



## Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas

La tracción a sangre equina como problema público en la Argentina:  
El caso de la ciudad de Rosario (2010 - 2020)

Maestranda: María Natalia Pallavicini

Director: Daniel Comba

Co directora: Luciana Samamé



## **La tracción a sangre equina como problema público en la Argentina:**

### **El caso de la ciudad de Rosario (2010-2020).**

#### **Resumen**

El presente trabajo se propone analizar un caso de estudio en particular: la utilización de caballos y yeguas para la recolección informal de residuos sólidos urbanos *en cuanto* problema público. Para abordar dicha problemática se tendrán en cuenta las diferentes perspectivas asumidas por los actores sociales clave a partir de sus intereses y conflictos, tomándose como marco espacio-temporal de referencia a la ciudad de Rosario en el período 2010-2020.

En especial, se hará foco en cómo el surgimiento de este problema público tiene (entre otras causas) una estrecha relación con el activismo del movimiento animalista, el cual ha logrado exaltar, de manera transversal, el interés por los animales a partir de los aportes de las éticas antiespecistas y de los estudios críticos animales. Si bien se reconocerá aquí la relevancia revestida por las perspectivas antiespecistas y de los estudios críticos animales, en cuanto entrañan una consideración ética disruptiva hacia los no humanos al desprenderse del enclave antropocéntrico característico de la visión humanista imperante; no obstante, se resaltarán la necesidad de que estas perspectivas se aborden en clave interseccional. La interseccionalidad entraña, a nuestro parecer, un abordaje integral en virtud de la trama compleja existente entre los humanos y los no humanos.

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Introducción</b> .....                                                                                                                                           | 5  |
| <b>Capítulo I</b> .....                                                                                                                                             | 11 |
| Los problemas públicos y el giro hacia la cuestión animal: un análisis desde las políticas públicas. 11                                                             |    |
| <b>Primera parte. Los problemas públicos y el proceso de agendamiento: perspectivas teóricas.</b> .....                                                             | 11 |
| 1.1 La definición del problema público y su construcción como asunto decisivo en políticas públicas.....                                                            | 11 |
| 1.1.a Los problemas públicos y las cuestiones (issues). .....                                                                                                       | 13 |
| 1.1.b Dificultades en la definición de los problemas públicos. ....                                                                                                 | 14 |
| 1.2 El proceso de formación de la agenda en el estudio de las políticas públicas.....                                                                               | 15 |
| 1.3 Los tipos de agenda política .....                                                                                                                              | 17 |
| 1.3.a. El modelo del bote de basura y las ventanas de oportunidad. ....                                                                                             | 18 |
| 1.4 Los actores sociales factores claves en la formación de la agenda y en la definición del problema público. ....                                                 | 20 |
| <b>Segunda Parte. Derribando el antropocentrismo: el giro animal.</b> .....                                                                                         | 22 |
| 1.5 El humanismo y la concepción de sujeto moderno. ....                                                                                                            | 22 |
| 1.5.a Los Estudios Críticos Animales. ....                                                                                                                          | 24 |
| 1.5.b Más allá de la especie: las éticas antiespecistas. ....                                                                                                       | 26 |
| 1.6 Los animales como miembros de la comunidad política. ....                                                                                                       | 30 |
| A modo de cierre. ....                                                                                                                                              | 34 |
| <b>Capítulo II</b> .....                                                                                                                                            | 37 |
| La tracción a sangre equina como problema público: del contexto nacional al caso de la ciudad de Rosario.....                                                       | 37 |
| 2.1 Contexto del problema y consolidación de la TAS en la agenda nacional .....                                                                                     | 37 |
| 2.2 Recuperadores urbanos informales vs. Proteccionistas: intereses, conflictos y consideraciones axiológicas en la percepción de la tracción a sangre equina. .... | 43 |
| 2.3 Otros actores sociales. ....                                                                                                                                    | 45 |
| A modo de cierre. ....                                                                                                                                              | 48 |
| <b>Capítulo III</b> .....                                                                                                                                           | 49 |
| El abordaje de la tracción a sangre equina: de la respuesta legislativa a la implementación del "Plan Andando" en Rosario.....                                      | 49 |
| 3.1 La ordenanza 8726/10: génesis y evolución. El decreto reglamentario 1202/2011.....                                                                              | 49 |
| 3.2 El Programa integral para recuperadores urbanos y la eliminación de la tracción animal: "Plan Andando" (2015). ....                                             | 56 |
| 3.3 Posición de los actores en conflicto con respecto al plan municipal "Andando". ....                                                                             | 58 |
| A modo de cierre. ....                                                                                                                                              | 62 |

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Capítulo IV</b> .....                                                                                 | 64 |
| La interseccionalidad como herramienta conceptual para la definición de la tracción a sangre equina..... | 64 |
| 4.1 Origen del concepto “interseccionalidad” y principales exponentes. ....                              | 64 |
| 4.2 Pensando desde las opresiones comunes.....                                                           | 67 |
| A modo de cierre.....                                                                                    | 69 |
| <b>Reflexiones finales</b> .....                                                                         | 71 |
| <b>Referencias bibliográficas</b> .....                                                                  | 74 |
| <b>Anexo I</b> .....                                                                                     | 81 |
| <b>Anexo II</b> .....                                                                                    | 82 |
| <b>Anexo III</b> .....                                                                                   | 83 |
| <b>Anexo IV</b> .....                                                                                    | 84 |

## Introducción

El diccionario de la Real Academia Española (RAE), define la tracción como la “acción y efecto de tirar de algo para moverlo o arrastrarlo. Tracción animal, de vapor, eléctrica”. De dicha definición se desprende que es la acción de traccionar lo central.

Cuando observamos el universo de la actividad informal de la recolección de residuos sólidos urbanos, podemos constatar que ésta se materializa a través de distintas modalidades de recolección, como el carro a pie, la bicicleta y los equinos.

En el sentido de la definición de la RAE, implica que la acción de traccionar, es decir, de arrastrar, la ejerce el caballo con sus patas o el ser humano con sus pies, moviendo un carro o símil objeto, para transportar de un lugar a otro, en este caso, residuos sólidos urbanos.

En suma, si hacemos referencia a la tracción a sangre “a secas”, estaríamos incluyendo a una variedad de medios que son empleados para recolectar y trasladar residuos sólidos urbanos (bicicleta, carro a pie), pero también, y si bien no se utiliza en los ámbitos urbanos pero que no estaría demás aclarar, podríamos pensar en la utilización de otros animales que comúnmente se utilizaban en el campo para el ejercicio de labores rurales, como équidos en general (caballos, burros y mulas) y bóvidos (bueyes), pero que paulatinamente se fueron abandonando para esas tareas por la introducción de maquinarias específicas.

Por tanto, para ser más precisos en la terminología respecto de la problemática a analizar en el presente trabajo, hablaremos de *tracción a sangre equina*, en adelante “TAS” equina, para indicar que es la actividad informal de recolección y transporte de residuos sólidos en las ciudades que utiliza exclusivamente equinos.

Teniendo en cuenta semejante trasfondo, puede afirmarse que al menos durante la última década, en nuestro país existe un indudable cuestionamiento acerca del uso de caballos y yeguas para la recolección informal de residuos sólidos urbanos.

En tal sentido, la TAS equina viene siendo puesta en la lupa gubernamental por las presiones de la comunidad, en especial del activismo animal, que interpelan a la clase dirigente para que tome medidas en pos de su erradicación.

Esto lo podemos constatar en las innumerables noticias periodísticas que acreditan el repudio a esta actividad por parte de la sociedad, en las crecientes iniciativas legislativas presentadas en distintas localidades del país, y a nivel ejecutivo, en la generación en los últimos años de programas estatales. Entre otros programas, podemos mencionar los siguientes:

“Recuperadores urbanos”, Río Cuarto (Córdoba), 2004; “Ciudad inclusiva”, Santa Fe (Santa Fe), 2014; “Registro de Vehículos de tracción a sangre”, Gualeguaychú, (Entre Ríos), 2010; “Recuperadores de derechos”, Paraná (Entre Ríos), 2015; “Sustitución y abolición de vehículos de tracción a sangre”, Venado Tuerto (Santa Fe), 2016; “Erradicación de la tracción a sangre”, Concordia (Entre Ríos), 2017; “Reemplazo de vehículos de tracción a sangre”, Salta (Salta), 2017; “Erradicación de la tracción a sangre”, Posadas (Misiones), 2019; “Preciclo”, Programa Nacional, 2021; “No tracción animal, RUNTA”, Ituzaingó (Buenos Aires), 2021; “Reconversión inclusiva y sustitución de la tracción a sangre de animal no humano”, Lanús (Buenos Aires), 2023; “Sustitución de la tracción a sangre”, Almirante Brown (Buenos Aires), 2023. Varios de estos programas estatales surgieron, en virtud de la necesidad de aplicar las ordenanzas municipales preexistentes.

En este horizonte, Rosario no permaneció ajena al contexto general de problematización de esta práctica informal, fundamentalmente por el activismo de grupos proteccionistas que han formulado la cuestión de la TAS equina como un problema público (Diario Por Ven, 2021; Rosario3, s.f.).<sup>1</sup>

Entre otros hechos podemos destacar, el incremento de denuncias por infracción a la ley penal 14.346 (maltrato/crueldad animal) que trae aparejado la intervención de las fuerzas policiales y fiscalías en torno a casos, cada vez más visibles, de maltrato animal equino (Nota al Pie, 2022; Tres Líneas, s.f.),<sup>2</sup> así como los pronunciamientos judiciales respecto de estos casos.

En relación a esto último, la jurisprudencia argentina ha marcado un hito trascendental al redefinir el estatus legal de los animales: actualmente, nuestro país cuenta con más de 18 fallos judiciales significativos que han evolucionado desde el concepto de los animales en calidad de "cosas" hacia el de "sujetos de derecho" y/o "seres sintientes". La gran mayoría de estas resoluciones se originaron en causas penales, en donde se aplicó la Ley Nacional N° 14.346 contra el maltrato y la crueldad animal. Dentro de esta vasta jurisprudencia, existen

---

<sup>1</sup> Al respecto, diversas crónicas periodísticas y coberturas de medios locales documentan las movilizaciones ciudadanas. Véase la cobertura de la protesta en la peatonal rosarina por el *Diario Por Ven* (2021) y el archivo temático sobre tracción a sangre en el portal *Rosario3*.

<sup>2</sup> Sobre el incremento de la visibilidad y las denuncias, pueden consultarse las crónicas de *Tres Líneas* sobre la problemática de la TAS y la movilización nacional reseñada por el portal periodístico *Nota al Pie* (2022). URL: <https://www.notaalpie.com.ar/2022/09/20/contra-la-traccion-a-sangre-miles-de-personas-pidieron-libertad-a-los-caballos/>

fallos específicos que abordan el maltrato en la TAS equina (Herrera, 2015; Juzgado Correccional N° 4 de San Isidro, 2018; Infobae, 2023; La Voz, 2025).<sup>3</sup>

Desde lo académico, existen numerosos trabajos e investigaciones a nivel nacional, que tratan este problema como una actividad informal de subsistencia, describiendo y analizando la tarea de recolección del reciclador urbano. Dada la extensa bibliografía, se mencionarán sólo algunos ejemplos ceñidos a la provincia de Santa Fe, los trabajos de Rodríguez Musso et al (2016) en “Políticas y conflictos en torno a la prohibición de la tracción a sangre. Reflexiones en torno al Programa Andando de la ciudad de Rosario (2015-2016)”. En tal sentido, también, el trabajo de Pellón Ferreyra y Córdoba (2022).

Hay otras producciones académicas que han resultado útiles para nuestra investigación, como la tesina de grado de Regiardo (2019), o la de Peña (2021), en donde se analiza el fenómeno de la tracción a sangre equina a partir del conflicto/disputa entre las propuestas municipales (planes estatales, ordenanzas etc.) y los actores sociales que se consideran claves en la formulación del problema, como ser los recolectores informales de residuos sólidos urbanos y el activismo animal.

Podemos agregar la tesina de grado en sociología que investiga este asunto en la ciudad de Santa Fe, de Imbert (2019), en la cual el autor expone las disputas entre los actores sociales claves mencionados precedentemente, describiendo y analizando las características del conflicto y cómo se expresa.

Y, por último, el libro de María Carman (2015), en el cual se analiza el fenómeno de la tracción a sangre equina y los derechos animales, desde los discursos y prácticas de los movimientos contra la tracción a sangre equina.

Si bien estos aportes resultan fundamentales para comprender la complejidad social, política y territorial de la problemática, la literatura especializada tiende a abordarla desde perspectivas sectorizadas (ya sea priorizando la dimensión socioeconómica de los recolectores urbanos, el bienestar animal o el análisis de políticas públicas), sin articular de manera sistemática las

---

<sup>3</sup>A título ejemplificatorio, se destaca la sentencia de la Provincia de Córdoba "Herrera, Claudio Alberto s/ Infracción a la Ley 14.346" (2015), que condena el uso de una yegua preñada. Asimismo, el Juzgado Correccional Nro. 4 de San Isidro (2018) sentó un precedente al otorgar la custodia definitiva de una yegua y su cría a una ONG, declarándolas seres sintientes. En la misma línea, el fallo del "Campo del horror" (2023) en Ezeiza y la causa "Maidana, María del Carmen s./ Devolución de efectos" (2023) en Santa Fe ratificaron esta categoría jurídica. Finalmente, en 2025, la justicia de Mendoza condenó a un particular y declaró a dos equinos como sujetos de derecho (La Voz, 2025).

múltiples formas de vulnerabilidad que atraviesan simultáneamente a los cuerpos humanos y no humanos implicados.

En este sentido, el presente trabajo propone contribuir a ese campo mediante la elaboración de un abordaje teórico integral que, a partir del análisis del caso Rosario (2010–2020), incorpore una perspectiva interseccional orientada a pensar la coexistencia de desigualdades estructurales y formas de explotación interespecie. La originalidad de esta investigación radica en explorar la TAS equina como un espacio donde convergen opresiones que no pueden comprenderse aisladamente, sino como parte de una trama de vulnerabilidad estructural compartida.

Como objetivo general nos proponemos:

- Analizar la tracción a sangre equina como problema público en la ciudad de Rosario durante el período 2010–2020, a partir de la postura de los principales actores involucrados, las propuestas gubernamentales implementadas y los supuestos teóricos en que se sustentaron, con el propósito de contribuir a la elaboración de un abordaje teórico integral que explore alternativas superadoras para el tratamiento de la problemática desde una perspectiva interseccional

Y como objetivos específicos, los siguientes:

- Analizar los discursos de los actores relevantes que posicionaron la tracción a sangre equina como problema público en la ciudad de Rosario durante el período 2010–2020.
- Describir y analizar las propuestas gubernamentales implementadas en dicho período en relación con la tracción a sangre equina.
- Examinar los supuestos teóricos subyacentes a las posiciones de los actores y a las políticas implementadas en torno a la definición del problema público.
- Elaborar argumentos para un abordaje teórico integral de la problemática desde una perspectiva interseccional, a partir del análisis realizado.

La metodología de investigación asume, principalmente, un enfoque de tipo cualitativo a partir del estudio de un caso particular. Dicho caso oficia de instrumento para analizar un fenómeno complejo como es la utilización de la TAS equina para la actividad informal de recolección de residuos sólidos urbanos. En este análisis se tendrán en cuenta las



percepciones, intereses y conflictos de los actores sociales clave (activismo animal, recolectores informales de residuos sólidos urbanos, Gobierno, entre otros), porque inciden en la definición de la TAS equina como un problema público.

Desde este enfoque cualitativo se realizarán tareas de exploración a partir de los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las características de este fenómeno?, ¿quiénes, cómo y cuándo se logra convertir la tracción a sangre equina en problema público en la ciudad de Rosario?, ¿sobre la base de qué recursos y alianzas?, ¿con qué oposición?, ¿cuál es la definición inicial de la cuestión?, y tareas de explicación: ¿cómo actúa?, ¿cuál es el motivo de su existencia?, ¿cómo podemos analizarlo?, de manera tal que nos permita esclarecer la trayectoria de este caso en el período 2010/2020.

Para ello, además del estudio de la literatura crítica relevante, se adoptarán diversas técnicas como la recolección de datos de fuentes primarias y secundarias, vg. noticias de los medios de comunicación masiva, información de las redes sociales, análisis de comunicados públicos por parte de los grupos en disputa (recolectores vs. activismo animal), la ordenanza 8726/10 y su decreto reglamentario, el documento del plan “Andando” y entrevistas semi estructuradas a los actores claves, al ex concejal Oscar Greppi, a la ex intendenta de la ciudad de Rosario, Mónica Fein, a la presidenta de la Protectora de animales de Rosario, Verónica López Nordio, a la activista animal, Silvana Páez, y a los integrantes del Movimiento de Trabajadores excluidos (MTE), Sandra González y Eduardo “Tato” Gutiérrez.

A través del desarrollo de este trabajo se pretenderá responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los factores y actores claves con sus intereses y conflictos, que definen a la tracción a sangre equina como problema público en la agenda gubernamental de la Argentina en el periodo 2010/2020, tomando como caso de estudio el de la ciudad de Rosario?
- ¿Cuáles fueron las propuestas estatales en la ciudad de Rosario en el período 2010/2020, para abordar la problemática de la tracción a sangre equina y qué postura adoptaron frente a esas propuestas, los actores en conflicto (recolectores informales de residuos sólidos urbanos y proteccionistas)?
- ¿Qué aportes teóricos pueden officar como los más integrales y adecuados para analizar la tracción a sangre equina?

Por lo demás, el presente trabajo se estructura en cuatro capítulos. En el Capítulo I, se aborda el concepto de problema público y sus perspectivas teóricas, analizando el rol de los actores sociales en su formulación. Posteriormente, se exponen las ideas imperantes en el marco del denominado “giro animal” que a partir de la década del setenta influyen en la definición del problema público y su colocación en la agenda política.

Seguidamente, en el Capítulo II se presenta un panorama general de la TAS equina en la Argentina, y se detalla el contexto específico en la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe).

Luego, en el Capítulo III se examinan las propuestas gubernamentales implementadas para el abordaje de esta problemática.

Y finalmente, en el Capítulo IV, se postula la interseccionalidad como herramienta conceptual para la reflexión y el análisis, contribuyendo a una mirada integral del asunto.

## **Capítulo I**

### **Los problemas públicos y el giro hacia la cuestión animal: un análisis desde las políticas públicas.**

La presente sección tiene como propósito establecer las coordenadas teóricas fundamentales que permiten comprender cómo un asunto social se transforma en una prioridad para el Estado. Para ello, en primer lugar, se abordará la definición de los problemas públicos y el complejo proceso de agendamiento, analizando las tensiones entre la viabilidad técnica y la decisión política. Se profundizará en las dificultades que conlleva delimitar estos asuntos y el rol crucial que juegan los diversos actores sociales y sus sistemas de creencias en la disputa por el sentido de lo público.

En un segundo momento, el análisis se desplazará hacia la crisis del paradigma antropocéntrico a través del denominado "giro animal". Se explorará cómo la concepción moderna de "sujeto" ha excluido históricamente a lo animal, y cómo, a través de los Estudios Críticos Animales, se propone una ruptura ontológica que busca derribar la dicotomía humano-animal. Esta perspectiva pone en crisis las agendas políticas contemporáneas que, al concebir al animal meramente como un objeto de protección y no como un sujeto político con agencia dentro de la comunidad, limitan el alcance de la acción estatal y las demandas de los nuevos movimientos sociales.

### **Primera parte. Los problemas públicos y el proceso de agendamiento: perspectivas teóricas.**

#### **1.1 La definición del problema público y su construcción como asunto decisivo en políticas públicas.**

Aguilar Villanueva (1993) sostiene que el ingreso de un asunto a la agenda pública lo transforma en un asunto público. En esta etapa, el tema es moldeado para definir el problema que ha sido aceptado por las autoridades. Dicha aceptación implica que el gobierno reconoce la necesidad de resolverlo y cuenta con la competencia y los recursos para intervenir y llevar a cabo una política pública.

Desde dicha perspectiva de análisis de políticas, Subirats (2001) subraya que la definición del problema es un asunto central que determina la adopción o el rechazo de una política específica. Sin embargo, para Subirats, definir un problema no puede reducirse a una tarea

meramente descriptiva de una situación. Por el contrario, la definición implica una labor prescriptiva: es el paso crucial donde se determinan los cursos de acción, los pasos a seguir y las medidas concretas a implementar para la solución o mejora del problema identificado

La definición de un problema público va a depender de una variedad de factores influyentes, porque definir un asunto dependerá no sólo de las posibilidades técnicas, jurídicas o administrativas que se tengan a mano, sino de la visión y percepción de los actores involucrados. Como afirma Poom Medina (2011): "...identificar quién define o quiénes definen los problemas públicos es de interés administrativo y político, particularmente o porque los receptores de una política son ciudadanos que esperan respuesta o solución sobre la problemática" (p. 80).

En la literatura especializada, se acepta que definir un problema público es una tarea ardua<sup>4</sup> por la complejidad de los asuntos a resolver y por las distintas visiones que existen sobre el mismo. A este respecto, Aguilar Villanueva (1993), afirma: "Los problemas públicos no son sencillos, fácilmente solubles. En los estados contemporáneos, aun en el nivel de los gobiernos locales, los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos" (p.55).

De esta suerte, abordar los problemas públicos desde la realidad exige reconocer la capacidad limitada del Estado para resolverlos en su totalidad. Por lo tanto, de la vasta cantidad de asuntos identificados como públicos y que generan demandas sociales, el gobierno debe realizar una selección. Esta priorización se basa en la disponibilidad de recursos y en la viabilidad política y técnica de encontrar una solución efectiva a los problemas elegidos para ingresar en la agenda.

En este sentido, Subirats (1994) advierte que los problemas son situaciones que no satisfacen a la sociedad, es decir, que se tratan de situaciones que distan de lo esperable o de lo que debería ser o que discrepan de lo esperado por la comunidad, pero que en cualquiera de los casos, deben admitir la necesaria posibilidad de que se encuentre una solución a los mismos. El tomador de decisión es consciente de la distancia entre la situación dada y la esperada, por ello, cuando agenda el problema, debe pensar que existe posibilidad de mejora del asunto. En suma, el problema debe necesariamente estar vinculado con la solución al mismo.

---

<sup>4</sup>Si bien esto es cierto, Bardach (1981) argumenta que la complejidad reside, ante todo, en la búsqueda de una solución que resulte viable.

Si se considera que los problemas son construcciones, esto implica pensarlos como situaciones no objetivas, producto de que así los califique la sociedad, en la cual, como afirmáramos anteriormente, confluyen diferentes factores como las valoraciones personales, las concepciones sociales, el contexto histórico, político, económico, cuestiones de la realidad presente, intereses y motivaciones de los grupos que pueden definir el problema, entre otros.

### **1.1.a Los problemas públicos y las cuestiones (issues).**

Hemos afirmado que la capacidad del Estado para atender todos los problemas sociales es limitada. Esta restricción se debe a que no basta con que las autoridades identifiquen un problema (ya sea por la presión de grupos de interés que compiten por incluirlo en la agenda pública, o por una decisión interna del gobierno). Una vez que el problema es seleccionado, debe iniciar un arduo proceso de formulación y ejecución que requiere que las autoridades definan objetivos, gestionen recursos, tracen planificaciones y realicen todas las demás tareas inherentes a la gestión gubernamental. Y conforme a lo expuesto por Subirats (2001), este proceso implica que la definición del problema debe estar íntimamente ligada a la existencia y determinación de una solución viable al mismo.

Oszlak y O'Donnell (1996), por su parte, exponen que ninguna sociedad tiene los recursos ni las capacidades suficientes para hacer frente a las demandas y necesidades de sus miembros. Es por ello que sólo algunas son problematizadas en el sentido de categorizarlas como asuntos respecto de los cuales hay que hacer algo. A esos asuntos, estos autores, lo denominan cuestiones: “llamamos ‘cuestiones’ a estos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados” (Oszlak y O'Donnell, 1996, p. 110).

En concordancia con lo anterior, se diferencia entre los denominados “problemas” y lo que se conoce como “cuestiones” (*issues*). Las cuestiones son aquellos problemas de relevancia, identificados por el poder público y respecto de los cuales, el poder público decide intervenir. Es así que, desde este razonamiento, no todos los problemas sociales, deben necesariamente convertirse en públicos.

En función de lo expuesto hasta aquí, emerge el siguiente interrogante: ¿por qué algunos problemas sociales se convierten en públicos, captan la atención estatal e ingresan en ese proceso y mientras que otros no consiguen hacerlo?

Aguilar Villanueva (1993) y Cobb y Elder (1972,1983,1984), afirman que para que un asunto entre en agenda, debe reunir tres requisitos:

- a. Que sea objeto de atención amplia o por lo menos, de gran parte del público,
- b. Que el público considere que frente a ese problema las autoridades deben intervenir,
- c. Que ese asunto sea de competencia de las autoridades.

Por su parte, Subirats (1994), afirma que, en líneas generales, un asunto logra el estatus de problema público, cuando:

Alcanza las proporciones de crisis y, por tanto, no puede seguir siendo ignorado,

- a. Cuando ostenta ciertas características particulares que lo hacen distinto de una problemática más general,
- b. Cuando genera una situación emocional que es captada por los medios de comunicación,
- c. Cuando el tema se magnifica respecto de cómo estaba planteado inicialmente, es decir, se va generalizando,
- d. Cuando son temas que gozan de notoriedad pública por vincularse a cuestiones de valores o tendencias en la sociedad,
- e. Cuando se trata de cuestiones relacionadas con la legitimidad y el poder propio de la competencia de las autoridades públicas.

### **1.1.b Dificultades en la definición de los problemas públicos.**

Eugene Bardach (1981), señala algunas dificultades que se presentan a la hora de definir los problemas públicos.

El primero es lo que el autor denomina “suboptimización”. La suboptimización sucede cuando existe un esfuerzo excesivo de mirar el problema menor o algún componente, perdiendo de vista el problema de conjunto. Si bien aclara que existen limitantes (recursos humanos, financieros, de tiempo, etc.) y restricciones a la hora de abordar un problema, no obstante, advierte a los analistas y organizaciones, hay que hacer posible, el evitar la suboptimización, porque los problemas son siempre interdependientes de otros, y en este sentido, es importante reconocer el vínculo con problemas más amplios y quizá hasta más relevantes.

El segundo es cuando el analista se cree dueño del problema. Como el analista debe recortar para buscar soluciones más viables, se torna necesario evaluar y apreciar las situaciones, condiciones que son vividas como problemáticas por la sociedad. Pero este trabajo del

analista, conlleva dos riesgos: restarle importancia a los problemas que son vividos así por la comunidad, pero no por los analistas o, por el contrario, exaltar los problemas que consideran los analistas pero que son desconsiderados o al menos, poco relevantes, para la sociedad.

En este sentido, y en línea con lo planteado por Bardach (1981), podemos afirmar, que todo gobierno debe lidiar buscando el equilibrio entre las emociones populares y las conceptualizaciones analíticas de las cuestiones.

El tercero es el denominado “desempaque de los asuntos”. Como los problemas públicos tienen origen en problemas sociales, esto es, en experiencias y situaciones vividas emocionalmente por la comunidad, puede suceder que en la definición del problema se recurra a meras opiniones y argumentos desprovistos de tecnicismos y científicidad. Por ello el autor afirma la necesidad de desempacar lo que obstruye o distorsiona definiciones sobrias y lo más imparciales posibles, sabiendo identificar lo que se encuentra en el orden de los sentimientos como el malestar, la incomodidad, etc.

En cuanto a la neutralidad propuesta por Bardach, se observa una tensión intrínseca en el proceso de definición de problemas. Si bien el autor plantea la posibilidad de un abordaje neutral, podría argumentarse que el solo hecho de categorizar una situación como problema público, priorizar ciertas alternativas o incluso optar por la inacción, conlleva una dimensión política difícil de soslayar.

La política, por definición, conlleva la adopción de una postura determinada; se ejerce a través de un posicionamiento claro respecto a los ejes centrales de la vida en comunidad, lo que en última instancia remite a una determinada visión de lo público. Esto no supone desestimar que el análisis deba sustentarse en marcos teóricos o aportes científicos para definir un problema; por el contrario, lo que se plantea es que la toma de decisiones no puede reducirse a una neutralidad técnica, como si el proceso social fuera un simple mecanismo de causa y efecto

## **1.2 El proceso de formación de la agenda en el estudio de las políticas públicas.**

Desde un enfoque que concibe a las políticas públicas como un proceso secuencial, las mismas se entienden dentro de un proceso que se desenvuelve en etapas o ciclos, siendo su primera etapa, la formación de la agenda

Si bien en la literatura académica existen perspectivas críticas, como la de Dunn, (1981); Lindblom, (1980); Gantman, (2009); Mariscal, (2010); entre otros, respecto de la noción de “*policy process*”, se puede sostener que, en términos de Aguilar Villanueva (1993), hay un relativo consenso en cuanto a que las políticas públicas son una construcción analítica que las concibe como un proceso que se desarrolla en distintos momentos (etapas o ciclos), y que en términos generales, estos momentos son: el surgimiento del problema, el análisis de alternativas, la decisión, la implementación y la evaluación.

Estos momentos, si bien pueden subdividirse para su estudio analítico, están interrelacionados, lo que implica que la configuración de ciertas etapas es interdependiente del desarrollo de las anteriores. Por ejemplo, el primer momento de este proceso engloba las instancias de identificación y definición del problema, cuya culminación es su inclusión en la agenda de gobierno.

Elder y Cobb (1984), definen a la formación de la agenda como “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (p. 77).

Determinar cuáles son esos problemas o cuestiones que llaman la atención de los tomadores de decisión, implica considerar, como sostiene Maestre (2014), que la acción política como cualquier acción humana, consiste en tomar una decisión con un objetivo determinado.

Como afirmáramos anteriormente, en la realidad social existen un sinnúmero de problemas, cuestiones, situaciones que incomodan a la ciudadanía y respecto de las cuales se demanda al poder político intervención, pero sólo algunos de estos problemas o cuestiones formarán parte de la agenda, porque dependerá de muchos factores, como los recursos económicos y humanos disponibles, la percepción que los tomadores de decisión tengan sobre el asunto, la presión que ejerzan los grupos de interés, la cantidad de ciudadanos afectados (si bien no es determinante), la existencia de algún hecho o acontecimiento de fuerte repercusión y que haya impactado socialmente, la naturaleza del tema que se trate, la influencia de la opinión pública, entre otras razones. Pero lo que es más importante aún: los problemas para ser considerados como tales, dependen de sus definiciones. Sobre este particular, se volverá más adelante.



Esta etapa inicial de formación de la agenda se torna un proceso muy complejo, puesto que implica que el poder público debe elegir sobre cuáles de todos esos asuntos intervendrá para desplegar acciones gubernamentales en pos de su mejora o solución. La decisión política podría asimilarse a un colador, ya que funciona a modo de filtro, es decir, algunos problemas pasarán y otros no.

Es por ello, que autores como Maestre (2014) y Aguilar Villanueva (1993), se interrogan acerca de los motivos por los cuales ciertos asuntos son considerados en la agenda o desplazados para un futuro, y otros por el contrario, directamente se descartan. De esta suerte, negar un problema, desplazarlo, reprimirlo o desconsiderarlo, también es una decisión política al implicar un proceso de descarte.

Ahora bien, el reflexionar o dar respuestas en torno a estos interrogantes, reviste importancia en el marco de las políticas públicas, ya que las decisiones de un gobierno, sus prioridades, son determinantes porque “ellas dan el tono y dirección a un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 27).

### **1.3 Los tipos de agenda política**

En el proceso de las políticas públicas, pueden diferenciarse distintos tipos de agenda. Maestre (2014) afirma que “el término agenda se usa también para hablar de la agenda de los votantes, la agenda de los medios, la agenda científica, etc.” (p. 52). Por tanto, al hablar de agenda política, haremos referencia a todos aquellos temas, intereses y preocupaciones que están presentes en la vida cotidiana de la ciudadanía y que reclaman atención.

En la literatura académica se señala una tipología de agendas. Una de ellas es la que distingue la agenda sistémica (o pública) y la agenda institucional (Elder y Cobb, 1984)

La agenda sistémica está formada por todos aquellos temas que son objeto de preocupación de la comunidad y como describe Aguilar Villanueva (1993), se trata de cuestiones globales, abstractas, generales como, por ejemplo, la pobreza, el desempleo, la contaminación ambiental, la inseguridad, entre otros. Sobre estas cuestiones el gobierno puede o no, incorporarla a su agenda. Ello requiere claro está, que dicha cuestión esté en el ámbito de su competencia o jurisdicción.

La agenda institucional en cambio, es aquella que se forma con los temas que logran ser captados por los mismos decisores políticos, con independencia, si son necesidades a atender por reclamo de la sociedad. Es decir, son los temas elegidos por los mismos gobernantes respecto de los cuales ponen su foco de atención.

En la vida democrática, no siempre lo que interesa o necesita la sociedad, coincide con los intereses de las autoridades gubernamentales. Esto conlleva a que en numerosas ocasiones se produzcan conflictos o tensiones entre ambos, debido a que las demandas sociales no son tenidas en cuenta en la agenda institucional.

Aguilar Villanueva (1993) afirma que la distinción entre los tipos de agenda es necesaria, ya que en la realidad social existen múltiples problemas, de vieja data o más nuevos, pero sea de la antigüedad que sea, presentan igualmente visibilidad porque la comunidad pone de manifiesto interés en esos problemas. Sin embargo, no caen en el proceso de selección de los gobernantes como asuntos para ser llevados a la agenda política. O también puede suceder que, si bien son tenidos en cuenta, luego en el tiempo se desconsideran y terminan desvaneciéndose.

### **1.3.a. El modelo del bote de basura y las ventanas de oportunidad.**

En apartados anteriores se ha afirmado que los temas que entran en agenda dependen de una multiplicidad de factores, lo cual hace que el proceso de entrada en agenda de ciertos temas sea complejo.

Con todo, sería conveniente señalar aquí dos cuestiones particulares que considero importante: la primera se refiere a lo que se ha denominado como el “modelo del bote de basura”, y la segunda cuestión, a las ventanas políticas o ventanas de oportunidad.

El modelo del bote de basura fue creado por Cohen, March y Olsen (2011), aplicado a lo que se denomina las anarquías organizadas. Es decir, este modelo explica cómo resultan ser las elecciones en las organizaciones, y se aplica tanto para las organizaciones públicas como privadas.

Aguilar Villanueva (1993) afirma lo siguiente en torno a las anarquías organizadas:

“tienen tres propiedades básicas: "preferencias problemáticas" (imprecisas, desordenadas, cambiantes), "tecnologías no claras" (los procedimientos no son bien entendidos por los miembros de la organización, hay mucho de ensayo y

error, de pragmatismo, analogía, saber convencional, intuición) y "participación fluida" (diversos grados de motivación y compromiso). En consecuencia, su proceso decisorio es cambiante y hasta caprichoso. De hecho, se parece a un "bote de basura" o "papelera" (p. 38).

En este proceso de decisión organizacional, se muestra que los participantes, las oportunidades de elección, los problemas y sus soluciones, confluyen y son el contenido de un bote de basura en el cual se va metiendo mano, en el sentido de elegir, descartar o sacar temas por haberlos solucionado.

Este modelo quiere mostrar que los procesos de toma de decisiones son caóticos, desordenados, aunque no por ello realizados al azar. El modelo evidencia que dichos procesos son complejos, porque deben compatibilizarse distintos elementos que confluyen y juegan entre sí (Aguilar Villanueva, 1993).

La noción de “ventanas políticas” o “ventanas de oportunidad”, fue desarrollada por John Kingdon (1995) en su libro *Agendas, alternativas y políticas públicas*<sup>5</sup>, en el cual plantea que en la formulación de políticas públicas convergen tres corrientes: la corriente de problemas (aquí se analiza cómo las condiciones se convierten en problemas para los actores sociales que consideran que una determinada cuestión amerita intervención estatal), la corriente de políticas (cómo es el proceso de elaboración de distintas alternativas de solución al problema) y la corriente de la política (conformado por el clima político, electoral, opinión pública o demás cuestiones coyunturales que inciden en si la alternativa elegida va a implementarse o no).

Cuando estas tres corrientes o al menos dos, confluyen o se acoplan, se abre la ventana de oportunidad. Es el momento crucial, en el que los actores sociales involucrados/interesados y/o que han ejercido presión, tienen la oportunidad de que el tema (problema) se cuele en la agenda. Esta oportunidad se mantendrá por un breve lapso de tiempo, por lo cual, si los actores la desaprovechan, tendrán que esperar una próxima oportunidad.

---

<sup>5</sup> Kingdon desarrolla aquí el "enfoque de corrientes múltiples". Para esta tesis se consultó la versión en español incluida en la compilación de Aguilar Villanueva (1993) sobre la hechura de las políticas. Para un análisis complementario sobre la construcción de agendas, véase Ramírez Brouchoud (2007).

#### **1.4 Los actores sociales factores claves en la formación de la agenda y en la definición del problema público.**

Analizar el surgimiento de las políticas públicas, nos lleva a pensar en la multiplicidad de actores sociales que intervienen en su formación, porque hoy no podemos afirmar que el Estado es el único actor interviniente en el proceso de políticas, en todo caso, la discusión podrá versar acerca de una mayor o menor intervención estatal.

En el armado y desarrollo de las políticas públicas, participan una multiplicidad de actores tanto públicos como privados, actores individuales y colectivos, como ONG, asociaciones, organizaciones sociales, entes del ámbito profesional y académico.

Todo el proceso de desarrollo de las políticas públicas está impregnado en mayor o menor medida por el accionar e influencia de esta multiplicidad de actores que pugnan, tensionan y se disputan en la arena política conforme sus intereses y preferencias, para influir en la definición del problema público y en la implementación de una política determinada. El resultado de este debate entre los actores sociales tiene una enorme influencia en la definición del problema. En este sentido, Subirats (1994) expresa: “Muchas veces la consideración de *issue* depende de una previa batalla por la definición del problema de los distintos actores presentes” (p. 4).

Los actores y grupos afectados por una problemática, impulsados por sus creencias normativas y percepciones del mundo compartidas, se articulan y organizan para ejercer influencia. Dicha articulación se traduce en un despliegue de acciones, tales como campañas públicas, convocatorias a manifestaciones, organización de eventos y actividades de visibilización, con el objetivo estratégico de influir en la opinión pública y movilizar recursos en los ámbitos decisionales. Por su parte, los medios de comunicación ostentan un rol protagónico y estratégico en la dinámica de la agenda pública. Su importancia radica en que no sólo funcionan como principales formadores de opinión en la ciudadanía, sino que también ejercen una incidencia directa sobre la percepción y las prioridades del poder político. Al determinar qué sucesos sociales son reportados, cuál es el marco que tendrán y qué importancia tendrán, los medios contribuyen decisivamente a la construcción social y a la definición del problema público porque ejercen presión para la toma de decisiones del poder político.

Con respecto a las acciones de los actores no estatales en el proceso de construcción del problema público, Subirats (2001) subraya el rol fundamental del “*lobby*” como mecanismo

de influencia sobre los tomadores de decisión. Subirats sostiene que en el debate de ideas que precede a la acción política, no es tan crucial acudir a la solidez de los argumentos, sino que el peso decisivo recae en la capacidad de los actores para persuadir a las autoridades de adoptar una decisión en el sentido deseado.

En esta misma línea argumentativa, se entiende que la capacidad de definir un problema es sinónimo de capacidad decisional. Como sostiene Aguilar Villanueva (1993), “quien define, es quien decide” (p. 52). Esto subraya que aquellos actores que logran imponer sus ideas y marcos interpretativos sobre una cuestión ostentan la mayor probabilidad de influir en el resultado final. Para lograr este convencimiento e incidencia, los actores estratégicos se embarcan en la realización de tareas esenciales, tales como la defensa argumentativa de sus posiciones, la transmisión de información y conocimiento especializado y el despliegue de campañas a través de medios públicos, entre otras acciones.

Además, los sistemas políticos se encuentran inmersos en un contexto social, cultural e histórico determinado, es decir, están atravesados e influenciados por las ideas dominantes, la información disponible, las creencias, las costumbres y la cultura de un lugar, que le dan forma a las percepciones que se tienen de los conflictos, necesidades y demandas. Así, califican o descalifican que un asunto deba tenerse o no presente como objeto de una política pública (Aguilar Villanueva, 1993).

De tal modo que las creencias, los valores y las ideas tienen mucho peso a la hora de la construcción de las políticas públicas, dado que los actores buscan trasladar su sistema de ideas a los programas públicos para influir en la decisión.

Es por ello, que analizar este sistema de creencias tiene un sentido, ya que se trata de identificar y explicar en qué medida las ideas han influido en las políticas públicas. Este sistema de creencias, no sólo está formado por los aspectos cognitivos que aporta una comunidad epistémica sino por otros aspectos no cognitivos, es decir, aquellos que están formados por otros saberes distintos al saber académico, científico y técnico. Ello no debe desconocerse debido a que en muchos casos constituyen los motivos, o al menos en parte, por los cuales la comunidad demanda para que un tema se instale en la agenda política.

En forma concomitante es un dato innegable de la realidad social la existencia de numerosas iniciativas impulsadas por agrupaciones y movimientos que trabajan por causas altruistas. En el análisis de estas acciones, no pueden desconsiderarse las fuertes motivaciones afectivas y emocionales que, en muchos casos, subyacen y dan origen al amplio despliegue de

actividades y recursos. El componente emocional constituye, por lo tanto, una fuerza motriz legítima y fundamental en la generación y sostenimiento de la movilización social y de la demanda al poder político de políticas públicas.

Pues, así como hemos señalado precedentemente que las ideas influyen en los actores no estatales, al mismo tiempo sucede también lo mismo con los poderes públicos que definen un problema de acuerdo a sus sistemas de creencias (formación ideológica, académica, emociones, conocimiento del tema, etc.) y según sus percepciones.

El siguiente apartado se aboca al análisis de los sistemas de creencias y las concepciones éticas subyacentes que, en forma presumible, podrían haber moldeado las motivaciones que impulsaron las acciones de los grupos en conflicto.

## **Segunda Parte. Derribando el antropocentrismo: el giro animal.**

### **1.5 El humanismo y la concepción de sujeto moderno.**

Definir qué es el humanismo no es una tarea sencilla, tal como afirma Velasco (2009); pues este concepto presenta distintos significados tanto a nivel descriptivo como valorativo y además debe tenerse presente el contexto histórico. Uno de sus significados, quizá el más difundido y aceptado en la literatura especializada, vincula el humanismo con la noción de “*studia humanitatis*” (estudio de las humanidades) del S. XIV, haciendo alusión al estudio de los distintos saberes sobre el hombre, a partir de distintas disciplinas como la gramática, la retórica, la poética, la historia y la filosofía moral.

Estos estudios que hacían referencia al hombre, lo conceptualizaban como un sujeto poseedor de atributos propiamente humanos; atributos que le conferían un carácter excepcional. Es decir, el hombre se concebía como un ser autónomo, libre, racional, con gran capacidad para el lenguaje, como único portador de cultura, como dueño de sí mismo y dotado de voluntad, entre otros atributos.

A tal respecto, Cragolini (2012) sostiene que:

“Las humanidades...de alguna manera colocaron al hombre en un sitio de honor con respecto al resto de lo viviente. El hombre, quien podía determinar el valor de todo; el hombre, convertido en patrón de medida, jerarquizó todo lo viviente en función de su saber, sus necesidades, sus perspectivas” (p. 1).

Por su parte, Velasco afirma que el humanismo está vinculado a la época histórica del Renacimiento. Según la RAE, el Renacimiento es un “movimiento cultural y artístico europeo de los SS. XV y XVI, caracterizado por la recuperación y el estudio de la antigüedad clásica griega y romana”. Los renacentistas se reconocían admiradores de los autores de la antigüedad clásica y así rescataban las producciones intelectuales del pasado para poder explicar el presente. El carácter distintivo del Renacimiento fue el antropocentrismo, al haberse abandonado el teocentrismo propio de la Edad Media para colocar al hombre, único ser que puede hablar y razonar, en el centro del cosmos y como medida de todas las cosas. Desde tal perspectiva, el hombre se concebía como un fin en sí mismo, dotado de una dignidad por la que se auto-atribuyó un valor supremo. Se consideraba como el protagonista de la historia, jugando como tal un papel central.

Con arreglo a lo precedente, el humanismo plantea una radical diferenciación y separación entre lo humano y lo animal, y en esta separación se cifraba la distancia abismal del hombre respecto de la animalidad, precisamente en virtud de su presunto estatus ontológico superior al animal. Traducido políticamente, lo animal representa lo bárbaro, lo incivilizado que necesita ser conquistado para ser dominado. Piénsese en este sentido, lo que significó (entre otras cuestiones), la colonización de América respecto de la relación de los europeos con las comunidades aborígenes. Los aborígenes, que fueron asimilados a los animales, eran parte de un proyecto emancipador y civilizatorio, mediante el cual debían ser educados para convertirse en hombres racionales y cultos.

En la etapa moderna, el antropocentrismo se siguió expandiendo y profundizando de la mano del denominado “proyecto ilustrado”, cuyos principales exponentes lo constituyeron los siguientes pensadores: René Descartes (1596-1650), Francis Bacon (1561-1626), Tomas Hobbes (1588-1679), Immanuel Kant (1724-1804), John Locke (1632-1704), Voltaire (1694-1778), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), entre otros, autores, quienes, a través de sus contribuciones, le dieron forma a la idea de sujeto moderno.

El saber y el conocimiento son, precisamente, las herramientas por las que este sujeto ya no sólo conoce el mundo, la naturaleza, las cosas, el entorno, sino que también lo domina y somete. Es decir, este ideal de sujeto a través del uso de la ciencia y la tecnología, transforma la naturaleza, la controla y la subyuga.

Por su parte, la racionalidad es concebida como una vía de liberación en relación con las ataduras del pasado medieval, sobre todo lo atinente a la religión, la superstición y el mito.

El saber confiere poder, y este poder que el hombre ejerce le permite objetivar el mundo y conducirlo a un progreso sin fin. El hombre se siente capaz de domesticar y de someter a su voluntad todo aquello que le plazca.

Ahora bien, y siguiendo una vez más a Cragnolini (2016), este modo de ser humano y sus atributos como el lenguaje o la racionalidad, son conceptos que desde hace tiempo vienen siendo cuestionados y deconstruidos, es decir, puestos en crisis:

“Copérnico, Darwin y Freud infligieron al hombre las tres heridas narcisistas que lo obligaron a poner en cuestión su lugar: ya no centro del universo, ya no creación especial sino parte de una cadena evolutiva, ya no sujeto de plena autoconciencia. Los Animal Studies le están produciendo otras heridas cuestionadoras de los límites. Dichos estudios deberían brindar la posibilidad, no de humanizar al animal, ni tampoco de animalizar al humano, sino de considerar la posibilidad de percibir al viviente animal como “alteridad” que debe ser respetada como tal” (p-. 25).

A continuación, se abordará la definición y el alcance de los Estudios Críticos Animales (*Animal Studies*), los cuales encarnan una perspectiva de análisis para el presente trabajo de investigación.

### **1.5.a Los Estudios Críticos Animales.**

Los Estudios Críticos Animales (*Animal Studies*), en adelante ECA, se originan como campo disciplinar y como movimiento en Estados Unidos a través del *Center on Animal Liberation Affairs*, que fue cofundado en el año 2001 por Anthony J. Nocella y Steve Best, como consecuencia de una exitosa e influyente colección coeditada titulada: *¿Terroristas o luchadores por la libertad? Reflexiones sobre la liberación de los animales* (Best y Nocella, 2004).<sup>6</sup> En el año 2007, este Centro se convertiría en el *Institute for Critical Animal Studies*. Según lo explica el mismo Best (2009), los ECA surgen como respuesta a los estudios animalistas que se caracterizaban por ser neutrales, con falta de compromiso político e

---

<sup>6</sup> Para una descripción detallada de la misión, visión e historia institucional del centro desde su fundación, puede consultarse el portal oficial del *Institute for Critical Animal Studies* (s.f.). URL: <https://www.criticalanimalstudies.org/about/>.



impregnado de un extremo academicismo dissociado de la praxis (activismo). Desde esta perspectiva, se plantea la urgente necesidad de que exista una relación y coherencia entre la teoría y la práctica.

Así los ECA constituyen una corriente interdisciplinaria y multidisciplinaria, que según lo expone Cragnolini (2007):

“...remiten al modo en que diversas disciplinas (que no abarcan solo las humanidades, sino también la biología, entre otras “ciencias naturales”, y varias de las así llamadas “ciencias sociales”), se entrecruzan para estudiar a los animales, su modo de ser en el mundo, sus vínculos con el resto de la realidad, sus “derechos”, etc. Este ámbito de estudio que en parte se halla impulsado por los movimientos de “Liberación animal” de los años `70, permite un replanteamiento de la idea de hombre, ya que obliga a cuestionar lo “propio” de lo humano. Esto propio de lo humano se basó durante mucho tiempo en la idea de que el hombre es el único “animal racional que puede hablar”, y que, en virtud de esto, puede considerarse el dueño del resto de lo viviente” (p. 20).

Los ECA, al rechazar toda forma de opresión animal y el antropocentrismo, cuestionan el lugar de privilegio que el mismo humano se ha asignado. En este sentido podemos afirmar que los ECA han contribuido a un replanteo no sólo de “lo animal”, sino que han obligado a repensar y a interpelar también “lo humano”. Con arreglo a ello, se cuestionan los postulados del humanismo sobre los que se ha erigido un modelo de sujeto moderno que, a través de su racionalidad y de su creencia en una supuesta excepcionalidad, ha jerarquizado y sometido al resto de lo viviente.

Como señala Best (2009), los ECA son también estudios críticos humanistas en el sentido de mostrar cómo el discurso de “lo humano” ha jerarquizado a nivel superior a un tipo de sujeto, construido arbitrariamente en base a ciertas características como el hecho de ser varón, blanco, europeo, capitalista y patriarcal. Es decir, el ideal normativo de hombre propuesto por la modernidad, se cimenta en base a concepciones dualistas, binomios del tipo “varón/mujer/”, “blanco/negro”, “heterosexual/homosexual”, “naturaleza/cultura”, “humano/animal”, en los cuales, uno de los componentes del binomio como el ideal y superior al otro.

### 1.5.b Más allá de la especie: las éticas antiespecistas.

El término «especismo» aparece en el año 1970, de la mano de Richard Ryder, y es entendido como una discriminación moral basada en la diferencia de especie. En la primera obra académica en la que se aprecia dicho término es “*Animals, men and morals: an inquiry into the maltreatment of non-humans*”, coordinado por Stanley y Roslind Godlovitch y John Harris en 1971. Luego, en 1975 este concepto adquiere amplia difusión con la obra “*Animal liberation*” de Peter Singer. De acuerdo a Singer (1975), el especismo opera como una discriminación arbitraria que implica un tratamiento desventajoso o una desconsideración absoluta de los intereses de un animal en virtud de su pertenencia a una especie distinta a la de *Homo sapiens*.

Es frecuente que este término se utilice para hacer referencia a la discriminación que los humanos hacen respecto de los animales, que es el denominado especismo antropocéntrico porque privilegia a los que pertenecen a la especie *Homo sapiens*, aunque también, el especismo implica diferenciar en el tratamiento a determinadas especies, es decir, considerar moralmente a unas por sobre otras (Francione, 2015)<sup>7</sup>.

El especismo es propio de toda la historia de la humanidad, el cual se refleja también en la historia intelectual. A título ilustrativo: Aristóteles afirmaba que los animales están al servicio del hombre, luego Descartes (S.XVII) llegó a asimilar a los animales al funcionamiento del mecanismo de un reloj, al estar desprovistos de alma y sintiencia. Los animales eran considerados, así, simples autómatas. El filósofo alemán Immanuel Kant (1724-1804), en la obra “*Lecciones de ética*”<sup>8</sup>, sostenía que los animales no forman parte de la comunidad moral dado que carecen de racionalidad y de voluntad libre.

En consecuencia, nuestras obligaciones hacia ellos son indirectas, pues se fundamentan en el deber que tenemos hacia la humanidad. Para Kant, la crueldad hacia los animales debe evitarse porque fomenta un carácter insensible que podría manifestarse posteriormente hacia las personas. En esencia, Kant no reconocía el valor intrínseco de los animales, sino que consideraba a la crueldad animal como un obstáculo para el perfeccionamiento moral del agente humano.

---

<sup>7</sup> El autor denomina a esta inconsistencia como "esquizofrenia moral". Se manifiesta cuando se otorga protección y afecto a animales de proximidad (perros y gatos), mientras se normaliza la explotación de otras especies (vacas, cerdos o caballos). Véase Francione (2015).

<sup>8</sup> Esta obra fue una compilación de apuntes tomados por sus alumnos, de clases impartidas probablemente entre 1775 y 1780.

El humanismo no se alejó de esos postulados, pues, como se señaló, planteó una concepción profundamente antropocéntrica al considerar que sólo el humano estaba provisto de capacidades y atributos morales plenos. No obstante, esta perspectiva dominante ha sido objeto de revisión teórica en la actualidad. En efecto, la pregunta por el animal ha adquirido enorme relevancia en el pensamiento contemporáneo. Como sostiene González (2021), si bien la "cuestión de los animales" ha existido a lo largo de la historia, es ahora cuando ha logrado configurarse de manera distinta, en el sentido de cuestionar e interpelar directamente al antropocentrismo propio del humanismo imperante. Podemos señalar a la década del 70' como un período caracterizado por un incremento en el interés por la consideración ética de los animales, lo cual ha dado lugar al denominado "giro animal" y al surgimiento y expansión de los movimientos de liberación animal. No obstante, en Argentina existía ya una larga historia de la labor de las asociaciones proteccionistas que, si bien anterior a dicho "giro" y con objetivos más acotados, ya abogaban por algunos tipos de protección para ciertas especies de animales en particular (Piazzzi y Corti, 2021).<sup>9</sup>

Según lo expone González (2011), el giro animal, es “el punto de articulación de una serie de desplazamientos que, desde fines del siglo XX, han puesto en crisis el ideal normativo del Hombre y con ello la violencia epistémica, política y ética que le es característica” (pp. 124-125).

Si bien son varios los autores que han reflexionado contemporáneamente sobre la “cuestión de los animales” desde una línea antiespecista, cabe destacar a Peter Singer (1946), Tom Regan (1938-2017), Marta Nussbaum (1947), Gary Francione (1954), Sue Donaldson (1962) y Will Kimlicka (1962), por la influencia que han tenido.

Peter Singer (1975), cabe destacar, fue el autor de la obra “Liberación animal”, en la cual expone el tratamiento que se les daba a los animales en las granjas industriales y en los laboratorios de experimentación animal.

Como señalábamos anteriormente, Singer fue quien desarrolló y popularizó el término “especismo”, para hacer referencia a las discriminaciones injustificadas a las cuales sometemos a los animales. El criterio moralmente relevante que utiliza para señalar si existe o no trato injustificado hacia los animales, es la sintiencia, propiedad reconocida y probada en el campo de las disciplinas científicas.

---

<sup>9</sup> Para un análisis histórico detallado sobre el surgimiento de las sociedades protectoras en Argentina y su lucha contra los espectáculos considerados crueles a finales del siglo XIX, véase Piazzzi y Corti (2021).

A este respecto, Pezzetta (2018) asevera lo siguiente:

“La sintiencia no es mera sensibilidad, sino la capacidad de tener una experiencia subjetiva de, como mínimo, dolor y placer. Todos quienes poseen un sistema nervioso central y también de algunos con sistema nervioso descentralizado son sintientes. Esta capacidad también se describe, a veces, como la posibilidad de tener una experiencia subjetiva del mundo. La sintiencia involucra la consciencia, pero no necesariamente la auto consciencia. Ni todos los *Homos sapiens* son sintientes ni sólo los *Homos sapiens* lo son.” (p. 170, nota al pie).

Singer considera que es injusto dispensar un tratamiento prioritario a los humanos, ya que, tomando como criterio moralmente relevante a la sintiencia, todo ser que puede experimentar dolor y placer, merece ser considerado, pues todo animal sintiente posee como mínimo el interés en no sufrir. A este criterio, el autor lo denomina “criterio de igual consideración”.

Es decir, Singer no toma otros criterios, como por ejemplo la capacidad de razonar, la inteligencia, la autonomía para tomar decisiones, etc., como criterios moralmente relevantes, porque ello implica que todos estos requisitos o capacidades deberían ser satisfechos por todos los seres humanos para justificar un tratamiento ventajoso o por encima de los animales. Con todo, es claro que los niños, los discapacitados mentales, las personas ancianas, entre otros, no reúnen estos requisitos porque no poseen estas capacidades (criterio de la superposición de especie).

En consecuencia, según los postulados de Singer, si existen colectivos humanos que no poseen estas capacidades, entonces no deberían ser considerados miembros de la comunidad moral ni sus intereses tenidos en cuenta. Por el contrario, si tomamos la sintiencia como criterio moralmente relevante, esto implica que los humanos, todos, pueden satisfacer este criterio. Y si los humanos pueden satisfacer *ese* criterio, tal como parecen hacerlo también los animales, ¿por qué éstos habrían de quedar fuera de la consideración moral?

A Singer lo sigue Tom Regan, quien expone sus consideraciones en la obra “*The case for animal rights*” (1983), donde desarrolla sus argumentos desde una perspectiva deontológica y jurídica.

Regan desarrolla la idea de que un sujeto de derechos, para ser considerado como tal, debe ser “sujeto de una vida”. Para el autor ser “sujeto de una vida”, implica ser un individuo que satisface condiciones que hacen a su subjetividad, y estas son: deseos, creencias, memoria, percepción, intención, autoconsciencia y sentido de futuro.

Por su parte, Gary Francione, en su libro *“Animals Property and The Law”*, publicado en el año 1995, expone gran parte de sus ideas que seguirá desarrollando a lo largo de los años a través de distintos artículos académicos, como “Animales, ¿Propiedad o persona?” (2009).

Podemos sintetizar el pensamiento de Francione en dos ejes principales:

1.- Los animales no humanos poseen el estatuto legal de propiedad de los seres humanos, lo que implica que son tratados como cosas y utilizados para una diversidad de fines, tales como alimentación, deporte, vestimenta o esparcimiento.

Este estatuto de propiedad es el principal impedimento para que los animales gocen de una protección equivalente a la de los humanos, pues asegura que los intereses humanos siempre priman sobre los intereses de aquellos que son, precisamente, su propiedad.

En este sentido, el derecho sólo les concede ciertas 'protecciones' que se vinculan al trato, pero nunca cuestionan el uso, porque cuestionar el uso implica cuestionar la propiedad. Por 'trato' se entiende la implementación de medidas que buscan dispensarles condiciones más humanitarias o piadosas, con el fin de evitarles sufrimientos innecesarios. Sin embargo, esto no implica el reconocimiento de derechos básicos fundamentales, como el derecho a la vida.

Un ejemplo claro de esta limitación se observa en el caso de los zoológicos, donde el cuestionamiento moral se centra en las condiciones de alojamiento (si las jaulas son pequeñas o si están mal atendidos), pero no existe un cuestionamiento al cautiverio en sí mismo.

2.- El autor argumenta que los humanos ostentan lo que denomina 'esquizofrenia moral'. Este concepto describe el doble estándar ético mediante el cual se ofrece protección y afecto a ciertas especies (como perros y gatos), mientras que, simultáneamente, se utiliza y explota a otras (como vacas, pollos, cerdos) para diversos fines.

Por otro lado, teóricos como Martha C. Nussbaum y, posteriormente, Sue Donaldson y Will Kymlicka coinciden en que es necesario superar el ámbito de la ética (sea abolicionista o bienestarista), para fundamentar los derechos de los animales en la filosofía política y la

justicia social. Estas visiones son las que permiten demandar obligaciones institucionales directas, trasladando la cuestión de los animales a las agendas políticas, en lugar de depender únicamente de la buena voluntad de los individuos.

El desarrollo de lo propuesto por Nussbaum, Donalson y Kimlicka, será objeto de análisis en el próximo capítulo.

## **1.6 Los animales como miembros de la comunidad política.**

El concepto de comunidad política y de ciudadanía ha ido evolucionando a lo largo de la historia, de tal manera que podemos afirmar que dichos conceptos, son construcciones históricas y sociales. La idea de quién es ciudadano y quién resulta ser parte de una comunidad, se ha ido desplazando, ampliándose en el sentido de incluir a nuevos sujetos y grupos que tradicionalmente estaban excluidos.

Toda comunidad que pretende organizarse necesita de la existencia de un pacto social o de convivencia que fundamente dicha organización. En sentido análogo, Marino y Valdivia (2021), al exponer acerca de la organización social hacen referencia a la necesidad de la existencia de un contrato, que identifican con la idea de una constitución. Según lo afirman, la cuestión acerca de la inclusión de sujetos y grupos radica en dónde se pone el acento: si sobre los que pueden suscribir formalmente este contrato o sobre quienes resultan ser los destinatarios.

Tomamos el criterio de “en quiénes se pone el acento”, conforme a Marino y Valdivia (2021), como el elemento relevante que históricamente ha definido el límite de la comunidad política. Esta demarcación genera consecuencias cruciales en términos de si determinados grupos o individuos serán destinatarios de políticas públicas, si serán reconocidos como sujetos de derechos y cuáles serán sus alcances jurídicos y políticos.

A estos fines, esbozaré muy brevemente el origen y evolución del concepto de comunidad política y ciudadanía teniendo en cuenta este criterio.

En la Grecia antigua, por la influencia de Platón (427- 347 A.C) y Aristóteles (384-322 A.C), la comunidad política tenía centro en la *polis* (ciudad) en la cual la vida se desarrollaba a través de la participación de los ciudadanos. Ahora bien, no todos los individuos habitantes de la *polis* eran considerados ciudadanos. Diana Maffia (2005) afirma que la naturaleza era el

fundamento para la asignación de lugares y jerarquías; el criterio era la posesión de racionalidad, aunque ésta sólo era atribuida al varón, libre y propietario. Por tanto, quedaban excluidos de la ciudadanía, los esclavos, los sirvientes y las mujeres, ya que, al ser carentes de los mencionados atributos, no podían suscribir formalmente el pacto (o contrato) para ser parte de la comunidad política. Esta concepción acerca del lugar que cada uno ocupa en la sociedad pervive en la Edad Media, donde Maffia (2005) explica que se afianza la teoría organicista que conceptualiza a la sociedad como un cuerpo en el cual las partes ocupan un lugar y una jerarquía.

Durante la modernidad el sujeto por excelencia sigue siendo el sujeto racional, lo que conllevó a que la emocionalidad siga siendo desacreditada. A través de las contribuciones de Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) y Rousseau (1712-1778), surge el contractualismo, una corriente que fundamenta el origen del Estado en la celebración de un pacto social para transitar del estado de naturaleza al estado de sociedad civil. Sin embargo, los sujetos que suscriben el pacto y, por lo tanto, integran la comunidad política, siguen siendo los mismos que en la Antigüedad: los individuos libres, autónomos y racionales.

Martha Nussbaum (1947), en su obra *Las fronteras de la justicia: Consideraciones sobre la exclusión* (2007), expone críticas fundamentales a esta tradición contractualista, precisamente por la definición restrictiva del sujeto político. Nussbaum sostiene que el modelo de justicia propuesto por el mismo, al requerir que los participantes del pacto sean individuos libres, autónomos y racionales que operan bajo concesiones y beneficios mutuos (reciprocidad), margina sistemáticamente a aquellos que no cumplen con estos estándares. Estos criterios son tan estrictos que sólo beneficia a los miembros más capaces. Al exigir autonomía y reciprocidad, el modelo es incapaz de extender la igualdad de derechos a colectivos cuya vida se caracteriza por la dependencia y la vulnerabilidad, como las personas con discapacidades (físicas y mentales) y los animales. Estos sujetos, al no poder ser considerados "contratantes", quedan sistemáticamente excluidos de la condición de sujetos de justicia, y sus derechos no son prioritarios en el diseño institucional de la comunidad política.

En esta línea, Nussbaum, desarrolla el Enfoque de las Capacidades (*Capability Approach*). Este marco se aleja del contractualismo tradicional y sienta las bases para una teoría política al argumentar que la dignidad intrínseca de los animales y la necesidad de asegurar las condiciones para que puedan desarrollar sus capacidades esenciales de vida debe ser un asunto de justicia social que demanda obligaciones políticas directas de las instituciones.

Ante esta falla estructural del contractualismo y la persistente marginación de los animales, en las últimas décadas surgió el denominado “giro político” (Sierra y Pineda, 2019), un movimiento que considera urgente postular a los derechos de los animales como un asunto de justicia social. Este giro propone superar el concepto clásico de comunidad y de ciudadanía, poniendo en crisis la idea de que la ciudadanía tenga anclaje exclusivamente en las capacidades tradicionales (razón, autonomía, libertad). Por tanto, desde esta nueva visión, se aboga por incluir a los animales en la comunidad política y que éstos sean reconocidos como sujetos políticos. La necesidad de ampliar el alcance de los sujetos de protección se ve reforzada por una evidencia ineludible de la realidad contemporánea: las sociedades actuales son multiespecie, en el sentido de que muchos animales comparten el territorio con los humanos, otros tantos forman parte y están integrados a las comunidades. Piénsese en la situación de los animales domésticos, a quienes hemos incorporado a nuestra comunidad condicionando su existencia, o en la situación de los animales silvestres, a quienes les estamos arrebatando sus hábitats naturales y arrasando sus propias comunidades.

Los desarrollos teóricos que dan cuerpo a este giro político son fundamentales. La propia Martha Nussbaum (2007), a través de su "Enfoque de las Capacidades", proporciona una base política y ética sólida para la inclusión multiespecie. Esta propuesta redefine el foco de la justicia, trasladándolo desde la autonomía contractual hacia la dignidad intrínseca y el derecho que asiste a todos los seres de desarrollar ciertas capacidades fundamentales (como la vida y la salud corporal, entre otros). Al centrarse en la tutela de estas capacidades esenciales y extender su preocupación a los animales sintientes, su perspectiva tiene en cuenta que la vulnerabilidad y la dependencia se convierten en fuentes de obligaciones políticas.

Asimismo, podemos mencionar a Donalson y Kimlicka quienes en su obra “Zoopolis. Una teoría política para los derechos de los animales” (2018), proponen desde la filosofía política y la teoría de la ciudadanía, un marco de reflexión respecto de la consideración y relación de los humanos con los animales en la comunidad política:

“Nuestro objetivo en este libro es ofrecer un nuevo marco, uno que tome la “cuestión animal” como un eje central de la teorización de la naturaleza de nuestra comunidad política, y de las ideas sobre la ciudadanía, la justicia y los derechos humanos asociados a ella. Este nuevo marco, creemos, abre nuevas posibilidades, conceptuales y políticas, para superar los obstáculos actuales que enfrenta el cambio progresista.” (p. 19)



Sue Donaldson y Will Kymlicka (2018), en su obra “Zoopolis: Una revolución animalista”, proponen la aplicación de la teoría de la ciudadanía para pensar a los animales como miembros plenos de la comunidad política. La postura de ambos autores se inscribe en la línea antiespecista, es decir, suscriben a la idea de que los animales tienen interés en no ser dañados y que, por tanto, no se les debe causar sufrimientos ni matarlos; es decir que respecto de ellos los humanos tenemos deberes relacionales en sentido negativo. Aunque también advierten: ello no es suficiente para que se le reconozcan sus intereses básicos; es necesario reconocerles derechos básicos positivos, y así postular que los humanos tenemos respecto de ellos deberes relacionales positivos. A estos fines, estos autores distinguen tres categorías de grupos de animales para dilucidar cuáles son esos derechos básicos positivos que les debemos. Para ello hacen analogías con conceptos provenientes de las ciencias políticas como la soberanía, la ciudadanía, la residencia, etc.

La primera categoría de animales son los domésticos, que son aquellos que a través de un proceso de selección artificial fueron reproducidos y criados por el humano para hacerlos dependientes de nosotros causando como consecuencia una convivencia obligada. A estos animales, estos autores proponen reconocerles la conciudadanía que implicaría protegerlos de daños, brindarles asistencia sanitaria, reconocerles el uso de los espacios públicos, la socialización básica, recibir alimentación, etc. Es decir, no basta como proponen las éticas abolicionistas el no dañarlos, sino que es preciso reconocerles estos derechos positivos enunciados anteriormente.

La segunda categoría son los salvajes, que son aquellos animales que no tienen interés en convivir con los humanos, y que por el contrario, evitan su presencia por temor. Para estos animales se propone reconocerlos como colonos de sus territorios, lo que implica reconocerles la “soberanía” sobre sus territorios. Esto conlleva no sólo el no dañarlos o matarlos (caza) ni ponerlos en cautiverio (zoológicos), sino pensar en las consecuencias que puede implicar en sus territorios el avance de los desarrollos urbanos o de actividades industriales. Adicionalmente, esta postura aboga por el deber relacional positivo de brindarles ayuda humanitaria para los casos de desastres naturales o cuando requieran atención veterinaria a causa de algún accidente. Ser reconocidos como sujetos soberanos, implica validar su capacidad intrínseca de organizarse comunitariamente y poder sortear las dificultades propias de la vida en naturaleza como ser la escasez de alimentos y de reproducción.

La tercera categoría es la de los animales liminales, categoría inédita porque no fue considerada por las teorías tradicionales. Siguiendo a Pezzetta (2018):

“... son los que conviven con nosotros y florecen como especie, en zonas urbanas. No responden rígidamente a una clasificación biológica y, a diferencia de los animales domesticados, pueden ser sociables, pero no establecen fuertes lazos comunicativos y afectivos con nosotros, y su dependencia es flexible. Pero, a diferencia de los salvajes, no huyen de nosotros...son poblaciones que se han quedado sin territorio propio o bien son domesticados o silvestres que se mantenían en cautiverio que han sido abandonados, o han escapado, y que ahora viven relativamente bien adaptados a los entornos urbanos. Algunos animales liminales, incluso, no parecen tener ya parientes en territorios salvajes o, aún más, ni siquiera un lugar al que volver, como las palomas *Columba livia*” (pp. 99-100).

A estos animales les compete reconocerles el estatus de residentes, cosa que implica, evitar levantar barreras estigmatizantes que generen su caza o exterminio y pensar en el diseño de las ciudades que se adecuen a su presencia.

En suma, este giro político impulsa el reconocimiento de la legitimidad que asiste a los animales para compartir espacio y tiempo con los humanos. Partiendo de esta realidad multiespecie, la teoría política contemporánea se ve interpelada a reconfigurar el concepto de comunidad. El desafío reside en trascender el antropocentrismo, para construir modelos que reconozcan y validen la existencia de múltiples formas de vida que interactúan tanto individual como colectivamente con el medio.

### **A modo de cierre.**

Conforme lo desarrollado en el presente capítulo, podemos aseverar que ni el estado ni la sociedad, disponen de recursos y capacidades suficientes para afrontar la totalidad de las demandas sociales. Es en virtud de esta imposibilidad, que la extensa cantidad de problemas sociales debe pasar por un proceso de selección y priorización para ser efectivamente abordada. Sólo aquellos asuntos que son socialmente problematizados y respecto de los cuales el poder público decide intervenir, son categorizados como "cuestiones" (*issues*).

Esto nos orienta a la pregunta central en el análisis de políticas públicas: ¿por qué algunos problemas sociales se convierten en públicos, es decir, captan la atención estatal e ingresan en el proceso de agendamiento, mientras que otros no consiguen hacerlo? La respuesta reside en el complejo proceso de formación de la agenda y, crucialmente, en el rol de los actores sociales que tienen la capacidad de ejercer la presión y el empuje necesarios para posicionar un problema en el debate público y lograr su inclusión en la agenda.

La conceptualización de problema público desarrollada por Aguilar Villanueva (1993) establece que esta lucha por ingresar a la agenda es, ante todo, una batalla por la definición de un asunto como socialmente tratable y exigible al gobierno. Para que esta definición alcance prioridad y se traduzca en acción, es indispensable que se presente una Ventana de Oportunidad (*Policy Window*), tal como lo teoriza John Kingdon. Este modelo explica que la Ventana no es más que el momento fugaz y coyuntural en que las tres corrientes (problemas, políticas y política) o por lo menos dos de ellas, convergen, permitiendo a los actores claves “acoplar” su definición a un clima político favorable y pasar de la demanda a la acción institucional.

Bajo este lente teórico, el análisis empírico del caso de la TAS equina en Rosario se abordará ilustrando cómo la confluencia de la presión social (corriente de problemas), la viabilidad política (corriente de políticas) y los cambios en el contexto político (corriente de política) fueron determinantes para que la cuestión se convirtiera en un asunto de política pública, materializándose en dos momentos clave en la agenda institucional: la sanción de la ordenanza 8726/10 y el lanzamiento del Plan municipal Andando.

En este proceso, nos centraremos en el activismo animal en cuanto factor clave que impulsó la problematización del uso de caballos para la recolección informal de residuos. El movimiento animalista (actor social relevante en esta disputa) se moviliza a partir de sus propias creencias y concepciones del mundo, fuertemente influenciadas por el giro animal y político y los aportes de las éticas antiespecistas que interpelan el enclave antropocéntrico.

De tal posicionamiento, se evidenciará el papel central del activismo en la definición del problema público, la cual se enfocó prioritariamente en el sufrimiento y la explotación equina. Esta perspectiva fue determinante para que la cuestión trascendiera la esfera de una reivindicación inicialmente sectorial y se convirtiera en una demanda cívica ampliada. Mediante el uso estratégico de recursos, especialmente los medios de comunicación (actores

igualmente importantes), el activismo logró visibilizar el maltrato equino y, con ello, movilizar el apoyo y el acompañamiento de la ciudadanía rosarina, consolidando así a la TAS equina como un tema en la agenda sistémica

Sin embargo, se mostrará cómo esta definición predominante conllevó la dificultad teórica de la suboptimización. Este concepto, planteado por Eugene Bardach, advierte sobre el peligro de enfocar la atención en un solo componente del problema (la explotación equina o la precariedad laboral), impidiendo una visión integral y la complejidad estructural multidimensional de la cuestión.

De esta manera, los siguientes capítulos se articularán bajo las categorías teóricas que servirán como lente de análisis para examinar los hechos concretos del caso de la TAS equina en Rosario en el período 2010-2020. Las herramientas analíticas que se utilizarán son: problema público y su definición, suboptimización, actores sociales claves y sus paradigmas (éticas antiespecistas y humanismo) y ventana de oportunidad.

## Capítulo II

### **La tracción a sangre equina como problema público: del contexto nacional al caso de la ciudad de Rosario.**

En este segundo capítulo, el análisis se traslada del plano teórico hacia la dimensión empírica y situada de la investigación. El objetivo principal es desentrañar el proceso mediante el cual la TAS equina logró consolidarse como un problema público ineludible en la agenda política argentina, con un foco específico en la experiencia de la ciudad de Rosario. A través de un abordaje multidimensional, se examinarán las tensiones que emergen cuando una práctica de supervivencia económica entra en conflicto con las nuevas sensibilidades éticas y las exigencias de la seguridad urbana y ambiental.

Para ello, se propone un recorrido que comienza con la caracterización del contexto nacional y la enumeración de los hitos legislativos que marcan el avance hacia la erradicación de la TAS equina en Rosario. Posteriormente, se profundizará en el análisis de los actores sociales en pugna: la confrontación entre el sector de los recuperadores urbanos y el activismo animalista, cuyas visiones axiológicas divergentes redefinen el sentido de la "necesidad" y el "sufrimiento". Finalmente, se destacará el rol estratégico de los medios de comunicación como catalizadores de la indignación social y herramientas fundamentales para la legitimación de las políticas de reconversión.

#### **2.1 Contexto del problema y consolidación de la TAS en la agenda nacional**

Durante las últimas dos décadas, se ha consolidado en nuestro país un cuestionamiento ineludible respecto al uso de equinos para la recolección informal de residuos sólidos urbanos.

La TAS equina viene siendo puesta bajo la lupa gubernamental, debido principalmente a las presiones ejercidas por el activismo animal, que interpela a la clase política a tomar medidas efectivas para su erradicación (La Red 21, 2012)<sup>10</sup>.

Esta dinámica de repudio y cambio se constata en múltiples frentes:

- Evidencia mediática y social: innumerables noticias periodísticas dan cuenta del rechazo social a esta actividad.

---

<sup>10</sup>Un ejemplo de esta presión se observa en las movilizaciones masivas convocadas por organizaciones animalistas en la región, donde se exige el fin de la TAS y la implementación de programas de sustitución, como se documenta en la crónica de *La Red 21* (2012). URL: <https://www.lr21.com.uy/comunidad/1045942-concentracion-masiva-contr-la-traccion-a-sangre-y-el-maltrato-animal>.

- **Acción legislativa y ejecutiva:** se observa un incremento en las iniciativas legislativas a lo largo del país y la generación de programas estatales específicos en el ámbito ejecutivo municipal (ver detalles en páginas siguientes).

- **Respuesta judicial y policial:** se destaca el aumento de denuncias por infracción a la Ley Penal 14.346 (maltrato/crueldad animal), lo que conlleva una creciente intervención de fuerzas policiales y fiscalías, y los subsecuentes pronunciamientos judiciales en torno a casos de maltrato animal equino cada vez más visibles.

En los centros urbanos, la TAS equina opera como un medio de sustento para familias de escasos recursos. Este trabajo, caracterizado por la informalidad y la precariedad, se centra en la recolección de residuos sólidos, siendo el carro, además, su principal medio de transporte familiar.

Este fenómeno se encuentra intrínsecamente ligado al trabajo infantil. Según lo relevado por la Organización Internacional para las Migraciones y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (OIM & UNICEF, 2005), la tracción a sangre (TAS) equina se posiciona como la segunda modalidad más frecuente dentro de este tipo de actividades. En este marco, resulta habitual observar en la vía pública la participación de niñas, niños y adolescentes en tareas de recolección informal a bordo de carros, lo que evidencia la persistencia de esta problemática en los sectores más vulnerables.

Por su parte, los caballos son obligados a realizar trabajos forzados, en condiciones sanitarias deficientes, sin herrajes o mal herrados, mal nutridos e hidratados y sometidos a excesivas horas de trabajo. No sólo se utilizan para carga de residuos sólidos urbanos, sino también para acarrear ladrillos, arena y escombros. También es frecuente observar la utilización de yeguas preñadas y yeguas que traccionan con la “cría al pie”.

La problemática de la tracción a sangre equina es compleja y multidimensional, porque además de implicar maltrato animal, trabajo infantil y trabajo realizado por sectores excluidos, según lo señalamos precedentemente, involucra también:

- **Problemas sanitarios:** los problemas sanitarios obedecen a la existencia de las zoonosis, que son un grupo de enfermedades que los animales transmiten al ser humano por el contacto directo. Puede ser a través de algún fluido corporal como orina o saliva o mediante la presencia de algún intermediario como pueden ser los mosquitos u otros insectos. En cuanto a las enfermedades de los equinos transmisibles a los humanos, se

encuentran la rabia, brucelosis, leptospirosis, ántrax y muermo (Ministerio de Salud de la Nación, s.f.; Vetpraxis, 2010).<sup>11</sup> Los equinos carecen de control sanitario oficial, incluyendo la supervisión por parte de organismos como el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). La ausencia de atención veterinaria regular implica que la gran mayoría de estos animales no cuenta con libreta sanitaria ni el esquema de vacunación correspondiente.

- **Problemas urbanos y de seguridad vial:** los carros generan caos vehicular por la fisonomía que actualmente tienen las urbes y el aumento del parque automotor. La circulación de los carros no se ajusta al cumplimiento de las ordenanzas de tránsito, a lo que se suma, la imposibilidad de aplicar multas por transgresión a dichas normas. Tampoco se cumplen con las normas de seguridad dispuestas para el carro. Asimismo, los trabajadores informales no contratan seguros de responsabilidad civil que les permitiría responder en casos de siniestralidad.
- **Problema ambiental:** En muchas ocasiones, los carros transportan residuos de todo tipo y a cielo abierto. Son generadores de basurales, ya que los residuos que se recolectan en las calles, luego son separados y dispuestos en sitios de la ciudad, sin controles, sin observar normas de seguridad ambiental y sin que los recolectores lo hagan con elementos de protección adecuada. Si bien los basurales son responsabilidad de los municipios en cuanto que tienen el deber y la competencia en su gestión, se considera un problema a escala nacional ya que es transversal a casi todas las ciudades del país.

Dentro de la problemática ambiental, el daño a la salud humana se identifica como un subproblema fundamental, derivado de la contaminación y la proliferación de focos infecciosos.

La TAS equina es, como ya se mencionó, una problemática multifacética y compleja. Dada su visibilidad y las tensiones que genera, esta situación obligó a las administraciones locales a incluirla en la agenda pública con el objetivo de hallar soluciones.

Un ejemplo pionero del agendamiento y abordaje político de esta cuestión se encuentra en la ciudad de Río Cuarto (Córdoba). En el año 2004, esta ciudad implementó el Programa de Recuperadores Urbanos para regular esta práctica informal. Este programa tenía dos líneas de

---

<sup>11</sup> Sobre las enfermedades zoonóticas y sus mecanismos de transmisión, puede consultarse el glosario oficial del Ministerio de Salud de la Nación (s.f.). Asimismo, para un detalle específico sobre las patologías transmitidas por equinos, véase el informe técnico de Vetpraxis (2010).

acción principales: la sustitución de los carros por motocarros y la formación de cooperativas de trabajo. Ello implicó un trabajo conjunto entre el Municipio, los recolectores informales y las asociaciones de proteccionismo animal. Como parte de la iniciativa, a los recolectores se les impartió cursos de educación vial para obtener su licencia de conducir y cursos de mecánica.

Los equinos que fueron entregados voluntariamente por los recolectores se derivaron a ONGs animalistas. A los recolectores que manifestaron su deseo de mantener la tenencia del caballo, se les permitió esta opción, condicionada a la prohibición de someterlo a cualquier tipo de trabajo.

Desde esta experiencia en adelante, a lo largo y ancho del país, comenzaron a presentarse proyectos en los concejos municipales, de los cuales muchos fueron aprobados y en numerosos municipios se fueron desplegando programas de reconversión laboral para los recolectores.

Podemos enumerar algunos casos, que sirven para ilustrar y dar cuenta de que la problemática de la TAS equina se ha convertido en un problema público en Argentina, en las últimas décadas y de manera más preponderante en los últimos años: “Recuperadores urbanos”, Río Cuarto (Córdoba), 2004; “Ciudad inclusiva”, Santa Fe (Santa Fe), 2014; “Registro de Vehículos de tracción a sangre”, (Gualectuaychú, Entre Ríos), 2010; “Basta de TAS”, Zárate (Buenos Aires), 2011, Quilmes (Buenos Aires), 2012, “Recuperadores de derechos”, Godoy Cruz (Mendoza), 2014, Paraná (Entre Ríos), 2015; “Sustitución y abolición de vehículos de tracción a sangre”, Venado Tuerto (Santa Fe), 2016; “Erradicación de la tracción a sangre”, Concordia (Entre Ríos), 2017; “Reemplazo de vehículos de tracción a sangre”, Salta (Salta), 2017; “Erradicación de la tracción a sangre”, San Lorenzo (Santa Fe), 2018, Posadas (Misiones), 2019; “Preciclo”, Programa nacional, 2021; Berazategui (Buenos Aires), 2019, “No tracción animal, RUNTA”, Ituzaingó (Buenos Aires), 2021; “Reconversión inclusiva y sustitución de la tracción a sangre de animal no humano”, Villa Gobernador Gálvez (Santa Fe), 2022, Lanús (Buenos Aires), 2023; “Sustitución de la tracción a sangre”, Almirante Brown (Buenos Aires), 2023, entre otros.



La Provincia de Tucumán por ley N° 9.810 del año 2024<sup>12</sup>, prohíbe la práctica de la tracción a sangre en todo su territorio, prescribiendo el rescate del equino y secuestro del carro en caso de incumplimiento, y obliga a implementar campañas de concientización y sustitución

En cuanto a la provincia de Santa Fe, en la Legislatura provincial en el año 2014, se aprobó una adhesión a la campaña “Basta de TAS” (Cámara de Diputados de Santa Fe, 2014)<sup>13</sup> que se venía desarrollando en ese entonces a nivel nacional a través de la ONG LIBERA Argentina y la Fundación Franz Weber de Suiza.

Asimismo, podemos destacar dos iniciativas presentadas en el año 2016 en la referida Legislatura: la primera, del mismo gobernador de Santa Fe Miguel Lifschitz (2016)<sup>14</sup>, que propuso lo siguiente: “Prohíbase la tracción a sangre animal en el territorio de la Provincia de Santa Fe, excepcionándose aquella que se vincule a la actividad rural en todas sus formas y los supuestos que determine la autoridad de aplicación de la presente” (art. 1), y la segunda, presentada por la diputada provincial Alicia Gutiérrez (2016)<sup>15</sup>, que planteaba la prohibición en todo el territorio de la Provincia, de la tracción a sangre equina conjuntamente con la implementación de una reconversión del sistema a través del otorgamiento de asistencia a los trabajadores informales de residuos sólidos urbanos.

Rosario no permaneció ajena al contexto general en nuestro país, de problematización de esta práctica informal, fundamentalmente por el activismo de grupos proteccionistas que han formulado la cuestión de la tracción a sangre equina como un problema público.

Podemos señalar dos momentos claves en la ciudad de Rosario de problematización de la TAS equina para su suscripción como asunto de interés en la agenda gubernamental: el primero responde a la sanción de la Ordenanza 8.726 (2010), que propone el reordenamiento de las actividades de los recolectores urbanos informales de residuos sólidos en todo el ejido urbano de Rosario; y el segundo momento, se identifica con el lanzamiento del programa estatal “Andando” del año 2015 (Municipalidad de Rosario, 2015; Rosario Noticias, 2015)<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Provincia de Tucumán. Ley N° 9.810 (2024). Prohibición de la tracción a sangre animal en todo el territorio provincial. Publicada en el Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ).

<sup>13</sup> Se trata de la Declaración de Interés Provincial de la campaña impulsada por la ONG Libera y la Fundación Franz Weber. Véase el expediente 29162 en el Sistema de Información Legislativa (SIEL).

<sup>14</sup> Poder Ejecutivo Provincial (Expte. 30627). El gobernador Lifschitz impulsó esta medida como parte de una política de seguridad vial y bienestar animal (El Litoral, 2016).

<sup>15</sup> Proyecto de Ley Expte. 30644. Esta iniciativa se centraba en la asistencia social a los trabajadores de residuos sólidos urbanos como eje de la sustitución de la TAS.

<sup>16</sup> El Programa "Andando" fue una iniciativa integral de la Municipalidad de Rosario orientada a la eliminación definitiva de la TAS mediante la sustitución de carros por unidades motorizadas y la inclusión social de los

por parte de la intendenta Mónica Fein y que tuvo como objetivo cumplimentar con la ordenanza vigente.

Los acontecimientos que precedieron la sanción de la Ordenanza N.º 8.726 y el lanzamiento del plan municipal 'Andando' constituyen un claro ejemplo de los hechos que atraen la atención de las autoridades competentes para la formación de la agenda pública, según la conceptualización de Elder y Cobb (1984).

Estos hechos se manifestaron en una serie de presiones visibilizadas y motorizadas por el activismo animal, incluyendo manifestaciones públicas en las calles para provocar un amplio rechazo ciudadano, campañas en redes sociales y medios de comunicación, y la presentación formal de notas de reclamo y juntada de firmas, así como solicitudes de reuniones dirigidas a concejales y al Poder Ejecutivo, con el fin de forzar el abordaje de la TAS equina.

Es decir, a través de estos hechos se logra visibilizar un asunto que luego un gobierno determinado decidirá si coloca en su agenda pública como un problema social para intervenir en su resolución o no, porque no todos los acontecimientos tienen la fuerza para llamar la atención de las autoridades y generar iniciativas de abordaje de la cuestión (Aguilar Villanueva, 1993).

Rodriguez Musso; et alt, (2016) señalan que, en la ciudad de Rosario, el universo de quienes se dedican informalmente a las actividades de recolección de residuos sólidos en la vía pública, puede dividirse en dos grupos, según la modalidad empleada: 1.- Los que utilizan los caballos y yeguas para dicha recolección, y 2.- los que utilizan carro a pie, bicicleta con canasto y carro con bicicleta.

Según un relevamiento realizado por la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Municipalidad de Rosario (2004) en el Distrito Oeste, se observó que el 59 % de los recuperadores urbanos utilizaban medios de recolección alternativos al equino. Esta cifra permite dimensionar la coexistencia de diversas modalidades de trabajo en el sector, marcando un punto de partida para el análisis de la tracción a sangre en la región. Sin embargo, al problematizarse esta actividad en el marco de la agenda gubernamental, a través de la ordenanza 8.726 y del Plan municipal “Andando”, se consideró únicamente a la que

---

trabajadores. Para un detalle de la presentación oficial, véase Rosario Noticias (2015) y la cobertura de prensa de Rosario.com (2015).

utiliza caballos y yeguas, dejando a un lado a las otras formas de recolección de residuos sólidos urbanos.

Con arreglo a ello, cabe preguntarse: ¿por qué, entre las diversas modalidades de recolección informal y precaria (carros manuales, bicicletas de carga, etc.), fue exclusivamente la TAS equina la que logró colarse en la agenda gubernamental, definiéndose como un problema público?

La respuesta a este interrogante, que toca el nudo central del proceso de inclusión en la agenda pública, radica, precisamente, en la definición del problema público y en la capacidad y recursos desplegados por ciertos actores para visibilizar y persuadir a las autoridades de que tomen cartas en el asunto. Profundizaremos sobre este particular, en el siguiente apartado.

## **2.2 Recuperadores urbanos informales vs. Proteccionistas: intereses, conflictos y consideraciones axiológicas en la percepción de la tracción a sangre equina.**

Existe consenso en políticas públicas de que los problemas públicos son constructos sociales que dependen de factores que atraviesan una determinada época histórica y que se vinculan, asimismo, con la particular percepción que tienen los actores sociales clave acerca de la problemática.

Sin dudas que la utilización de caballos y yeguas (como de otros animales) en el transporte de pasajeros o de carga, no es nueva. El uso de los caballos tanto en zonas rurales como urbanas se remonta a varios siglos atrás, ya que tuvieron un rol importante en las comunicaciones, transporte y en la participación en la economía urbana y rural (Prudent, 2019; El Confidencial, 2016).<sup>17</sup>

Pero como señalábamos, al ser el problema público un constructo social, entonces implica que es así definido y percibido por un grupo o grupos sociales que, en virtud de sus percepciones, ideas y/o conocimientos científicos y académicos, consideran que ese asunto “es problemático” y, en consecuencia, pujan para que las autoridades competentes lo coloquen en la agenda política.

---

<sup>17</sup>Para un análisis sobre la transición tecnológica y el rol del caballo en los sistemas de transporte urbano a fines del siglo XIX, véase Prudent (2019). Asimismo, sobre el impacto histórico y económico de la tracción equina en el desarrollo de las civilizaciones, puede consultarse el informe de El Confidencial (2016).

Los grupos sociales preponderantes que giran en torno a esta problemática son, por un lado, el activismo animal (integrado por diversas ONG, activistas veganos y proteccionistas independientes); y por el otro, los recolectores urbanos informales, cuyo sector está parcialmente sindicalizado a través de la representación del MTE (Movimiento de Trabajadores Excluidos), mientras que otros operan de manera independiente.

Desde la perspectiva de los recolectores, su principal demanda es que no se les retire el caballo, ya que constituye una herramienta de trabajo esencial para el sustento familiar. Generalmente, no presentan objeciones a su labor de recolección y venta de residuos, pues consideran que se trata de un oficio transmitido de generación en generación que dominan. Quitarles el caballo, es desde su visión, una injusticia que implicaría la pérdida de su subsistencia cotidiana. Al respecto, la representante del MTE, Sandra González, expresa:

“El caballo es una herramienta de trabajo para nosotros, por eso lo tenemos que cuidar, sino no nos sirve. Aparte porque no es solamente un medio para vivir, sino que lo usamos para movernos en la ciudad, llevamos los chicos a la escuela, vamos al hospital...El caballo tiene que comer, pero las familias también, y es importante lo humano...” (S. González, entrevista realizada el 5 de diciembre de 2025)

Los sectores vinculados a las organizaciones de izquierda, de DDHH y/o grupos análogos, emiten discursos que se inscriben en la línea del humanismo, es decir, en la concepción de que los intereses de los humanos en cuestión están por encima de los intereses de los animales. En consonancia con ello, manifiestan una fuerte resistencia a la erradicación de la tracción a sangre equina al mantener una perspectiva que invisibiliza la explotación y el sufrimiento inherente al uso del caballo para estas tareas.

Por el contrario, el activismo animal personifica el paradigma de las éticas antiespecistas que se hallan en constante expansión, dentro de lo que hemos precedentemente denominado el “giro animal”, porque denuncian no sólo el maltrato y crueldad al cual son expuestos los equinos en la utilización para la recolección informal de residuos, sino también, que el hecho de colocarlos al servicio del humano implica un uso e inferiorización que los convierte en objetos disponibles, vale decir, en “herramientas de trabajo”. Verónica López Nordio, nos manifestó lo siguiente:

Lo que pasa es que los carreros y los políticos no ven que los animales son seres que sufren y sienten. Ahora por la experiencia de conocer a los carreros y la problemática, es cierto que a ellos el caballo los hace invisibles, en el sentido de que la informalidad les conviene porque no asumen ningún tipo de responsabilidad: evaden controles, no pagan patente, no pagan multas en caso de infracción a las normas de tránsito, nadie les controla el caballo ni el carro. (V. López Nordio, entrevista realizada el 1 de diciembre de 2025).

Ahora bien, de la exposición de las consideraciones axiológicas de ambos grupos se evidencia que la problemática de la TAS equina se debate en un terreno polarizado por visiones parciales y éticamente contrastantes. Los recuperadores urbanos enfocan el problema exclusivamente en la dimensión social, invisibilizando el sufrimiento animal; de forma inversa, el activismo animal prioriza la abolición desde el antiespecismo, abordando la dimensión social de la problemática de manera tangencial.

La TAS equina ingresó a la agenda porque el activismo animalista logró exitosamente enmarcar la situación como un problema de sufrimiento y explotación animal. Este actor social tuvo la capacidad de incidir a partir de su propia definición axiológica. En consecuencia, las autoridades consideraron que el uso del caballo para el acarreo informal constituía un problema público prioritario que debía ser erradicado de la agenda urbana, más allá de la integralidad de la solución posterior a través de la ordenanza 8726/10 y el plan municipal “Andando”.

El activismo, al lograr que la especie (la presencia del equino) se convirtiera en la variable crítica que diferencia la TAS equina de otras formas de acarreo informal (bicicletas, carros manuales), cargó al problema de una urgencia ética para movilizar el accionar de las autoridades políticas competentes. El activismo promovió el rechazo de la ciudadanía al maltrato animal haciéndolo visible mediante distintos recursos y lo capitalizó favorablemente para presionar a las autoridades a tomar acción.

### **2.3 Otros actores sociales.**

En las sociedades contemporáneas, los medios de comunicación cumplen con el rol de no sólo informar, es decir, de transmitir noticias sobre los hechos que acontecen diariamente sea cual fuere su naturaleza, sino que además, “crean” realidades, imágenes y referencias sobre estos

hechos. Los medios llaman la atención sobre los problemas que atraviesan las sociedades democráticas e influyen en la opinión pública. Algunas veces “crean”, otras veces atraen la lista de problemas, de demandas y de necesidades sociales insatisfechas, pero también y en muchas ocasiones, influyen en la concepción o al menos en el marco de referencia, para que la sociedad asuma un posicionamiento determinado (Rubio Ferreres, 2009).<sup>18</sup>

Los medios de comunicación constituyeron ámbitos a través de los cuales se materializaron, en efecto, las prácticas y discursos de los actores sociales en pugna: convocatorias a marchas, posicionamientos en relación a la problemática, interpelación a la ciudadanía para que tome partido, entre otras actividades de visibilización pública. En relación a la TAS equina, los medios de comunicación asumieron un rol protagónico, porque oficiaron de instrumento a través del cual se dieron a conocer hechos de maltrato equino que sirvieron para visibilizar el problema del uso del caballo para la recolección de residuos urbana.

Al respecto, la presidenta de la Protectora de animales rosarina, Verónica López Nordio, expresó en la entrevista que oportunamente nos concediera:

“...Después que en el 2010 gracias a toda la población que sumó su ayuda en distintas manifestaciones pacíficas y con la invalorable ayuda de los medios de comunicación que pusieron sobre el tapete la problemática, se logró una ordenanza consensuada entre todos los sectores involucrados.....Nosotros siempre agradecemos al Dr. Luis Novaresio quien fuera la voz en los medios de esta problemática y a todos los medios de comunicación que lo imitaron, al Diario La Capital que también se sumó a la lucha publicando las decenas de Cartas a los lectores sobre la problemática.” (V. López Nordio, entrevista realizada el 1 de diciembre de 2025).

En coincidencia con López Nordio, la activista animal, Silvina Paéz, nos expresó lo siguiente:

“Llegar a los medios de comunicación fue fundamental, porque a través de ellos le mostrábamos a los vecinos lo que los carreros le hacían a los caballos...les mostrábamos que para varios de esos animales su circuito no terminaba en el recorrido para recolectar, seguía a la noche como “mula” o era usado en las

---

<sup>18</sup> El enfoque de la *agenda setting*, desarrollado originalmente por McCombs y Shaw, sostiene que los medios de comunicación no dictan a la audiencia *qué pensar*, pero sí logran establecer los temas sobre los cuales *hay que pensar*. Para un análisis exhaustivo de esta teoría y su relación con la opinión pública, véase Rubio Ferreres (2009).

cinchadas...y esto la gente lo empezó a ver y se indignaba y se aliaba a nosotras. No todos los medios de comunicación nos querían entrevistar o querían mostrar esto, pero varios de ellos sí y para nosotras fue una gran ayuda” (S. Paéz, entrevista realizada el 3 de diciembre de 2025).

En efecto, los dichos de Paéz encuentran correlato en los registros de la época. Por citar un caso, durante el año 2016, el portal oficial *Rosario Noticias* documentó que la intensificación de los controles y la recepción de denuncias ciudadanas derivaron en el rescate de 80 equinos de la vía pública en el transcurso de diez meses. Este dato no solo evidencia la magnitud de la problemática en el ejido urbano, sino que también confirma el rol de los medios en la visibilización de los operativos de control estatal (Rosario Noticias, 2016).

## **A modo de cierre.**

En definitiva, la experiencia del conflicto en torno a la TAS equina en Rosario, evidencia el cumplimiento del rol central de los medios de comunicación en las sociedades contemporáneas, no sólo como transmisores de información, sino como actores decisivos en la construcción de la agenda pública.

La narrativa de las protectoras confirma que la estrategia para lograr la erradicación del uso del caballo para el acarreo, pasó necesariamente por la visibilización mediática del maltrato equino. Tal como lo expresaron López Nordio y Páez, la difusión de imágenes de caballos explotados o utilizados en actividades ilícitas ("cinchadas") tuvo un efecto directo: movilizó la sensibilidad ciudadana y generó una alianza social crucial. Esta exposición no solo atrajo la atención hacia la lista de problemas sociales, sino que proveyó un marco de referencia (la indignación por el maltrato animal) que la sociedad asumió.

De este modo, los medios sirvieron como un instrumento indispensable para lograr el consenso social no sólo para que el reclamo escalara a política pública (la ordenanza), sino también para mantener la presión sobre la gestión municipal. El lanzamiento posterior del Plan Andando se enmarca en esta dinámica, siendo una acción implementada ante una ordenanza vigente pero incumplida. Por lo tanto, la acción mediática del proteccionismo fue una herramienta sostenida de legitimación de la erradicación de los carros tirados por caballos y de fiscalización continua para forzar la aplicación efectiva de la ordenanza.



## Capítulo III

### **El abordaje de la tracción a sangre equina: de la respuesta legislativa a la implementación del "Plan Andando" en Rosario.**

En el presente capítulo se analiza la transición de la TAS equina desde su reconocimiento como problema público hacia su cristalización en instrumentos de política pública concretos. El foco se centra en el despliegue institucional de la ciudad de Rosario, examinando el arco temporal que va desde la sanción de la Ordenanza 8726/10 hasta la puesta en marcha del "Plan Andando" en 2015. Se indagará en la génesis de estas normativas, comprendiéndolas no como decisiones aisladas del Estado, sino como el resultado de una "ventana de oportunidad política" abierta por la presión sostenida del activismo animalista.

A lo largo de este apartado, se desglosarán las estrategias de los actores en pugna durante el proceso de implementación, revelando cómo las visiones éticas contrapuestas generaron escenarios de suboptimización. El análisis permite observar la tensión permanente entre la urgencia abolicionista (que exige el cese inmediato de la instrumentalización de los equinos) y la complejidad de la exclusión socioeconómica de los recuperadores urbanos. Finalmente, este capítulo sirve de puente para demostrar que la resolución efectiva de este conflicto requiere superar las miradas fragmentadas, sentando las bases para el abordaje interseccional que se propondrá en las conclusiones de la investigación.

#### **3.1 La ordenanza 8726/10: génesis y evolución. El decreto reglamentario 1202/2011.**

El activismo animalista constituyó el actor principal e impulsor para la inclusión de la TAS equina en la agenda política y social. Las ONG, el activismo vegano y el proteccionismo independiente, asumieron un rol protagónico y central en todo el proceso que culminó con la sanción de la ordenanza de TAS equina. Este sector no solo instaló la problemática en el debate público, sino que ejerció una presión sostenida y multifacética sobre el cuerpo legislativo y posteriormente sobre el ejecutivo.

Silvana Paéz comentó en relación con ello:

“Hacíamos de todo, éramos muchas las que nos organizábamos y nos reuníamos para planificar actividades y estrategias, fue una unificación de luchas de casi todo el proteccionismo, buscábamos apoyo social. Una herramienta que utilizamos mucho fue la juntada de firmas, íbamos a distintos

barrios, a lugares públicos, a la costanera, a eventos deportivos y pedíamos firmas y las presentábamos en el concejo y después que salió la ordenanza, a la ex intendenta Fein” (Páez, entrevista realizada el 3 de diciembre de 2025).

Para alcanzar este objetivo, las activistas desplegaron una estrategia integral que incluyó la presentación sistemática de notas y petitorios formales dirigidos a los concejales, solicitud de reuniones para exponer a favor de la erradicación de la tracción a sangre equina. Paralelamente a estas gestiones, desplegaron una intensa actividad de visibilización en los medios de comunicación, tanto locales como regionales, y organizaron marchas y concentraciones públicas que sirvieron para demostrar el amplio apoyo ciudadano a la causa, consolidándose, así como el principal motor político detrás de la nueva normativa. De esto da cuenta, una vez más, Verónica López Nordio:

“La verdad que previo a la sanción de la ordenanza, tuvimos una titánica tarea para que los concejales se dieran cuenta que tenían que tratar el tema. Nos presentábamos en el concejo en casi todas las reuniones de comisión, hablábamos con todos los concejales, le pedíamos que saquen una ordenanza de prohibición, íbamos a las radios y programas de TV, presentábamos notas. Varias de nosotras teníamos proyectos presentados por iniciativa ciudadana. Sacábamos publicaciones para que la gente nos apoye. Incluso en ese tiempo yo tenía un programa de TV del Canal 3 de Rosario, que se llamaba “Mascotasx3” y ahí hablábamos siempre del tema, invitábamos a abogados animalistas, veterinarios, compañeras del proteccionismo y a los concejales...mirá nosotras las proteccionistas tenemos diferencias, e incluso, existen enemistades entre varias, pero había algo que teníamos claro y es que nos teníamos que unir, teníamos que aliarnos para luchar en contra de la tracción a sangre y así lo hicimos” (V. López Nordio, entrevista realizada el de diciembre de 2025).

El 16 de diciembre del año 2010, se sancionó la ordenanza nro. 8726, que tenía por finalidad erradicar la TAS equina en todo el ejido municipal de la ciudad de Rosario. Para ello, se establecía el ordenamiento de las actividades de los Recolectores Urbanos Informales de Residuos Sólidos y el reemplazo de los “vehículos” de TAS equina.

En el concejo municipal rosarino ya existían varios proyectos de ordenanzas respecto de esta problemática. De acuerdo a la información que nos proporcionó la Comisión de ecología y medio ambiente del Concejo, contabilizamos diecinueve (19) propuestas legislativas presentadas desde el año 2005 hasta el año 2010.

Estas propuestas fueron presentadas por los ediles y por sectores de la ciudadanía, en especial, el activismo animal. De esta suerte, siete (7) propuestas corresponden al activismo animal, diez (10) a los concejales, 2 (dos) fueron propuestas por escuelas educativas y una (1) por el entonces intendente de la ciudad, Miguel Lifschitz expresando apoyo a la ordenanza 8726/10. Por el contrario, no hubo ninguna iniciativa presentada por el sector de los recolectores urbanos informales.

Todas las propuestas del activismo animal y sin excepción, tenían por finalidad erradicar la TAS equina, algunas de ellas proponiendo una reconversión gradual hasta llegar a la prohibición total y definitiva, y otras, la prohibición “a secas”.

El concejal Oscar Grepi, autor de la ordenanza, se refirió al proceso de sanción y aprobación, expresando:

“A la ordenanza llegamos después de todo un proceso que fue principalmente impulsado por las proteccionistas. Ellas venían regularmente a la comisión y nos pedían que sacáramos una ordenanza de prohibición. Pero más allá de esto, nosotros advertíamos dos grandes problemas: uno, era el caos vehicular que generaban los carros con los caballos, en ese entonces la ciudad de Rosario estaba creciendo mucho, el parque automotor venía con un crecimiento exponencial importante. Y por el otro, teníamos situaciones de caballos caídos por cansancio, desmayos, algunas situaciones de violencia en la calle con respecto al equino. La ciudadanía rosarina no aceptaba esto. También nos percatamos de un “submundo” alrededor de la tracción a sangre, como robos, drogas, violencia, que se potenciaban de noche cuando salían los carros con los caballos. Las proteccionistas también eran muy activas denunciando las cinchadas que implica latigar a los caballos para ganar la competencia. Esta actividad se hacía principalmente en barrio Vía Honda. También las proteccionistas denunciaban las cuadreras, muy frecuentes en el hipódromo. Y en base a todas estas situaciones, ellas actuaban interviniendo en el Concejo y se hacían escuchar” (Greppi, entrevista realizada el 28 de noviembre de 2025).

La ordenanza en cuestión fue el resultado del trabajo conjunto y el análisis de los proyectos presentados por la Comisión de Ecología. Si bien la iniciativa no contó con el apoyo unánime de todos los ediles, sin embargo, se logró el consenso necesario para su aprobación. Sobre este proceso, el concejal Oscar Grepi continúa relatando:

“Nosotros hicimos una ordenanza considerando aportes de concejales de otros bloques. No pudo salir 100 por ciento como queríamos, pero pudimos sancionarla. Pero hubo otros concejales que se opusieron, que obstaculizaron el proceso, porque decían que el caballo era el sustento de las familias carreras y que no había que reconvertir la actividad. Hoy muchos rosarinos recuerdan ese entonces y te lo agradecen, porque no existe la tracción a sangre. Y hoy esos sectores políticos que se opusieron, están callados”. (Greppi, entrevista realizada el 28 de noviembre de 2025).

Retomando el análisis de la normativa sancionada, la Ordenanza 8726/10 expone los fundamentos de su creación en sus considerandos. Allí se afirma que la propuesta legislativa fue elaborada teniendo presente las distintas aristas que constituye la tracción a sangre equina, como ser, la cuestión social, económica y de exclusión de quienes la utilizan, la salud de los animales, la seguridad vial y el maltrato equino, que se consideraron los reclamos y denuncias del sector animalista y que también fueron citados los recolectores informales urbanos para que expongan acerca de su actividad, características, entre otros aspectos.

Para ello, la ordenanza propuso la creación de un Comité ejecutivo de coordinación y acción, conformado por distintas comisiones que tendría a su cargo tareas específicas:

- a) Coordinación General: a cargo de la Subsecretaría de Economía Solidaria.
- b) Acción Social: a cargo de la Secretaría de Promoción Social.
- c) Sanidad animal: a cargo de la Dirección de Control Urbano.
- d) Control de equino: a cargo de la Dirección de Control Urbano.
- e) Inspección: a cargo de la Dirección de Control Urbano.
- f) Gestión de Residuos: a cargo de la Secretaría de Servicios Públicos.
- g) Sensibilización y concientización del cuidado del animal: a cargo de la Secretaría de Promoción Social.

Este comité tuvo a su cargo la creación de un registro de todas las personas que trabajaban en la recolección informal de residuos y que utilizaban equinos para dicha actividad. Según el

Art. 25, se establecía un plazo de un año a partir de la sanción de la ordenanza, para la realización del registro de recolectores urbanos informales. Una vez efectuado este registro, se ordenaba el reemplazo definitivo de los “vehículos” de tracción a sangre equina por un plazo de tres años, y luego de cumplimentado este plazo, operaba la prohibición definitiva.

El decreto reglamentario en relación al artículo referido establecía que, a la finalización del registro, no podrían incorporarse nuevos equinos a la actividad (pues quedaba prohibida la circulación de caballos no registrados). El reemplazo de la actividad de acarreo se realizaría, en consecuencia, de manera gradual:

“Al finalizar el primer año a partir del cierre del registro se deberá reemplazar o reconvertir el 15% de los inscriptos en el mismo, al finalizar el segundo año se deberá reconvertir un 35% adicional, debiéndose lograr el reemplazo o reconversión al finalizar el tercer año del 50% restante. Durante el período de transición la Secretaría de Promoción Social priorizará los casos de las familias que han perdido el equino (por decomiso o muerte).” (Art 25, Decreto N° 1202, 2011).

En el transcurso del plazo, la ordenanza establece pautas de utilización del equino, herramientas ciudadanas para denunciar el maltrato, la obligatoriedad de la libreta sanitaria y controles veterinarios, la prohibición del uso del látigo o cualquier elemento análogo que le provoque dolor al caballo, la prohibición de acarreo de escombros y residuos que en general le implique exceso de carga.

En cuanto a los recolectores urbanos informales, la ordenanza prevé que una vez realizado el registro, se debía evaluar la situación social de cada persona y grupo familiar a los fines de gestionar su inclusión en programas a nivel municipal, provincial o nacional como así también incorporarlos al ámbito privado. También se proponía estudiar la factibilidad de asignar zonas para el trabajo de grupos o cooperativas

Finalmente, en su art. 26, prescribía que el comité ejecutivo debía convocar a una comisión de seguimiento, integrada por representantes del Concejo Municipal, de las asociaciones protectoras, de los recolectores urbanos a los fines de evaluar, coordinar y elaborar recomendaciones.

La ordenanza fue promulgada el 10 de enero de 2011 y se reglamentó el 26 de mayo a través del decreto 1202.

El Art. 20, prescribía lo siguiente:

“A partir de los noventa (90) días de finalizada la inscripción en el Registro de Recuperadores de Residuos que utilizan carros tirados por equinos la Municipalidad, a través del Comité Ejecutivo de Coordinación y Acción, presentará un plan que contemple las acciones y estrategias para la sustitución de la tracción a sangre en las labores de recolección informal de residuos y la elaboración de propuestas de actividades productivas que reemplacen la actividad”.

La reacción frente a la sanción y posterior reglamentación de la ordenanza, se polarizó en dos bandos conforme a las posturas de los dos sectores en conflicto. Por un lado, la medida fue recibida con euforia y considerada una victoria histórica por parte del movimiento animalista.

Así lo reflejaba Silvana Paéz:

“No te puedo explicar ni transmitir la emoción que sentimos cuando la ordenanza fue aprobada... nosotras estábamos en el recinto ese día de la votación, nos largamos a llorar, nos abrazamos, festejamos. Fue muy emocionante el discurso del ex concejal Boasso porque reconoció nuestra tarea...en dos momentos de su exposición dijo: “esta ordenanza es el resultado de la lucha del animalismo rosarino” (Páez, entrevista realizada el 3 de diciembre de 2025).

Estas organizaciones celebraron la ordenanza como un paso fundamental en el reconocimiento de los derechos animales, ya que la TAS equina desde su perspectiva implicaba *per se* maltrato equino, por el sobreesfuerzo al cual se sometían a los caballos, por las lesiones causadas por los arneses inadecuados, por la falta de atención veterinaria, por la exposición a condiciones climáticas extremas, por el castigo infligido a través de golpes, entre otras razones.

Enfatizando el trabajo que sostuvieron en la lucha para erradicar la TAS equina en Rosario, Paéz detalla el compromiso personal y colectivo que conllevó:

“Nosotras le pusimos el cuerpo, como siempre digo que hacemos las mujeres, tené en cuenta que prácticamente un 90% de los integrantes del movimiento animalista, y no sólo en Rosario, somos mujeres. Además de los reclamos al

sector político, nos metíamos en los barrios, a veces tarde o a la noche, para denunciar algún caso de un caballo maltratado que nos alertaban los mismos vecinos y teníamos que aguantar hasta que venga control urbano con la policía. En las cinchadas también nos metíamos, pero no nos importaba, queríamos rescatar a los caballos” (Páez, entrevista realizada el 3 de diciembre de 2025).

Por otro lado, la ordenanza fue categóricamente rechazada por los carreros y las familias que dependían económicamente de esta actividad. Para este sector, la ordenanza representaba un ataque directo a su única fuente de sustento y una estigmatización de su modo de vida. Los carreros señalaron que la medida no sólo criminalizaba su trabajo, sino que a menudo no iba acompañada de alternativas viables o suficientes para la reconversión laboral, dejando a muchas familias en una situación de vulnerabilidad económica y social. Su postura crítica se centraba en que la solución no es la prohibición y expresaron que la ordenanza ponía por encima los intereses de los caballos por sobre la subsistencia de las familias.

Eduardo “Tato” Gutiérrez, recordó su primera reacción en el momento de la sanción de la ordenanza y nos comentó:

“Nos dio mucha bronca a los compañeros, porque el trabajo nuestro de juntar basura no se solucionaba prohibiendo, no trae nada una ordenanza. La situación nuestra iba a ser peor, pero no les importaba, les importaba los caballos que teníamos y que no lo pongamos a trabajar” (Gutiérrez, entrevista realizada el 5 de diciembre de 2025).

Con base a lo señalado precedentemente, puede señalarse que la sanción de la Ordenanza 8726/10 puede ser analizada, precisamente, como la apertura y aprovechamiento de una “Ventana de Oportunidad Política” en los términos descritos por John Kingdon (1984).

El proceso que culminó en diciembre de 2010 evidencia la concurrencia de las tres corrientes necesarias para la acción: (1) la corriente de problemas, que estaba consolidada por el amplio rechazo ciudadano al maltrato equino visibilizado por la labor del activismo animal y al caos vehicular (como lo señaló el Concejal Grepí); (2) la corriente de políticas, representado por la ordenanza misma, que ofrecía una solución técnica y (3) la corriente de la política, conformada por el trabajo articulado del activismo animal y, fundamentalmente, por la capacidad de negociación política de los ediles, quienes lograron superar la oposición y

construir el consenso necesario. La convergencia de estas tres corrientes fue lo que permitió la aprobación de una política que había permanecido estancada durante años.

### **3.2 El Programa integral para recuperadores urbanos y la eliminación de la tracción animal: “Plan Andando” (2015).**

A pesar de que la ordenanza entró en vigencia y fue reglamentada, durante los años posteriores, el Ejecutivo no realizó ninguna de las tareas previstas. Por lo tanto, los carros traccionados por caballos continuaron circulando en las calles rosarinas. Esta inacción desencadenó innumerables reclamos del sector animalista, que denunció el incumplimiento de la ordenanza (La Capital, 2014)<sup>19</sup> en diversos medios de comunicación, redes sociales y manifestaciones públicas.

Ante esta situación de incumplimiento, el 19 de febrero de 2015, la entonces intendenta de la ciudad de Rosario, Mónica Fein, aprovechó la inauguración de las sesiones ordinarias del Concejo Municipal (Municipalidad de Rosario, 2015) para presentar el "Programa Integral para Recuperadores Urbanos y Eliminación de la Tracción a Sangre Equina", denominado “Plan Andando”.<sup>20</sup>

Fein (entrevista realizada el 9 de diciembre de 2025), destacó que la implementación del Plan Andando fue la respuesta directa a una intensa presión social. Específicamente, fueron las organizaciones proteccionistas las que ejercieron una vigilancia constante y un pedido sostenido a través de distintas acciones, para asegurar el cumplimiento de la ordenanza de TAS equina. En palabras de Fein: “las proteccionistas eran muy activas e insistentes”.

Este rol de influencia también lo ejercieron, según lo relatado por Fein, en oportunidad de tratamiento de la ordenanza de TAS equina, años antes. Es decir, las proteccionistas fueron las responsables de presionar activamente para que el Concejo Municipal sancionara, en el año 2010, la ordenanza de TAS equina que fue el marco legal del Plan Andando. Así, el movimiento proteccionista actuó como un motor dual: generando primero la normativa y luego exigiendo la ejecución de la misma.

---

<sup>19</sup> Las organizaciones proteccionistas señalaron que, a pesar de la vigencia de la norma, la problemática se mantenía intacta en las zonas periféricas y el macrocentro. Véase la crónica de La Capital (2014).

<sup>20</sup> Discurso de apertura de sesiones ordinarias del Concejo Municipal de Rosario, pronunciado por la intendenta Mónica Fein el 19 de febrero de 2015. En este documento se establecen los ejes del Plan Andando.



Este programa que preveía una inversión superior a ocho (8) millones de pesos y a ejecutarse a lo largo de todo el año 2015, se enmarcó en el objetivo de cumplimentar con la ordenanza 8726/10 y la ordenanza 8335/08 (Basura Cero) (Municipalidad de Rosario, 2008)<sup>21</sup>, que en su art. 23, indicaba que las cooperativas, grupos y asociaciones de recuperadores, tendrían prioridad e inclusión en el proceso de recolección, transporte y recuperación de los residuos recuperables, conforme los términos de la ordenanza 7.721 (Programa de Emprendimientos Ambientes Solidarios).

El plan “Andando”, tenía como principal objetivo generar condiciones de oportunidad laboral alternativas a la recolección de reciclables con tracción a sangre. Se proponía dos objetivos fundamentales: 1.- Eliminar la tracción a sangre equina de la ciudad; y 2.- Mejorar la calidad de vida de las familias de los recolectores informales.

Los beneficiarios del programa eran un total de mil quinientas familias carreras, cantidad que fue tomada en cuenta de acuerdo a los resultados de los relevamientos realizados con anterioridad. Asimismo, el relevamiento informó que existían mil ochocientos treinta y siete (1837) equinos chipeados y mil doscientos sesenta y nueve (1269) carros patentados (Página/12, 2011)<sup>22</sup>.

El programa consistió en la entrega del caballo y el carro, a cambio de ser beneficiarios de las siguientes alternativas laborales:

- ✓ Carro manual
- ✓ Bicicleta con carro enganchado
- ✓ Camioneta o utilitario.
- ✓ Inclusión a cooperativas ya conformadas para realizar trabajos de limpieza e higiene urbana.
- ✓ Incorporación a parques huerta o capacitación para desarrollo de huertas en el hogar (como requisito tener tierra).
- ✓ Formación laboral o finalización de escuela.
- ✓ Empleo formal dentro de empresas que quieran participar con requisitos específicos. Trabajar con Secretaría de Producción.

---

<sup>21</sup>Municipalidad de Rosario. Ordenanza N° 8.335 (2008). Establece los objetivos y metas del Programa "Basura Cero" para la gestión integral de residuos sólidos urbanos.

<sup>22</sup> El proceso de identificación mediante microchips y el patentamiento de carros fueron etapas previas de diagnóstico necesarias para el posterior canje de unidades. Sobre el inicio de este registro y las cifras preliminares, véase la nota de Página/12 (2011).

- ✓ Financiamiento para desarrollo de emprendimientos de reciclado y clasificación.
- ✓ Articulación con otros programas de inclusión ya existentes.

Además de la ordenanza “Basura cero”, el Plan Andando se conecta con un plan que venía desarrollando la municipalidad denominado “Separe” (Municipalidad de Rosario, s.f.)<sup>23</sup>, que tenía como objetivo que consorcios, centros comerciales, empresas, se inscriban en un registro para que el ejecutivo pueda conectar al recuperador informal directamente con estos generadores de residuos.

La TAS equina fue definida por Fein (comunicación personal, 9 de diciembre de 2025) como un problema complejo y de índole pública que requería la atención simultánea de tres aristas: la vulnerabilidad socioeconómica de los carreros, los conflictos urbanos (caos vehicular y accidentes) y la protección animal. El plan municipal se diseñó principalmente para abordar la dimensión social, buscando la transformación social a través de la provisión de opciones laborales formales a las familias.

Fein relató que un aspecto crucial de la implementación del Plan municipal Andando, fue que las opciones laborales y toda la instrumentación y financiación del programa provinieron directamente del municipio, sin depender de planes o recursos a nivel nacional o provincial, reflejando un compromiso local total. Para brindar una respuesta integral, el plan implicó un significativo esfuerzo de gestión y logística de coordinación entre distintas áreas. Según expresó, “tuvimos que acondicionar el estado”, lo cual supuso invertir en equipamiento e infraestructura: “compramos herramientas, camionetas y material de trabajo para entregarles a las familias carreras, contratamos personal para el dictado de cursos y talleres, contratamos veterinarios especialistas en equinos, compramos vacunas para los caballos y acondicionamos el corralón municipal para alojarlos”.

### **3.3 Posición de los actores en conflicto con respecto al plan municipal “Andando”.**

El anuncio del plan municipal "Andando", diseñado para la reconversión de la TAS equina, constituyó la respuesta directa a una demanda histórica del activismo animal. Sin embargo, con algunos matices, el plan generó un debate entre las organizaciones animalistas. Estas señalaron que la solución no podía limitarse únicamente a la sustitución vehicular o de

---

<sup>23</sup> El documento técnico del programa puede consultarse en el repositorio de la Red de Mercociudades.

trabajo, sino que debía garantizar simultáneamente el bienestar de los equinos que aún circulaban en la vía pública y que debían aguardar su retiro definitivo una vez transcurrido el plazo establecido para la reconversión total.

Además de las objeciones sobre el alcance, también hubo críticas relacionadas con la voluntad política tardía para dar cumplimiento efectivo a la Ordenanza 8726/2010. Sobre este particular, Verónica López Nordio, nos comentó:

“Nosotras valoramos la voluntad del ejecutivo de abordar la tracción a sangre para cumplir con la ordenanza, pero esperó mucho tiempo. La ordenanza fue producto de nuestra lucha, y era necesario que se lanzara algún plan, antes que seguir como se estaba con este problema, era algo bueno, pero en el transcurso del cumplimiento del plazo también tenía que garantizarse el bienestar de los caballos que seguían trabajando y se desplomaban en las calles”. (V. López Nordio, entrevista realizada el 2025).

Otra inquietud planteada por el activismo animalista, fue respecto al destino final de los equinos entregados voluntariamente por los recolectores informales. Esta preocupación fue expresada por Verónica López Nordio durante la entrevista, quien afirmó:

“Teníamos mucha preocupación porque no sabíamos dónde iban a ir a parar los caballos, porque el corralón de la municipalidad no tenía lugar suficiente, también nos preguntábamos qué garantías teníamos del cuidado de los caballos, de qué no fueran a faena o que sean explotados en otros lugares. Nosotras que damos en adopción perros, gatos y estamos en contacto con las agrupaciones de caballos que hacen lo mismo, sabemos que las adopciones implican analizar bien a quiénes le damos los animales, que sean familias responsables y además, hay que hacer seguimiento, porque los animales son seres sintientes y no pueden estar expuestos al maltrato y esto lo tienen que tener en cuenta también los políticos” (V. López Nordio, entrevista realizada el 1 de diciembre de 2025).

Respecto a la gestión de los animales, Fein (comunicación personal, 5 de diciembre de 2025) nos expresó que las organizaciones proteccionistas jugaron un rol fundamental al controlar adónde iban los caballos, para que su destino fuera positivo. Sin embargo, este proceso

también enfrentó desafíos logísticos significativos. La entrevistada señaló que, debido a la capacidad limitada de la infraestructura municipal, “en algunos momentos tuvimos que dejar de recibir caballos porque no teníamos lugar en el corralón”.

Ahora bien, la respuesta al Plan Andando por parte del sector de los recuperadores urbanos (carreros) estuvo marcada por el contraste. Por un lado, el ala gremial (MTE) fue categórica y rechazó la iniciativa de forma rotunda. Sostuvieron una postura de fuerte oposición a las opciones de reconversión ofrecidas.

El comunicado emitido por el MTE se basa en estos puntos centrales:

- a. Que el municipio cuenta con datos desactualizados en relación a las familias que subsisten por el uso del carro,
- b. Que la prohibición a la TAS equina minimiza la complejidad del problema,
- c. Que el programa municipal “Andando” no cumplió con la ordenanza y tampoco propone alternativas factibles de reconversión,
- d. Que la situación que atraviesan los carreros se agrava por el hostigamiento de la policía y el proteccionismo,
- e. Y que ninguna política de gestión de residuos puede ser diseñada sin incluirlos, ya que son los actores principales del problema.<sup>24</sup>

Eduardo “Tato” Gutiérrez (MTE), nos compartió el temor que le generó la noticia de tener que reconvertirse:

“¿Qué alternativas nos dejan si nos sacan los caballos? ¿Quieren que salgamos a robar? Porque si nos llegan a dar una moto, está el casco, el seguro, la nafta, porque tenemos que mantener la moto...no entendemos para qué nos sacan el caballo, ¿para que se mueran de hambre?”  
(Gutiérrez, entrevista realizada el 5 de diciembre de 2025).

---

<sup>24</sup> Se refiere al comunicado oficial publicado por el MTE Rosario en respuesta a la implementación del Plan Andando. En dicho documento, la organización gremial denuncia la brecha entre los censos oficiales y la realidad territorial, además de señalar la persecución a los trabajadores del reciclado. [https://www.facebook.com/mterosarioctep/photos/a.1054114354656243/1376732899061052/?type=3&paipv=0&eav=AfaYqb0gL4uF9CIuKFPvI6woSbp2RNuVFzRZM5A8o7pRAbd3IDF8E98EUih3WGicu\\_Y&\\_rdr](https://www.facebook.com/mterosarioctep/photos/a.1054114354656243/1376732899061052/?type=3&paipv=0&eav=AfaYqb0gL4uF9CIuKFPvI6woSbp2RNuVFzRZM5A8o7pRAbd3IDF8E98EUih3WGicu_Y&_rdr)

En consonancia con esta postura de rechazo, el MTE llevó a cabo convocatorias públicas para manifestarse frente al edificio municipal y ejecutó cortes de calles en diversos puntos estratégicos de la ciudad de Rosario (La Capital, 2015; Rosario Plus, 2017a, 2017b).<sup>25</sup>

Sin embargo, esta posición no fue unánime dentro de todo el sector. Aquellos recolectores que no estaban sindicalizados, y que, por ende, no estaban representados por la postura gremial, se acogieron al plan y optaron por las diversas alternativas de reconversión que la propuesta municipal ponía a su disposición (Rosario Noticias, 2017).<sup>26</sup>

Fein (comunicación personal, 5 de diciembre de 2025) relató que la recepción del proyecto generó reacciones y posturas distintas. Por un lado, se identificó un sector político y social, que restó importancia a la cuestión del caballo, argumentando que el equino representaba una herramienta de trabajo esencial que no podía ser simplemente retirada.

Por otro lado, las organizaciones proteccionistas, si bien reconocían la complejidad de la cuestión social vinculada al uso de los caballos, ejercieron una intensa presión sobre la administración. Su demanda principal era la implementación acelerada del plan para la sustitución de la TAS equina, urgiendo a las autoridades a retirar los caballos de las calles con mayor celeridad.

Ahora bien, estas disímiles reacciones y enfrentamientos entre los grupos en conflicto radican en una profunda fragmentación ética e ideológica respecto de la problemática de la Tracción a Sangre (TAS) equina: la postura de los carreros invisibiliza al caballo como sujeto de consideración ética, mientras que el activismo proteccionista tiende a minimizar la dimensión social y estructural del problema.

Ello tiene una consecuencia política directa: configura lo que Eugene Bardach denomina suboptimización. Esta se produce cuando la definición del problema público reduce la TAS equina a uno solo de sus componentes (ya sea la precariedad laboral o la explotación animal) perdiendo de vista el carácter relacional del conflicto, es decir, la interdependencia estructural de ambas opresiones.

---

<sup>25</sup> La conflictividad social alcanzó su punto máximo con bloqueos simultáneos en los accesos a la ciudad y enfrentamientos frente al Concejo Municipal, donde se demandaba la suspensión del “canje” de equinos. Véase la cobertura de La Capital (2015) y Rosario Plus (2017a, 2017b).

<sup>26</sup> Paralelamente a las protestas, el Ejecutivo reportó la adhesión voluntaria de recolectores al proceso de entrega de equinos y recepción de unidades motorizadas o herramientas de emprendimiento. Véase Rosario Noticias (2017).

Las posiciones inicialmente formuladas por los sectores en conflicto (recolectores urbanos informales y activistas animalistas) priorizaron dimensiones parciales, configurando así un escenario de suboptimización en los términos señalados por Bardach.

En este contexto, la suboptimización no sólo implica una asignación ineficaz de recursos, sino que contribuye a reproducir un sistema de injusticia imbricada: al intentar “resolver” un aspecto del problema, se profundiza el otro. Así, una solución exclusivamente social (por ejemplo, permitir la continuidad del uso del caballo en nombre de la subsistencia) perpetúa la instrumentalización y el sufrimiento animal; mientras que una solución centrada únicamente en la ética animal (por ejemplo, decomisar sin generar alternativas laborales) desatiende la pobreza y la exclusión estructural de los trabajadores informales.

Esta fragmentación colocó a las autoridades municipales ante demandas antagónicas difíciles de articular en el corto plazo, generando un estancamiento decisional que retardó la implementación efectiva de la ordenanza. El caso de Rosario resulta ilustrativo: si bien la norma demoró casi cinco años en ejecutarse, la respuesta finalmente adoptada logró integrar las distintas dimensiones en juego, superando la lógica sectorial que había caracterizado el conflicto inicial.

### **A modo de cierre.**

En la trayectoria de este trabajo de investigación, a lo largo de los Capítulos II y III, se ha planteado en el plano empírico y político la evolución de la TAS equina como problema público en la ciudad de Rosario y el abordaje estatal que se implementó. En el Capítulo II se evidenció que la problemática se construye históricamente sobre un terreno polarizado donde, o bien se prioriza la dimensión ética animal, o bien se enfoca exclusivamente en la dimensión social de la exclusión humana, sostenida por una visión humanista. Esta fragmentación se reflejó en la lucha por la definición del problema en la etapa de agendamiento, lo que llevó a tensiones insalvables entre el activismo animalista y los recuperadores informales urbanos.

En continuidad con lo anterior, en el presente capítulo se analizó el abordaje institucional, examinando la Ordenanza 8726/10 y el Plan Andando (2015). Se ha destacado que estas políticas intentaron aportar una visión integral del problema, reconociendo la necesidad de atender tanto el problema del uso de los caballos para tracción, como la inclusión social y laboral. Sin embargo, se demostró que el camino hacia la sanción de la normativa y,

fundamentalmente, hacia la implementación efectiva del Plan Andando resultó ser arduo, obstaculizado por las visiones fragmentadas y los discursos polarizados que operaron en el ámbito político y social. Este fenómeno de fragmentación, ilustra lo que Bardach (1981) denomina "suboptimización": una situación donde, aunque exista un diseño correcto, las dificultades en el proceso impiden la visión de conjunto y la resolución más rápida del problema en su complejidad estructural.

La persistencia del conflicto prueba que, para comprender las fricciones que minaron el proceso político y la implementación de un plan de acción, es crucial ir más allá de la mera descripción de los intereses sectoriales. Se requiere un salto conceptual que derribe la falacia de que la exclusión social y la explotación animal son problemáticas que pueden separarse o resolverse secuencialmente. Por ello, en el Capítulo IV se propondrá aplicar la categoría de "interseccionalidad" como una herramienta metodológica de diagnóstico. Esta perspectiva permitirá desentrañar y analizar cómo la trama compleja de opresiones de especie y de clase interactúa en el terreno práctico, revelando las raíces profundas de la resistencia a una política integral. Ello permitirá sentar las bases para una comprensión más profunda de la multidimensionalidad del problema público de la TAS equina.

## **Capítulo IV**

### **La interseccionalidad como herramienta conceptual para la definición de la tracción a sangre equina.**

En este capítulo de cierre, la investigación alcanza su síntesis teórica al proponer a la interseccionalidad como la clave para comprender la complejidad de la TAS equina. Si bien los capítulos anteriores describieron el conflicto y las políticas implementadas, aquí se propone un salto cualitativo: abandonar las visiones fragmentadas que separan lo humano de lo animal. A través de un recorrido genealógico que va desde el feminismo negro de Kimberlé Crenshaw hasta el feminismo antiespecista, se analizará cómo las estructuras de poder (raza, clase y especie) no operan de forma aislada, sino que se imbrican en una "matriz de dominación" común.

El objetivo de este apartado es demostrar que la TAS equina no debe reducirse a un dilema de “excluidos contra caballos”, sino entenderse como una manifestación de opresiones cruzadas. Al aplicar el marco de la interseccionalidad, se logra visibilizar simultáneamente al trabajador informal inmerso en la precariedad de clase y al animal como sujeto explotado. Esta perspectiva no solo permite un diagnóstico más honesto de la realidad de Rosario, sino que también sienta las bases para una ética de la comunidad multiespecie. En este horizonte, la justicia social deja de ser un coto cerrado de lo humano para extenderse hacia los animales, eliminando la falsa competencia de agendas y unificando la resistencia en una sola lucha contra la vulnerabilidad.

#### **4.1 Origen del concepto “interseccionalidad” y principales exponentes.**

Viveros Vigoya (2023) señala que la interseccionalidad se trata de una categoría teórica y metodológica que alude a la imbricación de múltiples relaciones de poder. En este sentido, el concepto de múltiples opresiones no es novedoso, ya que en el ámbito del feminismo ha sido puesto de relieve décadas atrás. La autora mencionada expone al respecto que, ya en el siglo XIX en Estados Unidos, existieron movimientos de feministas negras que militaron simultáneamente por el derecho al voto para la colectividad negra, y también en contra de la esclavitud y de la segregación racial. Esta acción histórica es un claro antecedente de la comprensión de la convergencia de clase, raza y género en el sistema de injusticias.

Continuando con esta genealogía, las raíces políticas contemporáneas de la interseccionalidad se consolidaron en los años setenta a través de la praxis de organizaciones como la Alianza de



Mujeres del Tercer Mundo (TWWA) y la Colectiva del Río Combahee. Estas agrupaciones denunciaron la "triple explotación" (imperialismo, sexismo y racismo), demostrando que los sistemas de opresión están interrelacionados de tal forma que es imposible distinguirlos en la experiencia concreta. Mientras que la TWWA se enfocó en una solidaridad antiimperialista frente a violencias como las esterilizaciones forzosas, la Colectiva del Río Combahee visibilizó la simultaneidad de las opresiones de raza, clase y sexualidad, cuestionando tanto el sexismo de los movimientos de liberación negra como el racismo del feminismo hegemónico (Parra y Busquier, 2022).

Desde esta perspectiva, el feminismo negro ha criticado históricamente al feminismo blanco por construir un modelo de sujeto "mujer" universal y homogéneo. Como señalan Parra y Busquier (2022), este ideal responde a una mujer blanca, de clase media, heterosexual, instruida y urbana, cuyas experiencias se presentan como universales, invisibilizando a quienes se posicionan en los márgenes. Al mismo tiempo, estos movimientos señalaron que las luchas contra la discriminación racial solían padecer de una "ceguera de género", al no considerar las violencias específicas que atraviesan a las mujeres negras. En este sentido, la militancia de estos grupos ya estaba experimentando en la práctica lo que, mucho tiempo después, sería denominado a nivel teórico como "interseccionalidad".

Cano Abadía (2014), Viveros Vigoya (2023), Santibañez (2018), entre otros autores, señalan que el término "interseccionalidad", fue acuñado en el año 1989 por Kimberlé Crenshaw, jurista afro-estadounidense, en su artículo "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color". Allí define y utiliza el concepto de interseccionalidad, para señalar la existencia de un sistema complejo de estructuras de opresión que son múltiples y simultáneas. Crenshaw (1989) indica que no podemos pensar en las distintas formas de sometimiento como hechos independientes y separados unos de otros. La misma autora, utilizó la metáfora de una intersección de caminos para explicar la dinámica de la opresión. Si un accidente ocurre en un cruce de caminos (la intersección), la víctima puede ser golpeada por el tráfico que viene de varias direcciones. De manera análoga, una mujer negra no es oprimida solo por ser mujer, o solo por ser negra, sino por la forma en que el sexismo y el racismo se cruzan y convergen, produciendo una experiencia de discriminación cualitativamente distinta y más compleja que la discriminación que experimentaría un hombre negro o una mujer blanca

La potencia de la noción de interseccionalidad se hizo evidente para Crenshaw, a través del análisis de fallos judiciales. Uno, es el caso “*DeGraffenreid v. General Motors*” (1976), en cual cinco mujeres negras demandaron a la empresa por prácticas de discriminación laboral, argumentando que las políticas de antigüedad y promoción de la parte empleadora, afectaban desproporcionadamente a las mujeres negras. Su alegato se fundamentó en que dicha empresa no contrataba mujeres negras antes de 1964 y que las contratadas con posterioridad a 1970, fueron despedidas. Frente a la demanda, el tribunal competente desestimó el caso, argumentando que General Motors no discriminaba a las mujeres, porque empleaba a mujeres blancas, ni a las personas negras porque empleaba a hombres negros.

El razonamiento del tribunal materializado en la sentencia del caso, fue criticado por Crenshaw en el sentido de que consideró que su basamento estuvo direccionado hacia un enfoque de discriminación única (raza o género), sin poder reconocer la discriminación doble (raza y género) experimentada por las mujeres negras. La interseccionalidad demostró que, al ignorarse la forma en que el racismo y el sexismo se superponen y entrecruzan para crear una categoría única de discriminación, el sistema legal en sí mismo terminó por convertirse en un instrumento de opresión. En función de lo expuesto, podemos afirmar que la interseccionalidad para Crenshaw se trataba de una categoría de aplicación práctica y contextual, es decir, utilizada en torno a la crítica de ciertos casos judiciales y sin la intencionalidad de crear una perspectiva teórica y analítica.

En forma contrastante, la socióloga norteamericana Patricia Hill Collins, exponente central del desarrollo sociológico de la categoría de interseccionalidad, adoptó y reinterpretó este término en su trabajo *Black Feminist Thought* (1990), desarrollando el concepto de “interseccionalidad” como un verdadero marco teórico.

La interseccionalidad para Hill Collins (2012), refiere a la forma en que las distintas categorías de opresión como la raza, el género y la clase, se encuentran conectadas y se superponen entre sí. La tríada raza-género-clase, conforma de este modo una matriz de dominación. Lo central de la interseccionalidad es que estas categorías operan de manera conjunta, imbricada y no aislada.

En virtud de los aportes de otras pensadoras que a continuación serán mencionados, dicha tríada fue ampliada a otras categorías de desigualdad como la etnia, la religión o la especie.

A modo de ejemplo, entre las contribuciones a la interseccionalidad se destacan las realizadas por María Lugones (2008) desde una perspectiva descolonial, así como las de Angela Davis (2004), cuya obra fundamental *Mujeres, raza y clase* (1981) constituye un pilar del feminismo interseccional. Asimismo, resultan ineludibles los aportes de Judith Butler, quien a través de la teoría *queer* complejiza el enfoque interseccional al cuestionar las categorías tradicionales de género e identidad

La interseccionalidad alude prioritariamente al hecho de que las categorías de opresión no son categorías excluyentes, sino que, por el contrario, operan en conjunto, y que, al formar parte de la identidad, nos constituyen y nos atraviesan.

Esta herramienta conceptual es considerada prácticamente en forma unánime como una de las contribuciones más significativas del feminismo, no sólo a nivel teórico sino también a nivel práctico. Su relevancia radica en que ha sido utilizada en diversos contextos sociohistóricos, consolidándose como un instrumento sustancial para el análisis de las relaciones de poder y la comprensión de los diferentes tipos de opresiones y desigualdades estructurales.

La introducción de este concepto generó profundos y diversos debates de adhesiones y oposiciones, reflexiones y análisis en el ámbito académico. Su capacidad para exponer las distintas categorías de opresión abrió nuevas perspectivas para las ciencias sociales, introduciendo un paradigma disruptivo que permitió diagnosticar formas interrelacionadas de injusticia con el objeto de diseñar políticas públicas que rompan con moldes tradicionales.

#### **4.2 Pensando desde las opresiones comunes.**

Tal como se ha sugerido, la interseccionalidad ha ido evolucionando como herramienta conceptual, al incorporar progresivamente nuevas “categorías de poder” gracias a los aportes de diversas autoras. Entre estas adiciones, cabe destacar (dado el tema que nos ocupa) la categoría de “especie”, surgida de la articulación teórica y de cruces entre el feminismo y los movimientos de lucha por los derechos de los animales que encarnan las éticas antiespecistas. Un dato no tan conocido es que las primeras sufragistas británicas de principios del S. XX eran vegetarianas y estaban vinculadas a movimientos animalistas, en especial, a los movimientos antivivisección (El Salto, 2017)<sup>27</sup>. Más tarde, en las últimas décadas del S.XX,

---

<sup>27</sup> Sobre el vínculo histórico entre las demandas de igualdad de género y la protección animal, se puede consultar el análisis de El Salto (2017), donde se detalla cómo las primeras activistas británicas ya identificaban una raíz común entre la opresión de las mujeres y la de los animales.

las relaciones entre sexismo y especismo han sido teorizadas y consideradas por las teorías feministas, en especial, por la corriente ecofeminista de cuño antiespecista.

El ecofeminismo surge en la década del 70 de la mano de la pensadora francesa Françoise d'Eaubonne. Se trata de un movimiento teórico y práctico que tematiza la relación estrecha que existe entre la opresión hacia las mujeres y la destrucción de la naturaleza. Para las ecofeministas existe, históricamente, una identificación de las mujeres con la naturaleza, y desde una visión dual y de polos opuestos entre “naturaleza y cultura”, se establece una jerarquización entre ambos polos, de manera tal que, a la naturaleza, identificada con la mujer, se la inferioriza, y a la cultura, en contraste, se la jerarquiza (Puleo, 2022).

Si bien esta corriente feminista desde su nacimiento hasta la fecha, ha asumido distintas expresiones teóricas, el factor clave es siempre la conexión/intersección entre la dominación de la naturaleza y la dominación hacia las mujeres.

Asimismo, resulta fundamental considerar los aportes de la escritora feminista y antiespecista Carol J. Adams. En su obra seminal *La política sexual de la carne*, Adams (2016 [1990]) establece una intersección analítica entre el sexismo y el especismo, argumentando que ambos sistemas de opresión comparten una misma estructura de dominación. La autora sostiene que el patriarcado opera mediante un proceso de objetualización que afecta tanto a las mujeres como a los animales no humanos, transformándolos en lo que define como el “referente ausente”.

En forma adicional, no podemos dejar de mencionar los importantes aportes de la filósofa portuguesa, Catia Faria (1980), quien en sus trabajos académicos plantea centralmente que la lucha feminista debe considerar como sujeto de opresión también a los animales, ya que sexismo y especismo son tipos de discriminaciones que están estrechamente vinculadas, se refuerzan mutuamente y conforman intersecciones. Según Faria, el patriarcado es un sistema que promueve una masculinidad dominante y hegemónica, mediante la cual se inferioriza no sólo a las mujeres, sino también a los varones no hegemónicos, a los colectivos “animalizados” o subalternos (comunidades aborígenes, discapacitados), y por supuesto, a los animales. Por tanto, para esta filósofa son necesarias las alianzas entre el feminismo y los que bregan por los derechos animales (Faria, 2016).

En la misma sintonía, Mónica Abadía (2017) expresa:

“Así como el esclavismo de animales humanos se basaba en una ideología racista, que establecía una dicotomía entre seres humanos superiores y seres humanos inferiores atendiendo al color de la piel; así como la opresión de las mujeres se sostiene en un sistema sexista que establece nuevamente un pensamiento dualista que relega a las mujeres a ser el segundo sexo (Beauvoir, 2005); el esclavismo de los animales no humanos se basa en la construcción especista de un binarismo axiológico que establece la superioridad o la inferioridad de unos animales con respecto a otros. El continuo animal se interrumpe, y se establece la barrera de lo no animal en lo humano. Así, el reino animal aparece dividido en dos: seres humanos/seres no humanos, estableciendo, de manera antropocéntrica, la superioridad en el polo humano del dualismo” (p. 81).

### **A modo de cierre.**

Si bien las perspectivas antiespecistas han logrado exponer la inferiorización arbitraria del animal basada en la diferencia de especie (denunciando así el especismo estructural), este enfoque, creemos, es insuficiente para abordar la complejidad de la TAS equina. El análisis se queda corto al ignorar que esta actividad se inserta en un contexto de profunda precariedad laboral y económica que afecta a las personas que la realizan. De igual modo, resultan insuficientes e inadecuadas aquellas visiones puramente humanistas que justifican la pervivencia de la TAS equina bajo el argumento de la exclusión y la pobreza. Estas posturas invisibilizan el sufrimiento de los animales y jerarquizan al ser humano por sobre toda otra forma de vida.

Es imperativo superar esta polarización que conduce a un callejón sin salida y avanzar hacia análisis teóricos superadores. Por ello, se propone utilizar la categoría de interseccionalidad como herramienta de reflexión y análisis. Extrapolar este marco teórico a la TAS equina permite comprender cómo las diversas estructuras de opresión y desigualdad social se cruzan, afectando no sólo los intereses fundamentales de los animales, sino también la subsistencia de las personas que dependen de esta actividad. Con arreglo a este punto de vista, la TAS equina es una problemática compleja y multidimensional donde se entrecruzan, al menos, tres ejes de opresión fundamentales: por un lado, el Especismo que implica la cosificación de los equinos, tratándolos como meras herramientas de uso y desconsiderando sus intereses intrínsecos, y

por el otro, la clase social y la precariedad laboral, que implica la existencia de personas excluidas y marginadas que se ven obligadas a utilizar al caballo como el único medio disponible para la subsistencia.

Para llevar este capítulo a una conclusión, podría decirse que, al abordarse la problemática de la TAS equina desde la interseccionalidad, se permite su análisis a partir de la identificación de opresiones comunes. Por un lado, permite visibilizar a las familias y recicladores informales inmersos en la marginación y la pobreza, que dependen de la recolección de residuos sólidos urbanos en condiciones insalubres, inadecuadas e irregulares, y cuya pertenencia a un estrato social marginal genera exclusión. Por el otro, permite señalar la existencia de caballos y yeguas sujetos a la explotación, crueldad y múltiples sufrimientos, cuya no pertenencia a la especie *Homo sapiens* deriva en la desconsideración total de sus intereses.

## Reflexiones finales

A lo largo de las páginas precedentes, se ha procurado mostrar que el proceso de agendamiento y de la definición de la TAS equina como problema público durante el período 2010-2020 en la ciudad de Rosario, nos coloca ante una dinámica compleja donde los actores en disputa, sus intereses y conflictos, motivaciones éticas y presiones hacia la clase política se entrecruzaron, dejando en evidencia las limitaciones de un enfoque parcial para resolver una problemática que es multidimensional. Por un lado, la TAS equina se consolidó como un problema público en la ciudad rosarina como consecuencia de un proceso de agendamiento que se materializó en hitos políticos clave como la sanción de la Ordenanza 8726/10 y el lanzamiento del plan municipal “Andando” del año 2015. Por el otro, se puso en evidencia que el actor principal y promotor de este proceso fue el activismo animalista, que logró posicionar de manera clara a la TAS equina en la agenda política, demostrando ser la fuerza impulsora central al visibilizar la dimensión ética animal como parte del conflicto

El resultado de inclusión en la agenda política rosarina, se sustentó en una profunda motivación ética: el reconocimiento del animal como un ser sintiente que no debe ser objeto de explotación. El activismo, nutrido de los aportes de las éticas antiespecistas y de los estudios críticos animales, interpeló el enclave antropocéntrico para exigir una consideración ética hacia los equinos utilizados en la recolección informal. En esta dirección, el activismo animalista ejerció una presión constante y sostenida tanto sobre el Concejo Municipal como, posteriormente, sobre el Ejecutivo municipal. Esta influencia se manifestó a través de una multiplicidad de acciones, que abarcaron desde campañas de concientización y difusión mediática hasta convocatorias públicas frente al edificio municipal, reuniones con concejales y presentación formal de notas de reclamo y firmas. El indicador más claro de la agencia del activismo y de su interés en la inclusión de esta problemática en la agenda política reside en la presentación de múltiples proyectos de ordenanza para la erradicación de la TAS equina, todos ellos elevados al Concejo Municipal con antelación a la sanción definitiva de la norma.

En contraste, el sector de los recolectores informales urbanos, a pesar de ser el otro sujeto social afectado directamente por la actividad, no desempeñó un rol activo en el proceso de agendamiento. Su acción se centró casi únicamente en la resistencia territorial a las políticas de reconversión y en la defensa de la informalidad de su actividad como única vía de subsistencia.

Podemos afirmar que la razón principal por la cual la TAS equina se constituyó centralmente como un problema público reside en la utilización del caballo. El conflicto se debió a la visión diametralmente opuesta que los actores principales sostuvieron sobre el uso del equino, especialmente la del sector animalista, que como argumentamos en este trabajo, se constituyó en el principal propulsor del proceso de agendamiento y de definición del problema público “TAS equina”. Prueba de ello es que, a pesar de que la recolección informal de residuos se realizaba en la ciudad de Rosario también por otros medios distintos al caballo, como bicicleta y carro a mano, tanto la ordenanza N° 8726/10 como el plan municipal “Andando”, focalizaron su objeto de intervención exclusivamente en la tarea de recolección informal de residuos que utilizaba el caballo.

Para el sector de los trabajadores informales, el caballo era percibido y tratado como una herramienta de trabajo. Desde esta perspectiva, no existía una consideración ética que interpelara acerca del uso del mismo. Por esta razón, este sector fue más reticente a aceptar la reconversión por otros “medios”. Para el activismo animal, el uso del caballo resultaba inaceptable. Se trata de un ser sintiente que está siendo explotado y sometido a condiciones de maltrato inherentes a la tarea de tracción urbana. Por lo tanto, el único objetivo ético aceptable es el retiro total y la prohibición absoluta de la actividad. No obstante, dentro de este mismo sector, existen vertientes que sostienen que, para garantizar la efectividad de dicha erradicación, es indispensable elaborar propuestas de reconversión laboral para el trabajador informal que sean viables y sostenidas en el tiempo.

Esta profunda divergencia, en esencia de naturaleza ética entre dichos sectores, se trasladó al ámbito político: los concejales y el poder ejecutivo municipal de turno, a pesar de la complejidad social y económica del problema, abordaron la cuestión de la TAS equina fundamentalmente como respuesta a la presión pública ejercida por el animalismo, por la necesidad de mitigar el costo político derivado de la exposición pública del maltrato animal.

Aunque se identificaron escasos matices que apuntaban a un abordaje integral de la TAS equina (provenientes principalmente del activismo animal), en las prácticas y discursos de los actores sociales enfrentados, persistieron los enfoques fragmentados. El sector de los trabajadores informales, en particular, mantuvo una visión predominantemente desvinculada de la problemática animal.



Para trascender un conflicto de esta índole y lograr una solución efectiva, es imperativo adoptar un enfoque interseccional, tal como se sugiere en el marco de esta investigación; porque semejante enfoque permite entender la TAS equina no como dos problemas aislados (la explotación animal por un lado y la pobreza humana por el otro), sino como una trama compleja donde se entrecruzan opresiones y vulnerabilidades: la especie, la clase social y la precariedad laboral. En consecuencia, resulta imprescindible para la desactivación de conflictos de este tipo, que los grupos en disputa (trabajadores informales y activistas) dejen de lado la interpelación fragmentada al poder político y aborden la vulnerabilidad humana y animal de manera simultánea. Solo así será posible agilizar los procesos de toma de decisión política y encontrar soluciones mayormente satisfactorias, que resulten equitativas para todos los actores involucrados.

Por otro lado, desde una revisión de la noción de comunidad política (la cual debería ampliarse hasta alcanzar también a animales no-humanos) y a partir de una perspectiva inclusiva, la exclusión histórica de determinados sujetos, basada en su capacidad para suscribir formalmente un contrato social, resulta insostenible. Una sociedad democrática debe centrar su atención en la heterogeneidad de las subjetividades de sus integrantes y en su vulnerabilidad común, lo que lleva a reconocer que las sociedades actuales no sólo están compuestas por diversos grupos humanos, sino que son, además, multiespecie, dado que los humanos cohabitamos los espacios y tejemos lazos con otras especies animales.

En suma, el fenómeno de la TAS equina trasciende la esfera de la planificación urbana o la gestión de residuos. Dicha problemática se constituye como un caso que revela la urgente necesidad de una agenda política interseccional, porque es la única que tiene capacidad para romper con las visiones clasistas y antropocéntricas, y así lograr justicia tanto para los animales humanos como para los animales no-humanos.

## Referencias bibliográficas

- Adams, C. J. (2016) [1990]. *La política sexual de la carne: Una teoría crítica feminista vegetariana*. Ochodoscuatro Ediciones.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Comp.), *La implementación de las políticas públicas* (pp. 15–71). Miguel Ángel Porrúa.
- Bardach, E. (1981). Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas públicas. En L. F. Aguilar Villanueva (Comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 2–7). Miguel Ángel Porrúa.
- Best, S. (2009). *El surgimiento de los estudios críticos animalistas: De la teoría a la práctica y hacia una educación superior por la liberación animal* (traducción no publicada). [https://www.academia.edu/6433560/EL\\_SURGIMIENTO\\_DE\\_LOS\\_ESTUDIOS\\_CR%C3%8DTICOS\\_ANIMALISTAS](https://www.academia.edu/6433560/EL_SURGIMIENTO_DE_LOS_ESTUDIOS_CR%C3%8DTICOS_ANIMALISTAS)
- Best, S. y Nocella, A. J. (Eds.). (2004). *¿Terroristas o luchadores por la libertad? Reflexiones sobre la liberación de los animales*. Ochodoscuatro Ediciones.
- Butler, J. (2007). *El género en disputa: El feminismo y la subversión de la identidad*. Paidós.
- Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe. (2014). *Proyecto de Comunicación Expte. 29162: Adhesión a la campaña Basta de TAS*. SIEL. <https://siel.diputadossantafe.gov.ar/index.php?go=d&id=29162>
- Cano Abadía, M. (2014). Interdependencia e interseccionalidad: Elementos para una teoría crítica de los cuidados. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, (63), 111-124. <https://doi.org/10.6018/daimon/181461>
- Cano Abadía, M. (2023). Algunos animales somos más iguales que otros: Hacia una zoedanía materialista. *Géneroos*, 24(21), 75–94.
- Carman, M. (2015). *El caballito de Boedo y el cartonero sin nombre: Un abordaje crítico de los derechos animales*. Eudeba.

- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (2011) [1972]. El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y Política Pública*, 20(2), 247–290.
- Cragolini, M. (2012). Las humanidades en la época del posthumanismo. *Revista Espacios*, (48).
- Cragolini, M. (2016). *Extraños animales: Filosofía y animalidad en el pensar contemporáneo*. Prometeo.
- Crenshaw, K. (1989). Desmarginación de la intersección de raza y sexo: Una crítica feminista negra de la doctrina antidiscriminatoria. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), Artículo 8.
- Crenshaw, K. (2016). *La urgencia de la interseccionalidad* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=4z1-ERMQWm8>
- Davis, A. (2004). *Mujeres, raza y clase*. Akal.
- Diario Por Ven. (24 de mayo de 2021). *Protesta en la peatonal por los derechos de los animales: Basta de TAS*. <https://porven.com.ar/protesta-en-la-peatonal-por-los-derechos-de-los-animales-basta-de-tas/2461>
- Donaldson, S., & Kymlicka, W. (2018) [2011]. *Zoopolis: Una teoría política para los derechos de los animales*. Ad-Hoc.
- El Confidencial. (5 de agosto de 2016). *Por qué el caballo es el animal más importante de la historia*. [https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-08-05/por-que-el-caballo-es-el-animales-mas-importante-de-la-historia\\_1242904/](https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-08-05/por-que-el-caballo-es-el-animales-mas-importante-de-la-historia_1242904/)
- El Litoral. (14 de marzo de 2016). *El gobernador propone prohibir la tracción a sangre*. [https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/gobernador-propone-prohibir-traccion-sangre\\_0\\_UcR8OewAIH.html](https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/gobernador-propone-prohibir-traccion-sangre_0_UcR8OewAIH.html)
- El Salto. (22 de noviembre de 2017). *Feminismo y antiespecismo: dos luchas con mucho en común*. <https://www.elsaltodiario.com/hemeroteca-diagonal/feminismo-y-antiespecismo-dos-luchas-con-mucho-en-comun>

- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1984). Formación de la agenda. En L. F. Aguilar Villanueva (Comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77–102). Miguel Ángel Porrúa.
- Faria, C. (2016). Lo personal es político: Feminismo y especismo. *Revista Latinoamericana de Estudios Críticos Animales*, 3(2).
- Francione, G. (2020). Animales: ¿Propiedad o personas? *Teoría & Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*, (6), 31–59.
- González, A. (2021). Políticas feministas de la animalidad: Decolonialidad, discapacidad y antiespecismo. *Instantes y Azares. Escrituras Nietzscheanas*, (26), 123–146.
- González Marino, I., & Becerra Valdivia, K. (2021). Los demás animales como miembros de la comunidad política. *dA. Derecho Animal (Forum of Animal Studies)*, 12(3), 57–77.
- Gutiérrez, A. (2016). *Proyecto de Ley Expte. 30644: Prohibición de tracción a sangre y reconversión del sistema*. Cámara de Diputados de Santa Fe.
- Herrera, Claudio Alberto s/ p.s.a. Infracción a la Ley 14.346. (2015). Recurso de Casación. Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba.
- Hill Collins, P. (2012). Rasgos distintivos del pensamiento feminista negro. En M. Jabardo (Ed.), *Feminismos negros: Una antología* (pp. 99-134). Traficantes de Sueños.
- Imbert, I. (2019). *Enemigos urbanos: Estudio sobre los conflictos en torno a la tracción a sangre en la ciudad de Santa Fe (2005–2019)* [Tesis de licenciatura]. Universidad Nacional del Litoral.
- Infobae. (21 de abril de 2023). *Los caballos del “campo del horror” de Ezeiza fueron considerados como seres sintientes*. <https://www.infobae.com/sociedad/2023/04/21/los-caballos-del-campo-del-horror-ezeiza-fueron-considerados-como-seres-sintientes-por-la-justicia/>
- Institute for Critical Animal Studies. (s.f.). *About ICAS*. <https://www.criticalanimalstudies.org/about/>

- Juzgado en lo Correccional Nro. 4 de San Isidro. (2018). *Sentencia sobre custodia definitiva de equinos y declaración de seres sintientes*. San Isidro, Provincia de Buenos Aires.
- Kingdon, J. W. (1995). Agendas, alternativas y políticas públicas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 167-190). Miguel Ángel Porrúa.
- La Capital. (22 de septiembre de 2015). *Rosario estuvo sitiada por varios piquetes*. <https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresa/rosario-estuvo-sitiada-varios-piquetes-n520214.html>
- La Red 21. (11 de julio de 2012). *Concentración masiva contra la tracción a sangre y el maltrato animal*. <https://www.lr21.com.uy/comunidad/1045942-concentracion-masiva-contra-la-traccion-a-sangre-y-el-maltrato-animal>
- Ley N° 9.810. (2024). *Prohibición de la tracción a sangre animal en la Provincia de Tucumán*. SAJJ. <https://www.saij.gob.ar/LPT0009810>
- Lifschitz, M. (2016). *Proyecto de Ley Expte. 30627: Prohibición de la tracción a sangre animal*. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, (9), 73-101.
- Maestre, R. (2014). La formación de la agenda. En G. Pastor Albadalejo (Ed.), *Teoría y práctica de las políticas públicas* (pp. 44–66). Tirant lo Blanch.
- Maffia, D. (2005). El contrato moral. En E. Carrió & D. Maffia, *Búsquedas de sentido para una nueva política*. Paidós.
- Maidana, María del Carmen s./ Devolución de efectos. (2023). Juzgado Penal de Vera, Provincia de Santa Fe.
- Ministerio de Salud de la Nación. (s.f.). *Enfermedades zoonóticas*. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/salud/glosario/enfermedadeszoonoticas>

- MTE Rosario. (14 de junio de 2017). *El municipio cuenta con datos desactualizados en relación a las familias que subsisten por el uso del carro* [Publicación de Facebook]. Facebook. <https://www.facebook.com/mterosarioctep/posts/1376732899061052>
- Municipalidad de Rosario. (s.f.). *Programa SEPARE: Selección de residuos en origen*. Red de Mercociudades. <http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Modulos/Ambiente/separe.pdf>
- Municipalidad de Rosario. (2004). *Relevamiento de recuperadores urbanos: Informe de la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente*. Secretaría de Servicios Públicos.
- Municipalidad de Rosario. (2008). *Ordenanza N° 8.335: Objetivos de Basura Cero*. Concejo Municipal de Rosario.
- Municipalidad de Rosario. (2010). *Ordenanza 8.726: Reordenamiento de actividades de recolectores urbanos informales*. Concejo Municipal de Rosario.
- Municipalidad de Rosario. (2011). *Decreto N° 1202: Reglamentación de la Ordenanza N° 8.726/2010*. Intendencia de Rosario.
- Nota al Pie. (20 de septiembre de 2022). *Contra la tracción a sangre: miles de personas pidieron libertad a los caballos*. <https://www.notaalpie.com.ar/2022/09/20/contra-la-traccion-a-sangre-miles-de-personas-pidieron-libertad-a-los-caballos/>
- Nussbaum, M. C. (2007) [2006]. *Las fronteras de la justicia: Consideraciones sobre la exclusión*. Paidós.
- Organización Internacional para las Migraciones & UNICEF. (2005). *El trabajo infantil en la recuperación de residuos*. UNICEF.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1996) [1981]. *Estado y políticas estatales en América Latina*. CEDES.
- Página/12. (5 de julio de 2011). *El registro de los cartoneros*. Rosario/12. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-29410-2011-07-05.html>

- Parra, F., & Busquier, L. (2022). Retrospectivas de la interseccionalidad. *Las Torres de Lucca. Revista Internacional de Filosofía Política*, 11(1), 23–35.
- Pezzetta, S. (2018a). Una teoría del derecho para los animales no humanos. *Revista de Bioética y Derecho*, (44), 163–177.
- Pezzetta, S. (2018b). Derechos fundamentales para los demás animales. *Lecciones y Ensayos*, (100), 69–101.
- Piazzzi, C. A. y Corti, G. L. (2021). Las primeras sociedades protectoras de animales en Argentina. *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*, (18), 100-123.
- Poom Medina, J. (2011). La definición de un problema público. En V. S. Peña & J. Poom Medina (Coords.), *Temas de política pública* (pp. 79–89). El Colegio de Sonora.
- Puleo, A. H. (2022). *El ecofeminismo: Conciencia feminista profunda de la crisis socioambiental*. Fundación Carolina.
- Prudent, E. (2019). Del caballo a la electricidad: imaginario ambiental y tecnológico en el sistema tranviario chileno. *Historia Crítica*, (74), 41-64.
- Rodriguez Musso, J., Piatti, M., Moskat, V., Castagno, A., & Beckmann, E. (2016, septiembre 12–15). *Políticas y conflictos en torno a la prohibición de la tracción a sangre: Programa Andando*. XII Congreso Nacional sobre Democracia, UNR, Rosario.
- Rosario.com. (14 de abril de 2015). *Se presenta “Andando”, el programa para eliminar la tracción a sangre*. <http://www.rosario.com/nota.aspx?idNot=8751>
- Rosario Noticias. (14 de abril de 2015). *Fein presentó un programa integral para eliminar la tracción animal en la ciudad*. <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/22489/>
- Rosario Noticias. (2 de noviembre de 2016). *Maltrato animal: 80 caballos fueron rescatados de la vía pública*. <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/60300/>
- Rosario Noticias. (15 de agosto de 2017). *El municipio avanza con el fin de la tracción a sangre*. <https://rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/79913/>

- Rosario Plus. (2017a, 30 de mayo). *Fin de tracción a sangre: los carreros piden que no les saquen los caballos*. [https://www.rosarioplus.com/actualidad/sociedad/fin-de-traccion-a-sangre--los-carreros-piden-que-no-les-saquen-los-caballos\\_a5f4b5a0112b5372badfe691a](https://www.rosarioplus.com/actualidad/sociedad/fin-de-traccion-a-sangre--los-carreros-piden-que-no-les-saquen-los-caballos_a5f4b5a0112b5372badfe691a)
- Rosario Plus. (2017b, 13 de junio). *Tensión frente al Concejo: carreros se enfrentaron con la policía*. [https://www.rosarioplus.com/actualidad/seguridad/tension-frente-al-concejo--carreros-se-enfrentaron-con-la-policia\\_a5f4b518b12b5372badfe521b](https://www.rosarioplus.com/actualidad/seguridad/tension-frente-al-concejo--carreros-se-enfrentaron-con-la-policia_a5f4b518b12b5372badfe521b)
- Rosario3. (s.f.). *Tracción a sangre*. Recuperado el 14 de marzo de 2026, de <https://www.rosario3.com/tags/Traccion-a-sangre>
- Rubio Ferreres, J. M. (2009). Opinión pública y medios de comunicación: Teoría de la agenda setting. *Gazeta de Antropología*, 25(1), Artículo 01.
- Sierra, J. E., & Pineda, F. (Eds.). (2019). *Martha Nussbaum y la justicia social para los animales*. Universidad Autónoma de Colombia.
- Singer, P. (1999) [1975]. *Liberación animal*. Trotta.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (15), 259–264.
- Velasco, A. (2009). *Humanismo*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vetpraxis. (15 de enero de 2010). *Enfermedades zoonóticas de caballos a humanos*. <https://vetpraxis.net/2010/01/15/enfermedades-zoonoticas-de-caballos-a-humanos/>



## **Anexo I**

Mónica Fein

1. ¿Cómo podría Ud. definir a la Tracción a Sangre Equina? ¿Cuál es su posicionamiento político y/o ético?
2. ¿Cuál fue el problema central que el programa "Andando" buscaba resolver (maltrato animal, siniestralidad vial, salud pública o informalidad laboral)?
3. ¿Existió algún hito social, suceso mediático relevante o una presión específica (por parte del sector carrero, el activismo animalista o una combinación de ambos) que resultara determinante para impulsar la decisión política de colocar la TAS equina en la agenda de gobierno?
4. ¿Con qué dotación de recursos económicos y humanos se contó para el lanzamiento y la ejecución del programa?
5. Tras el lanzamiento del programa, ¿qué tipo de respuestas o reacciones recibieron de los actores sociales directamente involucrados? Específicamente, ¿cómo fue la recepción por parte de los recolectores informales (carreros) y el activismo animalista?
6. ¿Qué nivel de apoyo y/o qué oposiciones enfrentó el programa "Andando" por parte del arco político durante su implementación?
7. ¿Qué repercusión tuvo el programa en los medios de comunicación masiva, las redes sociales y la opinión pública en general? ¿Hubo un predominio de críticas, celebraciones o un debate equilibrado?

## **Anexo II**

Oscar Greppi

1. Respecto de la tracción a sangre equina: ¿Cómo y cuál fue el problema identificado a resolver?
2. ¿Cuáles fueron los factores determinantes —ya sean acontecimientos sociales, presiones políticas directas o del sector animalista— que influyeron significativamente en la decisión de sancionar una ordenanza?
3. ¿Qué posicionamiento tiene Ud. particularmente de la tracción a sangre equina?
4. Durante su elaboración y/o luego de su sanción, ¿qué respuestas tuvo de los actores sociales involucrados, específicamente, los recolectores informales y el activismo animal?
5. ¿Qué repercusión tuvo en los medios de comunicación masiva, redes sociales y opinión pública en general?

## **Anexo III**

Verónica López Nordio y Silvina Paez

1. Desde la perspectiva del movimiento proteccionista, ¿cómo definiría conceptualmente la problemática de la tracción a sangre equina (TAS)?
2. Considerando el panorama social y económico, ¿cuál es, a su juicio, la acción o medida que debió implementar el Concejo Municipal y el Municipio rosarino para abordar las consecuencias de la TAS?
3. ¿Cuáles considera que son los principales obstáculos que perpetúan el uso de la tracción a sangre equina (TAS)?
4. ¿Podría describir las principales estrategias y las herramientas de incidencia ciudadana que el movimiento proteccionista empleó para lograr que el Concejo Municipal abordara la problemática y sancionara la ordenanza?
5. ¿Cuál fue el papel de los medios de comunicación en la visibilización de la problemática de la TAS equina y cómo influyó esta difusión en la alianza entre los proteccionistas y la población?
6. Tras la implementación del Plan Andando (el plan de reemplazo de la TAS), ¿cuáles fueron los mayores temores o las principales preocupaciones que surgieron entre las agrupaciones proteccionistas?

## **Anexo IV**

Sandra González y Eduardo “Tato” Gutiérrez

1. Para usted y su familia, ¿cuál es el significado principal del caballo en su vida diaria y en el desarrollo de su trabajo, y cómo se equilibra esta necesidad con el cuidado del animal?
2. Cuando se implementó la ordenanza de prohibición de la tracción a sangre (TAS), a través del Plan Andando, ¿cuál fue la reacción de su gremio y cuál era la principal crítica que se le hacía a esa medida?
3. Si la prohibición total no era la solución, ¿qué medidas o programas considera usted que el Municipio debió haber implementado para abordar la tracción a sangre equina (TAS) de manera efectiva y justa?
4. ¿Qué alternativas reales o planes de sustitución de vehículos se les ofrecieron, y por qué generaron desconfianza o temor de caer en la marginalidad económica?
5. ¿Cuál es su percepción sobre el rol de las agrupaciones proteccionistas que impulsaron la ordenanza? ¿Cómo evalúa su lucha en el contexto del conflicto social?