



La política pública como conflicto de intereses. Un análisis de la conflictividad en torno a la política de prohibición de la tracción a sangre en el Municipio de Quilmes (2012-2019)

Nahuel Nicolás Peña

Question/Cuestión, Nro.69, Vol.3, agosto 2021

ISSN: 1669-6581

URL de la Revista: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/>

IICom -FPyCS -UNLP

DOI: <https://doi.org/10.24215/16696581e577>

La política pública como conflicto de intereses.

Un análisis de la conflictividad en torno a la política de prohibición de la tracción a sangre en el Municipio de Quilmes (2012-2019)

The public policy as conflict of interests.

An analysis of the conflict around the policy of prohibition of horse-drawn carts in the municipality of Quilmes (2012-2019).

Nahuel Nicolás Peña

Área Estado y políticas públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),

Becario de investigación.

Argentina.

nahu_nicolas@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6799-9910>

Resumen

El presente artículo parte de considerar a las políticas públicas como procesos sociales constituidos en torno a una problemática o cuestión, los cuales incluyen no solo al Estado, sino a múltiples actores de la sociedad civil con intereses y percepciones diversas respecto al mismo. Bajo esta concepción, se analiza el caso particular del conflicto entre actores de interés surgido en torno a la política de prohibición de la tracción a sangre sancionada por el Municipio de Quilmes en el año 2012. Dicha política, a pesar de ser aprobada por el Concejo Deliberante y promulgada por el Ejecutivo local, no logró ser implementada. Se sostiene como hipótesis que la intervención formulada no pudo ponerse en marcha dado que la misma no consiguió conciliar los intereses en disputa y exacerbó el conflicto. Los carreros -cartoneros a caballo- fueron incentivados, al percibir a esta normativa como una amenaza a su fuente de trabajo, a organizarse logrando constituirse como actores con poder de veto informal.

Palabras clave: Política pública; Conflicto de intereses; Actores de interés; Poder de veto.

Abstract

This article departs from considering public policies as social processes constituted around a problem or issue, which include not only the State, but also multiple actors of civil society with diverse interests and perceptions regarding it. Under this conception, we analyze the particular case of the conflict between stakeholders that emerged around the policy of prohibition of horse-drawn carts sanctioned by the Townhall of Quilmes in 2012. This policy, despite being approved by the Council and enacted by the local Government, was not implemented. It is hypothesized that the policy could not be implemented because it failed to reconcile the interests in discussion and exacerbated the conflict. The *carreros* -the people using horse-drawn carts- were encouraged, perceiving this regulation as a threat to their source of work, to organize and become actors with informal veto power.

Keywords: Public policy; Conflict of interests; Stakeholders; Veto power.

Introducción

El 22 de mayo del año 2012 el Honorable Concejo Deliberante de Quilmes sancionó por amplia mayoría la Ordenanza N° 11840/12, la cual determinó la prohibición de la tracción a sangre animal y humana en todo el territorio municipal. Promovida por organizaciones proteccionistas del distrito, la misma apuntaba a terminar con el uso de caballos por parte de recicladores informales, impactando de forma directa sobre su actividad.

El cuerpo legislativo aprobó la normativa en el marco de protestas realizadas por grupos de carreros –recicladores a caballo-, los cuales se oponían a la nueva legislación y reclamaban en defensa de su fuente de trabajo, considerando que el Estado Municipal en alianza con los proteccionistas la ponía en peligro. La sanción de la Ordenanza no disminuyó la confrontación, sino que la exacerbó aún más, abriendo lugar a un largo proceso de conflictividad entre los carreros y proteccionistas.

Luego de 7 años, la prohibición de la tracción a sangre en el Municipio nunca logró ser puesta en marcha. La hipótesis propuesta como posible explicación al rumbo tomado por este proceso es que la alta conflictividad entre los actores de interés no logró ser conciliada en la formulación de la política, lo que imposibilitó la puesta en marcha de la misma. Esta suposición inicial será puesta a prueba en el desarrollo del presente trabajo.

Para ello, identificaremos los actores vinculados a la cuestión y describiremos sus intereses en torno a la política a partir de entrevistas semi-estructuradas realizadas a representantes de las organizaciones involucradas, como también analizando sus redes sociales y declaraciones públicas. Definimos como actores a aquellos que intervienen promoviendo sus intereses en relación a cuestiones socialmente problematizadas sobre las que pretende incidir la política, en este caso, la tracción a sangre. Tomando el marco teórico propuesto por Chiara y Di Virgilio (2017b), consideramos que los actores y sus relaciones definen un entramado de intereses vinculado al desarrollo de la política. Es decir, el marco de recursos, restricciones y resistencias en el que se inscribe el proceso de gestión de la misma. Dentro de este entramado, los integrantes del mismo despliegan sus intereses y buscan orientar el rumbo de la política en su favor, emergiendo así un proceso conflictivo.

Luego, se buscará examinar la influencia ejercida por los actores sobre el diseño de la política y como este reflejó o no los diferentes intereses en pugna, realizando un abordaje exhaustivo de la normativa y del proceso en torno a la misma. Finalmente, se analizará cómo la política formulada condicionó su implementación, examinando en los diarios locales noticias

sobre la conflictividad e impedimentos de la puesta en marcha de la política, utilizando también la información aportada por las mencionadas entrevistas.

El trabajo se inserta en el campo de los estudios de políticas públicas y actores de interés, dentro del cual se han desarrollado principalmente investigaciones agrupadas en torno a dos marcos teóricos. En un primer lugar, se han realizado estudios desde un enfoque que centra su énfasis en la conflictividad entre actores (Silvetti, Soto, Cáceres y Cabrol 2013; Parra Romero, 2014; Cisneros, 2011; Solá Álvarez, 2015), los cuales permitieron lograr una mayor comprensión de la dirección que toma la intervención del Estado sobre una cuestión, analizando el entramado de actores dentro del cual actúa y comprendiendo las implicancias que tiene la política pública sobre los conflictos. Otro grupo de estudios (López, 2012; Uribe López, 2009; de Sousa y Costa, 2011) han abordado también esta dimensión conflictiva de las políticas públicas, pero bajo el marco teórico de actores con poder de veto. Este enfoque permitió examinar como este tipo específico de actores obliga -debido a su poder- al Estado a diseñar políticas dentro de sus preferencias, con la posibilidad de impedir la puesta en marcha de aquellas que vayan contra sus intereses.

Respecto al caso en particular de políticas de prohibición de la tracción a sangre, hay investigaciones sobre el caso de Rosario (Regiardo, 2019; Rodríguez Musso, Piatti, Moskat, Castagno y Beckmann, 2016), pero no sobre Quilmes, teniendo este último diferencias sustanciales que justifican su abordaje. El caso seleccionado plantea la particularidad de ser introducida la cuestión en la agenda solo por la presión de sectores proteccionistas, algo que fue impulsado en Rosario no solo por estos sino también por sectores de la industria turística que buscaban preservar la imagen de la Ciudad. Otro punto de relevancia es la mayor capacidad de organización del sector carrero en Quilmes, convirtiéndolo así en un actor con capacidad de bloquear la puesta en práctica de la normativa –algo que no sucedió en Rosario-. Se analizará así la conflictividad en torno a la política entre los principales actores de interés en la misma, es decir, los promotores de la cuestión- grupos proteccionistas- y los carreros, pero considerando a estos últimos como actores con poder de veto informal, presentando así una combinación de los mencionados enfoques presentes en la literatura.

Siguiendo a Tsebelis (2006), los jugadores con veto son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio el *statu quo* producto de su capacidad de bloquear las iniciativas que no estén dentro de sus preferencias. Considera que hay actores

con veto de dos tipos: los actores institucionales, es decir, aquellos que tienen capacidad de vetar una iniciativa mediante atribuciones constitucionalmente definidas, como es el caso del Presidente en un sistema presidencialista frente a las leyes emanadas del Congreso, o actores de veto partidarios, los cuáles pueden impedir la aprobación de una legislación dentro del Congreso. A ambos tipos de actores descritos por el mencionado autor los denominamos actores de veto formales, debido a que su poder es propio de las atribuciones emanadas del sistema político. Definimos en el marco del presente artículo como actores de veto informales a aquellos con capacidad de bloquear las iniciativas que no tienen su consenso producto de contar con recursos de poder extra-institucionales o fácticos, tales como capacidad de movilización, influencia mediante diferentes canales, o simplemente por monopolizar algún recurso estratégico sin el cual la política no podría ser implementada –información, capacidades técnicas-.

El trabajo a continuación comenzará con un primer apartado en el cual se describirá la construcción de la tracción a sangre como una problemática social. En segundo lugar, se procederá a describir a los actores en torno a esta cuestión, analizando sus perspectivas sobre la misma y sus intereses. Luego, se analizará la intervención del Estado sobre la problemática a través de la política formulada y la influencia ejercida por los diferentes actores sobre la misma. En último lugar, se examinará el impacto que tuvo la política pública formulada sobre el entramado de intereses y como, a su vez, los cambios en este influyeron en las posibilidades de implementación de la política, dando paso así a un apartado final con las conclusiones del trabajo.

1. La construcción de la tracción a sangre como problema social

Toda política pública, es decir, toda acción –en ocasiones omisión (Oszlak y O’donnell, 1981)- emprendida por el Estado precisa de una cuestión sobre la cual intervenir, es decir, un problema. Estos *issues* no son algo dado, natural u objetivo, sino que son construidos socialmente. Tal como describe Gusfield (2014), el hecho de reconocer una situación como dolorosa o indeseable, requiere tanto una percepción cognitiva como un juicio valorativo al respecto, el cual contraste un status deseado con lo que realmente sucede.

La noción de problema está siempre contextualizada en tiempo y espacio, dado que una situación observada puede ser considerada como inaceptable en cierto momento histórico y cultural específico, mientras que en otra coyuntura no. Difícilmente hace apenas algunas

décadas muchos sectores de la sociedad podían percibir que *decirle un piropo* a alguna mujer en la calle era una situación de acoso. No obstante, en los últimos años esta situación se ha problematizado como algo no deseado o agresivo, y se ha tornado un asunto público sobre el cual se le imputó una responsabilidad al Estado en su resolución, conllevando a acciones gubernamentales al respectoⁱ.

Respecto de la cuestión de la tracción a sangre, esta no ha sido claramente siempre considerada un problema. Durante poco más de cinco milenios los caballos han sido utilizados como medio de transporte producto de su velocidad en el transporte por tierra.

El reemplazo de la fuerza animal por motores y máquinas comenzó a insinuarse hacia el fin del siglo XIX, para hacerse así efectivo durante el siglo XX en la búsqueda de una mayor optimización en los medios de transporte (Greene, 2008). El abandono de la fuerza animal primero se dio en las ciudades, para ir avanzando luego en el entorno agropecuario dónde el tractor agrícola fue sustituyendo al caballo de tiro hasta reemplazarlo casi totalmente.

No obstante, este abandono del uso de caballos no fue total: aún continúa siendo utilizado en competencias deportivas, con finalidades recreativas, y como herramienta de trabajo por parte de los cartoneros.

Durante el transcurso de los años ´70 comenzó a expandirse a nivel internacional un movimiento por la liberación animal reclamando considerar a los animales como sujetos de derecho (Carman, 2020). El filósofo australiano Peter Singer ha sido uno de los principales portavoces de esta postura, con la edición de su influyente libro “Liberación animal”. Una de las máximas de estas organizaciones *anti-especistas*ⁱⁱ gira en torno a extender el principio básico de igualdad entre los humanos a los animales sintientes.

Con la influencia de este enfoque filosófico comenzaron a surgir en Europa y Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XX las primeras organizaciones de proteccionismo animal, para llegar a América Latina recién en el siglo XXI. La delegación argentina de Asociación Animalista Libera fue una de las organizaciones pioneras en nuestro país, iniciando sus actividades en el año 2012 (Méndez, 2020).

La entrada en escena de las organizaciones proteccionistas vino a nuclear a militantes independientes que, al presentarse ante la ciudadanía como actores desinteresados, fueron ganando legitimidad y construyendo un consenso dentro de la sociedad de la necesidad de otorgarles otro *status* a los animales. Así, la tracción a sangre pasó a ser percibida como una

de las violaciones más inmediatas a los derechos de los animales, comenzando a exigirse un reemplazo definitivo de los caballos como medio de transporte, ya no por cuestiones de racionalidad económica sino de índole moral.

Este cambio de valores problematizó la utilización de los animales como herramienta laboral, generándose así exigencias al Estado para que intervenga protegiendo los derechos de los caballos. Entre los primeros distritos que han dado respuestas ante estas podemos mencionar en el año 2010 el caso de Río Cuarto, en la Provincia de Córdoba, que junto a Rosario en el mismo año, fueron los primeros municipios del país en poner en marcha políticas que aborden esta cuestión (Regiardo, 2019).

Bajo este contexto, la tracción a sangre comenzó a instalarse también como una problemática relevante en el Municipio de Quilmes. El mismo, ubicado en el AMBA, es uno de los distritos con mayor cantidad de villas de la Provincia. En el territorio de Quilmes para el año 2006, aproximadamente el 22% de los ciudadanos vivían en asentamientos irregulares (Cravino, Del Río y Duarte, 2008).

Estos datos dan cuenta de la gran cantidad de población en situación de marginalidad que habita en el Municipio y permiten dimensionar la magnitud e importancia del sector de cartoneros y carreros en el territorio. El *cirujeo* ha estado históricamente vinculado a poblaciones asentadas en barrios populares, en los cuales habitan generalmente sectores no insertados en el mercado laboral formal. Según cálculos realizados por las organizaciones cartoneras, se estima que aproximadamente 1000 familias se dedican a esta actividad (Referente del MTE, 2020). Las ONG proteccionistas estiman que hay unos 3000 equinos utilizados en el territorio quilmeño para la recolección informal (Presidenta de Caballos de Quilmes, 2020).

El panorama planteado nos permite dimensionar tanto el volumen que asume la actividad carrera en Quilmes como los motivos por los cuales en este distrito se han asentado con fuerte presencia las organizaciones proteccionistas y la cuestión animal ha logrado ingresar en la agenda pública.

No obstante, no alcanza con que un problema sea lo suficientemente grande o grave para tener un lugar en la agenda estatal. El mencionado cambio de valores sociales que implica considerar a la tracción a sangre como algo indeseado puede constituirlo en una

problemática social, pero esto no implica que necesariamente forme parte de la lista de temas a abordar de una gestión gubernamental.

Entendiendo a la agenda gubernamental como los asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte del gobierno, afirmamos que la conformación de esta agenda no es un proceso racional puro, en el cual el Estado con autonomía e información suficiente selecciona su composición, sino que es una instancia de disputa de intereses, con inercia de políticas y cuestiones ya instaladas, sumándose otras que ingresan producto del contexto y el poder de actores con suficiente influencia o consenso social (Aguilar Villanueva, 1996).

Además, la inclusión de un asunto en la agenda institucional también implica darle una definición específica a la cuestión, la cual condiciona los posibles abordajes que el Estado realice sobre el mismo. Los actores puján así no solo por introducir temáticas, sino por imponer sus concepciones y marcos cognitivos a los agentes encargados de plantear diferentes soluciones a la situación.

Analizar la concepción de un problema asumida por el Estado nos permitirá determinar la influencia ejercida por los diferentes involucrados en el mismo, condicionando esto las políticas e intervenciones que sean llevadas adelante. Con tal finalidad, describir a los actores vinculados a la cuestión nos posibilitará dar cuenta de las concepciones de la problemática que cada uno tiene, sus intereses y las demandas planteadas a las agencias públicas.

1. Actores en torno a la cuestión: percepciones e intereses

Como ya se ha desarrollado, en torno a toda problemática socialmente construida se conforma un entramado de actores que tienen intereses en la cuestión, sea por cambiarla en algún sentido, o simplemente por verse beneficiados con el *statu quo* vigente, buscando así que el mismo no sea alterado. En el caso de la tracción a sangre, este entramado está compuesto por tres actores: los proteccionistas, los carreros y el Estado municipal (Esquema 1).



Esquema 1. Fuente: Elaboración propia.

Dentro del sector proteccionista, la principal agrupación del distrito es la Asociación Civil “Caballos de Quilmes”, surgida en el año 2012 como herramienta para impulsar la Ordenanza.

El activismo realizado por la asociación se basa en promover en la ciudadanía quilmeña otra concepción de los caballos, planteando considerarlos como sujetos de derecho y no como una especie al servicio del hombre. Con esta finalidad, utilizan diferentes estrategias para difundir la situación que vivencian a diario en el territorio local los equinos utilizados por los carreros, apelando a concientizar al público.

Una de las herramientas principales han sido las redes sociales, principalmente el Facebook oficial de la organización, el cual al momento de la realización del trabajo cuenta con más de 40 mil seguidoresⁱⁱⁱ. En el mismo, se realizan publicaciones con cada caballo que es rescatado, exponiendo las circunstancias en que fue encontrado y describiendo su estado de salud al ser recibido en el refugio. Estas publicaciones son difundidas de forma masiva por la institución, activistas de otras organizaciones, y ciudadanos independientes que comulgan con la causa, tanto en perfiles personales como en múltiples grupos de proteccionistas.

Se puede destacar de las mismas su apelación a imágenes que exaltan el estado en que fueron encontrados los caballos, con fotografías donde se observan desde equinos desnutridos hasta heridas sangrantes abiertas, algo que no pasa desapercibido en el *inicio* de ningún

usuario de la red que se encuentre con la publicación. Para dimensionar lo impactante de las imágenes, en los últimos meses la red social ha comenzado a censurar algunas imágenes colocando advertencias por ser imágenes que pueden herir la sensibilidad.

Este tipo de intervenciones, tal como lo plantea Méndez (2020), son características de los movimientos de protesta surgidos desde finales del siglo XX hasta la actualidad, entre los cuales podemos ubicar a los movimientos animalistas. Los mismos, apelan a intervenciones socioestéticas, utilizando recursos tales como imágenes, videos, disfraces o máscaras, para instalar en la sociedad significaciones y sentidos, buscando producir una imagen emocional que pueda remover la conciencia colectiva a través de una interpelación simbólica.

Se busca mediante estas herramientas difundir en la sociedad la percepción de que los derechos de los caballos son vulnerados sistemáticamente por parte de los carreros. Estos últimos no son considerados como trabajadores excluidos que apelan al cirujeo con tracción a sangre como única forma de subsistencia, sino que son vistos como sujetos violentos e incivilizados que esclavizan a los animales.

Otros métodos de concientización a los que ha apelado la organización han sido la realización de marchas, de jornadas en espacios públicos y charlas en establecimientos educativos para promover el respeto hacia los animales y luchas contra la violencia hacia los mismos^{IV}.

Esta estrategia ha logrado que luego de varios años de activismo la situación de los caballos haya logrado ser instalada en la sociedad local con gran intensidad. De esta forma describe Karina, Presidenta de la Asociación entrevistada para el presente trabajo, la tarea realizada:

“Fue un camino de hormiga que realizamos para ir cambiando la mentalidad de la gente. Antes decían les están sacando la herramienta de trabajo. Pudimos instalar que el quilmeño cambie su mentalidad y no vea al caballo como herramienta de trabajo. Ahora, la mayoría de llamados al 911 por maltrato animal son de vecinos. También se realizan cientos de denuncias mediante nuestras redes sociales”. (Presidenta de Caballos de Quilmes, 2020).

Si consideramos como actores de interés a aquellos que actúan promoviendo sus intereses en relación a cuestiones socialmente problematizadas, claramente podemos identificar a la asociación como partícipe del entramado o tejido social en torno a la tracción a

sangre. A través de sus diferentes recursos, buscó volcar la intervención del Estado en torno a la cuestión a favor de sus intereses, promoviendo inicialmente muchos militantes de la organización aún independientes la sanción de la Ordenanza, y luego ya constituida como tal, la reglamentación y puesta en marcha de la política pública.

En consonancia con lo planteado, el principal objetivo de la asociación se presenta así descrito en su página web: “Nuestro sueño es dejar de ver caballos tirando de un carro. Queremos dejar de ver el sufrimiento en nuestras calles. La situación tanto de los animales como la de los humanos es terrible y es por eso que luchamos por vehículos dignos, seguros, lejos de la explotación infantil y fuera del uso animal. Hasta que el último caballo sea desatado del carro”^v.

Analizando el mismo, podemos observar que en la visión proteccionista, el uso de caballos como herramienta de trabajo es algo que trasgrede sus derechos y no debe ser permitido aunque no haya un maltrato explícito. No se da así lugar a concebir la posibilidad de que los carreros cuiden a sus caballos y los tengan en buenas condiciones bajo el control de una regulación de la actividad, sino que su postura es abiertamente abolicionista.

Una novedad respecto a otras organizaciones proteccionistas es que contempla al problema de la tracción a sangre como algo multidimensional, es decir, como un fenómeno que no atañe solo a los derechos de los caballos, sino que también se entrecruza con otras cuestiones tales como el trabajo infantil. “La tracción a sangre es un flagelo que tiene varias aristas. No nos enfocamos solo en la cuestión animal, hemos expandido la visión” (Presidenta de Caballos de Quilmes, 2020).

Este comentario citado permite observar como a pesar de haber iniciado la asociación sus actividades por la defensa del derecho animal, al ir conociendo de forma más profunda lo que rodea a la actividad, han podido contemplar que el problema involucra otros factores que no eran considerados y que podían ser importantes en promover su visión. Apelar a repudiar al trabajo infantil, a cuestiones ambientales o a los riesgos de tránsito generados por los carros, son también buenas estrategias para otorgarle mayor legitimidad a la temática y lograr que ingrese dentro de la agenda gubernamental.

No obstante, en los objetivos planteados por la organización, queda ajeno al discurso promovido la dimensión laboral de los carreros. Se impone así una visión negativa del carrero, no como víctima, sino como victimario, como el sujeto que voluntariamente explota al caballo.

Otro actor fundamental con intereses en la cuestión son los carreros. Dentro del distrito de Quilmes, la principal organización que los nuclea es el Movimiento de Trabajadores Excluidos –en adelante, MTE-, además de algunas cooperativas de cartoneros, siendo la de mayores dimensiones la Cooperativa de Cartoneros de Villa Itatí. Esta, se encuentra ubicada en uno de los barrios de emergencia más grandes de todo el conurbano bonaerense, con más de 15 mil habitantes (Censo de la Provincia de Buenos Aires, 2018).

La filial del MTE de Quilmes surgió en el año 2016, ya con la sanción de la Ordenanza concretada cuatro años atrás, convirtiéndose rápidamente en el principal representante del sector. Nuclea principalmente a cartoneros, promoviendo la estructuración de los mismos en cooperativas, y busca incidir sobre las políticas públicas para mejorar las condiciones laborales de sus afiliados. Con el paso del tiempo, la organización se ha ido extendiendo e incorporando más actividades de la denominada *economía popular*^{vi}, tales como los vendedores ambulantes, cuida coches, entre otras.

Según lo comentado por Laura Cibelli, la principal referente del movimiento en el distrito entrevistada para el presente trabajo, el MTE cuenta con unos 400 cartoneros afiliados en el distrito de Quilmes. No obstante, en las asambleas y de modo informal, la organización tiene influencia sobre un número más elevado de recicladores que quizás muchas veces realizan la actividad de forma intermitente o como modo complementario a otros trabajos temporales (Referente del MTE, 2020).

El MTE como estructura nacional se percibe a sí mismo como: “A partir de la organización popular, fundamos cooperativas y unidades económicas populares para mejorar la vida de todos los trabajadores y las trabajadoras del país. Además, le arrancamos al Estado políticas públicas que se adapten a nuestras legítimas demandas de tierra, techo y trabajo”^{vii}.

De lo citado podemos extraer dos puntos centrales para pensar al movimiento: la unidad de los trabajadores excluidos es un medio para mejorar sus condiciones de vida, y una concepción muy particular de la relación con el Estado, resumida en la noción de arrancarle políticas públicas. Esto último nos da indicios de una concepción negativa del poder político, concibiéndolo como un actor no neutral, al cual hay que enfrentar con organización popular para lograr conseguir reconocimiento.

El MTE es integrante de la Federación de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCYR), la cual nuclea a las diferentes organizaciones cartoneras del país, entre las que también se

encuentra la mencionada Cooperativa Cartoneros de Villa Itatí. La FACCYR se describe como “la herramienta reivindicativa que los trabajadores nos creamos para la defensa de los derechos y el reconocimiento del valor ambiental y social de la labor que desarrollamos (...) Luchamos para que nadie nos prohíba el derecho a trabajar, para que se nos pague una remuneración por nuestro trabajo, que se nos garantice el acceso a una obra social y un seguro contra accidentes (...)”^{viii}.

A su vez, tanto el MTE como la mencionada Federación de trabajadores del sector cartonero forman parte de la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la cual nuclea a nivel nacional a todas las agrupaciones de obreros del sector de la economía solidaria (Esquema 2).



Esquema 2. Fuente: Elaboración propia

Lo descripto nos permite visualizar el alto grado de organización que tiene el sector, y como la agrupación que nos compete –el MTE de Quilmes-, es apenas una fracción de un movimiento de alcance nacional. Esto resulta de relevancia, dado que a diferencia de la asociación de caballos, presenta un nivel de institucionalización más desarrollado y que trasciende las fronteras municipales.

La principal demanda expresada por el sector es ser reconocidos como trabajadores, teniendo los cartoneros un saber y conocimiento específico que realiza un gran aporte para la sociedad (Referente del MTE, 2020). Buscan mejorar las condiciones de trabajo de los cartoneros debido a que la mayor parte de su labor es revolver la basura arrojada a la calle por las viviendas particulares, comercios e industrias sin ningún tipo de separación, por lo que

deben buscar dentro de las bolsas de residuos materiales reciclables –cartón, plásticos, vidrios, papeles, metales-. Recorren así las calles en busca de acumular la mayor cantidad de reutilizables para luego venderlos por kilo a acopiadores^{ix}, o reciclarlos en las cooperativas organizadas por los propios cartoneros.

Los recicladores se han constituido de esta forma en actores fundamentales para el sistema de gestión de residuos urbanos, permitiendo el reingreso al circuito productivo de toneladas de materiales que diariamente sin su labor irían a ser enterrados en algún relleno sanitario de la Provincia. Su tarea genera un ahorro económico al Gobierno al tener que enterrar menor cantidad de basura, y a su vez a las empresas, dado que les permite proveerse de materias primas más baratas que disminuyen sus costos de producción^x.

Dentro del universo cartonero, el grupo que se encuentra vinculado a la cuestión de la tracción a sangre son los carreros. Estos, son cartoneros que utilizan la tracción a caballo para poder recolectar residuos reciclables de las calles, lo que les permite transportar mayores cantidades que las que podrían transportar a pie y hacerlo en menor tiempo. Los caballos pasan a ser así una herramienta fundamental de trabajo, siendo de gran importancia para darle una mayor rentabilidad a la actividad que realizan.

La posibilidad de que sea quitado o prohibido el caballo es para estos últimos una medida que pone en peligro su principal herramienta de trabajo. Tal como se mencionó, su objetivo como organización no es ser reconvertidos a otras actividades, sino ser reconocidos como trabajadores con un saber especializado: el del reciclaje. Su reclamo al Estado es el de ser integrados a un sistema de recolección de residuos, incrementando sus ingresos y mejorando sus condiciones laborales de forma integral (Referente del MTE, 2020).

En la visión de los carreros, colocar como problema central a la tracción a sangre es hacer énfasis en un punto secundario como el transporte, en el cómo se realiza la actividad, siendo la respuesta inmediata a esto el reemplazo del caballo por otro medio de transporte. “Seguimos discutiendo el transporte cuando nosotros pensamos un sistema colectivo que mejore realmente las condiciones de trabajo. Si sacas el carro y el caballo y le das una moto no resolvés nada, las condiciones de trabajo siguen siendo malas, además que le das una moto, un gasto, a alguien que no sabe leer ni escribir” (Referente del MTE, 2020).

No obstante, consideran que “la prohibición -de la tracción a sangre- es una opción, pero el carrero es un reciclador, un trabajo reconocido por la OIT y en la Ley de emergencia social,

es difícil prohibirla” (Referente del MTE, 2020). Proponen en realidad, al menos a corto plazo, un sistema regulado en el cual se delimiten áreas específicas donde esté permitida su circulación y otras donde no, como forma de proteger a nivel vial tanto la seguridad de los trabajadores como del resto de los ciudadanos. Conciben la posibilidad de dejar los caballos, pero al ser integrados idealmente como trabajadores formales al mencionado sistema integral de recolección de residuos.

En conclusión, tal como han sido analizados, ambos actores giran en torno al fenómeno de la recolección de residuos en las calles mediante la tracción a caballo buscando imponer su concepción del problema. Para los proteccionistas, el problema se centra en la violación de los derechos de los caballos por parte de los carreros, estando puesto el foco en prohibir la tracción a sangre. Adicionalmente, han agregado a su argumentación otras dimensiones vinculadas al asunto, tales como las complicaciones de tránsito y peligros que conlleva para otros vehículos la circulación de carros, y el trabajo infantil que suele ser facilitado por este tipo de transporte. Por su parte, los carreros plantean que el problema no es el medio de transporte que utilizan, sino las condiciones precarias de trabajo, demandando así una política integral de gestión de residuos que los incorpore como trabajadores formales.

Para ambos actores poder determinar el marco cognitivo sobre el cual se examina la problemática es fundamental, dado que como ha sido mencionado, esto condiciona las posibles respuestas que dará el Estado ante el *issue*.

1. La intervención estatal sobre la cuestión

Si colocamos un apartado diferente para el analizar al Estado como otro integrante del entramado es porque claramente no es un componente más. A pesar de que su accionar está también condicionado al igual que el de los restantes por la interacción con el entramado, se distingue de los demás actores debido a que sus decisiones tienen fuerza normativa o son de carácter obligatorio para la sociedad (Oszlak y O’donnell, 1981).

Este poder normativo con el que cuenta genera que sus intervenciones traigan de forma inmediata repercusiones en el tejido social en torno a la cuestión, es decir, en el resto de los individuos u organizaciones con intereses en la misma. Además, todos los actores de la sociedad civil actúan buscando influenciarlo debido a que la política pública siempre tiene carácter redistributivo, es decir, interviene en la definición de las relaciones entre los diferentes sujetos o colectivos interesados. Opera así un cambio en las atribuciones materiales y

simbólicas de las que gozan los diferentes actores, imponiendo costos y otorgando ventajas a los beneficiarios finales de la acción pública (Knoepfel, Larrue, Varone, e Hinojosa, 2007).

Que un sujeto o un colectivo sea beneficiado o perjudicado por la intervención del Estado depende en gran parte de la capacidad que estos tengan de influir, condicionar y en tal caso bloquear las acciones que este lleve adelante. Esto no hace a las agencias públicas *espejos* que solo reflejan demandas, pero tampoco podemos concebirlas como un actor completamente autónomo. Resulta así de mayor utilidad, tal como plantean Oszlak y O'donnell (1981), no partir de una preconcepción del Estado, sino analizarlo en acción en diferentes arenas de políticas

públicas. Esto nos permite comprender que existen grados y pautas de autonomía muy diferentes según las cuestiones que aborde una política pública, involucrando así a unos u otros sectores sociales, y según se trate de *issues* que importen más o menos a unos y a otros.

En relación a la problemática que nos compete, un punto central para determinar la influencia ejercida por los actores sobre el Estado va a ser analizar de qué forma interviene este sobre la misma. La propia definición del asunto sobre el cuál se va a accionar contiene implícito un primer posicionamiento al respecto.

Uno de los primeros registros de posicionamiento estatal fue dado por el Intendente Francisco "Barba" Gutiérrez, el cual estuvo frente al poder municipal desde 2011 hasta el año 2015 por la coalición electoral "Frente Para la Victoria". En el contexto de un programa de reordenamiento urbano, se restringió a partir de febrero del año 2012 la circulación de carros a caballo en zonas céntricas delimitadas hasta las 21hs, además de prohibirse la circulación en todo el territorio municipal de aquellos que sean conducidos por menores de edad. Quienes no cumplieran con esas condiciones sufrirían el secuestro del carro por parte de las fuerzas de seguridad.

El propio Intendente municipal explicaba a medios locales de esta forma la medida: "No queremos un chico menor manejando arriba de un carro, y tampoco queremos que se utilice a los chicos para el trabajo infantil". En relación al maltrato a los animales, dijo que "no deja dudas de que hay que evitar que se sigan maltratando o encontrar caballos muertos en los barrios (...) Entendemos que se usa el caballo para trabajo rural, pero estamos en la ciudad, entonces hay horarios en los que no pueden circular"^{xi}.

La primera intervención del Estado parece expresar así una visión del problema focalizada en una dimensión vial, dado que la medida se enmarca en un programa de

reordenamiento urbano, destacando también el peligro y la vulneración de derechos que implica que sea conducido por menores. No obstante, las declaraciones del Intendente parecen ir más allá, comenzando a plantear la necesidad de proteger los derechos de los animales, dando esto cuenta de que la cuestión ha ingresado en la agenda gubernamental desde un enfoque específico.

A pocos meses de esta disposición, el Honorable Concejo Deliberante de Quilmes avanzó con lo planteado por el Intendente, aprobando el 12 de mayo del mismo año la Ordenanza N° 11840/12 con tan solo un voto en contra. En la misma, se aprueba una normativa que viene a plantear una política pública clara para la intervención municipal sobre la tracción a sangre.

El primer artículo determina la prohibición de la tracción a sangre, tanto de tiro animal como humano en todo el territorio municipal. Este punto ha sido cuestionado por las organizaciones de carreros (Referente del MTE, 2020), debido a que si uno toma de forma literal al artículo, impide también hasta la circulación en bicicletas. Específicamente en cuanto a la actividad cartonera, quedaría solo permitida la recolección en vehículos a motor. La tracción a sangre animal solo queda así habilitada para fines turísticos, tradicionalistas, y/o sociales, tales como cumpleaños de quince o casamientos -artículo 7-.

Complementando la prohibición, el segundo artículo de la Ordenanza establece el reemplazo de los carros traccionados a sangre por otros a motor, a los cuáles denomina *zootropos*. De su reemplazo debe hacerse cargo según la normativa el Ejecutivo Municipal, coordinando con las Universidades Nacionales y Escuelas de Educación Técnica el diseño del vehículo a utilizar –ambas cuestiones detalladas en el artículo 10 -.

El reemplazo de los animales por la tracción a motor implica tanto que sean registrados sus conductores -artículo 3-, como los vehículos utilizados por los mismos -artículo 4-, haciéndose énfasis también en la normativa que la carga para los mismos no debe exceder la capacidad de carga del vehículo ni exceder sus dimensiones implicando una reducción de visibilidad de terceros –artículo 5-.

Dentro del artículo 2, también se plantea la creación de un registro que habilite a los inscriptos a circular y a trabajar en programas Municipales para la Gestión Integral de Residuos sólidos urbanos a implementar por diferentes áreas del Ejecutivo.

Tal como se observa en lo descripto, la gran mayoría de los puntos mencionados se articulan en torno a la idea de la prohibición de la tracción a sangre y su reemplazo por vehículos a motor, detallándose esto último con pormenores. El hecho de integrar a los cartoneros a un sistema de gestión integral de residuos solo fue mencionado como una tarea a realizar por las Secretarías municipales, pero sin mayores precisiones, plazos ni ningún tipo de presupuesto asignado.

La dimensión laboral de los carreros aparece hasta lo mencionado inexistente en la normativa, solo siendo esbozada la idea de constituir un sistema de gestión de residuos que los incluya, pero sin más precisiones. El eje de los reclamos cartoneros vuelve a aparecer en el décimo artículo, pero de forma diferente a lo planteado en el segundo. Dentro de los tres ítems que componen el artículo, en el segundo se plantea lo siguiente: "Asistir a los recolectores informales, brindándole asesoramiento y colaboración a fin de que puedan constituir cooperativas de trabajo, para desarrollar sus actividades". No se avanza así en la idea de integrar a estos recolectores informales al circuito de recolección y reciclaje de residuos formal, sino que se plantea por el contrario de forma abstracta una asistencia a su propia autoorganización en cooperativas. Esto en realidad es lo que ya sucede, no respondiendo así a los reclamos del sector, ni siendo clara la forma en la cual se instrumentará la asistencia.

La Ordenanza culmina en sus últimos artículos estableciendo el financiamiento de la política a implementar por parte del Municipio, y las sanciones que les corresponden a quienes infrinjan lo determinado por la Ordenanza. Además, la normativa aprobada contiene un apartado de cláusulas transitorias con los pasos que se deben proseguir y sus plazos correspondientes, con la finalidad de ir avanzando progresivamente en el reemplazo de los caballos por los vehículos a motor. La total erradicación de la tracción a sangre debe producirse 180 días luego de promulgada la legislación por parte del Ejecutivo, entrando así en vigencia plena el mencionado artículo 1.

Principales puntos de la Ordenanza 11840/12

- ❖ Se prohíbe la tracción a sangre.
- ❖ Determina el reemplazo de todos los caballos por vehículos a motor.
- ❖ Se establece un plazo de 180 días para el reemplazo progresivo de los caballos hasta que entre en vigencia la prohibición.
- ❖ Solo en dos ocasiones se menciona la cuestión laboral de los cartoneros: integrándolos a un futuro programa integral de

Tabla 1. Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo descripto, parece clara la forma que ha tomado la intervención estatal. La Ordenanza sancionada vino así a prohibir la tracción a sangre, curiosamente tanto la animal como humana, para proteger a los caballos y resolver el problema desde una dimensión vial. Así, se deja entrever que el Estado ha sido permeable a los intereses sostenidos por los sectores proteccionistas, quedando fuera de la política formulada lo demandado por los cartoneros.

1. Conflicto en torno a la ordenanza e imposibilidad de su implementación

Al ser las políticas públicas siempre de naturaleza redistributiva, las intervenciones del Estado nunca pasan desapercibidas para el resto del entramado de actores en torno a una cuestión. Modificando el *statu quo*, tal como ya ha sido descripto, generan beneficios a algunos individuos o colectivos que promovían la intervención llevada adelante por el poder estatal, y acarrearán costos sobre aquellos que son la población objetivo de la misma.

En este caso, claramente la Ordenanza 11840/12 colocó en el sector perjudicado a los cartoneros, dado que, además de tener que cambiar sus hábitos y afrontar nuevos costos, tampoco vieron representadas sus demandas en la política dispuesta.

La respuesta inmediata de los carreros fue oponerse a la normativa y salir a la calle en repudio a la misma. En defensa de su fuente de trabajo, principalmente los nucleados en la Cooperativa de Cartoneros de Villa Itatí, comenzaron a visibilizar sus reclamos movilizándose para presionar al Municipio e impedir puesta en marcha de la política instrumentada mediante la Ordenanza^{xii}.

Durante el programa radial “Las piezas que faltan” –FM 95.7-, se reprodujo una nota del Padre Stochetti publicada en el Boletín Salesiano de junio de 2012, y también difundida por el Diario Popular de Quilmes, en la cual se expresaba desde Villa Itatí la voz cartonera^{xiii}. Argumentaba el Padre que la medida tomada afectaba a los pobres sin un trabajo en blanco, los cuales solo reclaman que los dejen trabajar. Además, describía que vino a ser impuesta sin consultar a los cartoneros, sosteniendo la importancia de dialogar con ellos para poder lograr una medida consensuada. Lo mismo destacó Laura, del MTE, afirmando que al momento de la sanción de la Ordenanza la Cooperativa de Cartoneros de Villa Itatí, a pesar de ser la organización más representativa del sector, nunca fue invitada a participar de la discusión de la misma, sino que fue protagonista del conflicto oponiéndose una vez sancionada.

La política pública, a pesar de la conflictividad, comenzó a intentar ponerse en práctica. Tal como detallaban las cláusulas transitorias, lo primero en intentar realizarse fue un censo del total de los carreros presentes en el distrito. Según comentó Karina –Presidenta de Caballos de Quilmes- (2020), el registro tuvo avances a pesar del descontento y arrojó un número de 480 carreros registrados, aunque el mismo nunca logró llegar al total de la población dada la resistencia de las organizaciones y la desconfianza de muchos cartoneros a caballo.

Bajo este contexto de marchas hacia la Municipalidad y resistencia de los carreros, el Ejecutivo, que había rápidamente promulgado el 12 de junio de 2012 la Ordenanza aprobada por el Concejo^{xiv}, comenzó a dilatar la reglamentación necesaria para que sea efectivamente puesta en marcha.

Tal como comentó Vicente Baez -cartonero de Villa Itatí- en una nota reproducida por el blog de Comunicación Digital de la Universidad Nacional de Quilmes^{xv}, han sido numerosas las reuniones con el por entonces Intendente Gutiérrez en búsqueda de arribar a una solución consensuada, pero la postura del Municipio siguió siendo la de reemplazar el tiraje del carro por motos en lugar de caballos, siendo esto un costo que los carreros no podían abordar. Aunque el Municipio otorgue de forma gratuita los vehículos, el costo de mantenimiento del mismo es demasiado elevado para ser costeado con el poco ingreso que tienen los cartoneros. Otro punto central es que muchos no saben leer ni escribir, por lo que difícilmente puedan obtener un registro de conducir para poder circular. Además, explicaba Báez que el foco seguía puesto en el maltrato animal y no en la problemática de las personas -los cartoneros-.

De esta forma, la gestión del “Barba”, a pesar de los intentos por lograr llegar a un acuerdo para finalmente reglamentar la Ordenanza, no pudo implementar la política aprobada por el Concejo dada la alta conflictividad y dejó así su mandato con la reglamentación aún pendiente.

En 2015, Gutiérrez fue derrotado en las elecciones municipales por el candidato de la Alianza Cambiemos, Martiniano Molina, quien asumió el 10 diciembre su mandato^{xvi}. En su primera semana de gestión recibió en su despacho a representantes de organizaciones proteccionistas del distrito, prometiendo la implementación de la política de sustitución de los caballos por vehículos a motor para lograr hacer efectiva la prohibición^{xvii}.

A pesar del cambio de Intendente, la posición estatal frente a la cuestión se mantuvo, dado que continuó centrada en avanzar con la política diseñada por el Concejo sin dar lugar a

los reclamos del sector cartonero. Esta intransigencia mostrada por el poder político generó que las posibilidades de la puesta en marcha de la política fueran cada vez más remotas.

Tradicionalmente, la actividad carrera se caracterizó por ser individual o familiar, pero bajo una lógica fragmentada donde no prima el trabajo conjunto ni la organización (Regiardo, 2019). En este caso, la existencia de una amenaza latente a su fuente de trabajo sostenida en el tiempo por la intervención estatal en favor de la visión proteccionista, fue el factor decisivo que obligó a que los mismos tendieran a organizarse y fortalecer la representación de sus demandas.

Con el avance del conflicto y la amenaza a los intereses cartoneros, la representación del sector pasó de estar dada solo por cooperativas barriales aisladas, las cuales actuaron principalmente de forma reaccionaria o defensiva frente a la amenaza, a dar lugar a una estrategia mucho más coordinada del sector. Esto fue posibilitado tanto por el surgimiento del Movimiento de Trabajadores Excluidos de Quilmes en el año 2016, como por la integración de este y de las principales cooperativas del distrito a la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores.

Tal como señala la investigadora Nora Salvi en una nota para el diario UNO, el surgimiento de agrupaciones como el MTE a nivel nacional generó “un perfil diferente al de las primeras cooperativas, vinculado a una estrategia de organización y a un repertorio de acciones más asociada a los movimientos sociales y a luchas reivindicativas, que a la organización de un proceso productivo”^{xviii}.

Tomando el marco teórico propuesto por Tsebelis (2006), podemos afirmar que ante la amenaza a su fuente de trabajo, los carreros se establecieron como un actor con poder de veto informal frente a las políticas estatales que los afectan. Denominamos de esta forma a los actores con capacidad de bloquear cualquier intento de modificación del *statu quo* en torno a una cuestión de su interés, no por atribuciones institucionales, sino por contar con un poder fáctico que impide mediante diferentes vías que una política pueda implementarse.

Al lograr consolidarse las organizaciones de forma más abarcativa sobre el sector, es decir, al contener dentro de las mismas a una porción más grande del universo cartonero, y además al actuar de forma mucho más homogénea o coordinada frente al Estado, pudieron aumentar su poder de bloqueo frente a cualquier alternativa fuera de sus preferencias.

Esta unificación de la posición cartonera se refleja en que, tal como fue comentado por Karina (2020), a diferencia del alcance parcial del primer censo, los diferentes intentos del Municipio bajo la gestión de Molina de avanzar hacia un nuevo registro de la población carrera como condición necesaria para aplicar la política fueron totalmente impedidos por las organizaciones.

Para dejar más claro este punto, en el caso de la política de prohibición de la tracción a sangre en Rosario (Regiardo, 2019; Rodríguez Musso, Piatti, Moskat, Castagno y Beckmann, 2016), el sector carrero no logró durante el proceso consolidarse como un actor político con una representación centralizada o al menos coordinada entre organizaciones. Esto permitió que el Estado logre avanzar con la política logrando la participación de grupos de carreros independientes o pertenecientes a organizaciones más cercanas al Municipio, *desarmando* de esta forma gran parte de la oposición a la medida diseñada.

En el caso de Quilmes, la consolidación de la organización cartonera impidió que el Municipio logre avanzar con el registro de al menos alguna porción del total de la población de carreros y así proceder a la reconversión de su actividad por la tracción a motor.

Retomando lo planteado por Tsebelis (2006), la única forma de poder modificar en este caso el *statu quo* es con una decisión unánime de todos los jugadores con veto, debido a que sin este consenso, cualquiera de los jugadores con capacidad de bloqueo puede frenar la iniciativa propuesta por los demás. Aun cuando la situación actual sea considerada no deseada por cualquiera de los actores y busquen alterarla, si la alternativa propuesta no logra estar en un punto óptimo que permita la aceptación de todos los jugadores, se mantendrá estable.

En consecuencia, al encontrarse la política diseñada dentro de las preferencias de los sectores proteccionistas pero totalmente fuera de las de los carreros, fue *frenada* por estos últimos y la cuestión no pudo ser alterada por el Estado a pesar de estar ambas partes disconformes con la situación vigente: ni los proteccionistas quieren que los caballos continúen siendo utilizados como herramientas laborales por los carreros, ni los carreros quieren seguir trabajando de la forma en que lo hacen.

El propio desarrollo del conflicto, con la interacción de los actores en el entramado de intereses, logró progresivamente acercar las preferencias de los mismos producto de que lograron una percepción similar respecto a una situación no deseada. No obstante, “no hubo acuerdo entre las partes. (...) Si bien algunos manejamos el mismo discurso, dado que ambos

queremos la mejora laboral para el carrero, hay diferencias en la herramienta que se utiliza para resolverlo” (Presidenta de Caballos de Quilmes, 2020).

En este sentido, parece claro que, a pesar de la distancia ideológica que enfrentó a los actores, existían márgenes sobre los cuales el Estado podía desarrollar una política que genere un consenso entre las diferentes partes del conflicto, buscando conciliar las demandas de protección a los caballos con una integración de los carreros a un sistema integral de reciclado que mejore sus condiciones laborales.

Considerando que la capacidad de gestión de una política pública depende no sólo de organizaciones administrativas coherentes y de cuadros burocráticos expertos, es decir de capacidades administrativas, sino también de cuestiones relativas a la interacción política para alcanzar sus objetivos (Chiara y Di Virgilio, 2017a), resulta evidente que el Estado local ha carecido de capacidades estatales para dotar de legitimidad su accionar y poder conciliar la conflictividad con la finalidad de alcanzar sus objetivos. “No pueden manejarlo, no pueden con el sindicato de carreros. No tienen el poder de llevar una política integradora” (Presidente de Caballos de Quilmes, 2020).

Tal como planteaban las organizaciones de carreros, los mismos estaban en contra del maltrato animal y también dispuestos, al menos discursivamente, a entregar los caballos. No obstante, como explicó Laura del MTE, “Hay que ver cómo resolver el incremento del ingreso del cartonero, solo así van a querer sumarse. Hay una mirada sin entender al cartonero ni incluirlo, ellos deben proponer las ideas. (...) Las soluciones tienen que ser una construcción colectiva” (Referente del MTE, 2020).

El Municipio optó desde un inicio por buscar una política que dé respuesta a los asuntos de tránsito y a las demandas proteccionistas, pero sin dar participación ni relevancia a la voz de los carreros. Al decidir la intervención, el Estado local parece no haber dimensionado la reacción de los cartoneros ni la capacidad de organización que podría alcanzar el mismo para bloquear su implementación.

Otro factor a contemplar es que abordar la dimensión socio-laboral del problema es algo más complejo y que requiere de mayores recursos por parte del Estado, tanto financieros como organizativos, dado que implica reconsiderar la política de gestión de residuos del Municipio por completo.

De esta forma, a pesar de los intentos por resolver la problemática, la incapacidad del Estado de lograr una política superadora a la conflictividad entre las partes conllevó a una situación de parálisis. Continúan, así, siendo violados diariamente los derechos fundamentales tanto de los animales como de los cartoneros, sin encontrarse respuesta alguna por parte del poder político para arribar a una solución satisfactoria.

Comentarios finales y conclusiones

En el desarrollo del presente trabajo ha quedado evidenciado que el conflicto surgido entre los actores en torno a la cuestión no ha podido ser resuelto por el Estado, y que esto ha sido fundamental para poder explicar porque la problemática no ha logrado ser abordada de forma efectiva en favor de ninguno de los interesados.

Por el contrario, la decisión de diseñar una política pública con clara predilección a los intereses de los proteccionistas, la cual se buscó imponer unilateralmente sobre los carreros, generó el efecto contrario al buscado. Un sector históricamente desarticulado, ante una intervención que percibió como amenazante para su medio de subsistencia, tuvo como reacción inmediata organizarse y accionar para impedir que sus intereses sean vulnerados. La extensión del conflicto –y por lo tanto, de la amenaza- incentivó a los cartoneros a progresivamente institucionalizar su representación, a unificar criterios y lograr integrar a más trabajadores del sector a las organizaciones. Esta capacidad generada permitió a los carreros convertirse en actores con poder de veto informal e impedir la ejecución de la política pública propuesta.

De esta forma, el *statu quo* vigente no pudo de esta forma alterarse y la situación conllevó a un bloqueo que no logró ser superado a pesar de estar todos los involucrados disconformes ante esta situación.

Queda claro que la única salida a esta parálisis radica en que el Estado modifique su posicionamiento, convocando a las partes a discutir una nueva política que aborde de forma más integral a la problemática y que procure incorporar las demandas de los actores con intereses en el proceso.

Tomando el camino contrario, durante sus últimos días de gestión el Intendente Martiniano Molina decidió radicalizar aún más la posición del Ejecutivo y reglamentar de forma repentina la Ordenanza 11840/12, interrumpiendo los canales de diálogo que se venían construyendo con los carreros, para que sea puesta en marcha por la Intendenta electa Mayra

Mendoza^{xix}. Esto solo sirvió para agravar el conflicto, dado que llevó a que las organizaciones de carreros salieran nuevamente a la calle a protestar contra el Municipio^{xx}.

Lo realizado ha sido considerado tanto por la nueva Intendente como por los carreros como una provocación por parte del saliente Molina, que en su gestión no pudo generar una salida a la situación de conflicto, y solo consiguió empeorar la situación al reglamentar una normativa que la gestión entrante no tenía planeada implementar.

La gestión de Mendoza se enfrenta de esta forma a un entramado de intereses de alta conflictividad, agravada por la última intervención del Estado, debiendo inicialmente lograr reconstruir los lazos de confianza entre los actores. Este debe ser el primer paso para poder generar una solución integral y fundamentalmente consensuada que permita comenzar a mejorar la vida tanto de los animales como de los recicladores quilmeños.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (comp.) (1996). "Estudio introductorio". En: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Carman, M. (2017). El activismo proteccionista, o las disímiles imputaciones de dignidad a animales y humanos. *Etnografías Contemporáneas*, año 3 (N° 4), 128-155.
- Carman, M. (2020). Tensiones entre vidas animales y humanas: Los movimientos contra la tracción a sangre. *Revista Nueva Sociedad*, 288. Recuperado de: https://nuso.org/media/articles/downloads/7.TC_Carman_288.pdf
- Chiara, M. y Di Virgilio, C. (comp.) (2017a). Capítulo II: Conceptualizando la gestión social. En: *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas* (pp. 53-87). Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Chiara, M. y Di Virgilio, C. (comp.) (2017b). Capítulo XII: Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional y elementos para el análisis. En: *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas* (pp. 53-87). Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Cobb, R. y Elder C. (1996). "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos". En Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo 21 editores.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*. Vol. 2 (N°3).

Méndez, A. (2020). Prácticas socioestéticas y movimiento animalista en Argentina. En: *Extractivismo y Poéticas de la Resistencia*. Buenos Aires: CLACSO.

Molina, N. A. (2018). *Los intermediarios de materiales reciclables. Dimensiones de su rol en el subsistema del reciclaje en Quilmes*. (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/835>

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América: hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*. Volumen 4.

Regiardo, M (2019). *Recuperadores urbanos y proteccionistas: El conflicto en torno a la tracción a sangre en Rosario* (Tesis de Licenciatura). Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de: <http://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/17599>

Rodríguez Musso, J., Piatti, M., Moskat, V., Castagno A. y Beckmann, E. (2016). 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). Mesa Redonda "Crónicas y Actores del conflicto carrero". *XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Tsebelis, G. (2008). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Entrevistas realizadas

Cibelli, L. (20 de octubre de 2020). *Referente del Movimiento de Trabajadores Excluidos de Quilmes*. Comunicación personal.

Dotto, K. (21 de octubre de 2020). *Presidenta de "Caballos de Quilmes"*. Comunicación personal.

ⁱ Un ejemplo de estas acciones emprendidas es la Ley N° 5306 sancionada en el año 2015 por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo la primera jurisdicción de la Argentina en sancionar una ley sobre Acoso Callejero. Asimismo, en 2016 se incorpora el acoso sexual en espacios públicos y privados de acceso públicos al Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires a través de la Ley N° 5.742. Información disponible en:

<https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/mujer/acoso-callejero>

ⁱⁱ Se denomina *antiespecismo* a la doctrina filosófica que propone la igualdad moral entre los diferentes seres vivos. Se erige así como oposición al especismo, el cuál justifica en la desigualdad moral de las especies la dominación de los animales por parte de los hombres.

ⁱⁱⁱ Consultado en línea el 23/11/2020, disponible en:

<https://www.facebook.com/caballosmaltratadosdequilmes/>

^{iv} “Exitosas jornadas de Alimenta”, en El Sol noticias, 15 de enero de 2019. Consultado en línea el 01/12/2020 en: <https://elsolnoticias.com.ar/exitosas-jornadas-de-alimenta/>

“La Presidente de Caballos de Quilmes disertó en la Provincia de Chaco”, en Diario 5 días, 17 de junio del 2019. Consultado en línea el 01/12/2020:

<https://www.diario5dias.com.ar/noticia/Caballos-Quilmes-Chaco>

^v Sitio web oficial: <http://www.caballosdequilmes.org/> (Consultada en línea el 02/12/2020).

^{vi} Se denomina como economía popular o social al conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares con miras a garantizar, a través de la utilización

de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales (Icaza y Tiribia, 2003).

^{vii} Sitio web oficial del Movimiento de Trabajadores Excluidos: <https://mteargentina.org.ar/> (Consultado el 02/12/2020).

^{viii} Sitio oficial de la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores: <http://faccyr.org.ar/> (Consultado el 02/12/2020).

^{ix} Los acopiadores son los intermediarios que actúan como nexo entre los recolectores proveedores del material y las industrias encargadas de llevar a cabo un proceso de transformación de dichos materiales reciclables (Molina, 2018).

^x “Documento consensuado entre las organizaciones cartoneras”, consultado en línea el 03/12/2020: <https://faccyr.org.ar/documento-consensuado-entre-las-organizaciones-cartoneras-del-2do-encuentro-de-la-federacion-de-cartoneros-y-recicladores-el-20-de-diciembre-de-2012/>

^{xi} Quilmes: Prohíben la circulación de carros traccionados por caballos”, en La Noticia 1, consultado en línea el 02/12/2020: <https://www.lanoticia1.com/noticia/quilmes-prohiben-la-circulacion-de-carros-traccionados-por-caballos-26069.html>

^{xii} Los carreros se dirigen hacia la Municipalidad y se normaliza el tránsito en el centro de Quilmes”, Radio FMQ, consultado en línea el 08/12/2020: <http://www.radiofmq.com/detalle.php?tipo=9&documento=33992&sistema=fmq>

^{xiii} “Escuchen a los cartoneros de Quilmes”, Las piezas que faltan, en FM 95.7. Consultado en línea el 01/12/2020: https://www.ivoox.com/escuchen-a-cartoneros-quilmes-audios-mp3_rf_1371422_1.html?fbclid=IwAR1Adq4DEW1eZKCGEyP8VTjQ4Y1zMuwOHU0pp_h8ANEHtQ4pGZDvJxRXBXM

^{xiv} Boletín oficial del Poder Ejecutivo de Quilmes. Consultado en línea el 04/12/2020: <https://quilmes.gov.ar/pdf/boletines/boletin-123.pdf>

^{xv} “Tracción a sangre, prohibición en Quilmes”, Decir Web, consultado en línea el 03/12/2020: <https://decirweb.blogspot.com/2012/10/traccion-sangre.html>

^{xvi} “Martiniano Molina asumió como Intendente de Quilmes”, FM Sur, consultado en línea el 03/02/2020: <https://fmsur889.com.ar/quilmes-lanza-la-escuela-municipal-de-arbitraje-de-futbol/>

^{xvii} Diario San Francisco Solano, consultado en línea el 03/12/2020: <https://www.facebook.com/DiarioSanFranciscoSolano/photos/a.550005498377372/1049712601739990/>

^{xviii} “Cartoneros en Argentina: Una historia de la organización de los más humildes”, Diario UNO, consultado en línea el 04/12/2020: <https://www.diariouno.com.ar/sociedad/cartoneros-argentina-una-historia-organizacion-los-mas-humildes-n244786>

^{xix} “Martiniano firmó una Ordenanza a tres días de abandonar el Gobierno” CPB Noticias, consultado en línea el 07/12/2020 en: <https://www.cpbnoticias.com/archivos/7798>

^{xx} “Carreros repudiaron la prohibición del TAS en Quilmes”, Perspectiva Sur, consultado en línea el 07/12/2020 en: <https://www.perspectivasur.com/3/86175-carreros-repudiaron-la-prohibicin-del-tas-en-quilmes>