía (...) a Domingo Cavallo. Me he encontrado con el doctor Bauzá... con Corach cuando era secretario legal y técnico (...)”.³⁰ Las apreciaciones que el empresario detentaba sobre el poder parecían referir a su propia figura, a la vez que vinculaba la “impunidad” con la cercanía a ciertos actores de la política nacional. Estas declaraciones le valdrían el llamado del Congreso a que declare sobre sus vínculos políticos y comerciales. No obstante, un día antes de comparecer frente a diputados y senadores enviaría una carta al diario Clarín anticipándose a las posibles preguntas, está expresaba:

En 1995 Domingo Cavallo me propuso un negocio. Consistía en repartir el mercado postal entre dos empresas, de tal manera que una estaría a mi cargo, después de someter con su ayuda a las demás compañías argentinas. La otra sería el correo oficial, entregado a manos extranjeras seleccionadas por él. Me negué a ese acuerdo y, a raíz de esa “insolencia”, Cavallo para escarmentarme comenzó una campaña sistemática de difamación contra mí.³¹

Las referencias a sus vínculos políticos no quedarían saldadas, sino que serían fortalecidas en su intervención en el Congreso al día siguiente, donde admitió “He estado invitado por el entonces gobernador de Buenos Aires, don Antonio Cafiero, a su casa particular en La Plata, tratándome como a un empresario exitoso”.³² De esta manera, las declaraciones del empresario postal dieron lugar a un fenómeno particular. Primeramente, la propiedad política del caso fue compartida por el Estado nacional a través de los representantes que habían tenido contacto con Yabrán. Esto dividió la responsabilidad política del hecho, promoviendo un plan de acción diferente al presentado por la provincia de Buenos Aires. Esta primera consecuencia de su intervención dio lugar a la creación de una comisión antimafia en el Congreso el día siguiente de su exposición. La funcionalidad de ella era

³⁰ Clarín 16/03/1997.

³¹ Clarín 10/04/1997.

³² La Nación 11/04/1997 y Clarín 11/04/1997.



promover el debate y la elevación de proyectos para su tratamiento en el recinto, todos ellos vinculados al combate del crimen organizado. Aún mayor sería el impacto de su figura cuando meses más tarde se puso en tela de juicio la actuación del ministro de justicia Elías Jassan, quien había mantenido 58 contactos telefónicos con Yabrán y sus custodios. Con posterioridad fue descubierta la sociedad de negocios entre el presunto instigador del homicidio y el ministro al develarse que este último había otorgado el reparto de la correspondencia de la cartera a una compañía ligada al imputado.³³ Este hecho apresuró la renuncia del ministro quien fuera reemplazado por Raúl Granillo Ocampo, jurista reconocido por la severidad de las penas que impartía y que sería promotor del establecimiento de la pena de muerte en Argentina.³⁴ Estas modificaciones de índole institucional, consecuencia directa de las acusaciones de Yabrán, fueron la demostración del rol activo que este protagonizó al legitimar la inseguridad como problema público y al incentivar al Estado nacional, hasta ese momento no alcanzado por el hecho. Por lo pronto, las modificaciones en dicho nivel estatal fueron únicamente las dos mencionadas y dotadas de corta duración.

Consideraciones finales

A lo largo del presente artículo procuramos aplicar la sociología de los problemas públicos al fenómeno de la inseguridad en Argentina. A partir de ello reconstruimos el modelo de cinco etapas propio de la corriente constructivista, a saber: emergencia del problema, legitimación, movilización de la acción respecto a la problemática, formulación de un plan oficial de acción y la implementación del plan.

En sintonía con lo anterior, reconstruimos las principales tasas delictivas, tanto en el orden nacional como provincial, lo cual permitió dar cuenta el porqué de la emergencia de la problemática de la inseguridad. En definitiva, la temática se encontraba planteada, aunque no había alcanzado su legitimidad en la esfera pública, proceso iniciado con el deceso del fotógrafo. Continuando con la estructura polietápica de los problemas públicos,

³³ La Nación 14/06/1997.

³⁴ La Nación 26/06/1997.



comprendimos el rol preponderante de las distintas organizaciones de periodistas en la construcción de la legitimidad en torno al caso. Este proceso estuvo aparejado con llamados a la movilización que terminó por exceder los reclamos iniciales, interpelando a una heterogeneidad de actores. A partir de este punto el escrito refirió a dos dimensiones: la provincial y nacional. Con relación a la primera, la propiedad política recayó en la figura del gobernador, Eduardo Duhalde. Este inició un proceso de cambios inicialmente cortoplacistas y centrado en la depuración de las fuerzas de seguridad. Seguidamente, y en función de la legitimidad adquirida, procuró la formulación de un plan de acción de larga duración encarnado en la figura de Arslanián, quien elaboraría cambios que aún hoy en día resultan apreciables. Por otra parte, el apartado nacional estuvo signado por la figura del presunto autor intelectual y sus declaraciones. Ellas precipitaron modificaciones cortoplacistas, imperceptibles en la actualidad, ya que no obtuvieron un propietario político claro. Resulta plausible afirmar que las últimas dos etapas estuvieron destinadas a la formulación de políticas públicas de seguridad, en tanto procuraron desplegar estrategias que abordasen y diesen respuesta a riesgos y conflictos de carácter violento. En definitiva, las modificaciones en el plano de la estructura del Estado, con la creación del Ministerio de Seguridad provincial y el Instituto de Política Criminal y Seguridad, en el plexo normativo, mediante la sanción de la Ley Provincial de Seguridad Pública, y la destitución de múltiples actores intervinientes, tanto policías como ministros nacionales.

Resulta menester una reflexión final en torno al marco teórico propuesto. Dejando de lado perspectivas que comprenden a los problemas sociales resaltando las condiciones objetivas, la adopción de una postura que revaloriza los aspectos subjetivos ha demostrado ser más apropiada. Asimismo, un esquema que afirme un devenir “natural” en términos evolutivos ha demostrado su limitación para dar lugar a posiciones no lineales. En este sentido el acaecer procesual de los problemas sociales fue corroborado. No menos importante resultó el tratamiento de la arena de intervención pública en la que fuera situado el problema social, constituyéndolo así en un problema público. De este modo, la perspectiva constructivista en su vertiente contextual ha sido revivificada mediante su aplicabilidad.



Bibliografía

ADORNO, SERGIO

2003 Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo soc*, 15, 103-140.

BARRENECHE, OSVALDO

2007 La reforma policial del peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1946-1951. *Desarrollo económico*, 47 (186), 225-248.

BECKETT, KATHERINE

1994 Setting the Public Agenda: "Street Crime" and Drug Use in American Politics. *Social Problems*, 41 (3), 425-447.

BERGMAN, MARCELO. Y MÓNICA SZURMUK

2006 Memoria, cuerpo y silencio: El caso "María Soledad" y la demanda de ciudadanía en la Argentina de los noventa. *Acta Poética*, 27 (2), 241-271.

BEST, JOEL

2008 *Social Problems*. Norton, New York.

2013 Constructionist Social Problems Theory. *Annals of the International Communication Association*, 36 (1), 237-269.

BLUMER, HERBERT

1971 Social problems as collective behaviour. *Social Problems*, 18 (3), 298-306.

BONASSO, MIGUEL

1999 *Don Alfredo*. Planeta: Buenos Aires.

CHIRICOS, TED; KATHY PADGETT Y MARC GERTZ.

2000 Fear, TV News, and the Reality of Crime. *Criminology*, 38 (3), 755-786.

COBB, ROGER; JENNIE-KEITH ROSS Y MARC ROSS.

1976 Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review*, 70 (1), 126-138.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

1995 *Informe Latinobarómetro 1995*. Corporación Latinobarómetro, Santiago.

1996 *Informe Latinobarómetro 1996*. Corporación Latinobarómetro, Santiago.

1997 *Informe Latinobarómetro 1997*. Corporación Latinobarómetro, Santiago.

CORRAL, DIEGO



2015 El hombre sin rostro. Alfredo Yabrán y las muertes dudosas en los noventa en *Muerte, política y sociedad en la Argentina*, Gayol Sandra y Gabriel Kessler, (coord.). Edhasa, Buenos Aires: 113-132.

COSTANTINO, GABRIEL

2016 ¿Leviatán Azul? Los vaivenes de la política de seguridad en la provincia de Buenos Aires (1984-2011). *Colección*, 26, 91-135.

DEGOUMOIS, MARTÍN (ED.)

2015 *Delitos y medios masivos de comunicación: aportes para la reflexión acerca de los discursos sobre violencia y criminalidad*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Buenos Aires.

ERBRING, LUTZ; EDIE GOLDENBERG Y ARTHUR MILLER

1980 Front-Page News and Real-World Cues: A New Look at Agenda-Setting by the Media. *American Journal of Political Science*, 24 (1), 16-49.

FULLER, RICHARD. Y RICHARD MYERS

1941a Some aspects of a theory of social problems. *American Sociological Review*, 6 (1), 24-32.

1941b The natural history of a social problem. *American Sociological Review*, 6 (3), 320-328.

GALVANI, MARIANA

2016 *Cómo se construye un policía. La federal desde adentro*. Siglo XXI, Buenos Aires.

GAMSON, WILLIAM Y ANDRE MODIGLIANI

1989 Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology*, 95 (1), 1-37.

GARRAUD, PHILIPPE

1990 Politiques Nationales: Élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique*, 40, 17-41.

GAYOL, SANDRA Y GABRIEL KESSLER

2018 *Muertes que importan. Una mirada sociohistórica sobre los casos que marcaron la Argentina reciente*. Siglo XXI, Buenos Aires.

GUSFIELD, JOSEPH

1989 Constructing the Ownership of Social Problems: Fun and Profit in the Welfare State. *Social Problems*, 36 (5), 431-441.

2014 *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Siglo XXI, Buenos Aires.

HILGARTNER, STHEPHEN Y CHARLES BOSK



1988 The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, 94 (1), 53-78.

KALMANOWIECKI, LAURA

2000 Origins and applications of political policing in Argentina. *Latin American Perspectives*, 27 (2), 36-56.

KESSLER, GABRIEL

2015 *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Siglo XXI, Buenos Aires.

LIMA, RENATO; JACQUELINE SINHORETTO Y SAMIRA BUENO

2015 A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. *Soc. estado*, 30 (1), 123-144.

LISKA, ALLEN. Y WILLIAM BACCAGLINI

1990 Feeling safe by comparison: crime in the newspapers. *Social Problems*, 37 (3), 360-374

LORENC VALCARCE, FEDERICO

2003 *L'insécurité au pluriel: la construction politico-journalistique de l'insécurité en Argentine*. Memoria de DEA Gouvernement, institutions et sociologie de l'action publique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, París.

2014 *Seguridad privada. La mercantilización de la vigilancia y la protección en la Argentina contemporánea*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

MARTINI, STELLA Y MARCELO PEREYRA (EDS.)

2009 *La irrupción del delito en la vida cotidiana. Relatos de la comunicación política*. Biblos, Buenos Aires.

MERTON, ROBERT Y ROBERT NISBET

1966 *Contemporary Social Problems. Revisited*. Harcourt, Brace and World, New York.

MICHI, GABRIEL

2016 *Cabezas*. Planeta, Buenos Aires.

SAÍN, MARCELO

2009 *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Siglo XXI, Buenos Aires.

SCHEINGOLD, STUART

1995 Politics, Public Policy, and Street Crime. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 539, 155-168.

SCHNEIDER, JOSEPH

1985 Social Problems: The Constructionist View. *Annual Review of Sociology*, 11, 209-229.

**SPECTOR, MALCOLM Y JOHN KITSUSE**

1973a Toward a Sociology of Social Problems: Social Conditions, Value-Judgements and Social Problems. *Social Problems*, 20 (4), 407-419.

1973b Social Problems: A Re-Formulation. *Social Problems*, 21 (2), 145-159.

STONE, DEBORAH

1989 Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104 (2), 281-300.

SVAMPA, MARISTELLA

2001 *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Biblos, Buenos Aires.

VECCHI, ALEJANDRO

2001 *El crimen de Cabezas. Radiografía de un país mafioso*. Biblos, Buenos Aires.

ZABALETA BETANCOURT, JOSÉ A.

2012 *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.

Apéndice de notas periodísticas

“Yabrán ataca de nuevo”. Noticias, 3 de marzo de 1996. [Consultado: 31-05-2021].

Bellando, O. (1996). “La reaparición del ex ministro de economía. Cavallo vuelve a atacar las mafias en el poder”. La Nación, 26 de octubre de 1996. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/cavallo-vuelve-a-atacar-a-las-mafias-del-poder-nid173279/>. [Consultado: 01-06-2021].

Obarrio, M. (1997). “Documento exclusivo de La Nación”. La Nación, 26 de enero de 1997. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/documento-exclusivo-de-la-nacion-nid62673/>. [Consultado: 01-06-2021].

“El asesinato del periodista: repudio generalizado. ADEPA exigió el esclarecimiento del crimen”. La Nación, 27 de enero de 1997. La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/adepa-exigio-el-esclarecimiento-del-crimen-nid62715/>. [Consultado: 01-06-2021].

“Masivo repudio por el crimen de Cabezas”. Clarín, 28 de enero de 1997a. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/masivo-repudio-crimen-cabezas_0_HyEeHIQbRKg.html. [Consultado: 02-06-2021].

“Repudio mundial de los editores”. Clarín, 1 de febrero de 1997a. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/repudio-mundial-editores_0_HyfZyxQ-0Yg.html. [Consultado: 02-06-2021].



“Duhalde busca una respuesta”. Clarín, 1 de febrero de 1997b. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/duhalde-busca-respuesta_0_HJigkx7-CKx.html. [Consultado: 02-06-2021].

“Contrapunto de Menem con los periodistas”. Clarín, 4 de febrero de 1997. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/contrapunto-menem-periodistas_0_SyVeF1QZCte.html. [Consultado: 02-06-2021].

“Cavallo y Beliz, en un frente antimafia”. La Nación, 5 de febrero de 1997. Disponible en: lanacion.com.ar/politica/cavallo-y-beliz-en-un-frente-antimafia-nid63223/. [Consultado: 02-06-2021].

Dinatale, M. (1997) “El asesinato del periodista José Luis Cabezas. El Congreso busca la reestructuración de la policía”. La Nación, 16 de febrero de 1997. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/el-congreso-busca-la-reestructuracion-de-la-policia-nid63777/>. [Consultado: 03-06-2021].

“Una investigación que ya provocó doce relevos”. Clarín, 17 de febrero de 1997. Clarín. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/investigacion-provoco-doce-relevos_0_SJYphfb0Ye.html. [Consultado: 03-02-2021].

“Empresarios plantearon su inquietud por la inseguridad bonaerense”. Clarín, 18 de febrero de 1997. [Consultado: 03-06-2021].

Pazos, N. (1997). “Caso Cabezas: primer cruce entre Duhalde y la oposición”. Clarín, 19 de febrero de 1997. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/caso-cabezas-primer-cruce-duhalde-oposicion_0_HkWxv2zZAKg.html. [Consultado: 03-06-2021].

“La imagen de “el huevo de la serpiente”. Clarín, 21 de febrero de 1997. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/imagen-huevo-serpiente_0_HyT7-nGWRtg.html. [Consultado: 04-02-2021].

Calvo, P. (1997). “Una multitud exigió el esclarecimiento del asesinato de Cabezas”. Clarín, 26 de febrero de 1997. [Consultado: 04-06-2021].

Pérez de Eulate, M. (1997). “Plan para mejorar la imagen”. Clarín, 7 de marzo de 1997. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/plan-mejorar-imagen_0_S1ReKtzZ0Fx.html. [Consultado: 10-06-2021].

Lara, R. (1997). “Duhalde enfrenta un clima de tensión en la Policía Bonaerense”. Clarín, 12 de marzo de 1997a. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/duhalde-enfrenta-clima-tension-policia-bonaerense_0_rkZMV_MZRYg.html. [Consultado: 10-06-2021].



“La gente ve un patrullero y siente temor”. Clarín, 12 de marzo de 1997b. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/gente-ve-patrullero-siente-temor_0_H1RWNOz-Atx.html. [Consultado: 10-06-2021].

Delfino, H. M. (1997). “Duhalde intimó a la policía a autodepurarse”. La Nación, 15 de marzo de 1997. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/duhalde-intimo-a-la-policia-a-autodepurarse-nid65198/>. [Consultado: 10-06-2021].

“Poderoso es el que logra una ventaja”. Clarín, 16 de marzo de 1997. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/poderoso-logra-ventaja_0_Hyi-cvGZ0tg.html. [Consultado: 10-06-2021].

Yabrán, A. (1997). “Yo, Alfredo Yabrán, digo”. Clarín, 10 de abril de 1997. [Consultado: 11-06-2021].

Obarrio, M. (1997). “El Congreso interrogó a Yabrán. Diputados creo al fin la comisión investigadora”. La Nación, 11 de abril de 1997. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/diputados-creo-al-fin-la-comision-investigadora-nid66850/>. [Consultado: 11-06-2021].

“Yabrán cruzó acusaciones con la familia Cafiero”. Clarín, 11 de abril de 1997. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/yabran-cruzo-acusaciones-familia-cafiero_0_r1-Xv4MZ0Kg.html. [Consultado: 11-06-2021].

Jacquelin, C. (1997). “Desde Pinamar, después del crimen de Cabezas. La custodia de Yabrán llamó a Jassan”. La Nación, 14 de junio de 1997. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/la-custodia-de-yabran-llamo-a-jassan-nid70853/>. [Consultado: 14-06-2021].

Dinatale, M. (1997). “Menem volvió y aceptó la renuncia de Jassan”. La Nación, 26 de junio de 1997. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/menem-volvio-y-acepto-la-renuncia-de-jassan-nid71581/>. [Consultado: 15-06-2021].

“Entrevista exclusiva con Duhalde”. La Nación, 11 de julio de 1997. [Consultado: 15-06-2021].

“El turno del plan Arslanián”. Clarín, 20 de diciembre de 1997. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/turno-plan-arslanian_0_Hycyqkb0Ke.html. [Consultado: 13-06-2021].

“La crisis en la policía. Un civil asume hoy al frente de la Bonaerense”. La Nación, 22 de diciembre de 1997. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/un-civil-asume-hoy-al-frente-de-la-bonaerense-nid83754/>. [Consultado: 13-06-2021].



“Pesimismo de Lugones sobre la Bonaerense”. La Nación, 23 de diciembre de 1997. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/pesimismo-de-lugones-sobre-la-bonaerense-nid83832/>. [Consultado: 13-06-2021].

“La crisis en la seguridad bonaerense. Arslanián asume como ministro”. La Nación, 13 de abril de 1998. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/arslanian-asume-como-ministro-nid93405/>. [Consultado: 14-06-2021].

“Cavallo lo sacó del anonimato y lo hizo eje de sus denuncias”. Clarín, 21 de mayo de 1998. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/cavallo-saco-anonimato-hizo-eje-denuncias_0_BkfbwvgyI3g.html. [Consultado: 15-06-2021].

Camino, M. (2012). “La foto que le costó la vida a Cabezas”. La Nación, 25 de enero de 2012. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-foto-que-le-costó-la-vida-a-cabezas-nid1443287/>. [Consultado: 15-06-2021].

Apéndice de leyes

Ley 11.880. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xqzEDcjB.pdf>. [Consultado: 20-06-2021].

Ley 12.069. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xAm3bTRx.pdf>. [Consultado: 20-06-2021].

Ley 12.090. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BgAb2F30.pdf>. [Consultado: 20-06-2021].

Ley 12.154. Disponible en: <http://servicios.tigre.gov.ar/digesto/documentos/digestos-pdf/Seguridad-LeyProvincial-12154.pdf>. [Consultado: 21-06-2021]