



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política

Todo show es político. Capacidad regulatoria y gestión de riesgos de espectáculos masivos: #IndioEnOlavarría

Autor: Tomás Montani Cazabat

Legajo: 26136

Mentores: Diego Pando y Adrián Darmohraj

Buenos Aires, diciembre 2018

Índice

Capítulo I: Última misa en Olavarría.....	1
Introducción	3
Cronología de los hechos	4
Capítulo II: La organización como un problema de investigación	8
Pregunta de investigación	8
La relación entre el sector público y el sector privado	8
Capacidad regulatoria y gestión de riesgos.....	10
Capacidad regulatoria.....	10
La gestión de la seguridad: aspectos tecnológicos y humanos	11
Metodología	19
Capítulo III: Análisis del caso	21
Reglas de juego y Gestión de riesgos	21
Negociación del contrato: garantía y factor de ocupación.....	23
Gestión de riesgos	25
Competencias organizacionales	32
Operativo de seguridad	32
Operativo sanitario.....	39
Relaciones con otros actores del proceso de regulación	43
Capítulo IV: Conclusiones	46
Bibliografía.....	49

Capítulo I: La última misa en Olavarría

Introducción

Los municipios constituyen las entidades político-administrativas más reducidas que presentan la mayoría de los Estados modernos. A pesar de las escasas atribuciones que detenta un gobierno local, no son pocos los casos en los que debe poner a prueba su capacidad institucional, en particular en materia de regulación y control de la seguridad. En este sentido, la organización y realización de espectáculos masivos es una actividad que no se encuentra plenamente regulada al menos en Argentina, de modo que es una tarea cuya responsabilidad queda en gran medida a discreción del titular del ejecutivo local y sus áreas subordinadas.

La gestión de la seguridad de un espectáculo masivo, como toda labor ligada a la seguridad, implica una actividad riesgosa: se debe adoptar un sistema de prevención que funcione eficazmente para que las amenazas no devengan en pérdidas (Reason, 2010). El día 11 de marzo de 2017 se llevó a cabo una nueva presentación del grupo musical liderado por el “Indio” Carlos Solari en el municipio de Olavarría. El evento constituye un claro ejemplo donde la organización, el sistema de prevención de riesgos, por un lado, y las capacidades institucionales del municipio, por otro, presumiblemente fallaron si se tienen en cuenta las consecuencias que acarreó la realización del evento: muertes, pérdidas, disturbios y consecuencias políticas. El análisis de un caso tan singular puede echar luz sobre un fenómeno – la gestión de la seguridad en la organización de un evento masivo- que todavía parece no estar lo suficientemente problematizado y sobre el cual, eventualmente, es posible comenzar a plantear hipótesis para entender las capacidades estatales a niveles micro.

En este capítulo se realiza una breve síntesis de los hechos desde que se inició el proceso de negociación entre el municipio y la productora hasta las consecuencias en la derivó la realización del show. En el segundo capítulo se presenta la pregunta que guía al trabajo junto con la literatura y el marco teórico a los cuales se suscribe. En el tercer capítulo se analiza el caso en arreglo a las dimensiones propuestas por la literatura. Por último, en el cuarto capítulo se exhiben las conclusiones.

Cronología de los hechos

La historia entre el Indio Solari y Olavarría admite un precedente. En el **año 1997**, “Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota”, banda de rock liderada por Solari, planeaba presentarse en el Club Estudiantes de Olavarría para brindar un show. El intendente de Olavarría, Helios Eseverri, decidió suspender dicha presentación por la presunta incapacidad del gimnasio donde se iba a realizar y por los antecedentes violentos de los fans (Entrevista a Marguerita Arregui & Einar Iguerategui, 05/04/18).

De cualquier modo, la organización de mega eventos en el interior del país nació con la relación entre Solari y la productora - En Vivo S.A - una empresa que pertenece a los hermanos Matías y Marcos Peusovich. El vínculo entre la banda de Carlos Solari y esta productora se remonta al **año 2008**, y de allí en más trabajaron juntos en cada espectáculo que brindó la banda (14 en total) (La Nación, 12/03/17). En el **año 2011**, la misma productora bajo el nombre de Chacal Producciones organizó un show de “La Renga” en el que una persona falleció a causa del impacto de una bengala que eludió los controles, motivo por el que se presume que decidieron cambiar su nombre. 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 **2013**, convocaron 150.000 espectadores; en el Hipódromo de Gualeguaychú, en el **2014**, convocaron 180.000; en el Hipódromo de Tandil, en el **2016**, superaron la cifra de 200.000 espectadores (Clarín, 13/03/17).¹

El **21 de noviembre de 2016** se anunciaba oficialmente que el Indio Solari se presentaría en Olavarría. Se trata de una ciudad ubicada en el centro de la provincia de Buenos Aires, con aproximadamente 111.000 habitantes. El predio, donde iba a realizarse el espectáculo, - “La Colmena”- nunca había sido pensado para llevar a cabo un espectáculo masivo de estas características, además de que estaba en proceso de

¹En aquellas presentaciones surgieron distintas críticas en torno al modo en que se organizaban y llevaban a cabo los recitales. En Gualeguaychú (2014) fue motivo de crítica el estado deplorable del suelo del predio; 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, más rentables, las concesiones para el artista se facilitaron, tal como reducir impuestos a lo recaudado.

quiebra y se ofrecía a la venta hace años. Por ese motivo, el poder ejecutivo debió interceder ante la Justicia, pues a pedido de la síndico se solicitó un garante para proceder con el contrato de locación (El Popular, 10/09/17). En el contrato firmado por el intendente, el municipio ofició como garante de En Vivo S.A. para el alquiler del predio que pertenecía a la Cooperativa Agraria. El acuerdo incluía el compromiso de medios y también recursos humanos oficiales para acondicionar el terreno tanto para los preparativos como para entregarlo a sus propietarios (La Nación, 16/03/17). La productora, por su parte, debía pagarle al municipio el 2% de las ganancias en concepto de una tasa por espectáculos públicos, una cifra cercana a los \$300.000 (equivalente al valor de 375 entradas).

El **20 de febrero de 2017** se realizó una reunión de “Gabinete itinerante” en el Club Ferro de Olavarría donde numerosos funcionarios municipales encabezados por el intendente Galli recibieron a los vecinos para escuchar opiniones. Allí Galli anunció que todo estaba previsto para llevar a cabo el espectáculo. En particular, 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 vecinos (El Popular, 21/02/17). De modo que, en los días siguientes, talleres mecánicos, comercios y casas particulares se preparaban para ofrecer alimentos y bebidas (cervezas, choripanes, sándwiches, empanadas, carne asada) para los concurrentes. Las distribuidoras de cerveza suministraron alrededor de 3,6 millones de latas de medio litro (La Nación, 16/03/17). En Vivo S.A., la productora, ubicó una suerte de búnker en el predio y desde allí dirigió la puesta a punto: trabajadores que se ocupaban del terreno, de la instalación del sonido y de la seguridad.

Los testimonios de los asistentes aseveran que **el sábado 11 de marzo**, ya varias horas antes de que se dé inicio al recital, la sobre concurrencia era evidente. Los inconvenientes para transitar por la ciudad hasta el predio La Colmena ya se presentaban en los principales ingresos a Olavarría. El estacionamiento fue caótico, en particular para el millar de ómnibus que llegaron a Olavarría desde el viernes. El transporte pesado fue aparcado en las avenidas principales y cientos de unidades de mayor o menor tamaño a un lado y otro de la ruta 226. Y en los alrededores más inmediatos al predio, una “marea de hacinados” intentaba avanzar, tal como describía uno de los testigos que asistió al recital (Clarín, 13/03/17).

Los encargados de seguridad no controlaban por entradas o tickets, pues como en otras presentaciones, el ingreso al predio estaba liberado. No existió chequeo de ningún tipo, de modo que fue posible ingresar bengalas, fuegos artificiales y cualquier otro objeto.

El ingreso fue trabado pero al fin pudo fluir. Pasadas las 22 horas, se dio inicio al espectáculo. El show se desarrolló con ciertas intermitencias. 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 personal de Defensa Civil (Revista Anfibia).² 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 (Télam, 12/03/17). 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. Este giro en la lectura de los hechos implicó mayor responsabilidad que recayó sobre los organizadores, pues los fallecimientos habrían derivado en los graves déficits de la organización.

La salida fue especialmente complicada, pues se salió a la ruta cuando -y como- se pudo. Se circuló en medio de miles de personas que a pie, en penumbras, hacían dedo por la banquina o la propia calzada (La Nación, 12/03/17).

La presencia policial no superó el número de 200 efectivos contando policía local y bonaerense³ y las intervenciones solo se realizaron tardíamente. Esa madrugada también se produjeron incidentes en la terminal y los comercios cercanos, ante lo cual “no había policía, no había seguridad, no había control de nada”, señalaba uno de los comerciantes damnificados.⁴ Unas horas más tarde la presencia policial se hizo notar para acelerar la desconcentración del público.

² <http://www.revistaanfibia.com/cronica/la-maldicion-del-pogo-mas-grande-del-mundo/>

³ Informe policial de la Jefatura de Policía del distrito de Olavarría

⁴ Testimonio de Sergio Oscar Álvarez, damnificado, dueño de “El Sauce” ante la Comisión Investigadora

El **domingo 12 de marzo** el intendente en conferencia de prensa confesó “se nos fue de las manos”. Tras los rumores que alertaban la desaparición de personas, el **lunes 13 de marzo** el ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Cristian Ritondo, montó un operativo de rastrillaje en la ciudad y en los pueblos aledaños. Participaron más de 500 efectivos de la Policía Bonaerense con refuerzos de Gendarmería y Policía Federal. El rastrillaje dio negativo (Vía País, 14/03/17).

El Concejo Deliberante de Olavarría interpeló al intendente Ezequiel Galli el día **27 de marzo**, tras los hechos. Galli debió responder 324 preguntas. Galli adjetivó de “fortuito” lo que sucedió: sencillamente no pudo preverse. Todos los argumentos giraron en torno a la excepcionalidad de lo acontecido, de modo que intentó salvaguardar al municipio de la responsabilidad directa (La Nación 27/03/17).

Desde los bloques de la oposición del H.C.D., calificaron de insuficientes a las respuestas brindadas por Galli e impulsaron la creación de una Comisión Especial con la finalidad de realizar un trabajo para determinar responsabilidades (Télam, 28/03/17). Tras realizar una investigación, el **jueves 12 de octubre**, el Concejo Deliberante llevó a cabo una sesión especial donde dio a conocer los dictámenes de esa Comisión (Letra P, 3/10/17). El massismo presentó un dictamen conjunto entre el eseverrismo, Radicales Convergentes y Bloque 1País. Los bloques Partido Justicialista y Renovación Peronista unificaron un dictamen conjunto. Ambos fueron aprobados por unanimidad y enviados al Honorable Tribunal de Cuentas, la Defensoría del Pueblo y al Departamento Ejecutivo Municipal. (Infoeme, 05/10/17).

En el **mes de noviembre** se presentaron los peritajes llevados a cabo uno por el ITBA junto con CONICET y otro realizado por la Policía Federal con el fin de determinar la cantidad personas que asistieron al recital aquel día. Los resultados de los estudios arrojaron ambos una concurrencia de entre 225.000 y 250.000 personas.

Capítulo II: La organización como un problema de investigación

Pregunta de investigación

A raíz de los hechos descriptos anteriormente, es posible formular un problema de investigación que evoque los conceptos de capacidad regulatoria y gestión de riesgos para analizar la organización de un evento de estas características desde el punto de vista de la seguridad.

La pregunta es: ¿cuál es el grado de capacidad institucional que debe desarrollar un gobierno local para la organización de un espectáculo masivo? Para responderla, se lleva a cabo un análisis de caso único: la organización del mega recital, sin precedentes, en el municipio de Olavarría.

El primer objetivo fue realizar un análisis descriptivo de las capacidades institucionales del municipio de Olavarría en arreglo a tres dimensiones que propone la literatura de capacidades institucionales a nivel local.

El segundo objetivo fue identificar condiciones latentes y fallas activas del sistema de prevención de riesgos puesto a prueba para la organización del recital.

La relación entre el sector público y los negocios

El punto de partida de los trabajos al que suscribe este estudio está dado por la literatura que estudia la relación entre el sector público y el sector privado. El alcance de esta literatura es amplio, pues son varios los escenarios donde el Estado y los negocios están imbricados. Uno de ellos puede ser la provisión de servicios o actividades orientadas a generar crecimiento económico (turismo, inversiones, etc.) Cuando se habla de la colaboración público-privada, en general se hace referencia a contratos de concesión o a asociaciones público-privados. Son dos formas parecidas aunque ligeramente diferentes de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial.

A partir de los '90, cuando Occidente se abrió camino al neoliberalismo, las tareas de regulación y colaboración ganaron mayor peso. El surgimiento de asociaciones público-privados en Norteamérica y Europa como el BIA, BID, TCM, CCA, entre otros, ha dado pie a una serie de estudios que tratan el tema, analizando su organización, sus objetivos y sus éxitos hasta el momento en varias partes del mundo (Morçöl & Wolf, 2010; Houstoun, 2003; Villarejo, 2008; Briffault 1999).

En paralelo, se le comenzó a prestar mayor atención a las actividades regulatorias, en Latinoamérica en particular y en materia de servicios públicos privatizados. La autonomía de los entes reguladores (Thury Cornejo, 1995); los riesgos de captura de los entes por parte de las empresas reguladas (López, 1996; Vispo, 1999); la participación de asociaciones de usuarios y consumidores en los directorios de los organismos reguladores para otorgar mayor confiabilidad en las decisiones administrativas (Fólder & López, 1999); la relación entre las responsabilidades de regulación y las capacidades de los distintos organismos encargados (Oslak & Felder, 1998).

No obstante, existen unos pocos precedentes de trabajos empíricos que estudian esos puntos de encuentro entre el Estado y los negocios en clave capacidades institucionales a nivel local, que es el tema que compete al trabajo. En Argentina, esta literatura no se encuentra muy desarrollada.

Capacidades institucionales a nivel local en materia de:

1. Servicios públicos privatizados (Pando, 2006). Allí se analizan las tres dimensiones mencionadas en el marco teórico en el contexto post-oleadas de privatizaciones en América Latina y Argentina en particular, de los servicios públicos. La capacidad que debió poner a prueba el Estado para regular las empresas que ahora estaban a cargo de la provisión de servicios públicos (agua, gas y telecomunicaciones).
2. Inversiones/Turismo (Russo & Darmohraj, 2016; Darmohraj, 2007). Allí se estudia, también en arreglo a las tres dimensiones de capacidades institucionales, la colaboración entre el municipio y los privados para generar crecimiento económico sobre la base de distintas actividades en las ciudades.
3. Seguridad (Calamari, Walter, Darmohraj, Pando, 2015). Allí se analiza el caso de la tragedia de Cromañón como manifestación de las fallas de la gestión de la

seguridad pensando las capacidades del organismo regulador de acuerdo con las tres dimensiones señaladas.

Capacidad regulatoria y gestión de riesgos

El andamiaje teórico sobre el cual se sustenta este trabajo está compuesto por dos mundos de conceptos que dialogan: capacidad regulatoria y gestión de riesgos.

Capacidad regulatoria

La definición de la noción de capacidad estatal, al día de hoy, se concibe más bien como una compuesta por múltiples dimensiones: la capacidad extractiva, la capacidad de implementar políticas u objetivos, la coercitiva, la político-institucional, la burocrática y la administrativa (entre las más mencionadas). Del mismo modo, la capacidad estatal varía en arreglo al nivel de gobierno al que se esté haciendo referencia por lo que la perspectiva territorial es relevante (Chudnovsky, 2015).

La capacidad coercitiva y la capacidad fiscal son las primeras que destaca la literatura. Tilly (1992) sostiene que los Estados son organizaciones que cuentan con poder coercitivo, lo que les otorga prioridad ante otras organizaciones en la definición de determinadas cuestiones dentro de grandes extensiones territoriales. El poder coercitivo conduce a la guerra y la guerra, para sostenerse, requiere la acumulación de capital lo que incentiva el desarrollo de la capacidad extractiva o fiscal sobre sus poblaciones.

Los estudios que identifican la capacidad administrativa la entienden como la capacidad organizacional de proveer bienes públicos de manera eficaz y/o eficiente. Allí diversas corrientes ponen acento en distintos aspectos: los que la ligan al poder infraestructural como capacidad de ejercer control; los que prestan atención en las limitaciones que generan los actores no estatales a los Estados; y los que destacan el alcance desigual del Estado en el territorio y en su habilidad diferencial de ejercer el control o monitoreo a través del mismo. La capacidad administrativa se ha ligado a la existencia de una capacidad organizacional y por tanto de burocracias profesionales “weberianas” compuestas por funcionarios seleccionados con criterios meritocráticos que representen

recursos humanos y técnicos calificados para el desarrollo efectivo y eficiente de las tareas del Estado (Oszlak, 1980; Geddes, 1994; Evans & Rauch, 1999).

Más cerca en el tiempo, luego de las “reformas de segunda generación” de los aparatos estatales en América Latina, los agentes reformistas buscaron construir una nueva institucionalidad que lograra hacer frente a los desafíos que imponía la coyuntura. Dado el abandono, en su mayoría, de la provisión directa de bienes y servicios por parte de las organizaciones públicas, el redireccionamiento estuvo orientado a construir capacidades para la regulación y control de los nuevos sectores privatizados. Un Estado “productor” devino en uno “regulador” (Freigedo, Fuentes & Milanesi, 2015). La regulación es concebida como la formulación autoritaria de un conjunto de reglas y el establecimiento de agencias públicas autónomas u otros mecanismos de monitoreo, escrutinio y cumplimiento de normas (Christensen & Laegreid, 2005). Se pueden identificar tres niveles de regulación que se han mantenido a lo largo del tiempo (Freigedo, Fuentes & Milanesi, 2015):

- a) Regulación como forma específica de gobierno: un conjunto de reglas de autoridad, a menudo acompañadas por alguna agencia administrativa, para el seguimiento y velado del cumplimiento.
- b) Regulación como gobernanza: los esfuerzos de los organismos del Estado para dar dirección a la economía y otras áreas de política.
- c) Reglamento en su sentido más amplio todos los mecanismos de control social. (leyes, licencias, contratos e instrumentos similares).

El marco regulatorio lo que hace es precisar las actividades que hay que desarrollar y qué actores estarán a cargo, con qué recursos, etc. De allí los problemas de asimetría de información (riesgo moral y selección adversa) entre el Estado como principal y el privado como agente.

La gestión de la seguridad: aspectos tecnológicos y humanos

La regulación de la seguridad presenta algunas especificidades. Primero, dado que intenta prevenir un daño potencial a personas, no puede precisar aquello que se desea evitar más que en forma genérica. Se desea prevenir incendios, explosiones o algún otro tipo de catástrofe, pero no es posible pautar un nivel aceptable de daño, ni siquiera si el nivel de riesgo es cercano a cero. Segundo, en la regulación de la seguridad no siempre

es posible determinar con tanta claridad la relación entre causa y efecto, y los efectos no suceden sino con alguna probabilidad (Calamari, Walter, Darmohraj, Pando, 2015).

Y en cuanto a la organización de espectáculos públicos, también conviene señalar tres cuestiones. En primer lugar, en esta actividad de servicios, 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 y sistemas. En segundo lugar, en este tipo de actividad es indisoluble la seguridad en el desarrollo de la actividad (seguridad operacional) y la seguridad exterior (security), lo cual plantea necesidad de coordinación entre los actores que están a cargo de ellas. En tercer lugar, la prevención no se limita al desarrollo de los espectáculos, también debe contemplar la gestión de la emergencia, que 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 de modo directo una vez ocurrido el daño.

La realización de esas funciones requiere de las siguientes tareas: formular y promulgar reglas para el control de los riesgos; vigilar su cumplimiento y tomar acciones según el resultado; evaluar los resultados de las acciones de vigilancia para revisar las estrategias del organismo regulador; descubrir nuevos riesgos que pueden ser sujetos a nuevas regulaciones; así como estadísticas de incidentes y accidentes de los sectores regulados (Calamari, Walter, Darmohraj, Pando, 2015). Para ello, un eficaz aparato administrativo debe interactuar con los actores regulados, en la medida que el control se realiza sobre sus operaciones y con otros actores intervinientes como los grupos de interés y/o otras organizaciones públicas.

Para analizar las capacidades institucionales de regulación y de gestión de la seguridad es preciso escindir el concepto en tres dimensiones que guardan estrecha relación entre sí: las reglas de juego, las competencias organizacionales de los entes reguladores y las

relaciones entre estos y los actores estatales y sociales involucrados en el proceso de regulación.

Reglas de juego: 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. Las instituciones 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). Las reglas de juego formales pueden ser operacionalizadas del siguiente modo que remiten a distintos niveles de agregación (Acuña & Tommasi, 1999). Para analizar el rol de los gobiernos municipales, R1 y R2 son relevantes:

- 1) Las reglas de primer nivel “R1” tienen que ver con el establecimiento de resultados o contenidos bien específicos. Estas reglas estructuran, de manera directa, las opciones para las estrategias de los actores y determinan resultados específicos en relación a temas puntuales.
- 2) Las reglas de segundo nivel “R2” determinan las reglas que definen resultados específicos (las del nivel R1). En general, la legislación provincial entra en este nivel.
- 3) Las reglas de tercer nivel “R3” definen quién y cómo se hacen las reglas generales, es decir, más allá de los asuntos específicos como los que competen a R1 y R2. Instituciones de nivel R3 definen los procesos de participación política y decisoriales a escala social. Estas reglas definen la naturaleza del régimen político en términos generales (Constitución, leyes nacionales, etc).⁵

En materia de seguridad han existido distintos regímenes para regular y controlar riesgos. La literatura distingue tres tipos de regímenes (Hopkins & Hale, 2002). Los primeros regímenes surgieron post revolución industrial y apuntaban a reducir el riesgo mediante la prescripción del cumplimiento de un conjunto de requerimientos técnicos específicos. Allí el regulador comunicaba las regulaciones y luego controlaba su efectivo cumplimiento.

⁵ Este nivel está fuera de la competencia del municipio. Sin embargo, se incluye porque existe legislación nacional que interviene en el caso que por tanto debe ser tenida en cuenta. En particular, aquellas normas cuyo cumplimiento o no han suscitado controversia.

La nueva ola de regímenes regulatorios se inició con la publicación del Informe Robens (1972) que marcó un drástico cambio al proponer que el énfasis del sistema legal esté puesto en el objetivo principal de aumentar la seguridad y disminuir los accidentes. El informe cuestionó la efectividad de la legislación que prescribe y constató que la proliferación de normas, reglas y procedimientos no había contribuido a la seguridad de la industria. Los principios esenciales que emanaron del Informe de Robens fueron: a) la formulación de un sistema autorregulatorio en el que los empleadores y los empleados aceptasen la responsabilidad primaria por la reducción de los riesgos y las enfermedades ocupacionales; b) la participación de los trabajadores en la definición y el monitoreo de la seguridad y la salud en sus espacios de trabajo; c) la preconización de que la función principal de las inspecciones consistiese en proveer consejo y asesoría imparcial a las organizaciones reguladas. Se orientó la legislación al logro de resultados. Para intentar reducir riesgos se elaboraron guías de seguridad que reemplazaron las prescripciones rígidas por otras más flexibles que orientasen las prácticas de seguridad y no se limitasen a estipular exigencias técnicas.

En una tercera etapa los sistemas regulatorios empezaron a exigir la implementación de Sistemas de Management de la Seguridad (SMS). En los casos de industria de baja complejidad tecnológica y actividades de mejor riesgo, estos sistemas adoptan la forma prescriptiva clásica. En los de más alta complejidad y riesgo, los sistemas de gestión de la seguridad son parte de la estrategia diseñada a medida del caso.

Naturalmente, los distintos tipos de regímenes establecen reglas de juego diferentes para la relación regulador-regulado. Los prescriptivos definen con claridad los tipos de riesgos contemplados, los requerimientos técnicos para limitar los riesgos y los pasos a seguir en caso de incumplimiento, estos son, los elementos que intervienen en la relación regulador-regulado. Por su parte, los regímenes de autorregulación tienen vocación constituyente: establecen estructuras, rutinas y procedimientos que deben ser incorporados en las prácticas y la vida cotidiana de las personas involucradas, esto es, en la cultura organizacional. Cuando ese poder constituyente falla es reforzado con formas más directas a través de sanciones y regulaciones externas puntuales (Hutter, 2002). Por supuesto, cuando aparecen los problemas que suscitan las asimetrías de información, el régimen de autorregulación se ve más perjudicado que el régimen prescriptivo que imparte especificaciones más claras con respecto a las tareas del regulado.

Competencia organizacional: refiere a la capacidad operacional que está dada por la eficacia del aparato administrativo que se pone metas y se propone alcanzarlas. Existen dos grandes perspectivas que se han disputado el debate en torno a la eficacia administrativa de los municipios: el modelo burocrático tradicional y el modelo de *New Public Management* (Darmohraj, 2007). El primero sostiene la idea clásica que un gobierno requiere de un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo para el cumplimiento de sus metas. No obstante, luego de las transformaciones económicas y sociales, quedó en evidencia los problemas de las administraciones para cumplir el alcance de metas varias. De allí en más cobra fuerza el *New Public Management*: una perspectiva que revaloriza algunos aspectos del accionar gerencial privado (capacidad de iniciativa, resolución de problemas, etc.), para aplicarlo en el sector público e iniciar la carrera hacia el logro de mayor eficiencia organizacional. Entre esas dos posturas también aparecen “hibridismos administrativos” (Evans, 2003) que sintetizan las bondades de ambos modelos.

Lo que se ha de tener en cuenta a la hora de analizar la capacidad de gestión en materia de seguridad son los objetivos del organismo regulador (estratégicos, anuales, etc.). El cumplimiento de los objetivos constituye una primera referencia acerca de la capacidad del organismo. Los objetivos pueden ser establecidos y alterados por las altas autoridades de la agencia, negociados con niveles superiores, coordinados con otras entidades públicas y/o privadas y pueden variar en grado de dependencia en definirlos. Asimismo, las funciones y atribuciones de los reguladores son relevantes y fluctúan también de acuerdo a los casos de bajo y 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 avanzadas que impliquen recolección y análisis de información sobre incidentes y accidentes, formulación de políticas y planes, el establecimiento de estándares de calidad, la determinación de requisitos técnicos y su actualización, etc. (Calamari, Walter, Darmohraj, Pando, 2015).

Es posible identificar un conjunto de variables para dar del nivel de desarrollo de las áreas municipales (Darmohraj, 2007):

- a) Nivel jerárquico del sector
- b) Tamaño estructural
- c) Perfil de los recursos humanos

- d) Presupuesto
- e) Infraestructura informática y edilicia

Relaciones con actores clave del proceso de regulación: esta tercera dimensión surge del reconocimiento de que no basta con contemplar variables internas de la autoridad organizativa para entender capacidades institucionales, sino también el entorno con el que interactúa. Cuando se hace referencia al vínculo con actores clave se está aludiendo a las redes de política pública (policy network), esto es, el entramado de actores estatales y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico (Hecló, 1978; Subirats, 1989; Jordana, 1995). En particular, la estructura de ese entramado y las interacciones entre sus actores condicionan la calidad de la política aplicada y la efectividad de su formulación e implementación (Pando, 2007). Cabe destacar que los problemas que suscita el análisis de esta dimensión no constituyen realidades objetivas sino más bien construcciones sociales que actores con intereses y recursos diferenciales elaboran y definen según sus respectivos criterios.

En materia de seguridad, el marco de regulación puede encontrar vínculos con otras organizaciones públicas de las que depende el regulador u otras organizaciones que participan en la regulación de la seguridad e intervienen en caso de emergencias (Poder Judicial, Bomberos, Hospitales, etc.) y vínculos con organismos de control (Calamari, Walter, Darmohraj, Pando, 2015).

El accionar del organismo regulador puede estar sujeto más o menos a sus dependencias políticas y estructurales que pueden tergiversar más o menos la aplicación transparente de los criterios técnicos para la regulación. La independencia del organismo aparece allí como un aspecto a tener en cuenta.

Entender la relación entre los organismos de control, entonces, resulta crucial. El Poder Ejecutivo presenta organismos de control internos y organismos de control externos dependientes del Poder Legislativo, ya se trate de comisiones parlamentarias u organismos técnicos de control autónomos. El Defensor del Pueblo es garante de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos, tutelados en el derecho constitucional frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos. El Poder Judicial, por medio de

los tribunales, administra la aplicación de la regulación frente a controversias administrativas adoptadas por el regulador. La Policía realiza inspecciones y puede clausurar locales o cancelar espectáculos. Los Bomberos determinan los riesgos de incendio (Calamari, Walter, Darmohraj, Pando, 2015).

Existen además otros actores paraestatales imbricados en el proceso de regulación cuya consideración dependerá de la situación a la que se esté haciendo referencia.

El otro mundo de conceptos está asociado a la gestión de riesgos. En *La gestión de los grandes riesgos*, Reason (2010) explica qué características tiene una actividad riesgosa y qué es un modelo de prevención de riesgos. Toda actividad que implica riesgos es una actividad que produce algo, y las operaciones productivas exponen a activos y a personas al peligro para lo cual se requieren diversas formas de protección que se interpongan entre las amenazas locales, sus posibles víctimas y la pérdida de activos.

Toda actividad riesgosa presenta una relación necesaria y complicada entre los niveles de producción y los niveles de protección. En un plano ideal, los niveles de protección deberían igualar a los niveles de amenaza de las operaciones productivas (zona de paridad). Lo cierto es que cuanto mayor magnitud adquieran esas operaciones, tanto más grandes serán los riesgos y la correspondiente necesidad de protección. Si se privilegia la protección por sobre la producción, la empresa pierde rentabilidad. Por el contrario, si se antepone la producción descuidando la protección, la probabilidad de que ocurra una catástrofe aumenta.

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 es una trayectoria que se conduce desde las amenazas hasta las pérdidas potenciales. En el medio existen capas de defensa de profundidad diferencial 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 puntos débiles o problemas, “agujeros” por los que se filtra la inseguridad. Lo curioso es que esos puntos débiles y problemas no siempre son los mismos ni se combinan del mismo modo y solo algunas combinaciones generan efectos adversos. De manera que es posible identificar elementos causantes de efectos no deseados, pero no es posible prever cómo se combinarán y producirán dichos

efectos. Los puntos débiles y problemas de un sistema de prevención se denominan fallos activos y condiciones latentes (Reason, 2010).

Las condiciones latentes se definen como el resultado no deseado de decisiones estratégicas. Presentan la peculiaridad de que permanecen inactivas hasta que entran en contacto con las condiciones locales y atraviesan las capas de defensa. Los fallos activos son actos peligrosos o imprudentes realizados por personas que desencadenan el accidente que estaba “agazapado” en las condiciones latentes. En otras palabras, son las causas inmediatas del accidente.

Las condiciones latentes pueden tener varias causas diferentes. Entre ellas, se encuentran las decisiones organizativas y de gestión, los fallos o deficiencias de diseño, los fallos o deficiencias de mantenimiento y no detectada de las funciones o recursos del sistema. Tres categorías distinguen a diferentes tipos de condiciones latentes (Hollnagel, 2009):

- Ausencia de barreras de modo tal que, o bien falta la prevención diseñada contra un accidente, o bien funciona mal, las barreras pueden ser físicas o funcionales (procedimientos, normas).
- Ausencia de recursos de tal modo que faltan medios necesarios para contrarrestar o neutralizar un acontecimiento.
- Condiciones precarias, esto es, el hecho de que ciertas partes del sistema se hayan vuelto inestables haciendo que un pequeño fallo activo sea suficiente para generar una condición latente.

Los fallos activos y las condiciones latentes son constitutivos de la actividad regulada, pues los riesgos que acarrear solo pueden extinguirse prohibiendo la actividad (Hopkins & Hale, 2002). La regulación, entonces, no erradica riesgos, sino que intenta encontrar un nivel de riesgos 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, 1985) pues la percepción del riesgo es parte de un proceso selectivo, dinámico y funcional que varía de acuerdo al colectivo que lo esté detectando.

Metodología

La metodología de este trabajo se corresponde con lo que Stake (1998) denomina estudio de caso intrínseco. El caso, por la dimensión que adquirió en términos de la cantidad de personas que asistió y por la tragedia sucedida, adquiere características de un caso único (no admite precedente similar). El estudio de este caso desde múltiples aspectos y niveles puede permitir formular hipótesis útiles para el análisis de otros casos.

El estudio se inserta en el marco de una historia de accidentes que han tenido lugar en la historia de los espectáculos de rock en la República Argentina desde la década del '80. En el año 1987 murieron cinco personas aplastadas tras desprenderse un balcón en una discoteca de San Nicolás mientras tocaba 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 boliche que había comenzado a incendiarse cuando un elemento pirotécnico impactó sobre el mismo. En 2011 falleció un joven luego de agonizar tres días después de recibir el impacto de una bengala en el cuello durante un recital de La Renga. Hasta allí los registros de las fatalidades, sin embargo, abundan testimonios de aquellos que frecuentan recitales acerca de los riesgos inminentes que se corren.

En cuanto a las técnicas de recolección de datos, se han utilizado sucesivamente tres técnicas. En primer lugar, se llevó a cabo una recopilación exhaustiva de material y artículos periodísticos que mencionasen algún aspecto vinculado al evento (antes, durante y después).

En segundo lugar, se accedió a documentación jurídica y técnica vinculada al hecho (disposición para la habilitación, contrato de locación, interpelación al intendente de Olavarría, sesión extraordinaria del H.C.D., pericias sobre cantidad de público asistente, informes de seguridad de la policía local, etc.).

En tercer lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave en la ciudad de Olavarría: concejales de la oposición que también son miembros de la Comisión Investigadora convocada a raíz del caso (Einar Iguerategui, Margarita Arregui, Germán Aramburu, Emilio Vitale); periodistas del diario local El Popular (Ignacio Cerdero y Josefina Vargas); ex Director del Hospital Municipal de Olavarría (durante el show), Dr. Daniel Mariano; ex Secretario de Comunicación del Municipio de Olavarría, Sergio Sarachu; ex Intendente de Junín (recibió a Solari en 2011), Mario Meoni.



Universidad de
San Andrés

Capítulo III: Análisis del caso

A continuación, se propone operacionalizar de algún modo las dimensiones descriptas a nivel teórico en el capítulo anterior. Se analizará el caso, por un lado, desde el punto de vista de las Reglas de juego y la Gestión de riesgos y, por otro lado, las Competencias Organizacionales junto con las Relaciones con otros actores del proceso de regulación.

Reglas de juego

La realización del evento requería, naturalmente, la redacción de un contrato de locación entre la productora y los propietarios del predio. Todo aquello con previa autorización del gobierno municipal que avale la organización del evento, pues la reglamentación de la habilitación y funcionamiento de los espectáculos públicos corresponde a una función deliberativa municipal (Considerando 1º Disposición 71/17) 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, los servicios de salud, entre otras tareas. En este apartado se analiza, primero, el proceso de negociación que condujo a la redacción del contrato y la habilitación del espectáculo. Luego, se analiza la gestión de la seguridad desde el punto de vista de la gestión de riesgos, incluyendo entre las condiciones latentes dos cuestiones que también han suscitado especial controversia desde el punto de vista jurídico: el modo en que se efectuaron los controles bromatológicos y la decisión de trasladar a los asistentes varados en camiones.

El predio en cuestión, propiedad de la Cooperativa Agraria, se encontraba en proceso de concurso de acreedores. Para poder alquilar el predio, la productora debió pedir autorización a una jueza civil y comercial que era la jueza a cargo del concurso. En el concurso, aparece la figura de síndico que es la representante de los intereses de los acreedores⁶ y lo que exige inmediatamente es la presencia de un fiador en el contrato para poder proceder con el alquiler del predio. Allí es cuando la productora sugiere que el municipio sea el fiador y el representante legal del municipio acepta suscribir contrato de locación como fiador de “todas las consecuencias” (Entrevista a Ignacio

⁶ Controla, además, que el proceso falencial no tenga ningún perjuicio (Einar Iguategui en entrevista (06/04/18)).

Certero, 05/04/18). Esta condición de resultar fiador de “todas las consecuencias” deviene de un hecho que va más allá de lo que ha sido presentado judicialmente por escrito.⁷ Lo que sucedía en el caso es que, en el expediente, aparece la concursada que es la Cooperativa Agraria y una masa de acreedores. El lote es lo único que poseía la concursada para pagar a todos los acreedores. Y a la hora de ofrecerlo como parte de pago, es aceptado, pero el inconveniente que surge es que el lote no se encontraba subdividido por lo que no había manera, al menos hasta ese momento, de pagar a cada acreedor como correspondía. De modo que el concurso había quedado trabado allí y, dado que si ocurría un hecho gravoso la concursada no tenía cómo responder ante los acreedores –que ya habían aceptado la oferta-, la síndico exigió que además de los productores, el municipio sea fiador.

Es así como, entonces, el titular del Poder Ejecutivo (P.E) local., el Intendente Ezequiel Galli, alegando razones de interés comunal, apoyado en el artículo 108 inc. 11 y 14 de la Ley Orgánica de Municipalidades⁸, suscribió y solicitó contrato de locación del predio la Colmena. De allí, el municipio 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 locativo (Sesión de Interpelación, Pregunta N° 4) y luego de cualquiera de las consecuencias que genere el evento, como establece el contrato. Más precisamente, el día 30 de diciembre del 2016- un día antes de que comience la feria judicial- el intendente presentó el escrito de fiador. El juzgado tomó conocimiento y resolvió los primeros días de febrero (Entrevista a Margarita Arregui y Einar Iguerategui, 06/04/18).

Este accionar por parte del intendente ha sido leído por la oposición como una clara violación de la Ley Orgánica de municipalidades que es la ley que establece las atribuciones del P.E. local. Pues, según la L.O.M., no se encuentra dentro de las atribuciones del titular del poder ejecutivo local asumir el carácter de fiador o garante de un contrato entre terceros. Asimismo, señala el concejal Iguerategui (Sesión extraordinaria del H.C.D., 05/10/17), que el Tribunal de Cuentas de la Provincia de

⁷ “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.

⁸ 11. - Representar a la Municipalidad en sus relaciones con la Provincia o terceros. 14. - Celebrar contratos, fijando a las partes la jurisdicción provincial (L.O.M.).

Buenos Aires (H.T.C.P.B.), desde el año 1994, con un fallo y una resolución, y en el año 2008, que las municipalidades no están autorizadas a otorgar garantías, avales, etc. 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.

A continuación, se analizan los hechos desde el punto de vista del cumplimiento de las normas formales y, cuando no se cumplen, se intenta precisar cuál es la práctica informal que entra en juego y que viene a suplir lo que establece la normativa. La escasa claridad de los procedimientos legales indica que más allá de las normas formales que rigen la organización y regulación de este tipo de espectáculos, existe un cúmulo de prácticas que no yacen escritas pero que son recurrentes, y cuyo reparo y entendimiento resulta indispensable para esclarecer lo acontecido.

Negociación del contrato: garantía y factor de ocupación

La aparición del municipio como fiador o garante de un contrato de locación entre terceros constituye, al menos desde el punto de vista legal, una irregularidad. La Ley Orgánica de Municipalidades no permite al municipio asumir la figura de fiador o garante de un contrato entre particulares, por lo que el Intendente ha incurrido en un exceso en el ejercicio de sus funciones. Por un lado, ha comprometido el Patrimonio municipal al constituir a la Municipalidad de Olavarría en principal garante de las obligaciones asumidas por terceros (Aramburu, Sesión Extraordinaria, 05/10/17). Por otro lado, como sostuvo en ex intendente de Junín que recibió a Solari en 2011: “ningún seguro tiene validez frente a un contrato de esa garantía porque se asume una responsabilidad frente a un predio que no puede funcionar” (Entrevista a Mario Meoni, 30/05/18).

De modo que ante la imposibilidad de encuadrar desde el punto de vista formal-legal la habilitación de la realización del espectáculo, el intendente incurrió en una práctica informal donde el municipio interviene 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.

Una de las cuestiones de relevancia que debe precisar el contrato es el factor de ocupación. Ese número es relevante porque establece cuántas personas podían asistir al espectáculo. La ley nacional 19.587 y su decreto reglamentario 351/79 regulan el factor de ocupación⁹.

No ha quedado claro cuál era el factor de ocupación para el cual el Poder Ejecutivo habilitó el predio, pues aparecen una serie de inconsistencias en el documento que debía regularlo en este caso. En la disposición 17/71¹⁰ se menciona la autorización a la productora para la realización del espectáculo, pero no se precisa el número allí. Se tiene constancia de que Bomberos de Azul- personal idóneo- se acercó 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 establece el factor de ocupación a razón de una persona por metro cuadrado y la superficie del predio equivalía a esa cifra. No obstante, otro de los considerandos menciona que en el plano figura una superficie de 130.000 metros cuadrados. A su vez, en otro de los considerandos se indica que para el pago de la Tasa de Derechos de Espectáculo (que es una función del factor de ocupación establecido) la firma En Vivo S.A. declara que se estima la concurrencia de 200.000 personas.

Por otro lado, los testimonios de los que presenciaron la conferencia de prensa que llevó a cabo el intendente junto con los titulares de En Vivo SA de cara al evento señalan que en cierto momento ambas partes jugaban con arriesgar cifras de concurrencia, que eran muy superiores a las estipuladas en la disposición 71/17.

En este sentido también el rigor formal se pierde y es sucedido por una práctica informal que en los recitales de Solari ha sido recurrente. Como se hizo mención en la cronología, las cifras siderales de concurrencia en los recitales se han ido superando en cada ocasión hasta alcanzar un máximo en la última presentación. Y a la par de organizaciones que admitían cada vez un número mayor de espectadores también creció el número de personas que se arriesgaban a asistir al evento sin comprar entrada.

⁹ 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.

¹⁰ Es la disposición que debía regular el factor de ocupación.

En consonancia con esa historia, el intendente de Olavarría en la interpelación señaló que en esta última oportunidad no se ejerció el debido poder de policía ante el ingreso inoportuno de miles de fanáticos por las posibles consecuencias negativas que podría haber desatado.¹¹

Gestión de riesgos

A la hora de analizar la organización del evento desde el punto de vista de gestión de riesgos, cabe señalar que la puesta a prueba de la función preventiva del sistema desplegado ha presentado severas deficiencias. Esto ha quedado en evidencia, por un lado, en los sucesivos interludios con los que se desarrolló el espectáculo. El artista Carlos Solari detuvo el show numerosas veces y por períodos de varios minutos, lo que sugería que no todo iba acorde a lo pautado. Luego, la cantidad de heridos y los fallecidos ratificaron esa intuición. Por otro lado, las complicaciones en la ciudad y en las afueras, especialmente durante la desconcentración, también han vislumbrado fallas que fueron propiciadas por decisiones estratégicas desacertadas.

Lo que se pretende señalar aquí son las condiciones latentes observadas en sistema de prevención que se ha puesto a prueba. Las condiciones latentes pueden tener varias causas diferentes, como decisiones organizativas y de gestión o deficiencias en el diseño, y pueden existir de diversos modos de forma tal que, al combinarse con fallos activos, pueden producir un accidente (Hollnagel, 2004). En este caso es posible reparar simultáneamente en los tres tipos de categorías que señala Hollnagel (2014): la ausencia de barreras, la ausencia de recursos y las condiciones precarias. Se pueden visibilizar procedimientos o simples consideraciones que no han estado presente a la hora de fortalecer las barreras de defensa y, por tanto, disminuir la probabilidad de accidente (factor de ocupación, ubicación del predio, etc.); limitaciones de recursos como la escasa presencia de personal policial y municipal; y un conjunto de condiciones precarias que ante una pequeña falla activa han podido generar una condición latente (condiciones de seguridad dentro del predio).

¹¹ Respuestas a las preguntas 206 y 208 en la interpelación.

Ausencia de barreras

La organización de un espectáculo de las dimensiones de los que ha llevado a cabo Carlos Solari y la productora en ciudades de provincias del interior de Argentina han requerido de la disponibilidad de grandes espacios abiertos en los que se pueda acumular un contingente de personas cuyo número es difícilmente predecible. Las experiencias de estos recitales indican, como se mencionó en otras secciones, que una fracción del público ingresa sin entradas por lo que se debe contar con un espacio cuya capacidad supere en buena medida la cifra de concurrencia esperada por las entradas vendidas.

La primera condición latente que se observa en Olavarría es una ausencia de barrera: el espacio previsto resultó insuficiente para la cantidad de público que asistió al evento. Según la pericia elaborada por ITBA y CONICET (2017), la sala contaba con unas dimensiones de 252 m x 489 m, lo que equivale a 123.228 metros cuadrados.¹² Y 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 que concurriera según el número de entradas vendidas, que eran, en principio, alrededor de 155.000. La acumulación de un número de personas superior al parámetro de una por metro cuadrado que establece la legislación aumenta el riesgo de accidentes.

En segundo lugar, típicamente, una buena porción del público que concurre accede, como en esta y tantas otras ocasiones, sin presentar boleto. Aquel hecho responde a una lógica que impera, específicamente, al menos en la organización de los últimos recitales de Solari desde su presentación en 2011 en Junín.¹³ La ausencia de controles de cacheo ha aparecido como una práctica regular, un pacto implícito en el público “ricotero”: no habría allí control policial al tiempo que el descontrol no debía dirigirse contra el otro que está participando del show (Revista Anfibia). De modo que el ingreso sin retención

¹² Informe técnico: Estimación de la ocupación del predio “La Colmena” durante el recital de “Indio Solari” (2017).

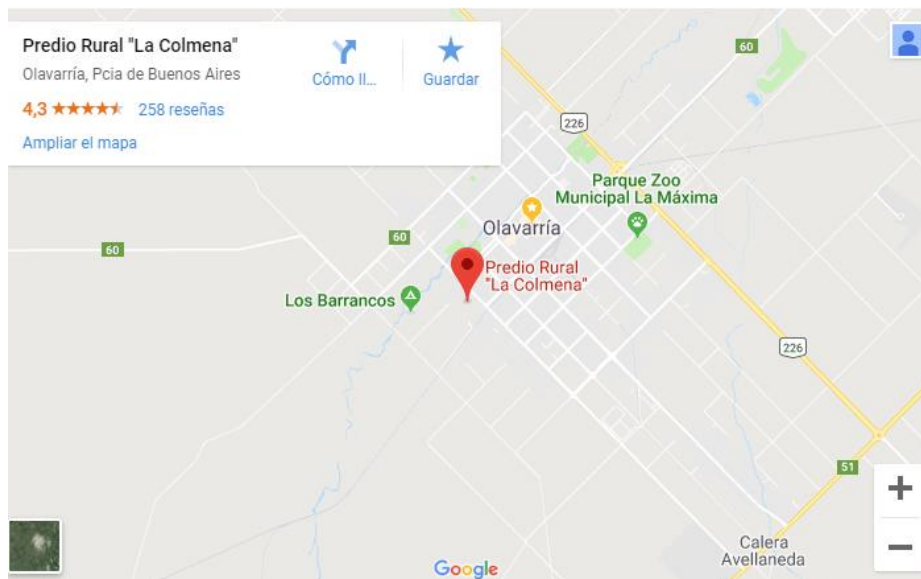
¹³ Allí cerca de veinte mil personas se acumularon a las afueras del Autódromo con intención de ingresar sin entradas. Se formó entonces un cordón policial y la policía, con balas de goma y gases lacrimógenos, reprimió el intento de ingreso. De aquella presentación en adelante, ha quedado en evidencia una suerte de condición implícita según la cual la presencia policial en el municipio donde se desarrollase el espectáculo debía ser reducida y que no debían intervenir.

de objetos que se suponen prohibidos en las presentaciones de Carlos Solari, que suele ser un hecho, también se repitió en esta última presentación. En este caso, la arbitrariedad de esa medida ha quedado en evidencia, además de los testimonios de los asistentes, en la solicitud de policía adicional que la productora le entregó a la Jefatura distrital de Olavarría. Allí se observa que –sobre una variedad de tareas para las cuales se solicitó el personal policial- el ítem “cacheo en accesos al show” aparece tachado (Solicitud de servicios de policía adicional, 1/03/17). Por lo que, si la ausencia de estos controles se hubiese debido a falta de personal privado, se corrobora que tampoco fue solicitado personal policial para colaborar en esa tarea cuando esta solicitud de policía adicional fue formalmente elaborada. El ingreso irrestricto, naturalmente, contribuyó a la sobre concurrencia de público dentro del predio y generó que la capacidad del predio haya sido desbordada.

Luego, como señaló (30/05/18) en entrevista el ex intendente de Junín que recibió al grupo de Solari en 2011:

Me parece que ese es el principal error que cometieron, organizarlo dentro de la ciudad. Yo creo que ese tipo de eventos de esa masividad, de hecho, los que había hecho el Indio Solari previamente eran fuera de la ciudad. Lo habían hecho en Junín en el autódromo, en Mendoza en el autódromo, en Tandil en el hipódromo que es un lugar grandísimo también, más hacia las afueras de la ciudad. Ninguno estuvo hecho dentro de la ciudad así.

Organizar la circulación de un contingente de público muy numeroso – y a priori, incalculable- dentro de un espacio urbano lo complica todo: las limitaciones de espacio contribuyen a la probabilidad de congestiones, especialmente la concentración y en la desconcentración del público y también requiere de una estipulación aún más precisa de ubicaciones, planes de contingencia y evacuación que incluso siendo así pueden no funcionar correctamente.



Fuente: Google Maps

Tal fue el caso que el día domingo desde el poder ejecutivo se tomó una decisión controversial para acelerar la descongestión: el traslado post recital de las personas varadas en camiones. El intendente mencionó en la interpelación¹⁴ que, tras haberse desatado el caos por la cantidad de personas que todavía aquel día 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 los varados 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 tránsito. 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.

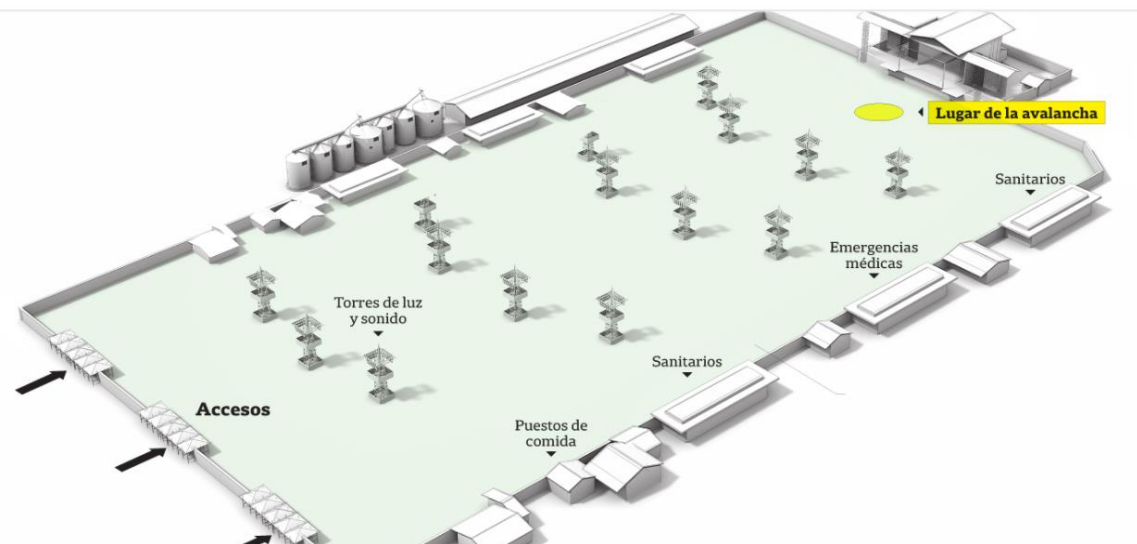
¹⁴ 27- ¿Ud. le dio la orden al Subsecretario de Seguridad Eduardo Simón para conducir un camión y trasladar en la caja a las personas obviando todas normas de seguridad vial? ¿Qué otros agentes condujeron los camiones? ¿Los mismos presentaban carnet habilitante?

Ausencia de recursos y condiciones precarias

La ausencia de recursos se observó principalmente de parte de la gestión municipal. En particular, la ausencia del personal municipal y el personal policial. Como se detallará más precisamente en la siguiente dimensión, menos de 160 efectivos han sido convocados según el informe presentado por el Jefe distrital de Olavarría encargado de elaborar el plan de Seguridad. El propio intendente admitió en la interpelación que ese número de efectivos resultó ser muy escaso para poder ejercer efectivamente algún tipo de control sobre la cantidad de personas que circulaban en Olavarría el día del evento. Desde este punto de vista, si se considera la gestión de la seguridad en espectáculos de similar magnitud, como la de un partido de fútbol de gran convocatoria, por ejemplo, Boca-River, la experiencia señala una previsión en términos de cantidad de efectivos bastante superior: típicamente, más de 1000 efectivos son convocados para controlar un número bastante menor de asistentes (menos de 100.000). (Policía de la Ciudad) (Infoeme, 27/01/2014).

La gestión de riesgos dentro del predio estaba a cargo de la productora. El predio constituía un sistema de prevención en sí, pues las medidas de seguridad estaban a destinadas a prevenir accidentes en el ingreso, durante el espectáculo y a la salida del mismo.

Lo que se observa allí son condiciones precarias. Hollnagel (2004) denomina condiciones precarias a las condiciones que han propiciado la inestabilidad del sistema de prevención de modo tal que un pequeño fallo activo pueda fácilmente dar lugar a una condición latente.



Fuente: A Dos Voces (15/03/17).

En el programa de televisión A Dos Voces (15/03/17), el productor de recitales, Daniel Grinbank, señaló ciertas condiciones precarias que dieron lugar a condiciones latentes.

Primero, típicamente, en los 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. Esta ausencia en un espectáculo de estas dimensiones, en presencia de las demás que se mencionan debajo, generan inestabilidad en el sistema. Considerar contar con alguna herramienta de dispersión de la presión que en estos casos resulta de importancia vital.

En segundo lugar, las torres de sonido se encontraban demasiado centralizadas lo cual provoca que la gente pugne hacia el centro, en particular el público que se encuentra más cerca de los extremos, porque no les llega bien el sonido y tampoco cuentan con pantallas para ver. Abrir paso a que el público tienda a ejercer presión hacia el centro propicia una condición latente. De manera concomitante, el especialista afirmaba que si se cuentan con las pantallas adecuadas, el público que se halla ubicado más atrás en el predio, tiene menos incentivos para intentar acercarse hacia delante y ejercer presión. En este caso no existieron por lo que la presión también se tendía a dirigirse hacia adelante.

En tercer lugar, Grinbank sugería que cada torre de sonido debiera haber sido a su vez un puesto sanitario y de abastecimiento de agua para el público. Los puestos sanitarios estaban ubicados en los laterales del predio, más bien alejados de los puntos de conflicto más probables que se ubicaban hacia el centro del predio.

En cuarto lugar, el plan de evacuación también presentó defectos. Las únicas salidas eran las mismas puertas de acceso. Una asistente del recital comentó: "Por la avalancha en el recital del Indio rompimos un lateral del predio para no ser aplastados. La gente gritaba para salir" (Minuto Uno, 13 de marzo de 2017). Ello generaba mayor probabilidad de congestión porque, al finalizar el espectáculo, el público más próximo al escenario pugna por salir. La desconcentración se hubiese facilitado enormemente con la presencia de salidas laterales.

Por estos motivos, cuando Carlos Solari, en un momento dado del espectáculo, pidió al público que retroceda dos metros hacia atrás, dadas las ausencias de "pulmones" para dispersar la presión, no fue posible la contención y las avalanchas generaron las consecuencias más severas sobre el público más próximo al escenario.

En cuanto al personal dentro del predio, la productora contrató entre 1.300 y 1.500 agentes de seguridad privada, 100 trabajadores de salud y 18 ambulancias. También contrató personal del Cuerpo Activo de Bomberos, en principio, por riesgo de incendio. El Jefe de ese Cuerpo indicó a la Comisión Investigadora que al predio ingresaron 54 hombres. Se dispusieron dos autobombas detrás del escenario y un bombero por columna de iluminación en las torres internas. Una Brigada de 18 hombres repartidos de a 6 en las entradas iban guiando a los asistentes. Luego mencionó que debió citar a personal tres cuarteles: Alvear, Tapalqué y Cacharí dado que no eran suficientes para cubrir el evento. Señaló también que, en determinado momento del transcurso del show, la situación colapsó y el personal de las Brigadas debió realizar rescates por asfixia, pánico, y otras emergencias. Cuando el show finalizó, los asistentes apretujados solicitaron que el personal rompa puertas que estaban cerradas y no permitían descomprimir al público.

Las decisiones estratégicas de parte de la gestión municipal –ubicación del lugar del espectáculo, factor de ocupación, cantidad de recursos disponibles- tanto como las previsiones que tomó la productora dentro del predio –ubicación de las torres y los puestos sanitarios, salida del predio, etc.- han presentado falencias que han debilitado el sistema de prevención de riesgos del cual se pretendía disponer para que no existieran complicaciones.

En la siguiente sección se analizará más en detalle el rol del gobierno municipal dentro de su margen de discreción: los operativos y tareas de las que asumió responsabilidad y los recursos que desplegó para cumplirlas.

Competencias organizacionales:

La organización del espectáculo puertas adentro era, naturalmente, una preocupación de la productora. No obstante, el municipio, en su rol de ente regulador, debió llevar a cabo un despliegue de tareas: un operativo de seguridad que incluía la custodia frente a eventuales disturbios, la gestión del tránsito dentro y fuera de la ciudad, el control de actividades comerciales (alquileres de los stands, los controles bromatológicos) y un operativo de salud en aras de garantizar servicios sanitarios para todo aquel que lo necesite eventualmente. Prácticamente todas las áreas del gobierno municipal estuvieron involucradas en alguna tarea.

A continuación, se describen y analizan los operativos a los que se abocó especialmente el municipio. Las tareas que requirieron coordinación con otros actores se analizan en la siguiente sección.

Operativo de seguridad

La dirección del operativo de seguridad recaía sobre la jefatura distrital a cargo del comisario inspector Mario Busto con la colaboración del Subsecretario de Seguridad y Control Urbano, Eduardo Simón.¹⁵ Busto ya había encabezado el operativo de seguridad durante las presentaciones en Tandil, uno de los motivos por los cuales Olavarría fue elegida como nueva sede del espectáculo.

¹⁵ Galli en interpelación (Pregunta 23).

Durante el Gabinete Itinerante llevado a cabo en el mes de febrero en el Club Ferro de Olavarría, el jefe distrital detalló el despliegue policial que supondría la organización del evento. Allí expuso los días y horarios estipulados y el número de efectivos afectados al evento.

Desde el día miércoles 8 de marzo determinadas calles de la ciudad estuvieron custodiadas por efectivos policiales durante distintas franjas horarias: de 00:00 a 08:00, luego de 08:00 a 20:00 y, por último, de 20:00 a las 24:00. Más precisamente, los efectivos se ubicaron en dos posiciones particulares cercanas al predio: sobre calle Rivadavia entre Av. Avellaneda y Del Maestro y sobre la calle Avellaneda entre Pringles y la entrada al Parque Sur y Lavalle hasta Del Maestro. La cantidad de efectivos fue aumentando conforme se acercaba el día del evento para alcanzar el máximo número aquel sábado 11 de marzo: de 10 y 15 el primer día, a 15 y 20 el segundo día; el tercer día ya había 30 efectivos para el último turno y el día del evento se sumaron 130 efectivos¹⁶ junto con 4 equipos de Infantería que trabajaron en las zonas aledañas al predio La Colmena dispuestos solo a modo preventivo (Infoeme, 13/03/17). Estaban presentes también Jefe de Policía Departamental Azul, Jefe de Comisaría 1era de Olavarría y 6 (seis) Jefes de Sectores en la parte exterior del predio del evento.

Los desajustes se han ido observando en la toma de decisiones antes y durante la organización del espectáculo y han tenido su corolario bien iniciada la descongestión, cuando se traslucieron los inconvenientes más acuciantes. Por un lado, la cantidad de efectivos afectados (no más de 200) al evento estuvo muy por debajo del número necesario para proveer seguridad en un mega evento al que se calcula que asistieron más de 225.000 personas. En cualquier partido de fútbol de relevancia, la convocatoria de efectivos suele superar el número de mil, cuando la cantidad de público en esos casos no supera el tercio de la cantidad que se presentaron en Olavarría.

Por otro lado, esa cantidad reducida de efectivos afectados no cumplieron con su función de velar por la seguridad de las personas al menos en los momentos en los que

¹⁶ 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 (doce) efectivos de Caballería de Tandil

más se requería su intervención. Cuando se iniciaron los 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 Álvarez, comerciante del rubro gastronómico damnificado, los efectivos le comunicaron que desde arriba tenían orden de no intervenir.¹⁷ En este sentido, El Popular ha mencionado que desde el municipio, “en off”, habían comunicado que dadas las características del público que suele asistir a los recitales del “Indio”, la policía no iba a intervenir ante circunstancias que considerara menores para evitar posibles enfrentamientos (Entrevista a Ignacio Cerdero, 05/04/17). Sin embargo, estos hechos de robo y violencia fueron de magnitud puesto que los damnificados perdieron todo lo que había dentro de sus locales.

Controles de tránsito

La Subsecretaría de Seguridad y Control Urbano estaba encargada de la gestión del tránsito el día del recital (Sesión de Interpelación). Los controles desde esta área comenzaron también el día miércoles 8 de marzo. Desde las 09:00 se cubrieron todas las áreas referentes a los espacios verdes con efectivos de la policía local con un total de 20 móviles. Además, se asignó personal municipal cuadrilla vialidad para realizar tareas de corte de calle ante diferentes requerimientos.

Mientras tanto, la Dirección de Defensa Civil confeccionó de un mapa de riesgos para los que se observaron los lugares destinados a estacionamiento de vehículos y lugares de acampe (Sesión de Interpelación, Pregunta N° 107). Los espacios inicialmente previstos para el estacionamiento de vehículos (micros) fueron las avenidas Pringles y Avellaneda.

La gestión del tránsito también fue 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, señalaba:

¹⁷ Entrevista por parte de la Comisión Investigadora a propietario del Restorán “El Sauce”.

Gente por todos lados, carpitas, lugares, puestos de venta de cosas, entonces lo que durante meses fue ordenadamente pensados, dónde iban a estar estacionados los colectivos, qué línea de circulación iban a tener para salir, todo eso en 24 hs. quedo absolutamente colapsados, no existió ni rastros de la realización previa.

Los micros no pudieron estacionarse sobre las avenidas Pringles y Avellaneda por el desborde de público 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.

Desde El Popular indicaban que la desconcentración fue especialmente complicada, entre otros motivos, porque no se coordinó debidamente la salida del público del predio. Las calles a las que desembocaba el público por la única salida que había estaban cerradas. El Club Hípico Estudiantes que se utilizó para la concentración y un predio aledaño a “La Colmena”, que resulta ser de similares características, fueron espacios donde el público pudo haber desembocado para diseminarse, pero las calles conducentes no estaban abiertas al paso. Ignacio Cerdera, asistente al recital y periodista de El Popular manifestó que a la salida del predio “ibas rebotando cada calle cerrada, cerrada, cerrada hasta que llegabas a la última” (Entrevista 05/04/18).

Asimismo, el concejal del FPV Einar Iguategui, miembro de la Comisión Investigadora, aseveraba (entrevista 05/04/17):

La entrada fue más organizada porque habilitaron temprano. A vos te hacían entrar por un predio que es del Club Estudiantes que ahí armaron la previa, entrabas ahí y tenías puestos y de ahí tenías tres puertas (1-2), (3-4), (5-6). La entrada que era de las cuatro de la tarde hasta las nueve y media de la noche que seguía entrando gente. Toda esa gente salió toda después por las mismas callecitas. Tenías sobre Avellaneda para congestionar, pero estaba vallado y en el medio tenías los hilos del predio rural también. La gente salió por el mismo lugar que entró. Lo que tardó en entrar siete horas tuvo que salir en dos horas por el mismo lugar.

Como consecuencia del desborde del público, una salida del predio tumultuosa y los micros que salían de la ciudad sin pasajeros, las horas siguientes se fueron acumulando personas en la Terminal. De las 6000 mil personas que quedaron varadas allí, un porcentaje reducido comenzó a generar los disturbios. Y tras horas de inacción de parte del personal policial, desde el municipio se tomó la decisión de trasladar a las personas

varadas en camiones. Esto es lo que el intendente justificó jurídicamente con la figura de Comité de Condiciones de Emergencia que habría sido convocado al efecto. Según Galli, el Comité era presidido por Adrián Guevara, Jefe de Defensa Civil. No obstante, el propio Guevara, cuando fue entrevistado por la Comisión Investigadora, negó aquel dato y aun la formalidad de dicho Comité. Y cuando la Comisión le preguntó si fue suya la decisión de trasladar a las personas en camiones, Guevara afirmó que “es una cosa que está lejos de lo que uno puede llegar a decidir o hacer”. Estas contradicciones entre los discursos de los funcionarios, es síntoma, al menos, de la toma de decisión de una medida precipitada ante la falta de previsión.

Control de venta de bebidas alcohólicas y controles bromatológicos

Desde el sábado los vecinos no advirtieron personal municipal que circule para efectuar los controles en los stands. Al mismo tiempo, ese día las avenidas Pringles y Avellaneda, además de otros lugares de la ciudad, se colmaron de stands que no estaban habilitados y no ha quedado evidencia de que desde la Dirección de Habilitaciones se les haya aplicado penalidad alguna.

La organización de estos eventos multitudinarios siempre ha representado un incentivo de inversión para los vecinos del municipio en cuestión que podían obtener algún rédito con alguna actividad comercial. En particular, con la venta de bebidas y alimentos que, naturalmente, requieren de la habilitación municipal a través de la realización de los controles bromatológicos. Para consumar la habilitación se celebraron Contratos de Cesión de Uso Oneroso entre la Municipalidad y los vecinos de la ciudad. La Dirección de Bromatología, Habilitaciones y Control Urbano debían ejercer los controles bromatológicos y de sanidad los días 9, 10, 11 y 12.

En primer lugar, 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 Contratos de Cesión de Uso Oneroso que constan en el Expediente relativo al Área de Habilitaciones no ha quedado evidencia de que se haya exigido contar con la libreta sanitaria para habilitación (Concejal Aramburu en Sesión Especial, 05/10/17).

En segundo lugar, 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, de la información que proporcionaron al Concejo, hay constancia de pago solo de 49 de ellos. Y existe un agravante, pues expediente de habilitación de los eventos fue elaborado con fecha posterior al evento, precisamente, el día 14 de marzo, luego de haberle cobrado a los vecinos.

En tercer lugar, en muchos casos el pago del canon por la ocupación de un stand no se realizó en arreglo a lo que establece la Ley Orgánica Municipal. La L.O.M. exige la designación por Decreto de un funcionario con las obligaciones de tesorero para llevar a delante el cobro del pago del canon. En lugar de realizarlo un tesorero, en muchos casos un funcionario municipal cualquiera cobraba el canon por el stand en el mismo lugar donde estaban emplazados físicamente.

Por último, para el alquiler de los stands que se encontraban sobre la calle Avellaneda dentro del predio “La Colmena”, el municipio firmó un convenio de uso y goce con la productora En Vivo S.A. Ello lo hizo sin previa autorización del Concejo Deliberante, lo cual supone una violación del artículo 41° de la L.O.M. que establece “Corresponde al Concejo autorizar consorcios, cooperativas, convenios...”.

Por su parte, la venta de bebidas alcohólicas en espectáculos públicos está regulada por las leyes N°11.825 art. 5°, la Ley N°14.050 y la Ley N°13.178. Refieren a la prohibición de venta de bebidas alcohólicas en espectáculos públicos en determinados límites, a las obligaciones de establecimientos que realicen eventos públicos y a las condiciones para la distribución, suministro y venta de esas bebidas, respectivamente. La dependencia que estaba encargada del control de la venta de bebidas alcohólicas era la Subsecretaría de Seguridad y Control Urbano. Los días previos al recital se registraron controles por parte del municipio a los stands. No obstante, a partir del mediodía del sábado 11 de marzo no se realizaron más controles.

El argumento de Galli para justificar la detención de la regulación ha sido 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 debieron directamente ausentarse en el día más importante en términos de cantidad de público convocado, que era el del show.

El ex Secretario de Comunicación, Eduardo Sarachu, que ha seguido de cerca el caso y escrito una novela de ficción¹⁸ al respecto, señalaba respecto de la gestión (Entrevista 05/10/18):

...poco presentes, sin experiencia y sin saber de qué se trataba. Porque si vos tenés experiencia en este tipo de recitales, ponés gente que sea más o menos del palo para controlar a la gente. Me parece a mí, convocás a voluntarios. Que sean voluntarios los que te den una mano con el control urbano, de la gente. Un voluntariado social, juvenil, lo que quieras. Pero que sea gente que tenga que ver con el recital. Porque si es gente que no tiene que ver con la gente del recital es muy difícil que vos controles o entiendas de qué se trata. Que vos puedas establecer un diálogo. Toda la movida del “Indio” y la misa tiene una cosa muy específica con un perfil muy específico. Vos no podés mandar a controlar a personas que no tengan nada que ver con la movida del “Indio”. Vos no podés mandar a alguien de saco y corbata a controlar a los chicos de la misa. Eran chicos y chicos voluntarios que fueron convocados por el municipio y eran todos chicos del Pro que van a una fiesta electrónica, no van al recital del “Indio”.

El comentario apunta a la desconsideración de parte del municipio del componente “cultural” que involucraba la organización del evento: parte de los desmanes estaban asociados al desconocimiento a la hora de lidiar con el público que convoca Solari en sus recitales. En concreto, continuaba Sarachu:

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 venta.

Esta fracción de público con un perfil específico, como es costumbre, llegó unos días antes para ubicarse cerca del predio e instaló sus stands. Según Sarachu, esta llegada no habría sido correctamente contemplada desde la gestión, por lo que no habría sido

¹⁸ *Arde la Colmena* publicada 18/03/18.

posible efectuar control bromatológico alguno ni controlar la venta de alcohol en la calle.

Operativo sanitario

La Secretaría de Salud y su respectiva Subsecretaría junto con las direcciones que se encuentran bajo dominio del área de Salud estuvieron a cargo del operativo sanitario que tenía como objetivo brindar a los asistentes servicios de salud en el marco de la organización del multitudinario recital. El Secretario de Salud a cargo del operativo sanitario fue el Doctor Germán Maroni.

En el mes de octubre de 2016 comenzó el contacto entre otras áreas del municipio (Defensa Civil) con la Dirección del Hospital y se efectuó una reunión para introducir las primeras ideas de lo que iba a suponer la organización. Luego se llevó a cabo una segunda reunión en la que también asisten los organizadores del evento. Allí se presentó un paramédico de la empresa que estaba a cargo de toda la organización del operativo de salud dentro del predio. El personal contratado por la empresa comunicó al personal de salud las experiencias de realizaciones de mega recitales previos: la magnitud que significaba y los puntos clave que había que tener en cuenta. Los momentos de mayor afluencia de pacientes iban a situarse en las 48 horas previas a la realización del recital: el público se asentaría en distintas zonas - “campings”- por lo cual sería necesario instalar puestos de atención sanitaria en las cercanías para socorrer cualquier emergencia. Sobre esa base el Comité de Trauma conformado por personal de Defensa Civil, por personal policial, Cuerpo de Bomberos y todo el personal de Hospital Municipal comenzó la organización del operativo.

Tanto los recursos humanos como los insumos 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 señala personal de Salud del municipio es 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 se aguardaba articular algún tipo de logística conjunta que no fue posible. Es por eso que desde el Ministerio de la Provincia de Buenos Aires se estipuló la llegada a Olavarría 4 ambulancias con Unidad de Terapia Intensiva Móvil y 2 vehículos sanitarios para atención rápida en emergencia (Municipio de Olavarría, 10/03/2017). Estas ambulancias funcionan como una especie de casilla rodante que donde se asienta despliega un shock room que tiene la capacidad de brindar la primera asistencia a pacientes graves.

Una de las tareas primordiales a cargo del Comité de Trauma fue el necesario refuerzo de todo el personal de Guardia durante los días 10, 11 y 12 de marzo perteneciente a los diferentes Servicios del Hospital. Médicos, enfermeros, bioquímicos, técnicos, camilleros, maestranza, mantenimiento, administrativo, entre otros. Y era especialmente inminente la conformación de las guardias: cinco médicos de guardia activa por turno de 12 horas, cinco enfermeros, dos camilleros, dos personas de maestranza, dos administrativos.

Se dispuso el aprovisionamiento suficiente de insumos de farmacia, coordinación con nutricionistas para prever los alimentos necesarios para todo el personal afectado (Informe Secretaría de Salud, 16/03/17).

Para planear las vías de escape y circulación de las ambulancias, se atuvieron al mapa de riesgos confeccionado por Defensa Civil donde se especificaban las rutas despejadas para el tránsito de las ambulancias.

Comunicaciones fue un tema clave que también hubo que articular. Era sabido que por aquellos días las redes de telefonía celular iban a estar absolutamente colapsadas. De modo que se dispuso establecer una red de comunicación con Handy entre el Hospital Municipal, los hospitales móviles y el coordinador del recital para mantener un contacto fluido y directo (Entrevista a Daniel Mariano, 05/04/18).

Los días en que el público comenzó a arribar a Olavarría se suscitaron los inconvenientes que no estaban previstos. Los espacios físicos cuya disponibilidad para el tránsito holgado de ambulancias, colectivos y otros móviles fue calculada en la planificación, incluso mucho antes de lo que se hubiera imaginado ya se encontraban colapsados. Como se mencionó antes, las avenidas Avellaneda y Pringles se

encontraban completamente colmadas de puestos de venta informales. Por lo que, el día viernes, la ubicación e instalación de los hospitales móviles requirió un trabajo complicado que no fue prevenido.

Hacia dentro del predio, la atención sanitaria estaba a cargo de la productora. Por un lado, sobre los costados del predio se encontraba toda la línea de puestos sanitarios. Por otro lado, dentro del predio 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 producto de las caídas en los tumultos y desde allí trasladarlos a los puestos sanitarios -detrás del escenario se hallaba el puesto sanitario más importante-. Contaban con una de las calles aledañas por la cual circulaban sus vehículos y funcionaban como vías de escape hacia el exterior. Allí se realizaban la primera asistencia a los pacientes y, en caso de no poder reintegrarlos al recital, los conducían en ambulancias hacia las carpas donde se concentraban los pacientes que requerían más tiempo de recuperación o en caso de que lo necesitaran, la derivación al hospital.

Durante todo el transcurso del día viernes se sintió el flujo de pacientes, tal como había sido previsto. A pesar del desborde del público circulando por las rutas pautadas, las ambulancias pudieron trasladar a los pacientes requeridos. No solo asistían a los lugares que requerían la asistencia, sino también circulaban y buscaban gente en las cercanías porque no contaban con un servicio distinto que se ocupen de buscar pacientes accidentados o intoxicados. Otra afluencia de pacientes fue la que concurría por propios medios al hospital.

Para el día sábado, otro de los inconvenientes visibles era el desborde de lo que previamente se habían dibujado en los planos como los asentamientos donde se instalaría el público en la previa. No existían solo esos asentamientos. “Cada lugar, cada club que contaba con 20 metros cuadrados disponibles lo alquilaba para que la gente pusiera una carpa, así que hubo gente acampando más lejos de los lugares que estaban más o menos pensados”, señalaba el ex Director del Hospital Municipal (05/04/18).

No obstante, el hospital en ningún momento fue desbordado. Llegado el momento del evento, tal cual les había sido anunciado, el hospital se descongestionó. Naturalmente,

hubo quienes no pudieron llegar al predio por el estado de intoxicación alcohólica en el que se encontraban y tuvieron que permanecer en el hospital. Aquello fue previsto y el personal se ocupó de multiplicar por diez el número de camas del Hospital porque el flujo de pacientes, aunque sean de corta recuperación, ocupan rápidamente todas las camas disponibles. Para acelerar ese flujo, el ex Director indicaba: “Si había un paciente que estaba intoxicado, borracho o drogado, lo recuperabas, le pasabas los medicamentos que necesitaba, lo hidratas, le volvés a tomar temperatura e imagínate que rápidamente lo teníamos que sacar de la guardia y llevarlo a otro ambiente, a otro servicio como para su recuperación” (05/04/18).

Hubo alrededor diez a doce derivaciones de pacientes que llegaron al hospital desde el recital, entre los cuales se hallaban los pacientes más graves. Dos de ellos vinieron con maniobras de resucitación, pero no fue posible recuperarlos.

La desconcentración fue masiva. Y combinó los inconvenientes de índole social con los de salud: la gran cantidad de asistentes que, en forma de marea, deambulaban en un estado de intoxicación que les impedía ubicarse y regresar a sus medios de traslado. La mayoría de los asistentes que pasaban por el Hospital en esos momentos, ingresaban intoxicados, no se identificaban, habían extraviado parte de sus pertenencias. Allí comenzó la acumulación de personas varadas en la Terminal. Estos sucesos mantuvieron en vilo a los servicios de emergencia; ya no a los hospitales móviles que habían sido prácticamente desocupados, pero sí la guardia del Hospital que continuó asistiendo personas todo el día domingo.

Del operativo sanitario se pudo obtener mayor precisión en cuanto a los detalles de cómo fue llevado a cabo, probablemente por la predisposición del ex Secretario de Salud de brindar información cuando fue citado a declarar por la causa judicial nacida a raíz de las dos muertes (Entrevista a Ignacio Cerdero, 05/04/18). A pesar de los inconvenientes mencionados por el ex Director del Hospital, la coordinación con los servicios de salud de la productora dentro del predio y la comunicación con el Ministerio de Salud de la provincia por mayor cantidad de insumos sanitarios dadas las carencias, permitieron que esta área pueda dar respuesta a cada paciente que llegaba al hospital. Asimismo, los días previos el personal recorrió las calles y los campings donde acampaba el público para prestar sus servicios y post-recital, en ningún momento el

personal y el hospital fueron desbordados de trabajo. De hecho, los causales de muerte de los dos asistentes hallados por los peritos asocian los fallecimientos a los problemas derivados del desborde de la capacidad del predio más que a la atención brindada por el personal médico.

Relaciones con actores clave del proceso de regulación

La organización de un mega evento de estas características involucró la interacción del municipio –principal actor de regulación- con otros actores de regulación. En particular, el vínculo con áreas del gobierno de la provincia de Buenos Aires. Los pedidos de colaboración apuntaban principalmente a reforzar el operativo de seguridad con personal policial de la provincia, controlar el tránsito en las afueras de la ciudad y el aprovisionamiento de insumos para el Hospital Municipal. Al menos para las dos primeras acciones se han vislumbrado una coordinación difusa.

Vínculo con el Ministerio de Seguridad de la Provincia

En la interpelación, el intendente de Olavarría manifestó que “todo el tiempo se trabajó en colaboración y coordinación con el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires” (Sesión de Interpelación, 27/03/17, Pregunta N° 138). Para efectuar el operativo de seguridad, se solicitó al gobierno bonaerense personal policial de la Policía de la Provincia. Una persona involucrada con la gestión manifestó la idea de que desde la provincia llegaron menor cantidad de efectivos de la que se había pautado.

Y si bien han llegado efectivos desde la Policía Bonaerense, no ha quedado claro su rol. Pues según el intendente, “la realización del cacheo estaba a cargo de la Policía de la provincia de Buenos Aires y de la seguridad privada contratada por la producción” (Sesión de Interpelación, 27/03/17, Pregunta N° 137). No obstante, en el informe de seguridad, el Inspector Mario Busto señalaba que la Policía de Provincia no realizó cacheo, ni control de tickets ni seguridad interna.

Por otro lado, el ministro de Seguridad de la Provincia, Cristian Ritondo, se acercó días antes del recital a Olavarría para acompañar en la presentación de móviles y equipamiento para la ciudad. Allí manifestó su apoyo al intendente, a cuyo equipo le

adjudicó “un gran trabajo” (Municipio de Olavarría, 9/03/2017). No obstante, tras los rumores de asistentes desaparecidos luego del recital, el ministro regresó a la ciudad con más de 500 efectivos de la Policía bonaerense para llevar a cabo un operativo de rastrillaje (Vía País, 14/03/17). Aquel mismo lunes brindó una conferencia de prensa en la ciudad, donde señaló que el intendente así “como lo habilitó al recital, lo pudo haber prohibido” (El Popular, 13/03/17). El operativo de rastrillaje dio negativo.

Asimismo, el intendente Galli sostuvo que los controles de las rutas estaban a cargo de la policía vial de la provincia de Buenos Aires (Sesión de Interpelación, Pregunta N° 170). No obstante, el jefe del Cuerpo Activo de Bomberos de Olavarría aseveró que algunos sectores de las rutas aledañas a Olavarría no estaban cubiertos y en ningún momento Provincia les solicitó realizar un operativo de Seguridad Vial. El operativo que se realizó fue por voluntad del propio Cuerpo que se organizó en las rutas sin coordinar con el Municipio ni la Provincia. “Al Destacamento II lo bajamos a la ruta; al I igual; Ruta 226, en el Cruce con Bolívar, Juárez me cubría cerca del Enlace y Bolívar me cubría más o menos a unos 40 kilómetros” señalaba el Jefe del Cuerpo de Bomberos en el testimonio brindado al Comisión Especial.

Respecto de la descongestión, el intendente indicó que el Plan de contención y acción dispuesto para evacuar la ciudad contó con la coparticipación de Nación, Provincia de Buenos Aires, municipios vecinos a Olavarría y el Ejército Argentino que habilitaron micros, combis y trenes para el traslado de más de 6000 personas. Sin embargo, los testimonios indicaron que durante esas horas prácticamente no se le prestó colaboración al intendente, motivo por el cual también decidió evacuar a las personas varadas en camiones (Entrevista a Ignacio Cerdera, 05/04/18)

Vínculo con el Ministerio de Salud

Por medio de la Dirección Sanitaria IX, se coordinó con el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires el suministro de equipos móviles, hospitales móviles y ambulancias provisto por el SIES (Sesión de Interpelación, Pregunta N° 244). En particular, días previos a la realización del evento fueron enviados dos hospitales móviles –trailers- que fueron ubicados sobre la Av. Avellaneda en la cancha de softball del Club Estudiantes (Zona de El Aguante) y sobre Av. Pueyrredón y Pringles,

respectivamente. Cada uno estaba equipado con 3 consultorios, 2 ambulancias y seguridad.



Universidad de
San Andrés

Capítulo IV: Conclusiones

Sobre la base de artículos periodísticos, documentos y testimonios de distintos actores hemos podido reconstruir en buena medida los hechos y analizarlos en arreglo a las dimensiones propuestas. No obstante, por distintos motivos, los funcionarios del gobierno local de turno y prácticamente todos los que ejercían funciones en los días del recital no han querido prestar testimonio. Haber accedido al propio discurso de los protagonistas hubiese enriquecido aún más la reconstrucción y el análisis, en particular, de Competencias Organizacionales. De igual modo, existen documentos que podrían haber enriquecido aún más el trabajo, como el expediente de la causa judicial, a los cuales no hemos podido tener acceso.

El análisis del caso en clave capacidades institucionales y gestión de riesgos arroja, en gran medida, resultados negativos o al menos serias consideraciones a tener en cuenta en lo que hace al modo en que se organizó un evento de esta magnitud.

Como se señaló en un principio, la regulación de estos espectáculos masivos, cuando se realizan, es a nivel local. La legislación nacional y/o provincial, como se ha observado, es escasa y solo interviene en cuestiones bien puntuales como lo es el factor de ocupación. No obstante, resulta evidente en los documentos que deben formalizar el accionar del gobierno local que, en muchas ocasiones, se han cometido infracciones desde el punto de vista jurídico. A partir de allí, las prácticas informales que se han venido perpetuando en las presentaciones de Solari entraron en juego: factor de ocupación difuso; ausencia de controles de cacheo; y en este caso, una garantía de fianza que no era viable y controles bromatológicos que no se realizaron acorde a lo estipulado, entre otras observaciones.

Desde la perspectiva de gestión de riesgos, se han observado fallas estratégicas en el sistema de prevención que han contribuido a hacer de la organización una tarea bien complicada. En primer lugar, la ausencia de barreras: un predio situado dentro de la propia ciudad y relativamente pequeño para el contingente de público que se esperaba y ausencia de controles de cacheo como en el resto de las presentaciones de Solari. En segundo lugar, condiciones precarias y ausencia de recursos dentro del predio: la

ubicación de las torres de sonido, la ausencia de una pasarela, las pocas salidas no contribuían a dispersar la presión del público y aumentaban la probabilidad de accidentes.

En cuanto a las competencias organizacionales del municipio, si bien la documentación y los dichos del intendente en la interpelación señalaron cierto nivel de previsión, existieron déficits en la regulación que indicaron la insuficiencia desde el punto de vista de la gestión municipal que pretendió abarcar. Han quedado en evidencia la falta de planificación de parte de algunas áreas del municipio a la hora de diseñar un programa de acción para regular las actividades que tocaba regular en un evento de estas características. El intendente expresó en la interpelación que el municipio se contactó con funcionarios de otros municipios que ya habían tenido la experiencia de un recital de esta magnitud para alcanzar mayores niveles de previsión¹⁹. De haber sido así, uno de los datos de relevancia que se obtienen observando experiencias de recitales pasados ha sido la presencia recurrente de ese gran contingente de público que arriba a las ciudades sin entrada. Ocuparse de contar con recursos para contener a ese público de modo que no paralice las actividades que se están llevando a cabo también es parte de la tarea regulatoria del municipio. La contrapartida de aquello ha sido, en gran medida, la actuación de parte de la Secretaria de Salud en el operativo sanitario que logró alcanzar el objetivo de prestar servicio médico a prácticamente todo asistente que lo requiriese.

Si bien Galli hizo mención en la interpelación el intento de coordinación con el gobierno provincial, el vínculo establecido con los ministerios provinciales no superó la provisión de algunos recursos. La intervención de la provincia solo se hizo notar cuando el ministro de Seguridad arribó a la ciudad para llevar a cabo el operativo de rastrillaje, una vez que el evento había finalizado y la desconcentración ya casi se había consumado.

En resumen, el análisis de este caso desde este punto de vista ha sugerido que un gobierno local como el municipio en cuestión no cuenta con las capacidades institucionales y un sistema de prevención riesgos aceitado –como tampoco lo ha hecho la productora- para organizar un espectáculo de esta magnitud con las características descriptas a lo largo del trabajo.

¹⁹ Pregunta 74

La literatura que estudia capacidades institucionales de gobiernos locales, y en particular, en materia de seguridad, es aún muy incipiente. Futuros trabajos que analicen otras experiencias similares colaborarían a enriquecer la literatura y encontrar patrones que describan las condiciones bajo las cuales un espectáculo puede ser regulado eficazmente y las causas generales por las cuales esto en muchos casos no sucede.



Universidad de
San Andrés

Bibliografía

- Acuña, C. y Tommassi, M. (1999): *Some Reflections on the Institutional Reforms Required from Latin America*, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Alabarces, P. La sanata condenatoria. Revista Anfibia. Recuperado en <http://revistaanfibia.com/ensayo/la-sanata-condenatoria/>
- Buscalía, M. La maldición del pogo más grande del mundo. Revista Anfibia. Recuperado en <http://www.revistaanfibia.com/cronica/la-maldicion-del-pogo-mas-grande-del-mundo/>
- Darmohraj (2007). 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.
- Decreto reglamentario 351/79, Buenos Aires, 05/02/79
- Después de la tragedia, la ciudad enfrenta los costos de los desmanes (16 de marzo de 2017). La Nación. Recuperado en <http://www.lanacion.com.ar/1993987-despues-de-la-tragedia-la-ciudad-enfrenta-los-costos-de-los-desmanes>
- Disposición 71/17 correspondiente al expediente N°2016- 006101
- El recital “se nos fue de las manos”, dijo el intendente de Olavarría (12 de marzo de 2017). Télam. Recuperado en <http://www.telam.com.ar/notas/201703/182210-olavarria-recital-indio-solari-intendente-ezequiel-galli-desmadre-total.html>
- Evans, P. & Rauch J. (1999). “Bureaucracy and Growth: A Cross- National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth”. En *American Sociological Association*, 64 (5): 748-765
- Felder, R. y López, A. (1999): “Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados: la experiencia argentina”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, nro. 14, Caracas.
- Freigedo, M.; Fuentes, G.; y Milanesi, A. (2015), “Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 63, octubre, pp. 65-98
- Galli y Ritondo en la presentación de nuevos móviles policiales. Municipio de Olavarría (9 de marzo de 2017). Recuperado en <https://www.olavarria.gov.ar/galli-y-ritondo-en-la-presentacion-de-nuevos-moviles-policiales/>
- Geddes, B. (1994). “Reform as a Collective Good”. En *Politician`s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, 24-42. Berkeley: University of California Press.

- Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Gestión Y Análisis de Políticas Públicas*, 3.
- Hopkins, A., & Hale, A. (2002). 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.
- Indio Solari en Olavarría sin controles ni presencia policial en un recital de más de 300.000 personas (12 de marzo de 2017). La Nación. Recuperado en <https://www.lanacion.com.ar/1992536-indio-solari-en-olavarria-sin-controles-ni-presencia-policial-en-un-recital-de-mas-de-300000-personas>
- Indio en Olavarría: Las preguntas más incómodas que deberá responder el intendente Galli (27 de marzo de 2017). La Nación. Recuperado en <https://www.lanacion.com.ar/1998073-las-324-preguntas-al-intendente-ezequiel-galli-por-el-recital-del-indio-solari>
- Indio Solari en Olavarría: sin controles ni presencia policial (12 de marzo de 2017). La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1992536-indio-solari-en-olavarria-sin-controles-ni-presencia-policial-en-un-recital-de-mas-de-300000-personas>
- Indio en Olavarría: ¿Cómo será el operativo de seguridad? Infoeme. Recuperado en <https://www.infoeme.com/nota/2017-2-28-0-0-0-indio-en-olavarria-como-sera-el-operativo-de-seguridad>
- La oposición de Olavarría impulsa una comisión especial tras la interpelación al intendente Galli (28 de marzo de 2017). Télam. Recuperado en <http://www.telam.com.ar/notas/201703/183973-la-oposicion-de-olavarria-impulsa-una-comision-especial-tras-la-interpelacion-al-intendente-galli.html>
- La tragedia de Olavarría: "El Indio iba cada vez por más". *A Dos Voces*. Todo Noticias (15/03/17). Recuperado en <https://www.youtube.com/watch?v=IOz-zirpIVU>
- Ley Nacional 19.587 de Higiene y Seguridad del Trabajo, Buenos Aires, 21/04/72
- Ley Orgánica de Municipalidades 6.769/58, sancionada el 30 de Abril de 1958
- López, A. (1996): Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie I, Documento número 57, Buenos Aires.
- Mecca, D. (13 de marzo de 2017). Entre el hacinamiento, el lucro y la fiebre musical: Crónica de la noche del Indio Solari en Olavarría. Recuperado en https://www.clarin.com/sociedad/hacinamiento-lucro-fiebre-musical-cronica-noche-indio-solari-olavarria_0_ryojf5Nix.html
- Mega operativo de seguridad por el superclásico (Policía de la Ciudad). Recuperado en <http://www.policiaelaciudad.gob.ar/?q=content/mega-operativo-de-seguridad-por-el-supercl%C3%A1sico>
- Más de 500 hombres realizaron un operativo de búsqueda en la zona donde se llevó a cabo el show del Indio. *Vía País* (14 de marzo de 2017). Recuperado en

- <https://viapais.com.ar/argentina/77537-unos-500-policias-bonaerenses-buscan-en-olavarria-a-personas-que-siguen-extraviadas-tras-el-recital-del-indio-solari/>
- Morçöl, G. y Wolf, J. F. (2010). Understanding Business Improvement Districts: A New Governance Framework. *Public Administration Review*, 70 (6)
 - North, D. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
 - Oszlak, O. (1980). “Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. En *Estudios CEDES*, 3 (2)
 - Oszlak, O. y Felder, R. (1998): “La capacidad de regulación estatal en la Argentina”, en D. Filmus y A. Isuani: *El Estado que viene*, FLACSO-Tesis, Buenos Aires.
 - Parisi, D. & Patterson, G. (2017). Informe Técnico: Estimación de la ocupación del predio “La Colmena” durante recital de “Indio Solari”. ITBA y CONICET.
 - Pando, D. (2006). Capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos privatizados telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad en Argentina (1990- 2001), Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset
 - Por la misa trágica del Indio en Olavarría, otra vez Galli bajo la lupa (3 de octubre de 2017). *Letra P*. Recuperado en <https://www.lettrap.com.ar/nota/2017-10-3-18-31-17-por-la-misa-tragica-del-indio-en-olavarria-otra-vez-galli-bajo-la-lupa>
 - Reason, J (2010). *La gestión de los grandes riesgos*. Madrid: Modus Laborandi
 - Recital del Indio Ritondo: “así como lo habilito pudo haber prohibido el recital”. *Diario El Popular* (13 de marzo de 2017). Recuperado en <https://www.diariopopular.com.ar/general/recital-del-indio-ritondo-asi-como-lo-habilito-pudo-haber-prohibido-el-recital-n303532>
 - Recital del Indio Solari: aprobaron dictámenes de la comisión especial (5 de octubre de 2017). Recuperado en <https://www.infoeme.com/nota/2017-10-5-18-32-33-recital-del-indio-solari-aprobaron-dictamenes-de-la-comision-especial>
 - Ritondo confirmó que el operativo de rastrillaje en Olavarría dio negativa (14 de marzo de 2017). *Vía País*. Recuperado en <https://viapais.com.ar/argentina/77537-unos-500-policias-bonaerenses-buscan-en-olavarria-a-personas-que-siguen-extraviadas-tras-el-recital-del-indio-solari/>
 - Robens, A (1972). *Safety and Health at Work. Report of the Comité 1970-1972*. Londres.
 - Russo & Darmohraj (2015). Colaboración público-privada en turismo. Capacidades institucionales en partenariados de gestión turística local en Argentina.
 - Sesión especial Dcto. N° 164-17 (05/10/17)
 - Sesión extraordinaria de Interpelación a Ezequiel Galli (27/03/17). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=h24rFg50wTY&t=2213s>
 - Solicitud de servicios de policía adicional, 1/03/17

- Stake, R (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata
- Subirats, J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.
- Thury Cornejo, M. (1995): “Fundamentos y límites de la potestad sancionadora de los entes reguladores de servicios públicos”, en Régimen de la Administración Pública, número 207, Buenos Aires.
- Un policía cada 35 hinchas: 1000 efectivos para el Boca-River de Mendoza. Infoeme (27 de enero de 2014) Recuperado en <https://www.infobae.com/2014/01/27/1539817-un-policia-cada-35-hinchas-1000-efectivos-el-boca-river-mendoza/>
- Villarejo Galende, H. (2008). Espacios Públicos Gobernados Privadamente. Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, 101
- Vispo, A. (1999): Los entes de regulación. Problemas de diseño y de contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Walter, Calamari, Darmohraj & Pando (2004). Deficiencias en la regulación y el control de riesgos y en la gestión de la seguridad en la catástrofe de la “discoteca” República Cromañón.
- #IndioEnOlavarría: Operativo sanitario. Municipio de Olavarría. Recuperado en <https://www.olavarria.gov.ar/indioenolavarria-operativo-sanitario/>
- ¿Cómo fue la salida del recital del Indio Solari en Olavarría? Minuto Uno (13 de marzo de 2017). Recuperado en <https://www.minutouno.com/notas/1541082-como-fue-la-salida-del-recital-del-indio-solari-olavarria>