

Javier Fuenzalida
Pablo González
(Editores)

DESAFÍOS EMERGENTES DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO:

- Reflexiones y casos desde América Latina y Europa •

Editores

JAVIER FUENZALIDA

Ph.D. in Public Administration & Policy de la Universidad de Rutgers, Estados Unidos. Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile. Profesor Instructor Adjunto del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y Director de Investigación del Centro de Sistemas Públicos del mismo Departamento. Además, es miembro del Directorio de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Fue Subdirector del National Center for Public Performance de la Escuela de Asuntos Públicos y Administrativos de la Universidad de Rutgers y ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Correo: jafuenza@dii.uchile.cl

PABLO A. GONZÁLEZ

Ph.D. y M.Phil. en Economía de la Universidad de Cambridge, Reino Unido; y M.A. en Economía y Ciencias Sociales, e Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor Adjunto del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Director Académico del Centro de Sistemas Públicos del mismo Departamento e Investigador Principal de la línea de valor público del Centro de Investigación para la Educación Inclusiva. Ha sido consultor de organismos internacionales como UNICEF, Banco Mundial, BID, PNUD y OIT, y asesor externo del Fondo Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación (FONIDE) desde su creación. Además, fue Coordinador del Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Jefe de la División Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación (MINEDUC) (1994-1997).

Correo: pgonzale@dii.uchile.cl

Autoras y autores

- Carlos Castro
- Adrián Darmohraj
- José Inostroza Lara
- Marina Laura Calamari
- Cédric Lefeuvre
- Mariana Lima Bandeira
- Fernando López Parra
- Cintia Maldonado
- Freddy Mariñez Navarro
- Jean Michel Saussouis
- Diego Pando
- Guilherme R. Garcia Marques
- Joaquim Rubens Fontes Filho
- Bianor Scelza Cavalcanti
- Jorge Walter

© Javier Fuenzalida
Pablo González
(Editores)

Esta primera edición de cien ejemplares se terminó de imprimir en Grafhika Copy Center
Ltda. en septiembre de 2019.

I.S.B.N. : 978-956-306-152-9

Dirección Editorial: Juan Carlos Sáez C.
Revisión y corrección de estilo: Edmundo Moure
Diseño y Diagramación: Jessica Jure de la Cerda

Edita y distribuye
JC Sáez Editor SpA
jcsaezeditor@gmail.com
Fono: (56) 22 633 3239
Dirección: Calle Mac Iver 125 oficina 1601
Santiago de Chile
www.jcsaezeditor.cl

Derechos exclusivos reservados para todos los países. Prohibida su reproducción total o
parcial, para uso privado o colectivo, en cualquier medio impreso o electrónico, de acuer-
do con las leyes n° 17.336 y 18.443 de 1985, al igual que la ley n° 20.435,
modificación del 2010 (propiedad intelectual).

Los editores agradecen el apoyo del proyecto PIA CIE160009 de Conicyt

IMPRESO EN CHILE / *PRINTED IN CHILE*

Índice

PRESENTACIÓN	
Javier Fuenzalida y Pablo A. González	7
AGRADECIMIENTOS.....	13
• Capítulo 1 •	
LECCIONES A PARTIR DEL FRACASO EN LA GESTIÓN DE UN PROYECTO INFORMÁTICO EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE FRANCIA	
<i>Jean Michel Saussois y Cédric Lefevre</i>	15
• Capítulo 2 •	
DEFICIENCIAS EN LA REGULACIÓN Y EL CONTROL DE RIESGOS Y EN LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD EN LA CATÁSTROFE DE LA “DISCOTECA” REPÚBLICA CROMAÑÓN (BUENOS AIRES, 2004)	
<i>Jorge Walter, Marina Laura Calamari, Adrián Darmobraj y Diego Pando.....</i>	25
• Capítulo 3 •	
IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN DEL DESEMPEÑO: ENTRE EL RITUALISMO ADMINISTRATIVO Y LOS DESAFÍOS DE LA ADOPCIÓN EFECTIVA. EL CASO DE CHILEGESTIONA	
<i>Javier Fuenzalida, Carlos Castro y José Inostroza Lara</i>	59
• Capítulo 4 •	
EXIGÊNCIAS DE PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DAS PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	
<i>Joaquim Rubens Fontes Filho, Fernando López Parra y Mariana Lima Bandeira.....</i>	95
• Capítulo 5 •	
TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: EL CASO DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES EN ARGENTINA	
<i>Diego Pando y Cintia Maldonado</i>	117

• Capítulo 6 •

LA CIUDADANÍA EN EL SIGLO XXI: EL USO DE TECNOLOGÍAS DE COMUNICACIÓN
E INFORMACIÓN PARA IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN
DEL ESTADO EN BRASIL

Bianor Scelza Cavalcanti y Guilberme R. Garcia Marques141

• CAPÍTULO 7 •

¿CÓMO INNOVAMOS LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Freddy Mariñez Navarro163

SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES.....189

• Capítulo 2 •

Deficiencias en la regulación y el control de riesgos y en la gestión de la seguridad en la catástrofe de la “discoteca” República Cromañón (Buenos Aires, 2004)

Jorge Walter, Marina Laura Calamari, Adrián Darmohraj y Diego Pando

RESUMEN

A partir de un análisis de los resultados consignados en el informe de la Comisión Investigadora del Incendio de Cromañón¹, y de otras fuentes secundarias pertinentes, en este capítulo se evalúan las deficiencias en la regulación y control públicos de la gestión privada de los riesgos en espectáculos masivos que quedaron de manifiesto tras el catastrófico incendio de la discoteca *República Cromañón*, el 30 de diciembre de 2004 en la Ciudad de Buenos Aires. Además, se discuten los desafíos planteados por el evento en materia de construcción de capacidades institucionales.

1. INTRODUCCIÓN

En la historia reciente de la Ciudad de Buenos Aires se han producido incendios, derrumbes en obras de construcción y accidentes de ferrocarril con graves consecuencias colectivas. Estos eventos pusieron de manifiesto una escasa capacidad estatal de regulación y control de la seguridad. En la mayoría de los casos hubo eventos precursoros o advertencias que podrían haber actuado como alerta temprana, si hubiesen sido captados por las áreas a cargo de la regulación y el control, o por las

¹ Inmediatamente después del incendio, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comenzó a trabajar sobre el caso y formó una Comisión Investigadora integrada por legisladores para tratar el caso Cromañón en la que estaban representados distintos partidos políticos.

organizaciones responsables de la gestión de la seguridad en esas actividades. En este capítulo, nos proponemos analizar las condiciones regulatorias y de gestión que hicieron posible que ocurriera el grave incendio de la mal llamada “discoteca” *República Cromañón*. Esto, con el objetivo de plantear algunos de los desafíos que enfrentan ambas en materia de desarrollo de capacidades institucionales. Dichas capacidades las entendemos como la conjunción entre el desarrollo de capacidades estatales de regulación, gestión y control de riesgos por parte de organizaciones, tanto públicas como privadas, a cargo de actividades riesgosas, en este caso de espectáculos musicales.

Elegimos este episodio porque las consecuencias del evento sucedido en *República Cromañón* tuvieron gran impacto social y político. El incendio ocurrió el 30 de diciembre de 2004 y fallecieron, por inhalación de gases tóxicos, más de 170 jóvenes. En los días siguientes las víctimas fatales ascendieron a 194 personas y hubo más de 1.400 heridos. El hecho tuvo consecuencias políticas al más alto nivel, porque motivó un fuerte cuestionamiento del rol regulador del gobierno municipal y una búsqueda de responsabilidades que concluyó con la destitución —tras un juicio político— del Jefe de Gobierno de la Ciudad.

La metodología de este artículo se basa en el enfoque del *caso intrínseco* (Stake, 1998), cuyo estudio en múltiples aspectos y niveles permite formular hipótesis útiles para el análisis de otros casos. Para su confección hemos recurrido principalmente al análisis de documentos públicos, como el Informe Final de la Comisión Investigadora de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, que fue el instrumento utilizado por dicho órgano de gobierno para juzgar al Jefe de Gobierno de la Ciudad². Este documento describe antecedentes, hechos y aspectos legales, y anexa una transcripción de las entrevistas realizadas durante la investigación. Revisamos otros documentos, como los Informes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, además de la normativa, y de otros documentos y artículos periodísticos. La abundancia de estas fuentes documentales nos permitirá dar cuenta, no solo de los aspectos formales del funcionamiento de los sistemas involucrados, sino también de aspectos significativos del funcionamiento y las relaciones informales entre los actores de la regulación.

A continuación, proponemos un marco conceptual para el análisis de las capacidades institucionales de regulación y control y de gestión de la seguridad en la ciudad. En el siguiente punto, analizamos los antecedentes del caso *Cromañón* y las falencias que crearon las condiciones para que se produjese el incendio, y la catástrofe que ocasionó.

² El Jefe de Gobierno es la máxima autoridad del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires, es semejante al cargo de Intendente Municipal.

2. CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA REGULACIÓN DE LA SEGURIDAD

Cualquier tipo de regulación consiste en un conjunto de condiciones que se establecen para la realización de determinadas actividades. Estas condiciones suelen ser formuladas y luego exigidas por organismos reguladores públicos³, en el supuesto que, en ausencia de control, tales actividades producirían resultados en conflicto con los derechos de terceros, el bien común y/o el patrimonio público. En este sentido, toda regulación implica controles y, por lo tanto, restricciones a la libertad de acción. La justificación del esfuerzo regulatorio reside en que las actividades reguladas, además de posibles efectos negativos, producen resultados socialmente valiosos.

La regulación de la seguridad tiene algunas particularidades. Dado que intenta prevenir un daño potencial a personas y bienes, no puede especificar aquello que se desea evitar más que en forma genérica. Se desea prevenir incendios, explosiones u otro tipo de fenómenos dañinos, pero no es posible pautar un nivel aceptable de daño. Aun cuando el nivel de riesgo cero no existe, tampoco es posible establecer un nivel considerable de daño. En otras materias, los efectos negativos de la actividad regulada pueden ser delimitados. Por ejemplo, es posible establecer cuotas de pesca para prevenir el daño ambiental y, concretamente—si se respetan las cuotas—, sería posible eliminar esa fuente de daño. Por otra parte, en la regulación de la seguridad no siempre es posible determinar con tanta claridad la relación entre causa y efecto, y los efectos generalmente son probables, no ciertos. Este problema se visualiza con claridad en la metáfora del “queso suizo” utilizada por Reason (2010) para concebir un modelo de prevención de riesgos. Según este autor, en un plano ideal todos los elementos y medidas defensivas de un sistema para la prevención de riesgos están intactos. Sin embargo, en la realidad todos esos elementos y medidas (esas “fetas”) tienen puntos débiles y problemas, “agujeros”, como el queso *gruyère*, por los que se filtra la inseguridad. Estos puntos débiles y problemas no siempre son los mismos ni se combinan de la misma manera; además, solo algunas combinaciones producen efectos dañinos. De manera que podemos identificar algunos elementos causantes de efectos no deseados, pero no podemos prever cómo se combinarán y si producirán dichos efectos. Los puntos débiles y problemas de un sistema de prevención pueden caracterizarse como *condiciones latentes y fallos activos*. Las condiciones latentes pueden permanecer en ese estado durante mucho tiempo, sin propiciar ningún daño hasta que interactúan con las condiciones locales y se atraviesan

³ Si bien reconocemos la existencia de regulaciones privadas, en este caso solo trabajaremos sobre las regulaciones estatales.

las barreras de defensa. Los fallos activos suelen ser actos peligrosos o imprudentes realizados por personas, que desencadenan el accidente que estaba agazapado en las condiciones latentes. Puede tratarse de errores involuntarios o de infracciones voluntarias, y generalmente ocurren en las operaciones de primera línea. Las condiciones latentes son el resultado no deseado de decisiones estratégicas, y de otras decisiones adoptadas por los reguladores, los fabricantes, los diseñadores y los gerentes⁴. Los fallos activos pueden provocar un evento único, pero las condiciones latentes pueden estar en el origen de un sinnúmero de eventos diferentes.

Los fallos activos y las condiciones latentes son indisociables de la actividad regulada, y los riesgos que acarrea solo se pueden eliminar prohibiendo la actividad (Hopkins & Hale, 2002). Por lo tanto, la regulación no intenta erradicar los riesgos (Guilhóu & Lagadec, 2002), sino encontrar un nivel de riesgos aceptable que haga posible manejarlos (Hutter, 2002). Por ello, la noción de riesgo, más allá de cuáles son las especificaciones técnicas, es siempre socialmente situada (Douglas, 1985). La noción de riesgo aceptable se vincula más con las ideas políticas y culturales acerca del futuro que distintos actores sociales poseen, que con la naturaleza probabilística de los riesgos. Lo que se espera de la regulación comprende más que lo técnicamente posible, ya que se vincula con las expectativas de los actores sociales involucrados y su propia definición del riesgo aceptable.

Adicionalmente, en el caso analizado, es preciso tener en cuenta tres cuestiones relativas a la organización de los espectáculos públicos. En primer lugar, se trata de una actividad de servicios en la que el comportamiento de los destinatarios es tan importante como el de los prestadores. En otros términos, su comportamiento es determinante para la seguridad y, por lo tanto, las políticas y sistemas deben dimensionarse en función de las características propias de cada público⁵. En segundo lugar, en este tipo de actividades es indisociable la seguridad en el desarrollo de la actividad (la seguridad operacional) y la seguridad exterior (*security*), lo cual plantea necesidades de coordinación entre diferentes lógicas y actores 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, o los mismos bajo circunstancias diferentes.

⁴ Las condiciones latentes no son solo producto de malas decisiones. A veces, las decisiones originales se basan en razones bien fundamentadas, pero cuyos efectos no pueden ser anticipados. A menudo las consecuencias de dichas decisiones están tan alejadas en el tiempo de sus causas que es muy difícil vincularlas.

⁵ Bastará el siguiente ejemplo: no es similar el comportamiento de un espectador de ópera que el de un concierto de *rock*, aunque se trate en ciertos casos de las mismas personas.

En el plano organizacional, la regulación de la seguridad debe intervenir en el clásico dilema entre la productividad y la seguridad. El rol de los organismos estatales de regulación y control es clave para evitar que la balanza se incline en detrimento de la seguridad. La capacidad estatal de las agencias reguladoras se refleja en el cambio persistente del comportamiento social de las organizaciones reguladas, esto es, cuando dichas organizaciones dejan de perseguir el resultado económico a expensas de la seguridad. Cuando esto sucede es porque se han desarrollado nuevas capacidades institucionales de regulación y control de riesgos y de gestión de la seguridad.

Ahora bien, se pueden distinguir dos funciones de la regulación de la seguridad: una función preventiva y una función reparadora, cuyo objetivo es que ante un daño los responsables de una actividad regulada paguen por lo ocurrido. Mientras que la función preventiva de la regulación de la seguridad se realiza en forma indirecta, tratando de mitigar las fuentes de error que puedan conducir a daños, la función reparadora se implementa en forma directa, una vez que el daño ha ocurrido. Además, se requiere que los responsables se hagan cargo de lo ocurrido en dos momentos: primero, durante el desarrollo mismo del evento (mediante un plan de contingencias) y luego, una vez finalizado, haciéndose cargo de la reparación legal de los daños.

Para avanzar en sus dos funciones principales, la regulación de la seguridad comprende esencialmente 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 puedan ser sujetos a nuevas regulaciones; así como evaluar estadísticas de incidentes y accidentes en los sectores regulados⁶.

Consecuentemente, la función regulatoria requiere capacidades de identificación de riesgos, de formulación de normas y políticas, y de control. Estas últimas se ejercen a través de un aparato administrativo y de aprendizaje que 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/u otras organizaciones públicas, ya se trate de agencias complementarias o de control.

Una condición *sine qua non* para dotarse de estas capacidades es la autonomía de las áreas de regulación, tanto con relación a los actores sociales —para evitar la captura del estado— como frente al poder político, de modo tal, por ejemplo, que los políticos no actúen como vehículos de intereses particulares o restrinjan el

⁶ Estas instancias no necesariamente se producen en forma consecutiva.

presupuesto del regulador para impedir su funcionamiento. Skocpol (1985) señala que, si existe una formulación independiente de objetivos, es posible analizar las capacidades para alcanzar objetivos estatales, especialmente ante la oposición real o potencial de grupos sociales poderosos o en circunstancias socioeconómicas adversas. La autonomía está, además, estrechamente conectada con la explicación de la capacidad estatal.

Las capacidades institucionales, de regulación y control de los riesgos y de gestión de la seguridad pueden analizarse entonces tomando en cuenta tres dimensiones interrelacionadas: el régimen normativo, las capacidades organizacionales de los entes de regulación y control, y las relaciones entre estos y los actores estatales y sociales involucrados en el proceso de regulación, en especial de aquellos a cargo de la gestión de la actividad regulada.

Régimen regulatorio

Los regímenes regulatorios son una primera dimensión referida a la capacidad para regular y controlar los riesgos. El tipo de reglas que se formulen dará lugar a distintos tipos de relación entre el regulador y regulado en función de: los riesgos que se busca limitar, los objetivos de la regulación y de las herramientas o instrumentos que el regulador posee por ley para hacer cumplir el marco normativo. La literatura distingue tres tipos de regímenes regulatorios (Hopkins & Hale, 2002). Los primeros regímenes, post revolución industrial, apuntaban a reducir el riesgo mediante la prescripción del cumplimiento de un conjunto de requerimientos técnicos específicos. Por ejemplo, las medidas y pesos de las herramientas y materiales de trabajo. La función de control se realizaba mediante la visita de un inspector que chequeaba en un listado (*checklist*) el cumplimiento de los requisitos. El regulador comunicaba las regulaciones y luego controlaba su cumplimiento efectivo. Este tipo de régimen regulatorio se desarrolló y diseminó hasta inicios de los años 70. Fue la etapa de los regímenes prescriptivos, que consistían en volúmenes de requerimientos que, no en todos los casos, permitieron incrementar la seguridad en las actividades reguladas, por lo que fueron substituidos por regímenes de autorregulación (supervisada) o regímenes orientados hacia el logro de resultados.

Las fallas de seguridad bajo el régimen prescriptivo tuvieron un rol central en esta evolución, pues la nueva ola de regímenes regulatorios se inició con la publicación del Informe Robens (1972), que marcó un cambio drástico al proponer que el foco del sistema legal se centrara en el objetivo principal de aumentar la seguridad y

disminuir los accidentes. Estos regímenes se identifican con la legislación orientada al logro de resultados. El Informe Robens cuestionó la efectividad de la legislación prescriptiva y constató que la proliferación de normas, reglas y procedimientos no había contribuido a hacer más segura la industria. Los principios esenciales que emanaron del Informe Robens fueron:

(a) la formulación de un sistema autorregulatorio en el que los empleadores y los empleados —conjuntamente con sus representantes— 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.

Ahora bien, para el empleador tampoco es posible garantizar la seguridad pues, como ya hemos señalado, el riesgo cero es un objetivo inalcanzable (Guilhou & Lagadec, 2002). ¿Cómo saber entonces si se ha hecho todo lo razonable que está al alcance del regulado para prevenir los riesgos? La respuesta a esta pregunta consistió en la elaboración de 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. Ante una inspección, las fallas están determinadas por el incumplimiento de las guías. Si las guías se hubieran cumplido, y si aun así se hubiese producido un accidente, no habría responsabilidad por parte de la organización.

Finalmente, en una tercera etapa, los sistemas regulatorios comenzaron a exigir la implementación de Sistemas de *Management* de la Seguridad (SMS). Estos sistemas, en los casos de industrias de menor complejidad tecnológica y actividades de menor riesgo, constituyen un modo de especificar qué debe hacerse para cumplir con los estándares de seguridad. Es decir, tienden a adoptar la forma prescriptiva clásica. En cambio, en los casos de mayor complejidad y riesgo, los sistemas de gestión de la seguridad son parte de una estrategia diseñada a medida para cada caso. A partir de los accidentes de Flixborough y Seveso⁷ se comenzó a desarrollar este tipo de estrategias consistentes en mostrar al regulador los riesgos que el regulado

⁷ El accidente de Flixborough fue en 1974, en el Reino Unido. Una planta química fue virtualmente demolida por una explosión de extraordinarias dimensiones. Como consecuencia de la explosión, 28 trabajadores resultaron muertos y otros 36 sufrieron heridas graves. Si la explosión hubiera ocurrido en horario laboral normal, las cifras de muertos y heridos hubieran sido mucho mayores. Otras muchas personas resultaron heridas fuera de las instalaciones y las pérdidas materiales fueron incalculables, con la destrucción casi total de la planta. Por su parte, Seveso fue un accidente

identificó en su operación y el modo que eligió para resolverlos. Actualmente, en las organizaciones de alto riesgo/confiabilidad (La Porte, 1996), esta estrategia forma parte de las prácticas habituales. Los regulados han de desarrollar su sistema de gestión de la seguridad, certificado y controlado por el regulador.

Los escenarios de mayor complejidad se caracterizan por una gran cantidad de variables a considerar, cada una con sus posibles estados y las relaciones entre estas variables en sus distintos estados. Naturalmente, no todas las combinaciones posibles serán de alto riesgo, ni todas conducirán a accidentes. Sin embargo, mayores niveles de complejidad suponen más riesgos ocultos, lo que dificulta la tarea del regulador. Entonces, allí donde es posible que existan mayores riesgos latentes es donde la regulación y el control externos se retraen para dar lugar a la autorregulación. La opacidad de las operaciones complejas es lo que hace conveniente regular sobre el modo de gestión.

Los distintos tipos de regímenes establecen reglas de juego diferentes para la relación regulador-regulado. Los regímenes prescriptivos tienden a establecer con claridad los elementos que intervienen en la relación entre el regulado y el regulador. Definen los tipos de riesgos contemplados en la regulación, los requerimientos técnicos para limitar o evitar la ocurrencia de estos riesgos y los pasos a seguir, en caso de incumplimiento, tanto por parte del regulador como del regulado. Por ejemplo, definen si, ante una inadecuación, corresponde una sanción monetaria, una inhabilitación temporal, etc. y los pasos que se han de seguir, tanto para aplicar la sanción como para cumplimentarla y reparar la situación. En contraste, los regímenes de autorregulación pretenden ser constituyentes. Es decir, intentan establecer estructuras, rutinas y procedimientos que deben ser incorporados en las prácticas y la vida cotidiana de las personas involucradas o, en otros términos, en la cultura organizacional. Cuando su poder constituyente falla, es reforzado con formas más directas, a través de sanciones y regulaciones externas puntuales (Hutter, 2002). Sin embargo, en las relaciones entre regulador y regulado resulta más difícil para el primero establecer en qué medida se han cumplimentado los requisitos, ya que debe interpretar en conjunto con este último si se están cumpliendo los objetivos propuestos. Es el cambio en las conductas del regulado lo que indica que la regulación está siendo efectiva. De manera que la relación entre regulador y

industrial que ocurrió en 1976 en una pequeña planta química, en el municipio del mismo nombre, 25 km al norte de Milán, en Italia. El accidente produjo la liberación al medio ambiente de cantidades de la dioxina TCDD. Si bien ningún ser humano perdió la vida en este accidente, provocó severas afecciones en la salud de las personas de la región.

regulado se establece en un marco de mayor ambigüedad. Como señala Vaughan (1990), un problema inherente a la relación entre el regulador y el regulado es que aquél está expuesto a asimetrías de información. El regulador está sujeto, en parte, a lo que el regulado está dispuesto a revelar sobre su operación. Este problema de asimetrías de información crece en proporción a la complejidad de la operación del regulado. Los regímenes prescriptivos facilitan, en cambio, la tarea de control de los agentes reguladores a partir de especificaciones claras respecto de lo que debe hacerse, pero no son útiles frente a la complejidad de las ocurrencias.

Respecto de la concepción del riesgo, la ley puede consistir en un recuento de los peligros o en un modo de construirlos y reconocerlos socialmente. En los regímenes prescriptivos es posible que ciertos riesgos, que resultarían evidentes para el inspector, queden fuera de la evaluación hasta tanto sean incorporados en la normativa. En los regímenes autorregulatorios el inspector tiene en cambio mayor margen para plantear un incumplimiento, aun cuando el mismo no esté regulado específicamente. De modo inverso, las reglas de juego también delimitan el campo de acción de los regulados. En la medida en que las reglas sean más vagas o ambiguas respecto de los requisitos a cumplir, disponen de un mayor margen de maniobra, ya que pueden cuestionar si corresponde aplicarlas. En síntesis, las características del régimen normativo delimitan las estrategias de actuación de los agentes responsables de su aplicación, así como también las de los regulados.

Otros elementos genéricos para tener en cuenta, en cuanto a las características del régimen, se refieren a conceptos de calidad de la legislación. Por ejemplo, la coherencia entre diferentes normas regulatorias aplicadas a la misma actividad, su vigencia respecto de cambios sociales en las actividades y prácticas reguladas, la facilidad de interpretación, el nivel de reglamentación y procedimentalización, etc.

Capacidad organizacional de las áreas reguladoras

Los recursos que posee el regulador contribuyen a explicar su capacidad de influir sobre la gestión de la seguridad. En primer lugar, su capacidad está delimitada por los objetivos de creación del organismo regulador y luego, por los objetivos estratégicos y anuales que se fije a sí mismo. El cumplimiento de estos objetivos —siempre que no sean subestimados o sobreestimados— es una primera referencia acerca de la capacidad del organismo. Estos objetivos pueden ser establecidos y cambiados por las altas autoridades de la agencia, negociados con niveles superiores, coordinados con otras entidades públicas y/o privadas. El grado de dependencia en la

definición de objetivos tiene implicancias variables, en la medida en que disminuye la autonomía del organismo en la determinación de su agenda. Sin embargo, una mayor dependencia también compromete a otros actores a apoyar estos objetivos, o al menos, a no obstaculizarlos.

También es preciso considerar las funciones y atribuciones de los reguladores. En los casos de bajo riesgo sus funciones primarias suelen ser: habilitar y fiscalizar el cumplimiento de las normas de seguridad, así como sancionar en caso de infracción. Este control puede efectuarse por procesos o según resultados. Aunque también hay que pensar en funciones más avanzadas como la recolección y el análisis de información sobre incidentes y accidentes, la formulación de políticas y planes, el establecimiento de estándares de calidad, la revisión periódica del cumplimiento de las normas y su actualización, la determinación de requisitos técnicos y su actualización, y la comunicación de los resultados de las acciones, así como la concientización acerca de las prácticas de seguridad.

Los objetivos y las funciones y atribuciones de las agencias se ven reflejados en normas y documentos de la organización, así como en planes plurianuales y planes anuales. Para la consecución y puesta en marcha de objetivos, funciones y atribuciones, la organización requiere de una estructura administrativa que divida y coordine el trabajo que realiza, recursos presupuestarios y recursos humanos. Sobre la estructura organizativa hay diversos aspectos a considerar. Por ejemplo, la coordinación del flujo del trabajo entre las diversas subunidades, su inserción en el aparato estatal (su rango institucional y sus dependencias), la coordinación con otras organizaciones para el desarrollo de las operaciones, etc. Una pregunta esencial es en qué medida el diseño de la estructura contribuye a la realización de las operaciones de la organización.

Por otra parte, los recursos presupuestarios dan cuenta de la relevancia asignada a la agencia, mientras que su distribución interna refleja las prioridades de la organización. Como contracara, también evidencia la capacidad de negociación de la agencia para obtener fondos.

Los recursos humanos son un elemento clave y distintivo en la literatura sobre capacidades estatales. Aquí, los aspectos principales a considerar son los mecanismos de contratación y de carrera. Sin embargo, la cantidad de personal y los distintos tipos de relación laboral o estatutaria bajo los que se encuentra este personal también resultan relevantes a la hora de analizar sus capacidades. Particularmente, también la relación entre personal dedicado a la gestión y administración versus personal dedicado a la habilitación y fiscalización puede resultar determinante.

Finalmente, otros recursos a ser tenidos en cuenta son los sistemas informáticos, las redes de comunicación y la infraestructura, entre otros.

Relaciones de las áreas reguladoras con otros actores del proceso de regulación

Como hemos señalado, para la formulación y aplicación de la regulación, así como de cualquier política pública, la literatura destaca la necesidad de interactuar con otros actores estatales y no estatales. A estas alturas, resulta pertinente incorporar el concepto de red de políticas públicas (*policy network*) en la cual se enmarca la acción del regulador. Es decir, el entramado de actores estatales y no estatales involucrados en el proceso de regulación de la seguridad (Jordana, 1995; Subirats, 1989). El concepto de redes de políticas públicas permite descentralizar el rol del regulador y destacar las relaciones interorganizacionales que inciden en los resultados de las políticas que impulsa. La capacidad de cooperar con los actores de la red es importante, ya que las acciones de estos actores inciden sobre la calidad de las políticas que el regulador debe implementar. Entender de qué manera el regulador puede o no incidir sobre la red de política permite dar cuenta de su capacidad de gestión.

En el marco de la regulación de la seguridad podemos encontrar vínculos con otras organizaciones públicas de las que depende el regulador; otras organizaciones que participan en la regulación de la seguridad —o la complementan— e intervienen en caso de emergencias (por ejemplo, Policía, Bomberos, Hospitales, Poder Judicial) y vínculos con otros organismos de control.

La inserción del organismo regulador en el aparato estatal es un aspecto de importancia en este punto, para comprender sus dependencias políticas y estructurales. Si bien se suele destacar la necesidad de que la burocracia pública no sea capturada o influida en sus decisiones por intereses particulares, la injerencia del poder político sobre la actividad del regulador es uno de los problemas más recurrentes. La independencia respecto del poder político es tan relevante como la autonomía respecto de los regulados para poder garantizar el criterio técnico en la aplicación de la regulación.

A su vez, es importante analizar la relación entre los organismos de control. Por un lado, existen organismos de control internos al Poder Ejecutivo y, por otro, organismos externos dependientes del Poder Legislativo, ya se trate de comisiones parlamentarias u organismos técnicos de control autónomos (cuyas autoridades son nombradas por el poder legislativo). Además, el Defensor del Pueblo, el Poder Judicial,

la Policía y los Bomberos pueden considerarse entes complementarios en las tareas regulatorias. El Defensor del Pueblo participa de la regulación, como 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. La intervención de la Defensoría puede realizarse a partir de denuncias de los ciudadanos o por iniciativa propia al advertir violaciones a los derechos mencionados. El Poder Judicial, a través de los tribunales, administra la aplicación de la regulación frente a controversias en las decisiones administrativas adoptadas por el regulador. Finalmente, la Policía es un actor importante al momento de efectivizar determinadas decisiones administrativas como la inspección o clausura de un local que se encuentra en plena actividad, así como en la vigilancia de los movimientos de público en los espectáculos. Los Bomberos, por su parte, cumplen un rol clave en la determinación de riesgos vinculados a incendios y, al igual que la Policía, en la intervención cuando suceden.

Otros actores incluidos en la red de política son las cámaras representantes de los regulados, las asociaciones de consumidores y las asociaciones profesionales de los inspectores que garantizan la matrícula de los profesionales y ejercen sobre estos un control “para-estatal”, además de representarlos y brindarles apoyo. También, los servicios de salud son cruciales en caso de emergencias, para las cuales deben estar preparados mediante planes de contingencia.

Por último, el actor más importante es aquel que se encuentra a cargo de la actividad regulada. Este es el actor de primera línea cuya falla activa pone en evidencia, al producirse el evento catastrófico, la existencia de huecos en las barreras de defensa, la presencia de riesgos anidados como fallas latentes en la organización y en sus capacidades y prácticas de gestión de la seguridad.

3. LA REGULACIÓN DE LA SEGURIDAD EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

En esta sección examinaremos los antecedentes en cuanto a capacidades de regulación de la Ciudad de Buenos Aires, en el periodo 2000-2004. Nos referiremos a las características de régimen regulatorio y particularmente a las normas vigentes para los locales de baile clase “C”, categoría en la que estaba habilitado el local de *República Cromañón*. Luego, examinaremos las capacidades organizativas de los entes de regulación y control y, finalmente, a la red de políticas implementadas.

El régimen normativo vigente en la Ciudad de Buenos Aires en 2004

El poder de regulación de las actividades comerciales se desprende del artículo Art. 104 inciso 21 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que faculta al Poder Ejecutivo a otorgar “permisos y habilitaciones para el ejercicio de actividades comerciales y para todas las que están sujetas al poder de policía de la Ciudad, conforme a las leyes”. A fines de 2004, la legislación vigente, que regulaba la seguridad en espacios privados de uso público, era un cuerpo normativo compuesto esencialmente por el Código de Habilitaciones y Verificaciones, el Código de Edificación; el Código de Planeamiento Urbano y otras normas complementarias.

Exigencias del Código de Habilitaciones y Verificaciones

Este código dispone las condiciones para la habilitación y el funcionamiento de los locales comerciales en la Ciudad de Buenos Aires, entre las que se incluye la exigencia de cumplir con los Códigos de Edificación, de Planeamiento Urbano, el Código Alimentario Argentino y el resto de las reglamentaciones municipales aplicables a cada tipo de habilitación. Prescribe para cada caso las condiciones que debe cumplir el local para obtener y mantener la habilitación. Se dispone un conjunto de obligaciones comunes para todos los locales, así como de obligaciones específicas para los distintos rubros comerciales⁸.

Respecto de las especificaciones de los locales de bailes clase “C” (bajo las cuales operaba *República Cromañón*), popularmente denominados discotecas, el Código indica que estos son lugares donde se ejecuta música y/o canto hasta las 4 horas, se ofrecen bailes públicos, se expenden bebidas, se sirven o no comidas y se realizan o no números de variedades, con o sin transformación.

Estos locales no pueden funcionar mientras no cuenten con el certificado de habilitación, cuyo otorgamiento requiere de una certificación de la Superintendencia de Bomberos de la Policía Federal que verifica el cumplimiento de la Ley 19.587. Esta certificación debe ser renovada anualmente y de realizarse refacciones o cambios en el local, se debe volver a certificar.

⁸ Las exigencias comunes son: botiquín de primeros auxilios, cuyos componentes están determinados (Art. 1.2.1), condiciones y provisiones de los baños (Art. 1.2.2), disposición de contar con personal de limpieza permanente si en el local hubiese 5 o más retretes (Art. 1.2.3).

Además, este tipo de locales debe cumplir con un conjunto de requisitos exclusivos de su categoría. Entre ellos, se destacan los siguientes:

- Salida de emergencia propia e independiente a la vía pública.
- Ausencia de comunicación de cualquier naturaleza con otros locales (salvo que estén emplazados en galerías comerciales).
- Ausencia de recintos o compartimientos reservados, y, en caso de existir mamparas, divisiones o palcos, los mismos no pueden ser mayores de un metro de altura medido desde el respectivo solado.
- Ausencia de colgantes, rejas u otros elementos decorativos que pudieran obstruir la libre visibilidad de cualquier sector.
- Permiso de ingreso a menores de edad entre 15 y 18 años, en días feriados, sábado y domingo, dentro del horario de 16 a 22 horas, en cuyo lapso se prohíbe el expendio y el consumo de bebidas alcohólicas a menores. Prohibición de ingreso a menores de 18 años en otros días y horarios.
- Emplazamiento a más de 100 metros de establecimientos de enseñanza primaria o secundaria, locales de culto y centros asistenciales de salud con internación.
- Chapa o letrero en la puerta exterior del local, que indique que es un “local de baile” y la clase del mismo, conforme con su habilitación.
- Funcionamiento hasta las 4 horas.
- Aislamiento acústico en caso de estar situados junto a viviendas.

Exigencias del Código de Edificación

Este código regula la construcción, refacción, demolición e inspección de edificios, estructuras e instalaciones mecánicas, eléctricas, electromecánicas, térmicas, de inflamables y sanitarias o parte de ellas, así como el mantenimiento e inspección de predios, edificios, estructuras e instalaciones. Existe un conjunto de normas generales y otras vinculadas a los distintos tipos de actividades. Además de los aspectos propios de la construcción, detalla asuntos de seguridad sobre incendios y medios de evacuación. Entre ellos, que las salidas de emergencia no deben estar obstruidas y que deben ser claramente identificables, así como el ancho de las puertas de salida y la distancia máxima hasta las salidas, la iluminación de emergencia, el ancho de los pasillos, la sobrecarga, etc.

Esta normativa contra incendios resultaba menos exigente que los requerimientos impuestos por la Superintendencia Federal de Bomberos a los locales de baile, ya que, según Bomberos, en estos locales hay intensa confluencia de público y las conductas son “especiales” (Alberto Corbellini, Jefe de la División Prevención de la Superintendencia Federal De Bomberos, Informe Comisión Investigadora, p. 253). De manera que este punto estaba doblemente regulado, siendo la regulación de Bomberos más exigente que la de la Ciudad.

Otras normas

Otras normas que afectaban la actividad en forma complementaria eran el Código de Planeamiento Urbano, la ley 118, que regula la prestación de servicios de seguridad privada en la Ciudad de Buenos Aires y, el Código Contravencional y el Régimen de Faltas. Estos dos últimos sancionan incumplimientos y no prescriben normas de seguridad.

Fallas de encuadramiento encadenadas/prescripciones sin valor instituyente

El sistema normativo descrito es claramente de tipo prescriptivo, pues se refiere a las condiciones técnicas que deben cumplirse para lograr la habilitación y mantener el local habilitado. Si tales condiciones están presentes, se puede considerar que el local es seguro. El control es la actividad clave para certificarlo.

A partir de la lectura y reseña de los principales aspectos de la normativa, resulta claro que el riesgo es solo una de las cuestiones tratadas. En efecto, las regulaciones parten de aspectos comerciales y de cierta preocupación moral por el cuidado de la familia, los menores, etc. De hecho, el riesgo es una dimensión secundaria y a veces implícita en los Códigos reseñados. Concretamente, solo se menciona la palabra “riesgo” respecto a los incendios. Otros riesgos, como las avalanchas, están implícitos en la prescripción de la infraestructura requerida para evitarlos (ancho de puertas, espacios cubiertos y descubiertos, distancia hasta las salidas). La noción de riesgo se encuentra en segundo plano y está reducida a un conjunto de especificaciones cuyo respeto se logra mediante la verificación de los puntos de un listado.

En el momento previo al incendio de *Cromañón*, las violaciones a estas especificaciones eran flagrantes. Como se desprende del informe 2022 del año 2003 de la Defensoría del Pueblo sobre el estado de los locales bailables, en Buenos Aires había un alto nivel de incumplimiento de la normativa. El informe reporta un conjunto importante de locales de baile bien conocidos que funcionaban sin

habilitación, así como una serie de “restaurantes” que funcionaban como locales de baile. Otra irregularidad conocida públicamente era que los locales de baile permanecían abiertos más allá del horario permitido. El propio Jefe de Gobierno de la Ciudad afirmó que la mayoría de los locales incumplía el horario, y que, si se respetase la normativa, habría que sancionarlos a todos (Informe de la Comisión Investigadora, p. 642). También se transgredía el factor de ocupación, los horarios de ingreso y permanencia de los menores, las áreas de zonificación, los metros habilitados para uso y la vigencia de la certificación de bomberos. Inclusive, locales clausurados reabrían en forma ilegal.

La normativa se incumplía ampliamente, a sabiendas de las autoridades e inspectores y, aun así, no se labraban las infracciones correspondientes.

Esto evidencia que el control estatal era, cuando menos, deficiente y que las sanciones previstas por la Ley no tenían efecto aleccionador para los infractores, ni tampoco un poder disuasorio para el resto de los actores.

Más allá de los incumplimientos, el problema más grave residía, como mostraremos en detalle más adelante, en que los inconvenientes de encuadramiento detectados por el informe de la Defensoría del Pueblo (restaurantes utilizados como locales de baile) se encadenaban a la vista de todo el mundo con otros más graves: locales de baile, “discotecas”, empleados en realidad como microestadios para recitales de rock. Es decir, se trata de un sistema regulatorio (en realidad defraudatorio) que, como veremos, alumbró el fuego. Los problemas de encuadramiento se convirtieron en una constante que permitía a los administradores de los locales realizar actividades que involucraban riesgos mayores con menor inversión en seguridad. Esto produjo una rutinización del desvío (Vaughan, 1996) que se convirtió en modo oficializado de funcionamiento⁹.

Capacidad administrativa de las áreas reguladoras

Con respecto a la capacidad administrativa, en el periodo 2000-2004 se observa un conjunto de problemas no resueltos o insuficientemente solucionados que explica en parte la incapacidad de los reguladores. Los principales problemas se debían a los cambios constantes en las estructuras organizativas, en la delimitación de las responsabilidades y en las personas en puestos jerárquicos y en los operativos de

⁹ La rutinización del desvío tiene lugar según Vaughan cuando la actuación al margen de la norma se convierte en un hábito. Como consecuencia del encuadramiento fraudulento, en *Cromañón* la norma avala el comportamiento desviado.

control. También en los procedimientos internos y en el modo de organizar las inspecciones, a todo lo cual se sumaba la insuficiencia crónica de recursos materiales y humanos.

Inestabilidad de la estructura, las autoridades y los procedimientos de regulación y control

Entre el año 2000 y el año 2004 hubo trece cambios de estructura y/o autoridades de las áreas con poder de policía, para la regulación de locales comerciales consistentes en reubicaciones en el aparato estatal, sustitución de autoridades y modificaciones de funciones y atribuciones. En los cuatro años previos a *Cromañón*, la Secretaría de la que dependía el área a cargo de la regulación cambió cinco veces, no solo de conducción política, sino también en cuanto a su ubicación entre las áreas reguladoras del aparato administrativo municipal. En cuatro de esas oportunidades los cambios tuvieron que ver con reordenamientos de la cartera de Secretarías del Gobierno de la Ciudad, lo cual evidencia que la inestabilidad no era exclusiva de las áreas reguladoras, pues abarcaba al conjunto del gobierno.

Estos cambios de estructura fueron acompañados por redefiniciones de las funciones y atribuciones de las áreas, y provocaron tanto expansiones como contracciones de sus responsabilidades y atribuciones, así como también alteraciones en la articulación de las funciones de habilitación y verificación.

Estos cambios de ubicación, autoridades y funciones, realizados por motivos internos y externos, debilitaron profundamente la capacidad de planeamiento y control de gestión de las áreas reguladoras.

TABLA 1. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA Y AUTORIDADES
DE LAS ÁREAS REGULADORAS CON PODER DE POLICÍA

	Área Reguladora	Ubicación en el aparato estatal	Cambios en el área reguladora
Enero 1999	Dirección General de Verificación y Habilitaciones (DGVH)	Secretaría de Gobierno (Raúl Fernández)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se suprimen la Dirección General de Registros y Certificaciones y la Dirección General de Policía Municipal ▪ Se crea la DGVH

Agosto 2000	DGVH (Horacio Spandonari)	Secretaría de Gobierno (Raúl Fernández)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombramiento Dr. Horacio Spandonari como Director
Mayo 2001	DGVH (Horacio Spandonari)	Secretaría de Justicia y Seguridad (Facundo Suárez Lastra) Subsecretaría de Seguridad (Enrique Carrelli)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se reorganiza la cartera de Secretarías. Se transfiere la DGVH
Noviembre 2001	DGVH (Interventor Martín Schmuckler)	Secretaría de Desarrollo Económico (Eduardo Hecker) Subsecretaría de Trabajo y Empleo (Marcelo Antuña)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renuncia Spandonari ▪ Se transfiere la DGVH ▪ Se interviene la DGVH por 90 días ▪ Se prorroga la intervención por 120 y 30 días
Mayo 2002	DGVH (Interventor Martín Schmuckler)	Secretaría de Gobierno Control Comunal (Silvana Giudice) Subsecretaría de Regulación y Fiscalización (Marcelo Antuña)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se crea la Secretaría de Gobierno Control Comunal. ▪ Se transfiere la DGVH intervenida
Junio 2002	DGVH (Interventor Martín Schmuckler) UPI	Secretaría de Gobierno Control Comunal (Silvana Giudice) Subsecretaría de Regulación y Fiscalización (Marcelo Antuña)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se crea la Unidad Polivalente de Inspectores (UPI). Coexiste con la DGVH intervenida
Julio 2002	Dirección General de Habilitaciones y Permisos (DGHyP) (Martín Schmuckler) Dirección General de Verificaciones y Control (DGVyC) (Alejandro Kampelmacher) UPI	Secretaría de Gobierno Control Comunal (Silvana Giudice) Subsecretaría de Regulación y Fiscalización (Marcelo Antuña)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se suprime la DGVH y se crean dos nuevas Direcciones Generales: <ul style="list-style-type: none"> – Habilitaciones y Permisos (DGHyP) – Verificaciones y Control (DGVyC)

DESAFÍOS EMERGENTES DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Diciembre 2002	DGHyP (David Kullock) DGVyC (Alejandro Kampelmacher) UPI	Secretaría de Gobierno Control Comunal (Silvana Giudice) Subsecretaría de Regulación y Fiscalización (Marcelo Antuña)	<ul style="list-style-type: none"> Renuncia Schmuckler, lo reemplaza David Kullok
Mayo 2003	DGHyP (David Kullock) DGVyC (Alejandro Kampelmacher) UPI (Coord.: Horacio Santinelli)	Secretaría de Gobierno Control Comunal (Silvana Giudice) Subsecretaría de Regulación y Fiscalización (Marcelo Antuña)	<ul style="list-style-type: none"> Se empieza a trabajar en activar la UPI
Noviembre 2003	DGHyP (David Kullock) Nueva UPI (Coord. Operativo: Adrián Rivero, Coord. Administrativo: Horacio Santinelli)	Secretaría de Gobierno Control Comunal (Silvana Giudice) Subsecretaría de Regulación y Fiscalización (Marcelo Antuña)	<ul style="list-style-type: none"> Se suprimen la DGVyC y la UPI Se crea una nueva UPI como organismo fuera de nivel con dos coordinadores
Diciembre 2003	DGHyP (Miguel Figueroa) Nueva UPI (Coord. Operativo: Adrián Rivero, Coord. Administrativo: Ana María Fernández)	Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana (Juan Carlos López) Subsecretaría de Control Comunal (Fabiana Fizbin)	<ul style="list-style-type: none"> Se modifica la cartera de Secretarías Cambia la coordinación administrativa y el Director General de Habilitaciones y Permisos
Enero 2004	DGHyP (Miguel Figueroa) UPI reunificada (Coordinadora General: Ana María Fernández)	Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana (Juan Carlos López) Subsecretaría de Control Comunal (Fabiana Fizbin)	<ul style="list-style-type: none"> Se suprime la doble coordinación por superposición de funciones y se unifica el mando en una Coordinación General

<p>Marzo 2004</p>	<p>DGHyP (Miguel Figueroa) UPI reunificada (Coordinadora General: Ana María Fernández) UERA (Coordinador: Oscar Lucangioli) Área Contralor de Espectáculos (Director Juan Carlos Sánchez)</p>	<p>Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana (Juan Carlos López) Subsecretaría de Control Comunal (Fabiana Fizbin) Subsecretaría de Justicia y Trabajo de la Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se crea la Unidad de Proyectos Especiales, Unidad de Evaluación y Resolución de Actuaciones (UERA), organismo fuera de nivel. ▪ Se crea el Organismo fuera de nivel Área de Contralor de Espectáculos, dependiente de la Subsecretaría de Justicia y Trabajo de la Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana
<p>Agosto 2004</p>	<p>DGHyP (Miguel Figueroa) Dirección General de Fiscalización y Control (DGFyC) (Oscar Lucangioli) (Adjunta Ana María Fernández)</p>	<p>Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana (Juan Carlos López) Subsecretaría de Control Comunal (Fabiana Fizbin)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se suprimen las UPI y la UERA por superposición de funciones. ▪ Se crea la Dirección General de Fiscalización y Control ▪ Se designa a Lucangioli como Director y a Fernández como Directora Adjunta
<p>Octubre 2004</p>	<p>DGHyP (Miguel Figueroa) DGFyC (Gustavo Torres) (Adjunta Ana María Fernández)</p>	<p>Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana (Juan Carlos López) Subsecretaría de Control Comunal (Fabiana Fizbin)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lucangioli renuncia. Se designa a Torres

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Final de la Comisión Investigadora

Estructuras paralelas, modalidades de inspección sospechosas, archivos incompletos

Entre 2000 y 2004 hubo tres modalidades diferentes en el control de inspecciones. En la primera etapa, las inspecciones se realizaban a través de la determinación de 14 circuitos fijos que los inspectores conocían y que permitían el seguimiento de las zonas. El circuito fijo (y exclusivo) otorgaba cierta discrecionalidad a los inspectores que favorecían las prácticas corruptas, pues la decisión de clausura estaba en su poder.

En una segunda etapa, y en combinación con los circuitos fijos, se realizaron inspecciones aleatorias y sorpresivas, pero la aleatoriedad no estaba fundamentada en criterios explícitos (resultantes, por ejemplo, de un mapeo y jerarquización de los riesgos). Las inspecciones aleatorias eran realizadas por una estructura paralela, denominada Unidad Polivalente de Inspecciones (UPI), creada para combatir las denuncias de corrupción recibidas en un programa de televisión referidas a la que era entonces el área reguladora, la Dirección General de Verificación y Habilitaciones (DGVH), que fue intervenida. Durante esta etapa hubo cambios en las estructuras de control y coexistencia de estructuras paralelas, hasta que las funciones fueron unificadas en una nueva UPI que asumió por un tiempo las funciones de control.

La última etapa se caracterizó por inspecciones realizadas sobre la base de denuncias de vecinos o de otros organismos y por la centralización de las decisiones de clausura que pasaron a depender de los Coordinadores de inspecciones. Al realizarse controles, solamente cuando se reportaban denuncias, hubo un abandono completo de la función de prevención. Al quedar restringida la autonomía de los inspectores —pues solo podían clausurar locales con la autorización de los coordinadores— perdieron interés en su tarea y se limitaron a controlar lo que les fuera especificado. Una vez entregados sus informes, los inspectores quedaban desvinculados del expediente. Con este procedimiento las sospechas de corrupción simplemente se trasladaron del nivel de los inspectores al nivel de los coordinadores.

Durante estos años el seguimiento de los expedientes fue sumamente desprolijo. Las órdenes de inspección de locales que no se examinaban en una visita eran tiradas a la basura. Los documentos de respaldo de las actuaciones se perdían o desaparecían. Los archivos estaban incompletos, desordenados y desactualizados, lo que hacía imposible planear acciones a partir de datos confiables.

Los cambios permanentes de estructura y autoridades, las reformas sin una dotación consecuente de recursos y los conflictos de procedimiento culminaron

dando origen a un caos administrativo absoluto. Cuando sucedió lo de *Cromañón*, se habían acumulado más de 50.000 (cincuenta mil) expedientes sin tratamiento que se intentaban resolver, por simple orden de aparición, cualquiera fuese el nivel de riesgos involucrado en los mismos.

La escasez de recursos

Aunque el área creada hubiese tenido objetivos claramente definidos, sobre la base de un análisis de problemas y una jerarquización de los riesgos involucrados, la escasez de inspectores y de personal de apoyo hubiese impedido alcanzarlos. La mayor dotación de inspectores disponible a lo largo del período para controlar más de 250.000 locales comerciales fue de 300 personas, cada una de las cuales debía realizar algo más de tres inspecciones por día (a razón de 5 días laborales) para que fuese posible verificar todos los locales en un año. Pero, al final del periodo, quedaban 150 inspectores y en ciertos momentos hubo solamente 30.

En su declaración a la Comisión Investigadora, el propio Jefe de Gobierno reconoció la imposibilidad de realizar la tarea de inspección debido a una multiplicidad de incapacidades convergentes:

“La Municipalidad ...tenía y tiene —y me hago cargo como Jefe de Gobierno— las siguientes problemáticas: circuitos administrativos poco claros; falta de organización en las distintas áreas de la secretaría de Justicia y Seguridad Urbana (...); falta de recursos humanos especializados en diversas temáticas; inercia del personal; resistencia al cambio; parque informático deficiente; sistemas con tecnologías heterogéneas; falta de integración con sistemas de las demás reparticiones del gobierno de la ciudad; duplicación de ingreso de datos en diferentes entornos operativos; falta de indicadores de gestión; falta de un sistema integral para la activación de dispositivos ante situaciones de emergencia; falta de un sistema para el control y el seguimiento de habilitaciones y permisos de actividades comerciales; falta de un sistema para el control, seguimiento y actualización de tareas vinculadas con la fiscalización de obras particulares y catastro...” (Informe de la Comisión Investigadora de la Legislatura Municipal, p. 318).

La red de actores de la regulación

El principal actor estatal de la red de regulación de la seguridad para los locales bailables era la Superintendencia Federal de Bomberos, en la que las áreas de regulación delegan la responsabilidad de controlar el cumplimiento de las normas de seguridad contra incendios. Como se ha mencionado, el Código de Habilitaciones y Verificaciones exigía contar con un certificado de habilitación de la Superintendencia Federal de Bomberos. La relación entre las áreas de habilitación y control y Bomberos no estaba formalizada más allá del hecho que Bomberos debía certificar frente al riesgo de incendios.

Ni las áreas de regulación de la Municipalidad ni Bomberos llevaban un padrón actualizado de los certificados emitidos. Las áreas de regulación esperaban por su parte que esta tarea fuera cumplida por Bomberos, y Bomberos actuaba por demanda, no por iniciativa propia. Recibía el pedido de certificación de los propios empresarios o comerciantes tanto para la habilitación como para la revalidación, y concurría a realizar las inspecciones. Pero no llevaba un control de oficio, de modo tal que, como ocurrió en *Cromañón*, si un local tenía vencido el certificado y su administrador no solicitaba la renovación, no había registro hasta que no se produjera una inspección.

La comunicación entre Bomberos y las áreas reguladoras municipales era eventual. No había un intercambio de información formalizado entre las áreas de regulación municipales y Bomberos. Según Corbellini (Jefe de la División Prevención de la Superintendencia Federal de Bomberos, Informe de la Comisión Investigadora, p. 266) esto se debía a que no había ninguna normativa que dispusiera que Bomberos debía informar al Gobierno de la Ciudad los resultados de las inspecciones. La Ordenanza 50.250, que preveía el intercambio de información, nunca había sido reglamentada y no existía, por lo tanto, un procedimiento aplicable.

Otro problema de coordinación entre Bomberos y las áreas reguladoras se vinculaba con las características de las inspecciones que realizaba cada uno. Si bien se intentaron inspecciones conjuntas, entre junio y agosto de 2004, las condiciones para que la inspección fuera efectiva diferían entre ambas reparticiones. Bomberos requería el local vacío para poder tomar medidas, verificar materiales y controlar matafuegos, entre otras actividades; mientras que las áreas reguladoras municipales necesitaban que el local estuviese en funcionamiento para cotejar la actividad que se estaba realizando y el factor de ocupación. Esto condujo a que prontamente se cancelaran las inspecciones conjuntas.

Esta falta de coordinación interinstitucional es característica de la administración pública y sus organismos burocráticos que segmentan los problemas para poder tratarlos. En casos como este, la ausencia de coordinación no puede resolverse por vía jerárquica, porque no hay autoridades en común. Es preciso un acuerdo explícito y un compromiso de colaboración entre las partes.

Otro actor clave es la Cámara de Empresarios de Discotecas y Entretenimientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CEDEBA), que fue creada en 2003 y nucleaba a los comercios “habilitados” como salones de baile de clase “A”, “B” y “C”; clubes, bares, restaurantes u otros locales bailables y empresas de entretenimientos, recitales y shows. Varios de sus socios más importantes eran propietarios de salones de baile que no cumplían con las reglas.

Entre los miembros de esta cámara y los funcionarios municipales existían vínculos formales e informales. Estos se ponían en evidencia con la participación de las autoridades reguladoras en la organización de actividades de la Cámara. Por ejemplo, en noviembre de 2004 se realizó un congreso en el que autoridades reguladoras disertaron sobre la seguridad en los establecimientos nocturnos (y “sobre los ataques de la prensa contra el sector”) en conjunto con empresarios cuyos locales no tenían la habilitación al día. Por otro lado, las entrevistas realizadas por la Comisión Investigadora dan cuenta de reuniones y llamadas oficiales entre los empresarios y las autoridades para la discusión de problemas del sector o de locales concretos.

En ausencia de inspecciones rutinarias, los empresarios de la Cámara se pusieron de acuerdo en que la manera de bailar había cambiado respecto del momento en que se determinó el modo de cálculo del factor de ocupación, y decidieron por las suyas flexibilizar esa pauta, permitiendo ingresar más personas que las autorizadas en las habilitaciones.

Otras instituciones presentes en la red eran la Policía Federal y la Justicia Contravencional. La presencia de la Policía Federal era imprescindible para hacer respetar el poder de policía cuando se debían clausurar locales colmados de público, especialmente aquellos en los que los asistentes ofrecían resistencia a la clausura. Los inspectores declarantes en la investigación legislativa mencionaron que, en ausencia de la Policía, las clausuras se efectuaban una vez finalizado el evento para no correr los riesgos derivados del descontento de los asistentes. En tales casos, la Policía avisaba a la Justicia Contravencional.

Como organismo de control del gobierno de la Ciudad, la Defensoría había realizado un conjunto de denuncias mediante las Resoluciones 1884/02 y 2022/03. Las actuaciones del Defensor Adjunto Atilio Alimena, en mayo de 2004, identificaron

riesgos de incendio en numerosos locales bailables. Estos riesgos fueron comunicados al Poder Ejecutivo, solicitándole que la Subsecretaría de Control Comunal realizara verificaciones y controles de las habilitaciones otorgadas a los Locales Bailables Clase “C”, para lograr el estricto cumplimiento de las normas de seguridad y prevención de incendios que no llegaron a tiempo para prevenir *Cromañón*.

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), organismo de control externo, realizó varias auditorías sobre el trabajo de las áreas de habilitación y control en geriátricos, jardines de infantes, estadios y locales bailables. De los informes surge que, independientemente del funcionario político de turno, las áreas de control eran –paradójicamente– reticentes al control, pues escatimaban la información y utilizaban argucias para obstaculizar los procesos de auditoría.

4. LAS FALENCIAS EN LA REGULACIÓN EXPUESTAS EN EL CASO REPÚBLICA CROMAÑÓN

El 30 de diciembre de 2004 se produjo un incendio en un local de la calle Bartolomé Mitre 3060. El local estaba habilitado como local de baile clase “C” y operaba bajo el nombre “*República Cromañón*”. Sin embargo, en el momento del incendio se estaba realizando un recital protagonizado por la banda de rock “Callejeros”. En el suceso murieron más de 160 personas, principalmente por la inhalación de humo. En los días siguientes las víctimas fatales totalizaron 194, y hubo más de 1.400 heridos.

La causa del incendio fue la utilización de una bengala que encendió una tela llamada “media sombra”¹⁰ que estaba sujeta al techo del local y sobre la cual se había colocada espuma de poliuretano. El fuego se propagó rápidamente por la espuma, generando gases tóxicos y afectando a las 2.811 personas que habían asistido al recital¹¹, así como a muchas personas que intervinieron improvisadamente en el operativo de rescate.

Otros factores contribuyeron a aumentar el número de víctimas: las salidas de emergencia estaban cerradas, mal señalizadas u obstaculizadas con vallas; habían ingresado casi 3.000 personas, con una habilitación para 1.300; el tipo de habilitación (local bailable) no se ajustaba a las características de la actividad (recital); la certificación de bomberos estaba vencida; los matafuegos se hallaban despresurizados y las luces de emergencia no funcionaban.

¹⁰ La “media sombra” es una red generalmente constituida de fibras de plástico, que se utiliza para reducir el ingreso de luz y calor. En este caso, sostenía la espuma de poliuretano que se había colocado como aislante acústico.

¹¹ Informe de SADAIC citado en el Informe Final de la Comisión Investigadora.

Debido a que el local no estaba habilitado para recitales, las medidas de emergencia previstas no correspondían al tipo de problema que se presentó. Los cuerpos de bomberos, ambulancias y policía federal, que debían estar presentes en un recital, no lo estaban. Por esta razón, intervinieron tardíamente, cuando ya no se podía controlar el incendio ni mitigar sus consecuencias. Por lo tanto, el propio operativo de emergencia fue improvisado. Es más, agregó nuevas víctimas entre los concurrentes al recital y entre transeúntes y familiares que ingresaron voluntariamente a rescatar a quienes permanecían dentro.

En las semanas anteriores se habían producido eventos precursores -pequeños incendios también provocados por pirotecnia- que fueron controlados por personal del local antes de que pudieran expandirse. Ante la insuficiencia o la literal ausencia de políticas y sistemas preventivos de gestión, los eventos precursores no actuaron como *alertas tempranas* de la catástrofe que se estaba incubando.

El hecho tuvo consecuencias políticas al más alto nivel, porque motivó un fuerte cuestionamiento del rol del gobierno de la Ciudad como regulador y una búsqueda de responsabilidades que concluyó con la destitución —tras un juicio político— del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires¹². La tragedia de *Cromañón* puso en evidencia las deficiencias de la regulación y el control de la seguridad en la Ciudad de Buenos Aires, reflejadas en un conjunto de condiciones latentes que quedaron de manifiesto al producirse la catástrofe.

Salidas de emergencia bloqueadas

Desde la primera oportunidad en que se intentó habilitar el local de la calle Bartolomé Mitre 3060, en 1997, hubo discrepancias sobre si los accesos y salidas al local cumplían con las condiciones de seguridad. El local formaba parte de un complejo integrado por un hotel y una playa de estacionamiento. Estos espacios estaban comunicados entre sí. Conforme a la legislación, el local no debía tener comunicación con otros espacios. En las inspecciones previas, la puerta que daba al hotel nunca fue mencionada ni figuraba en los planos. En cambio, la puerta al garaje fue

¹² También fue llevada a juicio político, por mal desempeño de sus funciones y falta de idoneidad funcional para el cargo, la Síndico General de la Ciudad de Buenos Aires. En el área judicial y administrativa, se iniciaron causas penales y sumarios por el incendio y por el operativo de emergencia. Los principales protagonistas hallados responsables y penados fueron: por la organización *Cromañón*, su administrador y su jefe de seguridad; por Callejeros, su *manager*, su jefe de seguridad y los músicos; por las áreas de control, la Subsecretaría de Control Comunal dependiente de la Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana de la Ciudad y otros funcionarios públicos del área.

considerada una salida “alternativa” que complementaba la salida principal del local y que, de ser necesario, facilitaría la evacuación. Sin embargo, nada podía garantizar que del otro lado de la puerta no hubiese un bloqueo que impidiera la salida, ya que el garaje era independiente. Así, se autorizó el funcionamiento de un local de baile clase “C” denominado el “El Reventón bailable”. La habilitación y apertura de *República Cromañón* se realizó en 2004 sobre la base de la habilitación previa, arrastrando los problemas iniciales.

Durante la realización de eventos en *República Cromañón* la “salida alternativa” había sido señalizada como salida de emergencia, aunque permanecía cerrada con alambre y candado para evitar la comunicación al estacionamiento. Entonces, no solo no se cumplía la normativa, sino que la puerta que debía facilitar la evacuación era engañosa, ya que, tal como sucedió durante el incendio, las personas recurrirían infructuosamente a ella para salir.

Habilitación inadecuada

El tipo de habilitación que tenía el local no correspondía a la actividad que se llevaba a cabo en él en el periodo *Cromañón*¹³. Esta es la irregularidad más evidente: el local estaba habilitado como local de baile, pero nunca funcionó como tal. La situación era clara para cualquier persona que asistiera o que viese la publicidad que anunciaba recitales y no bailes. Además, con anterioridad a la inauguración del local, el empresario realizó declaraciones al diario nacional *Clarín*, en las que afirmó que utilizaría el espacio para competir con microestadios donde se realizaban recitales.

Cuando se interrogó al Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sobre este problema de encuadramiento, respondió:

“El local de baile no tiene que pedir autorización, porque está dentro de esa legislación obsoleta —de Variedades— que empezó de otra manera y se fue extendiendo en el tiempo, pero que no es un secreto. Entre nosotros sabemos que hay una gran contradicción: ¡Hagámonos cargo!... Entonces, ¿por qué esta contradicción normativa? Porque se mezcla todo. Se hacen recitales en locales de baile. Pero ¿qué vale? ¿La normativa del recital o la del local de baile? En la normativa de los recitales no se puede vender bebida alcohólica, pero sí en los bailes; al recital pueden ir menores y a los bailes no. Entonces, ¿cómo es esto? Nos manejábamos

¹³ El *Reventón Bailable* era una “bailanta”, un local de baile con música tropical en vivo. La música en vivo corresponde al criterio de “variedades”: no se trata de un recital sino de un baile, donde el conjunto musical tiene un rol similar al de un *disc jockey*.

con una contradicción normativa. Si tomamos algún controlador inspector y lo dibujamos honesto, es para que no se entienda” (Informe de la Comisión Investigadora de la Legislatura, p. 640).

Con esta afirmación, el Jefe de Gobierno se refiere a que, según la legislación, en los locales bailables se podían realizar números de variedades. Ello eximía a los administradores de *Cromañón* de solicitar un permiso para realizar recitales, apoyándose en una interpretación laxa del Código de Habilitaciones y Verificaciones. El abuso de esta interpretación es claro, al considerar que *República Cromañón* nunca funcionó como local de baile. Claramente, se estaba desvirtuando el sentido de la norma, pues existían modalidades diferentes para habilitar locales de baile o espacios para *shows* musicales. La legislación tipificaba en forma independiente las condiciones para la realización de *shows* musicales con asistencia masiva.

En síntesis, el verdadero problema no residía tanto en la obsolescencia de las normas como en el inadecuado encuadre de la habilitación, que el Jefe de Gobierno atribuye al sistema defraudatorio instituido por la corrupción del inspector y la complicidad del empresario.

Certificación vencida de la habilitación de la Superintendencia de Bomberos de la Policía Federal e inspecciones sospechosas

El certificado requerido para demostrar el cumplimiento de la Ordenanza 50.250 estaba vencido. El último certificado databa del 24 de noviembre de 2003, por lo que había vencido el día 24 de noviembre de 2004. Dado que los locales de baile requieren habilitación previa, es decir, no pueden funcionar sin habilitación, el vencimiento del certificado contra incendios implicaba la inmediata clausura. Dado que la vigencia de los certificados de Bomberos no era monitoreada con regularidad por ningún organismo, pudo transcurrir más de un mes sin que el problema fuese detectado, hasta que se produjo el incendio. Además, luego del evento se constató una serie de discrepancias entre los planos y el lugar que pusieron bajo sospecha las inspecciones de los bomberos. Se observó en particular que las puertas que debían estar cerradas para incomunicar otros locales del complejo estaban abiertas, y que las puertas que debieron estar abiertas estaban cerradas. Además, que se había construido una cabina de *disc jockey* (DJ) en un área que debía ser de libre paso.

Advertencias y eventos precursoros

Previo al 30 de diciembre de 2004, hubo tanto advertencias como eventos precursoros que no recibieron adecuada atención. Para el administrador del local y el personal, la alarma sonó pocos días antes de la catástrofe, el 25 de diciembre, durante un recital del grupo de rock “La 25”. Bengalas lanzadas por los espectadores incendiaron la media sombra y el recital debió suspenderse para combatir el fuego. Tras este incidente, el propio administrador del local conminó a los asistentes de posteriores recitales a no tirar bengalas por el riesgo de incendio.

Irregularidades en el ingreso de asistentes

En *Cromañón* se comprobó, tanto la presencia de menores fuera del horario permitido como un exceso de asistentes. Como hemos dicho, el local estaba habilitado para recibir 1.300 personas, pero habían sido admitidas más de 2.800.

El rol del Área de Contralor de Espectáculos

El área no intervino porque la habilitación otorgada no contemplaba que allí tuviesen lugar espectáculos, aunque era de público conocimiento que así sucedía. Fallaron las organizaciones que hubiesen podido detectarlo, y no solo sus responsables directos, sino también otros actores. Por su parte, el Área Contralor de Espectáculos había sido fuertemente cuestionada por la Auditoría General de Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) en el marco del Proyecto 5.04.26 de septiembre de 2004, en el cual se realizó un seguimiento de la habilitación de los estadios. El informe de la Auditoría señalaba, entre otras cosas, que no había planificación estratégica ni operativa, y que no estaban especificados los objetivos ni las metas de verificación y otorgamiento de habilitaciones de estadios de fútbol. Además, no había manuales de normas y procedimientos, aunque se contaba con un compendio de disposiciones legales. Tampoco había un archivo y/o registros adecuados de los expedientes y la planta de inspectores era insuficiente.

En síntesis

El abandono de la función de protección por parte del administrador propició una catástrofe que no pudo ser prevenida por las áreas de regulación y control. Estas fueron incapaces de detectar un sinnúmero de condiciones latentes (para lo cual

bastaba con prestar debida atención a los informes de la Auditoría y a las denuncias de la Defensoría y los propios ciudadanos) y de impulsar la clausura de un local cuya habilitación era inadecuada desde el inicio de sus operaciones.

La *manipulación de la normativa* denunciada por el Jefe del Gobierno municipal hizo posible utilizar habilitaciones inadecuadas para realizar actividades no permitidas, y en última instancia, para que el imperativo de la rentabilidad se impusiera sobre la prevención de los riesgos.

El problema no residió tanto en la calidad de la legislación como en las fallas voluntarias y enquistadas de encuadramiento y en la gestión malintencionada de las habilitaciones y el control. Falló dramáticamente el Área de Contralor de Espectáculos que no controló los espectáculos realizados en *Cromañón*, aun cuando fuesen de público y desafiante conocimiento. Tras el otorgamiento de la habilitación, dos instancias de control directo también pudieron haber detectado el problema: el Área de Verificaciones y Control y el Área de Contralor de Espectáculos. Bomberos tampoco logró prevenir la catástrofe, que hubiese podido funcionar como un control complementario. Vacío de poder, actuó como un verdadero “Poncio Pilatos” de la regulación de los riesgos colectivos. Si la habilitación hubiese sido correctamente realizada y se hubiera considerado la utilización del local para recitales, otros actores de la red deberían haber estado presentes. Por ejemplo, la Policía y los Servicios de Salud de Emergencia.

Todos los problemas observados en este caso pueden ser considerados condiciones latentes, mientras que la anónima ignición de una bengala puede interpretarse como el fallo activo que las puso en evidencia. El empresario Chabán solicitó a los presentes que no encendieran fuegos de artificio, pero el público de rock de esta banda acostumbraba a hacerlo en todos los recitales, y desoyó las bienintencionadas pero estériles advertencias del administrador.

5. CONCLUSIONES

Definimos el desarrollo de capacidades institucionales como la aptitud para llevar a la práctica lo contemplado en la legislación y consideramos ese desarrollo dependiente de tres dimensiones indisociables: las características y la calidad del régimen legal, las capacidades organizacionales de los entes públicos de regulación y control, y la red de actores de la política pública, en especial —pero no únicamente— de los responsables en primera línea de la gestión de la seguridad en los espectáculos públicos.

El régimen regulatorio involucrado en el evento de *Cromañón* era de carácter prescriptivo, pero escasamente respetado. El problema más grave residía, sin embargo, en las fallas intencionadas de encuadramiento y en la ausencia de control como consecuencia de la desorganización municipal, la escasez de medios y la corrupción de los inspectores, con la complicidad de los empresarios a cargo de los espectáculos.

La ponderación de la complejidad organizativa y el nivel de riesgo de las actividades es una cuestión clave relacionada con los problemas de encuadramiento: los problemas de seguridad en un restaurante, en un salón de baile o en un microestadio con conciertos de rock son muy diferentes. Los primeros pueden manejarse con el modelo regulatorio clásico, basado en la regulación y el control de las conductas de los actores, entendidas como el respeto estricto de las normas; los últimos hacen necesaria una inversión específica en el desarrollo de sistemas de gestión por parte de los organizadores.

En lo que respecta a las capacidades del organismo regulador, durante el período previo a *Cromañón*, fueron permanentemente erosionadas por la inestabilidad de la estructura y las soluciones a medias, los procedimientos y las autoridades responsables de su aplicación. La corrupción de los funcionarios encontró un caldo de cultivo en ese estado de cosas, agravado por la escasez crónica y creciente de personal competente. Como consecuencia de lo anterior se llegó al caos y al bloqueo administrativo reflejados en la acumulación patológica de expedientes y su tratamiento tardío y sin orden de prioridad respecto a los niveles de riesgo involucrados, por simple orden de aparición.

En cuanto a la red de actores que sustenta la política pública, dos de ellos preparados para la captación de pródromos¹⁴, como la Defensoría del Pueblo y la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires —si bien cumplieron con su función—, no fueron efectivos. Sea porque fueron obstaculizados por los funcionarios políticos de los organismos, como en el caso de la Auditoría o porque fueron tomados en cuenta demasiado tarde, como el informe 2003 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. A lo anterior, se sumaron problemas de articulación entre actores públicos con funciones complementarias (como la Policía) o redundantes (como los Bomberos) en las inspecciones. Esta redundancia espuria condujo a que ningún organismo público controlara efectivamente el cumplimiento de los

¹⁴ Término utilizado en la literatura sobre gestión de crisis que proviene de la medicina y que alude a los síntomas iniciales —eventos precursores, sinónimo también utilizado— que preceden el desarrollo de una enfermedad y sobre los cuales se debe actuar tempranamente para evitar que suceda.

requisitos contra incendios. Por último, en cuanto a la conducta de los empresarios, eran habituales las prácticas ilegales a nivel individual, reflejadas por ejemplo en la reapertura de locales clausurados, y manifiestas colectivamente en la flexibilización “de oficio”, por decisión corporativa, del factor de ocupación.

Uno de los objetivos principales de este trabajo fue establecer un puente entre la literatura sobre capacidades de regulación y control con aquella sobre gestión de los riesgos. Como hemos visto, en la literatura sobre sistemas regulatorios se identifica como un punto de inflexión la presentación del Informe Robens, en 1972, veinte años antes de que Ulrich Beck publicara su libro sobre la sociedad del riesgo (Beck, 1992). Ese punto de inflexión tiene que ver con el rol clave que comenzó a tener la reflexión sobre el riesgo en la evolución de los sistemas regulatorios. El cambio consistió básicamente en la introducción, primero, de una evaluación por resultados; y ante los límites de este cambio, en la aparición de sistemas de autorregulación. Esto último se refleja en un auge de las certificaciones de sistemas proactivos de gestión de la seguridad, que en el caso de los sistemas de alto riesgo prestan especial atención a la captación de eventos precursores mediante, por ejemplo, sistemas de aprendizaje basados en el reporte voluntario y el análisis de incidentes (y no solo de accidentes). Esta evolución tiene implicancias importantes, ya que pone en el centro de la escena al regulado. Asimismo, evidencia que no basta con un buen régimen legal ni con capacidades organizacionales estatales y de gestión de la red de políticas para que exista un desarrollo efectivo de capacidades institucionales de regulación de los riesgos y de gestión de la seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: SAGE.
- Corbellini, A. (2008). *Informe final y recomendaciones de la Comisión Investigadora de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Poder Judicial de la Nación.
- Douglas, M. (1985). *Risk acceptability according to the social sciences*. New York: Russel Sage Foundation.
- Guilhou, X. & Lagadec, P. (2002). *El Fin de Riesgo Cero*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Hopkins, A. & Hale, A. (2002). Issues in the Regulation of Safety: Setting the Scene. En B. Kirwan, A. Hale and A. Hopkins (Eds.), *Changing Regulation: Controlling Risks in Society* (pp. 1-13). Oxford: Pergamon-Elsevier Ltd.
- Hutter, B. (2002). *Regulation and Risk Occupational Health and Safety on the Railways* (2007th ed.). Oxford: Oxford University 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, 77-89.
- La Porte, T. (1996). High Reliability Organizations: Unlikely, Demanding and At Risk. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(2), 60-71.
- Reason, J. (2010). *La gestión de los grandes riesgos*. Madrid: Modus Laborandi.
- Robens, A. (1972). *Safety and Health at Work. Report of the Committee 1970-1972*. Londres: HMSO.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In. En P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back* (pp. 3-43). Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Vaughan, D. (1990). Autonomy, interdependence and social control: NASA and the space shuttle Challenger. *Administrative Science Quarterly*, 35(2), 225-257.
- Vaughan, D. (1996). *The Challenger Launch Decision. Risky Technology, Culture and Deviance at NASA*. Chicago: The University of Chicago Press.

Sobre las autoras y los autores

JAVIER FUENZALIDA

Ph.D. in Public Administration & Policy de la Universidad de Rutgers, Estados Unidos. Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile. Profesor Instructor Adjunto del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y Director de Investigación del Centro de Sistemas Públicos del mismo Departamento. Además, es miembro del Directorio de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Fue Subdirector del National Center for Public Performance de la Escuela de Asuntos Públicos y Administrativos de la Universidad de Rutgers y ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Correo: jafuenza@dii.uchile.cl

PABLO A. GONZÁLEZ

Ph.D. y M.Phil. en Economía de la Universidad de Cambridge, Reino Unido; y M.A. en Economía y Ciencias Sociales, e Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor Adjunto del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Director Académico del Centro de Sistemas Públicos del mismo Departamento e Investigador Principal de la línea de valor público del Centro de Investigación para la Educación Inclusiva. Ha sido consultor de organismos internacionales como UNICEF, Banco Mundial, BID, PNUD y OIT, y asesor externo del Fondo Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación (FONIDE) desde su creación. Además, fue Coordinador del Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Jefe de la División Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación (MINEDUC) (1994-1997).

Correo: pgonzale@dii.uchile.cl

CARLOS CASTRO

Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile, es Director Ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos, de la misma universidad, desde 2014 a la fecha. Ha participado como jefe de proyecto, coordinador e investigador en diversos estudios y proyectos relacionados con gestión pública, innovación pública, planificación estratégica, diseño de políticas públicas y Alta Dirección Pública, entre otros. Ha ejercido labores docentes desde el año 2011 en áreas como gestión estratégica, sistemas públicos y seminarios de titulación en gestión pública, siendo en la actualidad profesor de jornada parcial del Departamento de Ingeniería Industrial y profesor del Magíster en Gobierno y Gerencia Pública del Instituto de Asuntos Públicos, ambos de la Universidad de Chile.

Correo: ccastro@dii.uchile.cl

ADRIÁN DARMOHRAJ

Doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Complutense de Madrid. Máster en Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Docente e investigador en la Universidad de San Andrés y de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Fundó el Centro de Investigaciones para una Cultura de Seguridad (CICS) de la Universidad de San Andrés junto con el Programa de Formación en Factores Humanos y Organizacionales, de la misma universidad.

Correo: adarmo@udesa.edu.ar / adarmohraj@ungs.edu.ar

JOSÉ INOSTROZA LARA

Abogado de la Universidad de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas de Ingeniería Industrial de la misma universidad. Ex Director del Programa de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda de Chile (2015-2018). Fundador y ex Director Ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Ha sido investigador de la Universidad de Chile, así como docente de la misma y de la Universidad Alberto Hurtado en temas de estrategia, gestión del cambio y análisis organizacional. Ha participado en el diseño y ejecución de proyectos de transformación digital en entidades públicas chilenas. Colaborador en la redacción de proyectos de ley vinculados a la modernización del

sector público. Autor de varias publicaciones en gestión pública y consultor.

Correo: joseinostrozalara@gmail.com

MARINA LAURA CALAMARI

Es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad del Salvador, ha realizado una Maestría en Estudios Organizacionales de la Universidad de San Andrés y es doctoranda de Ciencias Económicas en el área de Administración de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigadora y docente de grado y postgrado del Instituto de Industria (IDEL) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Sus temas de investigación se relacionan con la regulación gubernamental y el cumplimiento organizacional en materia de riesgos colectivos.

Correo: mcalamari@campus.ungs.edu.ar

CÈDRIC LEFEUVRE

Graduado de NEOMA Business School, Magíster en Administración de Sistemas de Información de la Universidad de Sherbrooke (Canadá) y Magíster en Consultoría de Negocios de la ESCP-Europe. Se integró al área de Salud en el Sector Público de la empresa *Accenture* en 2004 y hoy trabaja en su área de Servicios Financieros.

MARIANA LIMA BANDEIRA

Doctora en Administración (EBAPE/FGV) y postdoctorada en Desarrollo Territorial y Políticas Públicas (UFRRJ), Brasil. Docente, investigadora y consultora en comportamiento organizacional y desarrollo social. Profesora visitante en universidades peruanas (UNSM, Universidad de Trujillo, Universidad de Lima) y en Binghamton University (EUA). Es Profesora Titular de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), donde coordina el Doctorado en Administración, y Profesora Invitada de la UNEMI, Ecuador.

Correo: limabandeira.mariana@gmail.com

FERNANDO LÓPEZ PARRA

Doctor y Magíster en Administración Pública por la Fundación Getulio Vargas, Brasil. Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador, Profesor Principal de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB). Trayectoria académica

y profesional marcada por actividades docentes, consultoría y gestión académica, con énfasis en administración y políticas públicas. Es importante destacar que la perspectiva de la teoría crítica y el análisis contextualizado de América Latina son centrales en sus trabajos.

Correo: ferlopezparra@gmail.com

CINTIA MALDONADO

Se desempeña como Investigadora del Núcleo de Estudios sobre Estado, Políticas Públicas y Sociedad en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) en Argentina. Cintia es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad del Salvador y Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés, Argentina. Como becaria Chevening 2016-2017, completó la Maestría en Gestión y Sistemas de Información: Cambio y Desarrollo de la Universidad de Manchester, Reino Unido.

Correo: maldonado.cintia@gmail.com

FREDDY MARIÑEZ NAVARRO

Ph.D. en Sociología Política. Sus líneas de trabajo son: políticas públicas, gestión pública, innovación pública, participación colaborativa y gobierno abierto. Actualmente es Profesor Investigador de El Colegio de Jalisco. Presidente del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, México. Miembro del claustro académico de profesores fundadores de la EGAP-Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey, México. Se desempeñó como Director de la Maestría en Política Pública y Administración Pública de esta escuela.

Correo:freddy.marinez@coljal.edu.mx

JEAN MICHEL SAUSSOIS

Profesor Emérito de la ESCP-Europe, fue consultor de la OCDE, en la División de Educación y en la División de Gobierno, desde donde publicó *Knowledge Management in a Learning Society* (2006). Es miembro de comités editoriales de las revistas *Sociologie du Travail* y *Politiques et Management Public*. Ha publicado también numerosos artículos en temas de organización, administración pública y relaciones público-privadas; especializándose en implementación y evaluación de políticas públicas, y su modificación a través de las organizaciones. Dentro de sus libros publicados están *Capitalisme Sans*

Répit (2006, Edición la Dispute), *Théories des Organisations* (2007, colección Repères, Edition la Découverte), y *Les Organisations* (2012, Editions Sciences Humaines).

Correo:saussois@escpeurope.eu

DIEGO PANDO

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Decano de la Facultad de Políticas Públicas y Gestión Ambiental de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Profesor de grado y postgrado en la Universidad de San Andrés. Además, es el Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP).

Ha publicado cuatro libros, varios capítulos en libros y diversos artículos en revistas especializadas en Argentina, México, Chile, Venezuela, España y Francia. Se ha desempeñado como consultor en organismos internacionales (BID, UNESCO, CAF, entre otros) en cuestiones relacionadas a la utilización de tecnologías de información para fortalecer capacidades de gestión pública.

Correo:pando.d@umet.edu.ar

GUILHERME R. GARCIA MARQUES

M.Sc. en Economía Política Internacional por la Universidad Federal del Río de Janeiro. Analista de la Directoría Internacional de la *Fundação Getulio Vargas*. Miembro de la Red de Jóvenes Líderes de la UNASUR por el Desarrollo Integral y para la Integración Regional. Miembro del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP/IIAS).

Correo: guilherme.marques@fgv.br / grgmarques@outlook.com

JOAQUIM RUBENS FONTES FILHO

Doctor en Administración, profesor y coordinador del Magíster en Gestión Empresarial de la Fundación Getulio Vargas (EBAPE). Actualmente es miembro de la Junta Directiva de la Compañía Distribuidora de Gas de Río de Janeiro (CEG) y consultor en temas de planificación estratégica y gobierno corporativo en organizaciones privadas y públicas. Es Profesor Visitante del Programa de Doctorado de la Universidad Andina (Ecuador), y certificado en cursos por la Harvard Business School, Wharton Business School, National Defense University.

Correo: joaquim.rubens@fgv.br

BIANOR SCELZA CAVALCANTI

Ph.D. en Public Administration and Policy por la Virginia Polytechnic Institute and State University. Presidente de la International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA/IIAS). Director Internacional de la Fundação Getulio Vargas. Miembro del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP/IIAS) y de la Academia Brasileña de Ciencia de la Administración. Correo: bianor.cavalcanti@fgv.br

JORGE WALTER

Jorge Walter es Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede de trabajo como investigador afiliado en la Escuela de Administración y Negocios de la Universidad de San Andrés. Entre 1996 y 2014 fue Profesor Asociado a cargo de la materia Introducción a la Administración y del Taller de Trabajos de Graduación de la Carrera de Administración de Empresas. Dirige actualmente el Centro de Investigaciones por una Cultura de Seguridad (CICS). En el Centro de Educación Empresaria creó y dirige el Programa semipresencial de Formación en Factores Humanos y Organizacionales de la Gestión de Riesgos. Se ha especializado en la gestión de los riesgos laborales y tecnológicos y la transferencia de tecnologías. Correo: walter@udesa.edu.ar



