

Capacidad regulatoria local y gestión de riesgos en espectáculos masivos: el caso del #IndioEnOlavarría

Local regulatory capacity and risk management in massive shows: the case of #IndioEnOlavarría

Diego Pando

dpando@udesa.edu.ar

Adrián Darmohraj

adarmo@udesa.edu.ar

<https://orcid.org/0000-0003-4544-2534>

Tomás Montani

tmontani@udesa.edu.ar

Universidad de San Andrés.
Argentina

RESUMEN

Este trabajo analiza la capacidad regulatoria de un gobierno local para controlar los riesgos en la organización de espectáculos masivos, a partir del caso del mega-recital (sin precedentes en el país) del reconocido cantante “Indio Solari”, en la ciudad de Olavarría, provincia de Buenos Aires. Sobre la base de entrevistas semi-estructuradas, documentos oficiales y artículos periodísticos, el estudio examina las reglas de juego formales e informales, describe las competencias organizacionales del gobierno local y analiza la vinculación de éste con actores claves, involucrados en el proceso. Se identifican así las condiciones, sean éstas producto de fallas o carencias institucionales, organizacionales y de diseño, que ocasionaron un evento de muy alto potencial, en cuanto a su impacto negativo sobre la seguridad colectiva, cuya consecuencia fueron dos muertos, cientos de heridos e importantes disturbios y daños materiales. El estudio concluye que la organización de espectáculos masivos puede ser una actividad económicamente atractiva para una ciudad mediana o pequeña, pero implica una serie de riesgos con potencial catastrófico que el gobierno provincial no puede dejar de tener en cuenta, y que solo pueden ser gestionados por gobiernos locales que cuenten con las capacidades organizacionales necesarias para hacerse cargo, garantizando la seguridad de los participantes.

Palabras clave: Condiciones latentes; Capacidades de regulación y control; Gobierno local; Gestión de riesgos; Espectáculos masivos.

ABSTRACT

This work analyzes the institutional capacities of a local government to regulate the risks in the organization of a massive spectacle (unprecedented in the country), which occurred in the city of Olavarría, province of Buenos Aires. The event was the mega-recital of a consecrated rock band, in which there were two dead, hundreds injured, disturbs and material damages. Based on interviews with key informants in the city, official documents and newspaper articles, the study focuses on identifying the formal and informal rules of the game, analyzing the organizational competencies of the local government and analyzing its link with key actors. It has been identified the organizational and design failures that led to the accident and the poor management of subsequent events. Finally, the study concludes that the organization of massive concerts can be an economically attractive activity for a medium or small city, but it also implies a series of risks, in some cases of catastrophic potential, that the local government must anticipate before carrying it out.

Key words: Regulatory capacity; Local government; Risk management; Massive concert; Latent condition.

Recibido: 20|05|20 - **Aceptado:** 19|06|20 - **Publicado:** 15|12|20

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, y en un contexto de demandas sociales cada vez más heterogéneas, se produjo una revalorización de lo local como espacio de referencia más cercano para los ciudadanos y de los gobiernos locales en tanto actores insustituibles para el bienestar de una sociedad. Así, se observa en este espacio de proximidad, una creciente ampliación de cuestiones en las agendas de los municipios (promoción económica, desarrollo sociocultural, preservación del espacio público, atención primaria, seguridad, entre otras).

A pesar de las escasas atribuciones formales que los municipios detentan, no son pocos los casos en los que se ponen a prueba sus capacidades de gestión. La organización y realización de espectáculos masivos típicamente constituye una actividad riesgosa y habitual, que ha crecido considerablemente en los últimos años. Se trata de una actividad que no se encuentra plenamente regulada en nuestro país, ni a nivel nacional y ni a nivel provincial, y mucho menos municipal. Se trata de una actividad lucrativa de gran impacto en las ciudades que las realizan, cuya regulación y control, e incluso la gestión, quedan bajo la responsabilidad de los gobiernos locales.

El 11 de marzo de 2017 se llevó a cabo en la ciudad de Olavarría, provincia de Buenos Aires, un recital de una banda de rock liderada por Carlos Alberto Solari, más conocido como “*El Indio Solari*”. El evento marcó un record histórico, ya que convocó a 250 mil personas, en una ciudad que tiene 112 mil habitantes, (según el Censo 2010) y constituyó un ejemplo de los desafíos que enfrentan los gobiernos locales con relación con la gestión de los riesgos en espectáculos masivos. En aquella ocasión, hubo dos muertos, cientos de heridos, disturbios, y daños materiales en espacios públicos y comercios.

1. CONSIDERACIONES TEÓRICO - METODOLÓGICAS

1.1 Consideraciones teóricas

La regulación de la seguridad intenta prevenir daños potenciales a las personas, pero muchas veces no se puede precisar aquello que se desea evitar, más que en una forma genérica. Generalmente se desea prevenir incendios, explosiones o algún otro tipo de catástrofe, pero no es posible pautar un nivel aceptable de daño. Además, en la regulación de la seguridad no es posible determinar con absoluta precisión la relación entre causa y efecto y, por lo tanto, los efectos no suceden sino con alguna probabilidad (Calamari Walter Darmohraj et al. 2015).

En la organización de espectáculos masivos, el comportamiento de los destinatarios es tan importante como el de los prestadores, y su comportamiento debe ser tenido en cuenta a la hora de elaborar políticas. En este tipo de actividad es indisoluble la seguridad en el desarrollo de la actividad, es decir la seguridad operacional (*safety*), y la seguridad exterior (*security*), lo cual plantea la necesidad de coordinación entre los diferentes actores que están a cargo de ellas. La prevención no se limita al desarrollo de los espectáculos, sino que también debe contemplar la gestión de la emergencia, la cual involucra lógicas y actores adicionales que actúan en circunstancias diferentes.

A su vez, es posible distinguir dos funciones en la regulación de la seguridad: una función preventiva y una función reparadora. Mientras que la función preventiva se realiza de modo indirecto, tratando de mitigar las fuentes de error que puedan conducir a daños, la función reparadora se implementa en modo directo, una vez ocurrido el daño.

Para analizar la capacidad regulatoria local vinculada con la gestión de la seguridad en espectáculos masivos, es necesario explicitar tres dimensiones que guardan estrecha relación entre sí: las reglas de juego, las competencias organizacionales de los gobiernos locales y las relaciones entre éstos y los demás actores involucrados en el proceso de regulación (Pando 2007). Así, la capacidad regulatoria local no depende exclusivamente de elementos internos vinculados con el

desarrollo organizacional de los municipios, sino que resulta imprescindible analizar, además, la relación que éstos mantienen con otros actores involucrados en el proceso de control, así como también el conjunto de reglas de juego que definen y delimitan el conjunto de decisiones de aquellos actores¹.

Las reglas de juego definen y delimitan el conjunto de decisiones de los actores. North (1993) señala que la función principal de las reglas de juego consiste en reducir los niveles de incertidumbre, estableciendo una estructura estable para la interacción humana. Dichas reglas pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones) o informales (entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por reglas formales o cuando las contradice).

En cuanto a la segunda dimensión, la competencia organizacional, se refiere a la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental local. Asimismo, las funciones y atribuciones de regulación fluctúan también de acuerdo con los casos de bajo riesgo y los casos de alto riesgo. Las funciones pueden ir desde habilitar y fiscalizar el cumplimiento de las normas de seguridad, hasta funciones más complejas que impliquen recolección y análisis de información sobre incidentes y accidentes, formulación de políticas y planes, el establecimiento de estándares de calidad, y la determinación de requisitos técnicos. (Calamari Walter Darmohraj et al. 2015).

La tercera dimensión está constituida por el vínculo del gobierno local en el entramado de relaciones con actores clave del proceso de regulación. No basta con contemplar variables internas de la autoridad organizativa para entender capacidades institucionales, también es necesario contemplar los actores del entorno con los que se interactúa. La estructura de ese entramado y las interacciones entre sus actores, condicionan el proceso de elaboración de políticas, así como también sus resultados. Estas tres dimensiones ayudan a explicar cómo es posible llevar adelante la gestión de riesgos, cada vez más complejos e interconectados².

Es importante tener en cuenta que toda actividad riesgosa, tanto sea gestionar una planta industrial o recibir 250.000 espectadores en un predio, presenta una relación necesaria y compleja entre los niveles de productividad y los niveles de seguridad. En un plano ideal, los niveles de protección deberían igualar a los niveles de amenaza de las operaciones productivas. Lo cierto es que cuanto mayor magnitud adquieran las operaciones, tanto más grandes son los riesgos y la correspondiente necesidad de protección. Si se privilegia la protección por sobre la productividad, la empresa puede perder rentabilidad. Pero, por el contrario, si se antepone la rentabilidad descuidando la protección, la probabilidad de que ocurra un accidente podría aumentar.

Para entender con más claridad la complejidad de la regulación de la seguridad, Reason (2010) propone un modelo de prevención de riesgos del tipo “queso suizo”. Una trayectoria de accidente se conduce desde las amenazas hasta las pérdidas potenciales. En el medio existen capas de defensa (procedimientos, barreras, controles) que intentan imposibilitar la gestación de esa trayectoria. En un mundo ideal, todos esos elementos y medidas defensivas permanecen intactos. Pero en verdad, lo que sucede es que cada elemento o capa presenta, “agujeros del queso” por los que se filtra la inseguridad y los comportamientos no previstos. Lo curioso es que esos “agujeros” no siempre son los mismos, ni se combinan del mismo modo, y solo algunas combinaciones generan efectos adversos. De manera que muchas veces es posible identificar elementos causantes de efectos no deseados, pero no es posible prever cómo se combinarán y producirán dichos efectos.

A su vez, existen condiciones latentes o fallas que tienen la peculiaridad de permanecer inactivas durante mucho tiempo y sin consecuencias. Entre ellas, se encuentran las malas decisiones organizativas y de gestión, los fallos o deficiencias de diseño, y los fallos o deficiencias de mantenimiento. Tres categorías distinguen a diferentes tipos de condiciones latentes (Hollnagel 2009):

¹ Considerando que no se puede identificar a todo individuo o colectivo con un actor, en este marco analítico el concepto de actor hace referencia a aquellos individuos o grupos que poseen capacidad de acción colectiva expresada en la posibilidad de influir en la elaboración de las políticas públicas sobre la base de sus ideas e intereses y mediante el uso de recursos políticos, organizacionales, económicos y/o simbólicos (Acuña y Chudnovsky, 2013).

² Para profundizar en estas tres dimensiones del concepto capacidad estatal, recomendamos Chudnovsky (2015).

- Ausencia de barreras: pueden ser físicas o funcionales (procedimientos, normas), falta la prevención diseñada contra un accidente,
- Ausencia de recursos: medios necesarios para contrarrestar o neutralizar un acontecimiento.
- Condiciones precarias: ciertas partes del sistema se vuelven inestables haciendo que un pequeño fallo activo produzca un incidente.

Estas condiciones o fallas latentes no tienen consecuencias hasta que entran en contacto con condiciones locales o fallas activas (por ejemplo, encender una bengala en espacios con materiales inflamables). Es decir, actos peligrosos o imprudentes realizados por personas pueden desencadenar el accidente, “agazapado” en las condiciones latentes.

Las condiciones latentes y los fallos activos son constitutivos de la actividad regulada, pues los riesgos que acarrear solo pueden extinguirse prohibiendo la actividad (Hopkins y Hale 2002). La regulación, entonces, no erradica riesgos, sino que intenta encontrar un nivel aceptable que posibilite manejarlos (Hutter 2002). Es por ello que la noción de riesgos excede las cuestiones meramente técnicas y debe ser circunscripta socialmente (Douglas 2003) pues la percepción del riesgo es parte de un proceso selectivo, dinámico y funcional, que varía de acuerdo con el colectivo que lo esté detectando.

1.2 Consideraciones metodológicas

El enfoque metodológico para este trabajo se corresponde con lo que Stake (1998) denomina estudio de caso intrínseco. El análisis de un caso tan singular pretende iluminar un fenómeno escasamente estudiado hasta el momento: la gestión de la seguridad en el nivel local, en la organización de un espectáculo masivo con potencial catastrófico.

El caso seleccionado, por la dimensión que adquirió en términos de la cantidad de asistentes y las muertes sucedidas, adquiere características de un caso único (no admite precedente similar).

Las técnicas de recolección de datos fueron el relevamiento de material periodístico y de documentación jurídica y técnica vinculada al hecho (disposición para la habilitación, contrato de locación, interpelación al intendente de Olavarría, sesión extraordinaria del Concejo Deliberante, pericias sobre cantidad de público asistente, informes de seguridad de la policía local, entre otras), junto con la realización de 9 entrevistas semiestructuradas, en la ciudad de Olavarría, a informantes clave cuya selección se basó en la técnica de muestreo conocida como bola de nieve (*snowball sampling*)³.

2. EL CASO DEL #INDIOENOLAVARRÍA

Existen antecedentes de accidentes graves en recitales y espectáculos masivos. En 1987 murieron cinco personas aplastadas, tras desprenderse un balcón en una discoteca de la ciudad de San Nicolás, mientras tocaba la banda *Soda Stereo*. En 1999 murieron dos personas tras electrocutarse con un alambre tejido, que delineaba el predio donde se estaba llevando a cabo el show de las bandas *Divididos* y *Los Caballeros de la Quema*. En 2004, murieron ciento noventa y cuatro personas en un recital de la banda *Callejeros*, a causa de la asfixia, tras inhalar emanaciones tóxicas provenientes de los paneles que cubrían el techo del local. En 2011 falleció un joven luego de agonizar tres días, después de recibir el impacto de una bengala en el cuello, durante un recital

³ Se entrevistó a concejales miembros de la Comisión Investigadora convocada a raíz del caso (Einar Iguerategui, Margarita Arregui, Germán Aramburu, Emilio Vitale); a periodistas del diario local *El Popular* (Ignacio Cerdero y Josefina Vargas); al ex Director del Hospital Municipal de Olavarría, Dr. Daniel Mariano; al ex Secretario de Comunicación del Municipio de Olavarría, Sergio Sarachu; y al ex Intendente de Junín (recibió a Solari en 2011), Mario Meoni.

de la banda de rock *La Renga*⁴. El corolario de estos acontecimientos es el recital privado más multitudinario del que se tenga registro en la historia de nuestro país, el cual constituye nuestro objeto de estudio.

La organización de mega eventos en el interior del país, nació con la relación entre Carlos Solari y la productora “En Vivo S.A”, una empresa que pertenecía a los hermanos Matías y Marcos Peuscovich. El vínculo entre la banda de Carlos Solari y esta productora se remontaba al año 2008, y de allí en más trabajaron juntos en cada espectáculo que brindó la banda (14 en total). Esta asociación entre Solari y la productora, logró llevar a cabo varios conciertos en los que convocaron multitudes, cuyo número no admitía precedente. En el Autódromo Miguel Ángel Peña de Mendoza, en el año 2013, convocaron 150.000 espectadores; en el Hipódromo de Guleguaychú, en 2014, convocaron 180.000; y en el Hipódromo de Tandil, en el 2016, superaron la cifra de 200.000 espectadores⁵.

El 21 de noviembre de 2016 se anunció oficialmente que el Indio Solari se presentaría en Olavarría, una ciudad ubicada en el centro de la provincia de Buenos Aires, con aproximadamente 112.000 habitantes. El predio, donde iba a realizarse el espectáculo, “La Colmena”, nunca había sido pensado para llevar a cabo un show masivo de estas características, además de que estaba en proceso de quiebra y se ofrecía a la venta desde hacía varios años⁶.

El 20 de febrero de 2017, se realizó una reunión de “gabinete itinerante” del gobierno local, en el Club Ferro de Olavarría, donde numerosos funcionarios, encabezados por el intendente Ezequiel Galli, recibieron a los vecinos para escuchar opiniones. Allí Galli fue enfático en la idea de que la organización del evento constituía una “chance inmejorable” para llevar a cabo un buen negocio y obtener una ganancia de parte de los vecinos⁷. De modo que, en los días siguientes, talleres mecánicos, comercios y casas particulares se preparaban para ofrecer alimentos y bebidas para los concurrentes⁸.

Los testimonios de los asistentes aseveran que el sábado 11 de marzo, varias horas antes del inicio del recital, la sobre concurrencia era muy evidente. Los inconvenientes para transitar por la ciudad, hasta el predio, se presentaban en los principales ingresos a Olavarría. El estacionamiento fue caótico, en particular para el millar de ómnibus que llegaron desde el viernes. El transporte pesado fue aparcado en las avenidas principales y cientos de camiones se ubicaban a un lado y otro de la ruta 226. Ya en los alrededores más inmediatos al predio, una “marea de hacinados” intentaba avanzar, tal como describían los testigos.

Los encargados de seguridad de la productora no controlaban el ingreso al predio con la presentación de los tickets. Liberar la entrada era una práctica habitual en este tipo de shows, con la intención de agilizar el ingreso. Esto también posibilitaba ingresar bengalas, fuegos artificiales y cualquier otro objeto⁹.

Pasadas las veinte horas, se dio inicio al espectáculo. El *show* se desarrolló con ciertas intermitencias dado que, a los veinte minutos, una avalancha dejó a un grupo de personas muy próximas al escenario en el suelo. Carlos Solari, al observar la situación, detuvo el *show* y llamó al

⁴ Bajo el nombre de “Chacal Producciones”, la productora que organizó este show fue la misma que armaría en 2017 el recital en Olavarría. Por este accidente se presume que decidieron cambiar su nombre.

⁵En aquellas presentaciones surgieron distintas críticas en torno al modo en que se organizaban y llevaban a cabo los recitales. En Guleguaychú (2014) fue motivo de crítica el estado deplorable del suelo del predio; en la segunda ocasión en que se presentaron en Mendoza, las quejas giraron en torno a la presencia de entradas falsificadas y al hecho de que la policía haya utilizado balas de goma para controlar a los fans. A medida que los shows se presumían más multitudinarios, y por tanto se hacían más rentables, las concesiones para el artista se facilitaron, tales como la reducción de impuestos a lo recaudado (Clarín, 13/03/17).

⁶ Cabe señalar que en 1997 “Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota”, banda de rock liderada por Carlos Solari, planeó presentarse en el Club Estudiantes de Olavarría para brindar un show. El intendente de ese entonces, Elio Eseverri, decidió suspender dicha presentación a pocos días de su realización por la presunta incapacidad del gimnasio donde se iba a desarrollar el evento.

⁷ Diario El Popular, de Olavarría 21/02/17

⁸ Las distribuidoras de cerveza suministraron alrededor de 3,6 millones de latas de medio litro. (Diario La Nación, 16/03/17).

⁹ Diario Clarín, 13/03/2017

personal de Defensa Civil.¹⁰ Estas personas fueron socorridas, algunas yacían inconscientes y las ambulancias las condujeron al centro sanitario más próximo.

El espectáculo se reanudó minutos más tarde, pero los interludios continuaron. Dos de las personas heridas en una de las avalanchas fallecieron unas horas después. Un peritaje inicial, subrayaba el hecho de que Javier León y Juan Francisco Bulacio (las víctimas) habían ingerido altas dosis de alcohol y drogas. No obstante, los resultados del informe forense final arrojaron cuadros de asfixia, en medio de las avalanchas y las demoras en el traslado, dada la gran multitud.

Al finalizar el *show*, la salida de los espectadores fue especialmente tumultuosa y desordenada. La presencia policial no superó el número de 200 efectivos, contando policía local y bonaerense, y las intervenciones solo se realizaron tardíamente¹¹. Esa madrugada también se produjeron incidentes en la terminal de ómnibus y los comercios cercanos. Según un testimonio de uno de los damnificados, “no había policía, no había seguridad, no había control de ningún tipo”¹².

La regulación de la seguridad no cumplió con ninguna de las dos funciones previstas, es decir, ni con la función preventiva que se realiza de modo indirecto, ni con la función reparadora que se implementa en modo directo una vez ocurrido el daño.

Tras los rumores que alertaban la desaparición de personas, el lunes 13 de marzo el ministro de seguridad de la provincia de Buenos Aires, montó un operativo de rastillaje en la ciudad y en los pueblos aledaños. Participaron más de 500 efectivos de la Policía Bonaerense con refuerzos de Gendarmería y Policía Federal¹³. El resultado fue negativo.

La ciudad tardó varios días en recuperar la normalidad, dado que 48 horas después del evento todavía podían verse personas varadas y comercios cerrados por los daños derivados de los disturbios.

El 27 de marzo de 2017, el Concejo Deliberante de Olavarría interpeló al intendente Ezequiel Galli. El responsable del ejecutivo local debió responder 324 preguntas de los concejales. Entre algunas de sus respuestas, calificó de “fortuito” lo sucedido, y que “no se pudo prever tanta concurrencia”.

3. CAPACIDAD REGULATORIA LOCAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS EN EL MEGA-RECITAL DE OLAVARRÍA

3.1 Reglas de juego

La realización del evento requería la redacción de un contrato de locación, entre la empresa productora y los propietarios del predio. Esto debía contar con previa autorización del gobierno municipal, pues la reglamentación de la habilitación y funcionamiento de los espectáculos públicos correspondía a una función deliberativa municipal¹⁴. Además, el gobierno municipal estaba encargado de regular la gestión de la seguridad fuera del predio, incluido el control del tránsito, las habilitaciones de los puestos de comida y bebidas, y los servicios de salud.

El predio en cuestión, propiedad de la cooperativa agraria “La Colmena”, se encontraba en proceso de concurso de acreedores. Para poder alquilar el predio, la productora debió pedir autorización a una jueza civil y comercial, a cargo del concurso. En éste aparece la figura del síndico, que es la representante de los intereses de los acreedores¹⁵ y exigía la presencia de un fiador en el contrato, para poder proceder con el alquiler de dicho predio. En ese contexto, la

¹⁰ <http://www.revistaanfibia.com/cronica/la-maldicion-del-pogo-mas-grande-del-mundo/>

¹¹ Informe policial de la Jefatura de Policía del distrito de Olavarría

¹² Testimonio de Sergio Oscar Álvarez, damnificado, dueño de “El Sauce” ante la Comisión Investigadora

¹³ Diario Vía País Olavarría 14-03/2017

¹⁴ (Considerando 1° Disposición 71/17)

¹⁵ Controla, además, que el proceso falencial no tenga ningún perjuicio (Einar Iguerategui en entrevista (06/04/18)).

productora sugirió que el gobierno local sea el fiador, y el representante legal del municipio aceptó a suscribir contrato de locación como fiador de “todas las consecuencias”¹⁶. Esta condición de “fiador de todas las consecuencias” deviene de un hecho que va más allá de lo que ha sido presentado judicialmente por escrito¹⁷. De allí, el gobierno municipal resultó fiador, en principio, respecto de las obligaciones de devolver el predio en las mismas condiciones que había sido recibido, y respecto del pago del canon locativo¹⁸.

Es importante destacar que, según la Ley Orgánica de Municipalidades, no se encuentra dentro de las atribuciones del titular del ejecutivo local asumir el carácter de fiador o garante de un contrato entre terceros. Asimismo, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires (H.T.C.P.B.), con un fallo y una resolución, desde el año 1994, establecía que los gobiernos municipales no estaban autorizados a otorgar garantías, ni avales a favor de terceras personas, dado que el marco normativo vigente no le asigna esa atribución. Tampoco hubo registro de previa consulta o mención al Concejo Deliberante ni al H.T.C.P.B.¹⁹.

La aparición del gobierno local como fiador o garante de un contrato de locación entre privados constituyó, al menos desde el punto de vista legal, una clara irregularidad. El intendente incurrió en una práctica informal, donde el municipio intervino ante la Justicia, para dar lugar a la consecución de un contrato de locación que, por la situación legal que asumía el predio, no era viable.

Por otra parte, una de las cuestiones de relevancia que debía precisar el contrato era el factor de ocupación. Ese número era muy relevante porque permitía el máximo de asistencia al espectáculo. La ley nacional 19.587 y su decreto reglamentario 351/79 regulan el factor de ocupación²⁰.

Nunca quedó en claro cuál fue el factor de ocupación para el cual el ejecutivo local habilitó el predio, pues aparecen una serie de inconsistencias en el documento que debía regularlo. En la disposición 17/71²¹ se mencionaba la autorización a la productora para la realización del espectáculo, pero no se precisaba el número allí. Se tiene constancia de que bomberos de la ciudad de Azul se acercaron a Olavarría a realizar la verificación siniestral, y según el informe elaborado, el evento debía ser habilitado para 155.000 personas, pues la normativa vigente establecía el factor de ocupación a razón de una persona por metro cuadrado, y la superficie del predio equivalía a esa cifra.

Otro de los considerandos de la disposición mencionaba que la superficie del predio era de 130.000 metros cuadrados y que el pago de la Tasa de Derechos de Espectáculo (que es una función del factor de ocupación establecido) estaba estimado (por la empresa productora “En Vivo S.A.”) en una concurrencia de 200.000 espectadores.

Algunos testimonios y registros audiovisuales de reuniones previas, que llevó a cabo el intendente, junto con los titulares de En Vivo S.A., reproducen diálogos entre ambas partes arriesgando cifras de concurrencia, que eran muy superiores a las estipuladas en la disposición 71/17²².

¹⁶ Entrevista a Ignacio Certero, jefe de edición del diario El Popular de Olavarría, 05/04/18

¹⁷ “Es dable destacar que el municipio al que represento colaborará de manera que todas las partes involucradas en el convenio celebrado, resulten indemnes a las consecuencias que pudieren derivar del evento musical a llevarse a cabo” Disposición 71/17.

¹⁸ Sesión de Interpelación, Pregunta N° 4.

¹⁹ Datos proporcionados por el concejal de Olavarría Einar Iguategui (Sesión extraordinaria del H.C.D., 05/10/17)

²⁰ En el Capítulo 18 del decreto reglamentario, en el punto 1.1.4. se establece el número de ocupantes que pueden ser acomodados por superficie de piso. La proporción es de una persona por cada equis (x) metro cuadrados.

²¹ Es la disposición que debía regular el factor de ocupación.

²² <https://www.youtube.com/watch?v=ax2GtlqC8K4/> (audio)

<https://www.youtube.com/watch?v=GCpib2KVQm8> “La pelea por la cerveza” (video)

Este tipo de acuerdos (formales e informales) entre la empresa productora y los gobiernos locales era una práctica habitual en los recitales de Solari. Como se hizo mención anteriormente, las cifras de concurrencia en los recitales anteriores se fueron superando en cada ocasión, hasta alcanzar el máximo en esta la última presentación.

La organización de un espectáculo de estas dimensiones requería para la empresa productora, la disponibilidad de grandes espacios abiertos en los que se pueda acumular un contingente de personas cuyo número es difícilmente predecible. Esto la obligaba a recurrir a ciudades alejadas en diferentes provincias. Las experiencias de estos recitales indicaban que una fracción considerable del público ingresaba sin entradas, por lo que se debía contar con un espacio cuya capacidad superara, en buena medida, la cifra de concurrencia esperada por las entradas vendidas.

La primera condición latente que se observa en Olavarría fue la insuficiencia del espacio previsto, para la cantidad de público esperado. Según la pericia elaborada por Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (2017), la locación contaba con 123.228 metros cuadrados.²³ Más allá de la controversia en torno a la determinación del factor de ocupación, esas dimensiones fueron todavía reducidas para la cantidad mínima de personas que se esperaba, según el número de entradas vendidas, que eran, en principio, alrededor de 155.000. La acumulación de un número superior de personas al parámetro, de una por metro cuadrado que establecía la legislación, aumentaba el riesgo de accidentes. ITBA y CONICET, también determinaron que la concurrencia fue de 250.000 personas.

Como mencionamos antes, el hecho de que una buena proporción del público concurriera sin presentar boleto de entrada, era una práctica habitual en los últimos recitales de Solari²⁴. La ausencia de controles de cacheo también era una práctica regular, y un pacto implícito con el público “ricotero”: no hacer controles policiales mientras no se produjeran situaciones de descontrol durante el *show*.

En cuanto al plan de evacuación, también presentó deficiencias considerables. Las únicas salidas eran las mismas puertas de acceso. Una asistente al recital comentó: *“Por la avalancha en el recital del Indio rompimos un lateral del predio para no ser aplastados. La gente gritaba para salir”*²⁵. Ello generó mayor probabilidad de congestión porque, al finalizar el espectáculo, el público más próximo al escenario pugnaba por salir. La desconcentración se hubiese facilitado enormemente con la presencia de salidas laterales.

Al día siguiente del recital, desde el poder ejecutivo local, se decidió trasladar a las personas varadas en camiones abiertos, para acelerar la descongestión. El intendente mencionó en la interpelación que, tras haberse desatado el caos por la cantidad de personas que todavía continuaba varada en la ciudad, fue inminente dar una respuesta asumiendo como prioridad salvaguardar la vida de los olavarrrienses. Para ello, dispuso la evacuación de las personas varadas en camiones que pertenecían al municipio.

Los testimonios indicaron que se trasladaban a las personas “como ganado”, a las afueras de Olavarría o a las localidades más cercanas, omitiendo todas las normas que regulan el transporte de personas. Jurídicamente, el intendente argumentó que se tomó una decisión en arreglo al Anexo I del decreto 3541 del año 2013, de creación del Comité de condiciones de emergencia. Observó que el Comité definió “emergencia” como el riesgo por concentración humana. De allí en más sostuvo que el punto III del Comité habilitaba al municipio a realizar todas las acciones necesarias para salvaguardar la vida de los afectados. No obstante, el intendente omitió el hecho de que el decreto se circunscribe a la emergencia ocasionada por un fenómeno climático y que, en cualquier caso, los comités abocados a una causa particular suelen formarse con anticipación para su tratamiento y no de un momento a otro.

²³ Informe técnico: Estimación de la ocupación del predio “La Colmena” durante el recital de “Indio Solari” (2017).

²⁴ Allí cerca de veinte mil personas se acumularon a las afueras del Autódromo con intención de ingresar sin entradas. Se formó entonces un cordón policial y la policía, con balas de goma y gases lacrimógenos, reprimió el intento de ingreso. De aquella presentación en adelante, ha quedado en evidencia una regla de juego implícita según la cual la presencia policial en el municipio donde se desarrollase el espectáculo debía ser reducida y que no debían intervenir.

²⁵ Diario Minuto Uno, 13 de marzo de 2017.

3.2 Competencias organizacionales

Una de las claves de la capacidad regulatoria del gobierno local contemplaba el operativo de seguridad del evento. La dirección del operativo de seguridad recaía en la jefatura distrital de la policía de la provincia de Buenos Aires, a cargo de un comisario inspector, con la colaboración del Subsecretario de Seguridad y Control Urbano. El comisario ya había encabezado un operativo de seguridad, durante las presentaciones de la misma banda de rock en la ciudad de Tandil unos años antes.

La cantidad de efectivos fue aumentando, conforme se acercaba el día del evento, para alcanzar el máximo número el sábado 11 de marzo: 130²⁶, junto con 4 equipos de Infantería que trabajaron en las zonas aledañas al predio “La Colmena”, dispuestos solo a modo preventivo²⁷.

La cantidad de efectivos afectados al evento (no más de 200 en total), estuvo muy por debajo del número necesario para proveer seguridad en un mega evento de este tipo. En cualquier partido de fútbol de alta relevancia, la convocatoria de efectivos suele superar el número de 1000, cuando la cantidad de público en esos casos no supera el tercio de la cantidad que se presentaron en Olavarría.

Cuando se iniciaron disturbios en la Terminal de Ómnibus, luego del recital, los efectivos y el personal municipal abocados a la descongestión de la ciudad no acudieron ante los pedidos de ayuda de los comerciantes, cuyos locales estaban siendo literalmente desvalijados. En particular, según testimonio de un comerciante damnificado, los efectivos le comunicaron que “desde arriba tenían orden de no intervenir”²⁸.

La gestión del tránsito también fue altamente deficiente. El personal de Seguridad y Control Urbano no pudo conservar el orden estipulado en el mapa de riesgos, elaborado por Defensa Civil. El director del Hospital Municipal de aquel entonces, señaló:

Había gente por todos lados, carpitas, puestos de venta de diferentes cosas, entonces lo que durante meses fue ordenadamente pensado, dónde iban a estar estacionados los colectivos, qué línea de circulación iban a tener para salir, todo eso en 24 horas quedó en la nada. No existió ni rastros de la realización previa.

Los micros que llevaban al público no pudieron estacionarse sobre las avenidas previstas por el desborde de transeúntes, y porque se habían instalado allí puestos de venta que no estaban habilitados. Para el momento de la descongestión, una marea de personas caminaba sin poder encontrar los micros en los que tenían que abandonar la ciudad, y se observaba a muchos micros saliendo de Olavarría sin pasajeros.

La organización de estos eventos multitudinarios siempre ha representado un incentivo de inversión para obtener rédito con alguna actividad comercial. En particular, se destaca la venta de bebidas y alimentos, que normalmente requieren de la habilitación municipal. Para permitir la habilitación de comercialización se celebraron “Contratos de Cesión de Uso Oneroso” CCUO entre la Municipalidad y los vecinos de la ciudad.

Para habilitar un *stand* se debía solicitar la correspondiente libreta sanitaria, que certificase la sanidad de los productos que se irían a comercializar. No obstante, en el cuerpo de los CCUO que constan en el Expediente, relativo al Área de Habilitaciones, no quedaba evidencia de que se haya exigido contar con la libreta sanitaria para la habilitación²⁹.

Respecto al número de *stands*, que efectivamente fueron habilitados, el municipio informó, en un plano que consta en el expediente, que había posibilidad de instalar 122 *stands*. Sin embargo,

²⁶ Entre ellos, 80 efectivos de Patrulla rural con patrullas propias designados para cubrir la seguridad en la zona comprendida de calles Lavalle, Del Valle, Pringles, y Canaveri, y 12 efectivos de Caballería de Tandil.

²⁷ Diario Infoeme de Olavarría, 13/03/17

²⁸ Entrevista por parte de la Comisión Investigadora a propietario del Restorán “El Sauce”.

²⁹ Concejal Aramburu en Sesión Especial, 05/10/17

hay constancia de pago de solo de 49 de ellos. Y existe un agravante, pues el expediente de habilitación de los stands fue elaborado con fecha posterior al evento.

El argumento del intendente para justificar la deficiencia de la regulación fue la incapacidad de actuar ante el desborde y la necesidad de abocarse a tareas de contención general, que tampoco han quedado claras. Allí la falta de previsión fue absoluta, puesto que esos controles se ausentaron en el día más importante. Sergio Sarachu, ex Secretario de Comunicación del gobierno municipal, señaló:

Yo he visto casos de escuelas o cooperadoras de escuelas que fueron con una mesita y 16 tortas para venderle a 100 mil personas, y llegaron los muchachos con los tabloncitos y los choripanes y las remeras, y [...] no les dijeron ni “permiso”. El miércoles o el jueves de esa semana llegaron los muchachos y dijeron “señora se pueden correr de acá 10 cuadras para allá porque nosotros vamos a venir acá” y así fue como muchísima gente se quedó con miles de latas de cerveza que no podían vender. Porque no eran del palo, no estaban acostumbrados a la venta³⁰.

Una fracción del público “ricotero”, como es costumbre, llegó unos días antes para ubicarse cerca del predio e instaló sus propios “stands”. Según Sarachu, esta llegada no había sido correctamente contemplada desde la gestión municipal, y por ello no se previó efectuar controles bromatológicos ni de venta callejera de bebidas alcohólicas.

En cuanto al operativo sanitario, tanto los recursos humanos como los insumos sí fueron provistos por la Secretaría de Salud Municipal. Hubo presencia de emergentólogos, generalistas, pediatras, traumatólogos y médicos clínicos. Allí se realizaron entonces tareas de prevención y promoción de la salud.

Un error de coordinación que identificó personal de salud del municipio fue que el Comité de Trauma esperaba contar con los recursos de los servicios de asistencia médica privados de Olavarría, pero la productora ya había contratado esos servicios para utilizar en el operativo dentro del predio. En ese sentido, desde la gestión local se aguardaba articular algún tipo de logística conjunta con la productora que no fue posible. Por ello, desde el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires se previó la llegada a Olavarría de 4 ambulancias con Unidad de Terapia Intensiva Móvil y 2 vehículos sanitarios para atención rápida en emergencia. Estas ambulancias funcionaron como una especie de casilla rodante donde se desplegaba un *shock room* con capacidad de brindar la primera asistencia a pacientes graves.

Dentro del predio, la atención sanitaria estaba a cargo de la productora. Por un lado, en los laterales del predio se encontraba la línea de puestos sanitarios. Por otro lado, se distribuían “islas” que se trataban de puestos más reducidos, donde los socorristas más rápidamente podían captar pacientes que se encontraban en alguna situación crítica. Pero los días en que el público comenzó a arribar a Olavarría se suscitaron inconvenientes que no estaban previstos. Por ejemplo, los espacios físicos para el tránsito holgado de ambulancias se encontraban “invadidos” o colapsados.

3.3 Relación del gobierno local con actores clave

En materia de seguridad, es relevante identificar los vínculos del gobierno local con otros actores que participan en la regulación de la seguridad e intervienen en caso de emergencias (Poder Judicial, Bomberos, Hospitales, etc.) y relaciones posibles con otros organismos de control (Calamari Walter Darmohraj et al. 2015).

La gestión de riesgos dentro del predio estuvo a cargo de la empresa productora y el gobierno municipal no tuvo ninguna injerencia regulatoria, ni de diseño. El predio contemplaba un sistema de prevención en sí, pues las medidas de seguridad estaban destinadas a prevenir accidentes en el ingreso, durante el espectáculo y a la salida. Pero lo que se observaba allí era lo

³⁰ Entrevista a Eduardo Sarachu, ex Secretario de Comunicación del municipio de Olavarría 05/10/18

que Hollnagel (2009) denomina condiciones precarias, es decir condiciones que propiciaban la inestabilidad del sistema de prevención, de modo tal que un pequeño fallo activo podía fácilmente dar lugar a una condición latente. Por ejemplo, en este tipo de recitales se recomienda disponer de una pasarela que desemboque en la consola de sonido (corazón del *show*), de modo que disminuya la presión que todo el público genera en dirección al escenario. Cuando se desencadena una avalancha, en ausencia de una pasarela, el público más próximo al escenario corre un alto riesgo de salir lastimado. La pasarela funciona como un pulmón que dispersa la presión, al menos en dos direcciones. Otro ejemplo estaba dado por las torres de sonido, que se encontraban demasiado centralizadas, lo cual provocó que la gente pugnara hacia el centro, en particular el público que se encuentra más cerca de los extremos, dado que no les llegaba bien el sonido y tampoco contaban con pantallas para ver el escenario. Si el diseño hubiese contado con las pantallas adecuadas, el público ubicado más atrás en el predio hubiese tenido menos incentivos para acercarse hacia adelante y ejercer presión. En este caso no existieron, por lo tanto, la presión también se ejerció hacia adelante, generando aplastamientos y asfixia.

Por otro lado, los pedidos de colaboración al gobierno provincial apuntaron principalmente a reforzar el operativo de seguridad ciudadana, controlar el tránsito en las afueras de la ciudad y el aprovisionamiento de insumos para el hospital municipal. Un funcionario municipal entrevistado, aseguró que desde el gobierno provincial enviaron menor cantidad de efectivos de lo solicitado. Según el informe presentado por el Jefe distrital de Olavarría, encargado de elaborar el plan de Seguridad, menos de 160 efectivos policiales fueron convocados. El propio intendente admitió, en la interpelación, que ese número de efectivos resultó ser muy escaso para poder ejercer algún tipo de control sobre la cantidad de personas que circulaban el día del evento.

Asimismo, el intendente sostuvo que los controles de las rutas debían estar a cargo de la policía vial de la provincia de Buenos Aires (Sesión de Interpelación, Pregunta N° 170) pero en la práctica varios sectores de las rutas aledañas a Olavarría no estaban cubiertos, y en ningún momento el gobierno provincial realizó un operativo de seguridad vial. El operativo que se montó estuvo a cargo del Cuerpo de Bomberos de Olavarría y se realizó por “voluntad propia”, sin coordinación alguna con el gobierno local ni con el gobierno provincial. Según declaraciones del Jefe del Cuerpo de Bomberos de Olavarría, a la Comisión Especial: “Al Destacamento II lo bajamos a la ruta 226, al igual que en el Cruce con Bolívar, Juárez me cubría cerca del Enlace y Bolívar me cubría más o menos a unos 40 kilómetros”.

En síntesis, la articulación del gobierno local con otros actores clave fue improvisada y aleatoria, según la evolución de los acontecimientos. La “buena voluntad” de algunos actores (hospital, policía, bomberos) no fue acompañada por una planificación táctica y estratégica del gobierno local.

REFLEXIONES FINALES

La regulación de espectáculos masivos está en manos de los gobiernos locales, sin supervisión, validación ni apoyo provincial preestablecido. Como pudo observarse en este caso, lo anterior plantea dilemas muy importantes desde punto de vista de la gestión de riesgos que no se limitan a la organización de espectáculos masivos.

La legislación nacional y provincial es escasa o inexistente y solo intervienen en cuestiones puntuales como la regulación del factor de ocupación y la comercialización de bebidas alcohólicas.

La evidencia empírica recogida en nuestro caso de estudio evidencia que, bajo tales condiciones, la función preventiva y la función reparadora de la regulación de la seguridad no se cumplen con eficacia.

Las deficiencias en las capacidades institucionales del gobierno local tuvieron como consecuencia una subestimación de la importancia de precisar el factor de ocupación y, derivado de

ello, de la planificación de los controles de ingreso, bromatológicos, de circulación, de accesos y de egresos de la ciudad.

Las malas prácticas observadas en presentaciones anteriores de Solari se reprodujeron una vez más: factor de ocupación poco preciso; acampes en espacios públicos, venta ilegal de alimentos y alcohol, ausencia de controles de cacheo; ingresos sin ticket, entre otras.

Todo esto refleja una clara supremacía de reglas de juego informales³¹, que en los casos más extremos violaban procedimientos legales. El rol de “garante” del gobierno local, en la firma del contrato de alquiler del predio es el ejemplo más claro.

En cuanto a las competencias organizacionales del gobierno local, se pudo observar un fuerte déficit técnico y organizacional de las áreas involucradas no sólo en la prevención de riesgos sino también en la planificación de planes de contingencia. La evaluación de los riesgos por parte del gobierno local fue inexistente y claramente subestimaba los peligros involucrados, lo cual fue reconocido por el propio intendente cuando afirmó que “*la situación se nos fue de las manos*”.

En términos de Hollnagel (2009) hubo serias fallas en los procesos de decisión, dado que el gobierno local actuó en solitario y sin consultar previamente a especialistas, en materia de prevención. En ausencia de una evaluación formal de los riesgos, hubo deficiencias en el diseño de los procedimientos y la infraestructura para el evento. Lo mismo sucedió con la gestión de los riesgos por parte de la empresa productora al interior del predio (*lay-out* incorrecto, ausencia de pasarelas y pantallas) lo cual se sumó a las fallas de diseño por parte del gobierno local respecto de las vías de acceso, de evacuación, de tránsito y de emergencia.

En cuanto al entramado de relaciones con actores clave, el gobierno local también subestimó la relevancia de esta dimensión. Si bien el intendente hizo mención en la interpelación al intento de coordinación con el gobierno provincial, el vínculo establecido con los ministerios provinciales se limitó a la provisión de algunos recursos. La participación del gobierno provincial solo se hizo visible cuando el ministro de Seguridad arribó a la ciudad. para llevar a cabo el operativo de rastrillaje cuando el evento ya había finalizado y la desconcentración casi se había consumado. Por su parte, el hospital local aplicó su propio plan de contingencia y el cuerpo de bomberos actuó por iniciativa propia, sin la coordinación estratégica del gobierno local.

En resumen, el análisis de este caso da cuenta de un gobierno local que no contaba con las capacidades institucionales requeridas ni con un sistema de prevención basado en un análisis de los riesgos que correría el público masivo esperado.

Un espectáculo masivo que como mínimo duplicó la cantidad de habitantes de la ciudad, para cuya gestión el gobierno local -y la empresa organizadora del evento- carecían manifiestamente de las competencias organizacionales necesarias, y de los vínculos con actores relevantes para la gestión de los riesgos, lo cual produjo una acumulación de fallas latentes, es decir, de agujeros en el queso suizo, que por su abundancia fácilmente podían alinearse para producir la catástrofe. La gestión de la seguridad en eventos de este tipo no puede estar a cargo de gobiernos locales, empresas y otros actores relevantes -incluido el Gobierno Provincial- si estos carecen de las capacidades necesarias para tomarlos a su cargo.

La literatura referida a las capacidades institucionales de los gobiernos locales en materia de regulación y control de la seguridad y de prevención de riesgos es incipiente. Futuros trabajos que analicen experiencias similares contribuirán a enriquecerla y precisar las condiciones bajo las cuales la seguridad colectiva en espectáculos de esta índole pueda ser gestionada eficazmente a ese nivel.

³¹ Bajo tales condiciones, sabemos que suele imponerse el registro de lo más probable (como los robos, o los “colados”, por ejemplo, como en el caso Cromañón) pero con consecuencias menos graves sobre lo menos probable, pero con alto potencial de consecuencias catastróficas (Walter y Pucci, 2007).

REFERENCIAS

1. Acuña, Carlos y M. Chudnovsky. “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en Carlos H. Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI. 2013.
2. Chudnovsky, Marina. “Introducción. Por qué ‘capacidades estatales’ y esta selección para comprenderlas”, en Chudnovsky, M. (comp.): *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, Buenos Aires: Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina, CAF, 2015.
3. Darmohraj, Adrián. “Capacidades institucionales para la gestión municipal del crecimiento económico”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre, pp. 51-84 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela. 2007.
4. Douglas, M. *Risk acceptability according to the social Sciences*. Russel Sage Foundation. Routledge Edition. 2003.
5. Geddes, B. “Reform as a Collective Good”. En *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, 24-42. Berkeley: University of California Press. 1994.
6. Hollnagel, E. *Barreras y prevención de accidentes*. Madrid: Editorial Modus Laborandi. 2009.
7. Hopkins, A., & Hale, A. “Issues in the Regulation of Safety: Setting the Scene”. In B. Kirwan, A. Hale, & A. Hopkins (Eds.), *Changing Regulation: Controlling Risks in Society*. Oxford: Pergamon-Elsevier Ltd. 2002.
8. Hutter, B. *Regulation and Risk Occupational Health and Safety on the Railways* 2007th ed. Oxford: Oxford University Press. 2002.
9. North, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
10. Parisi, D. y Patterson, G. Informe Técnico: Estimación de la ocupación del predio “La Colmena” durante recital de “Indio Solari”. Buenos Aires: ITBA y CONICET. 2017.
11. Pando, D. *Capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos privatizados telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad en Argentina (1990- 2001)*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. 2006.
12. Reason, James. *La gestión de los grandes riesgos*. Madrid: Modus Laborandi. 2010.
13. Stake, R. *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata. 1998
14. Villarejo Galende, H. “Espacios Públicos Gobernados Privadamente”. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 101. 2008.
15. Walter, J.; Calamari, M.; Darmohraj A. & Pando, D. “Deficiencias en la regulación y el control de riesgos y en la gestión de la seguridad en la catástrofe de la “discoteca” República Cromañón”, Buenos Aires: Documento de Trabajo Nro. 1 del Instituto de Industria de la Universidad de General Sarmiento. 2015.
16. Walter, Jorge. y Pucci, Francisco. *La gestión del riesgo y las crisis: personas, culturas organizacionales e instituciones*. Universidad de San Andrés, CICS - Centro de Investigaciones para una Cultura de Seguridad. FonCSI - Fondation pour une culture de sécurité industrielle. Buenos Aires. Editorial El Ateneo. 2007.