

Los animales de la fauna urbana, sus portavoces y las respuestas del estado.

Julia Elvira Stubrin.

Cita:

Julia Elvira Stubrin (2017). *Los animales de la fauna urbana, sus portavoces y las respuestas del estado. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/237>

XII JORNADAS DE SOCIOLOGÍA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Los animales de la fauna urbana, sus portavoces y las respuestas del estado

Julia Elvira Stubrin

Eje: estado y políticas públicas

Mesa: estado y organizaciones de la sociedad civil: apuntes de una relación en tensión

Universidad Nacional del Litoral – Universidad de Buenos Aires – Becaria doctoral del CONICET

julistubrin@gmail.com

Resumen: en el presente artículo nos proponemos avanzar en el estudio de los vínculos entre organizaciones de la sociedad civil, el Estado y la formulación de políticas públicas. Para ello, recuperamos una serie de eventos pasados y presentes que involucran a organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos de los animales y a los diferentes poderes del Estado. Los datos utilizados pertenecen a la ciudad y la provincia de Santa Fe y fueron recabados en el marco de la investigación para la tesina de Licenciatura en Sociología, de autoría propia (Stubrin, 2014).

Las preguntas que guían este trabajo giran en torno a la relación entre *sociedad civil* y *Estado/política*. En primer lugar, presentamos los datos empíricos en los cuales nos basamos para desarrollar el análisis posterior. En segundo término, recuperamos las distintas definiciones de tercer sector, OSC, asociaciones voluntarias, entidades públicas no estatales para pensar dónde se ubican las asociaciones de la sociedad civil que observamos. Por último, indagamos sobre la naturaleza de las respuestas estatales que han tenido lugar en el contexto empírico seleccionado y sobre las implicancias institucionales que el abordaje estatal de estas temáticas puede generar.

Palabras clave: OSC (organizaciones de la sociedad civil); políticas públicas; derechos de los animales.

Introducción

En esta ponencia recuperamos una serie de eventos pasados y presentes que reflejan vínculos entre organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos de los animales y los diferentes poderes del Estado. Los datos utilizados pertenecen a la ciudad y la provincia de Santa Fe y fueron recabados en el marco de un estudio previo de autoría propia¹.

Los grupos organizados que estamos observando consideran que su tarea es de gran relevancia social, pero no hay consenso en cuanto a cómo son vistos por el resto de la sociedad. En otras palabras, nadie discute que la pobreza, el desempleo y la desnutrición infantil son temas propios de la agenda social; pero esto no es tan claro en cuanto al sufrimiento animal. Podríamos plantear que se trata de un *movimiento egoístico* (Bustello Grafigna, 2000: 67), pero su corta historia y su heterogeneidad nos impiden definirlos de ese modo. Consideramos que resulta más productivo avanzar en una caracterización de este fenómeno a partir de las claves analíticas con las cuales los autores estudian los vínculos entre organizaciones de la sociedad civil, el Estado y la formulación de políticas públicas.

Por todo lo dicho, las preguntas que guían este trabajo giran en torno a la relación “sociedad civil-Estado/política”. En primer lugar, presentamos los datos empíricos en los cuales nos basamos para desarrollar el análisis posterior. En segundo término, recuperamos las distintas definiciones de tercer sector, OSC, asociaciones voluntarias, entidades públicas no estatales para pensar dónde se ubican las asociaciones de la sociedad civil que observamos. Por último, indagamos sobre la naturaleza de las respuestas estatales que han tenido lugar en el contexto empírico seleccionado y sobre las implicancias institucionales que el abordaje estatal de estas temáticas puede generar.

Presentación del caso empírico

A lo largo de la historia de la humanidad los seres humanos se han vinculado con los animales de diversas formas, dependiendo de la cultura y el momento histórico que se observe. Más allá de las diferencias, podemos afirmar que son vínculos intrínsecos a la vida social. Desde comienzos del siglo XXI la ciudad de Santa Fe es escenario de un conjunto de prácticas sociales emergentes vinculadas a perros. Entre ellas podemos mencionar: el trabajo de asociaciones civiles, ONGs, agrupaciones informales e individuos en pos del bienestar animal; el desarrollo de espacios de sociabilidad animal —peñas y encuentros de perros—; la instauración del mercado para mascotas —comercialización de ropa, juguetes y accesorios—. Las consideramos *prácticas emergentes* porque surgieron o se modificaron notablemente a lo largo de la última década.

El carácter novedoso de estas prácticas nos permite preguntarnos acerca de las condiciones de posibilidad de las mismas. Resulta curioso pensar que por algún motivo están adquiriendo visibilidad pública en la actualidad y no lo hicieron en el pasado. Desde un punto de vista sociológico, podemos afirmar que las

¹ Stubrin, Julia Elvira; *Animales y nuevas moralidades sociales. Un estudio sobre prácticas y representaciones emergentes en torno a perros en Santa Fe*, Tesina de Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2014.

mismas se sostienen en determinadas concepciones morales que, si bien pueden haber existido en el pasado, no estaban tan generalizadas. Sabemos que toda concepción moral resulta de una construcción histórica, por ello, buscamos los eventos pasados que se relacionan con la temática y nos proponemos establecer lazos de continuidad con los eventos presentes que nos interesa estudiar.

A los fines de reconstruir la génesis histórica del caso, tuvimos en cuenta los eventos relacionados anteriores y contemporáneos y los clasificamos según fueran *eventos estatales* o *eventos independientes*².

Entre los *eventos estatales* incluimos las legislaciones y las políticas que atañen a la temática animal en los niveles nacional (Argentina), provincial (Provincia de Santa Fe) y local (Ciudad de Santa Fe). Si bien la mera existencia de una norma formal o la enunciación de una política no implican su cumplimiento, las mismas reflejan que la temática tratada es de interés público, al menos para un amplio sector de la población. Asimismo, muestran el modo en que el Estado aborda la problemática animal en cada momento histórico.

En la Argentina existen tres legislaciones nacionales que atañen a la problemática animal. Las mismas son: la Ley N° 2.786, que fue promulgada en 1891 y establece la prohibición de malos tratos a animales; la Ley N° 14.346, de 1954, que estipula la protección animal; y el Decreto N° 1088, de 2011, que propone controlar éticamente la superpoblación canina y felina de los municipios. Por control ético se entiende la prevención de la natalidad mediante el uso de la esterilización (castración) y el abandono de la reducción poblacional mediante la aplicación de la eutanasia.

En la Provincia de Santa Fe, contamos con el Decreto Ley N° 6150 de 1963 –sin vigencia–, que establece el régimen de profilaxis de la rabia, prohíbe la circulación de perros sueltos en la vía pública y establece el sacrificio de los perros infractores a los tres días de su captura. Las leyes provinciales vigentes son la Ley N° 26220 de 2012, que prohíbe la práctica del sacrificio y la eutanasia de perros y gatos como método de control poblacional, y la Ley N° 13383 de 2014, que declara a Santa Fe como provincia de práctica no eutanásica para el control poblacional de perros y gatos.

En las regulaciones locales, podemos ver un comportamiento similar a lo que ocurrió en la provincia. Una ordenanza derogada de 1940 estipulaba el sacrificio de todo animal con rabia y de los perros sueltos en la vía pública que no fueran recuperados por sus dueños en 24 horas. La ordenanza vigente más antigua es de 1991 y también prohíbe la permanencia de canes sueltos en la vía pública, pero para ello crea la guardería canina y establece un enlace con la Sociedad Protectora de Animales que queda a cargo de los perros sin dueño. También plantea la muerte en forma eutanásica exclusivamente para animales enfermos sin posibilidades de curación. Además, crea el Servicio de Control de Zoonosis Municipal. Luego, entre 2002 y 2012 se dictaron quince normativas (entre ordenanzas, resoluciones y comunicaciones) que estipulan, entre otros: la prohibición de animales en circos; la prohibición de canódromos (espacios destinados a las carreras de perros); la realización de una campaña de educación de tenencia responsable de animales; la creación de una comisión para colaborar en la

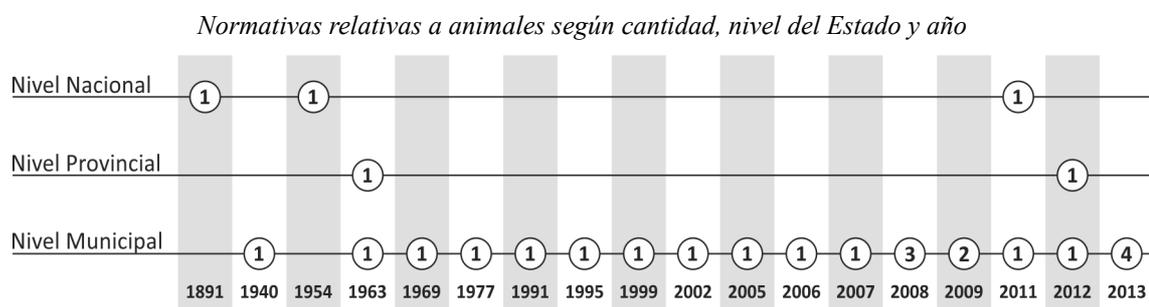
² La información relevada en el marco de la investigación de referencia llegó hasta el año 2013, por lo que se excluyen los eventos estatales e independientes que tuvieron lugar entre el 2014 y la actualidad.

supervisión y asesoramiento técnico del control canino, para analizar legislación vigente sobre zoonosis y registro de canes; la convocatoria a reuniones con entidades protectoras de animales y afines; y la adhesión en todos sus términos al decreto nacional N° 1088/2011.

Asimismo, desde 2009, la subsecretaría de Ambiente del Gobierno de la ciudad implementa el programa Anillo Sanitario, desde el cual se llevan a cabo acciones tendientes a garantizar una mejor calidad de vida a los animales y a la comunidad de Santa Fe. Para ello cuentan con la Unidad Veterinaria Móvil desde la cual realizan castraciones, vacunaciones y atención en general en forma gratuita.

El Gráfico 1 muestra la cantidad de normativas formales relativas a animales –leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones– que se promulgaron a lo largo de la historia institucional del país, la provincia y la ciudad.

Gráfico 1.



Se puede observar que en ciento veintidós años –entre 1891 y 2013– se establecieron veintisiete normativas relativas a animales. Pero, como lo ilustra el Gráfico 1, la mayoría se concentra en los últimos once años –entre 2002 y 2013–: mientras en los ciento diez años que van desde 1891 a 2001 se establecieron diez normativas; en los once años que separan el 2002 del 2013 se generaron diecisiete normativas. A partir de allí, podemos afirmar que en los últimos años ha habido un aumento considerable de la cantidad de normativas que regulan el asunto animal.

Otro dato de relevancia surge de analizar el contenido de las normativas, ya que hasta 2001 prevalecían preocupaciones ligadas a la salud humana y desde 2002 se prioriza la salud y los derechos de los animales. En el primer período que analizamos –entre 1891 y 2001– las oficinas competentes en el ámbito municipal para regular lo estipulado en las normativas relativas a animales eran, en la mayoría de los casos, el Tribunal de Faltas y el Departamento de Salud Pública. En el segundo período –entre 2002 y 2013– las regulaciones dependen de la Subsecretaría de Ambiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio, y, desde 2013, del Centro Municipal de Salud Animal. Otras evidencias de ese corrimiento son: la convocatoria del Estado Municipal a entidades intermedias protectoras de animales y afines con el fin de trabajar en nuevas propuestas, revisar las normativas vigentes y modificar aquello que sea necesario; la prohibición de circos y canódromos; la incorporación a la agenda pública de temas como la tenencia responsable de animales y la declaración de Santa Fe como Provincia No Eutanásica, lo que refleja que, en la actualidad, la práctica de la muerte inducida en perros y gatos está teñida de una connotación completamente negativa.

Por su parte, en lo que respecta a los *eventos independientes*, registramos algunos eventos no estatales que competen a la temática animal y acompañan los cambios señalados en el plano estatal.

En primer lugar, mencionamos una serie de eventos que tuvieron lugar en otros países del mundo, pero son de suma trascendencia para comprender el problema que nos ocupa. En 1975 se publicó *Liberación Animal*, obra escrita por el filósofo australiano Peter Singer. Unos años más tarde, en 1982, el filósofo estadounidense Tom Regan publicó sus *Ensayos sobre los Derechos de los Animales y la Ética Ambiental*. Ambos libros tienen plena vigencia en la actualidad, y constituyen las bases teóricas de la corriente liberacionista internacional actual. Además, forman parte de la bibliografía esencial entre los proteccionistas y estudiosos locales que se interesan por la cuestión de los derechos de los animales.

Otro hecho trascendente se produjo en 1978 cuando se declararon los Derechos Universales de los Animales, bajo la aprobación de la UNESCO y la ONU. Si bien los artículos allí planteados no están regulados ni tienen carácter de Ley, visibilizan la existencia y otorgan relevancia mundial a las discusiones en torno a la consideración moral que la humanidad otorga a los animales.

Un último dato curioso, que también trasciende las fronteras nacionales, es la constitución de partidos políticos que reivindican los derechos de los animales. En 2002 se fundó el Partido por los Animales en Holanda, que en 2010 contaba con dos de los ciento cincuenta escaños en la Casa de Representativos. En 2003 se constituyó el Partido Animalista Contra el Maltrato Animal en España, que constituye la segunda fuerza extraparlamentaria de ese país.

En segundo lugar, resaltamos seis eventos extra estatales que tuvieron lugar en nuestro país entre 2006 y 2013, porque reflejan el surgimiento de una nueva consideración moral de los animales en tanto sujetos de derechos. En ese período fueron fundados: el Centro de Prevención de Crueldad al Animal Argentina (2006) y el Centro Argentino de Derecho Animal y Ambiental (2011). También se creó la primera Sala de Derecho Animal del país en Córdoba (2011) y se inauguró la asignatura 'Derecho y protección animal' para la carrera de derecho de la Universidad Nacional de Córdoba (2012). Esa misma ciudad fue sede del Primer Congreso Nacional de Derecho Animal, titulado: 'Derecho animal y sociedad' (2012). Además, se elaboró el proyecto *Reconocimiento de los derechos básicos de los animales y la incorporación del principio de igual consideración* para ser incluido en la Reforma del Código Civil Argentino (Biglia, 2013).

Teniendo en cuenta el conjunto de eventos aludidos y haciendo un análisis en perspectiva histórica, podemos afirmar que el modo en que se abordan y discuten los temas relativos a los vínculos entre humanos y animales se vio modificado en los últimos tiempos en nuestro país. En el largo período entre 1880 y 1999 prevalecía una concepción cosificante de los animales que se materializaba tanto en el tratamiento legal y reglamentario de los mismos como en las prácticas sociales. En cambio, en los pocos años que llevamos transitados por el siglo XXI, notamos que esas ideas y las conductas que emanan de ellas están siendo

fuertemente discutidas y cuestionadas desde un punto de vista moral que busca instalar y defender los derechos de los animales.

En suma, podemos afirmar que estamos frente a un fenómeno emergente, que si bien tiene como antecedente más remoto a la Ley de 1891, en los últimos años está viviendo modificaciones profundas.

Demandas de la sociedad civil

Como hemos descrito en la presentación del caso, en los últimos años en la ciudad y la provincia de Santa Fe se han producido una serie de modificaciones sustantivas en el tratamiento estatal de la temática animal. No sólo se han incrementado las normativas y las políticas vinculadas al tema, sino que se produjo un corrimiento en el significado socio-simbólico y moral acerca de los animales que subyace dichas acciones estatales: el paradigma cosificante ha comenzado a convivir con el novedoso paradigma de reconocimiento de derechos a los animales. No podemos afirmar que el segundo desplazó al primero, pero la mera convivencia de ambos resulta relevante.

A los fines de este trabajo, asumimos como supuesto que las decisiones estatales señaladas (en sus distintos niveles: judicial, ejecutivo y legislativo) han sido influenciadas por el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil promotoras y defensoras de los derechos de los animales de la ciudad de Santa Fe.

En este apartado nos preguntamos sobre la naturaleza de estos colectivos organizados que reivindican los derechos de los animales: ¿representan a la sociedad civil? ¿pertenecen al tercer sector? ¿pueden ser consideradas proveedoras de bienestar? ¿constituyen un nuevo movimiento social?

Con relación a la definición de sociedad civil recuperamos, en primer lugar, la acepción de Portantiero (en Arcidiácono, 2001: 159), quien afirma que la sociedad civil es “...una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos. (...) ...está integrada por colectivos auto-organizados”. En segundo lugar, vemos que para Roitter (2004), “...la sociedad civil no tiene organizaciones, sino que éstas —y no sólo éstas— participan en la sociedad civil. Lo que suele denominarse la sociedad civil no se diferencia en demasía de lo que antaño fue a secas la sociedad...” (Roitter, 2004: 29). Ambas nociones, aunque no idénticas, nos permiten ubicar a nuestro objeto empírico en la órbita de la sociedad civil, en tanto se trata de asociaciones civiles y grupos informales integrados por personas que voluntariamente se auto-organizan y desarrollan tareas vinculadas a la reivindicación y defensa de los derechos de los animales. Sin embargo, la idea de sociedad civil resultan demasiado general. Por ello, seguimos buscando conceptos que puedan resultar más ilustrativos.

Según Esping-Andersen (en Arcidiácono, 2001: 162), a la tríada de fuentes de bienestar conformada por el Estado, el mercado y la familia, debe añadirse el 'tercer sector', esto es: las asociaciones voluntarias, o que actúan sin ánimo de lucro. De este modo introducimos la noción —no menos controversial— de 'tercer sector'.

Respecto a ambos conceptos (sociedad civil y tercer sector) aparecen numerosas acepciones y críticas, entre las cuales nos interesa destacar la idea de heterogeneidad como elemento central que no debe perderse de vista durante el análisis del mundo asociativo: *“...no puede perderse de vista que hablar de sociedad civil implica cobijar bajo un mismo techo a organizaciones que no comparten ni objetivos, ni lógicas de funcionamiento comunes, ni prácticas sociales equiparables.”* (Arcidiácono, 2001: 164). En nuestro caso, si bien todas las agrupaciones tienen preocupaciones ligadas a 'lo animal', las mismas se diferencian tanto a nivel de su organización interna como en cuanto a sus modos de pensar y abordar la problemática: algunas son asociaciones civiles formalizadas y otras son entidades sin registro legal, algunas se dedican a la labor proteccionista, otras a la educación de la población mediante charlas en distintos organismos (escuelas, centros de salud, geriátricos, cárceles), algunas trabajan específicamente por la liberación de los caballos que son tiradores de carros y otras por los perros y gatos de la fauna urbana que se encuentran abandonados en la vía pública; también difieren en cuanto a sus estrategias de acción: algunas organizan manifestaciones públicas (marchas, escraches), otras publican revistas, otras realizan adopciones y otras eventos públicos para recaudar fondos y difundir su actividad.

Sin embargo, siguiendo a Roitter (2004), todas esas diferencias que se multiplican en forma inconmensurable si agregamos todas las asociaciones, ONG y entidades sociales que abordan otros temas y problemas sociales, no constituyen un obstáculo que nos impida hablar de tercer sector:

Los atributos específicos de las organizaciones que componen el llamado Tercer Sector no estarían en su sustancia sino en las similitudes y diferencias con respecto a los otros dos sectores. Así, comparten con las empresas su condición de organizaciones privadas y con el Estado el interés por temáticas que encuentran alguna referencia directa o indirecta, y a veces casi imperceptible, con lo público. Complementariamente, la condición de no gubernamental las distancia del Estado y la no lucratividad de las empresas. Son estas características comunes, identificadas a partir de las luces y las sombras que proyectan los otros dos sectores, las que justificarían considerar a estas organizaciones como un conjunto bajo una misma denominación. (Roitter, 2004: 19)

Además de las alertas de los autores en torno al riesgo de perder de vista las características particulares y el carácter histórico-político de cada organización que integra la órbita del tercer sector, se suma la necesidad de distanciarse del discurso virtuoso muy difundido que aduce buenas intenciones y honestidad a todo lo que ocurre en el marco de 'la sociedad civil', en tanto va acompañado de una concepción negativa sobre el Estado, que es asociado a la corrupción, la ineficiencia, la insensibilidad y la inoperancia: *“...la moralidad se traslada ahora 'liberada' al campo de una sociedad cuya civilidad, ahora voluntaria, expresa la 'nueva' solidaridad individual, fruto de un compromiso personal y directo, implementado en proyectos concretos, no burocráticos*

y, sobre todo, no políticos...” (Bustelo, 2000: 36).

Respecto de la última advertencia, cabe señalar que en nuestro caso existe un vínculo muy estrecho entre las demandas del tercer sector y las respuestas estatales. Probablemente se deba a que es un ámbito de reivindicación novedoso y su corta historia institucional sumado a las múltiples respuestas estatales que han obtenido, los acerca del Estado. Sin embargo, no debemos perder de vista que estas entidades se originan debido a la falta de intervención y trabajo estatal en torno al tema desde una perspectiva de reconocimiento de derechos a los animales. Por ello, estas entidades cumplen un papel político que no se vincula con el anhelo de conquistar el poder del Estado, “...pero sí con su actividad dirigida a instalar temas en la agenda pública, mediática y estatal.” (McCarthy ...[et al], 1999 en Arcidiácono, 2001: 168).

En el marco del proceso de disputa que se ha librado en el ámbito académico y político sobre el significado de las distintas denominaciones que tiene la vida asociativa de los ciudadanos, Bresser Pereira y Cunill Grau presentan la noción de 'sector productivo público no estatal' o 'espacio público no estatal' como sinónimo de 'tercer sector', 'sector no gubernamental' o 'sector sin fines lucrativos'. Y justifican su preferencia en que: “...son organizaciones o formas de control “públicas” porque están volcadas al interés general; son “no estatales” porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales.” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 26). Y argumentan a favor de esta denominación: “...la sociedad 'civil' no es equivalente a lo público tanto como que el Estado no lo agota sino que es precisamente en la ruptura de esta dicotomía donde puede encontrarse una de las mayores potencialidades para el cambio social.” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 30)

Nos interesa recuperar la noción de 'lo público no estatal' en tanto “...no interpela sólo a organismos no gubernamentales, ni siquiera sólo a organizaciones arraigadas en la sociedad, sino también al ciudadano común. (...) El fundamento último del refuerzo de lo público no estatal es la construcción de ciudadanía en su dimensión material y política.” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 53).

Al respecto, en el marco de la investigación que recuperamos para desarrollar este trabajo, pudimos observar que si bien los actores organizados en favor de los derechos de los animales cumplían un rol protagónico con relación a formalizar demandas y generar respuestas estatales, todas sus acciones contaban con un sustento ciudadano sin el cual nada hubiera sido posible. El mismo se basa en la existencia de una nueva sensibilidad social y una moral vinculada a los modos de concebir a los animales que trae aparejada una politización de la temática, que no sólo se vuelve parte de la agenda estatal sino también de las coberturas mediáticas y las preocupaciones ciudadanas. Por ello, consideramos que la acepción más acertada es la de 'entidades públicas no

estatales³.

Para finalizar, recuperamos la noción ampliada de espacio público propuesta por los autores: según ellos, en el siglo XXI la voluntad y la opinión pública no sólo se conforman a través de los parlamentos, los partidos políticos y la prensa, sino que *“...adquiere máxima importancia la ampliación del espacio público, (...) ...porque en la medida en que la esfera pública trasciende cada vez más los límites del Estado se requieren modalidades de control social que también se ejerzan sobre la sociedad y, en particular, sobre las organizaciones públicas no estatales.”* (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 32).

Respuestas estatales

Como hemos mencionado en la presentación del caso, en los últimos años las reivindicaciones hechas por las EPNE santafesinas que estamos observando, tuvieron como resultado diversas respuestas estatales favorables: desde la sanción de normativas hasta la creación de dependencias estatales descentralizadas. Si bien hubo respuestas no favorables y desatenciones, queremos destacar los logros de este diálogo entre EPNE y Estado. Diálogo que, sin dudas, está integrado también por los medios de comunicación y la opinión pública.

Con la finalidad de avanzar en el análisis político de las respuestas estatales, recuperamos la noción de capacidades estatales: *“Para el análisis de capacidades estatales deben considerarse dos dimensiones que éstas presentan: por un lado, lo que hace a las capacidades técnico-administrativas, por otro, una dimensión relacional que se refiere a la relación del estado con el entorno socioeconómico. (...) ...el análisis de capacidades priorizará un mirada desde adentro del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pondrá el foco en el nexo estado-sociedad.”* (Alonso, 2007: 4)

En cuanto a la dimensión relacional entendemos que el surgimiento y crecimiento sostenido de EPNEs vinculadas a la problemática animal fue central. Sin embargo, no podemos pensar que la mera existencia de estas entidades generó que sean vistas, escuchadas y atendidas por el Estado. Desde la perspectiva de Mann (1984 en: Alonso 2007: 5), está en la naturaleza del Estado contemporáneo la búsqueda de consensos con los actores sociales. La autonomía estatal se encuentra enraizada en la vida social de la sociedad civil. Es reflejo de esta situación la convocatoria del Consejo Municipal de Santa Fe a las entidades protectoras para que participen en el proceso de diagnóstico y diseño de políticas de abordaje de la problemática animal.

En la misma dirección, podemos analizar el nexo Estado-sociedad de nuestro caso empírico teniendo en cuenta la distinción entre capacidades de gobierno y capacidades estatales. Mientras las capacidades de gobierno constituyen recursos de poder situacionales, emergentes de la interacción estratégica entre los actores en determinadas coyunturas (y pueden ser efímeras, volátiles y están disponibles sólo periódicamente). Las capacidades estatales son recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y

³ En adelante utilizaremos la sigla “EPNE” para referirnos a las entidades públicas no estatales que estamos analizando.

mediación que el estado desarrolla en el largo plazo (Alonso, 2007: 6). Y, al respecto, también pudimos ver en la presentación del caso, que se trató en la gran mayoría de los casos de acciones ligadas a capacidades estatales.

En lo que respecta a al análisis de las capacidades técnico-administrativas del Estado, podemos señalar que en el corto período entre 2007 y la actualidad se han institucionalizado múltiples mecanismos que favorecen el abordaje estatal de la problemática animal en el sentido en que lo reclaman la mayoría de las EPNE. Al respecto, cabe mencionar la presentación de un proyecto de ley por parte del Poder ejecutivo provincial ante la Legislatura el pasado 8 de marzo del corriente, que establece la prohibición de la tracción a sangre en todo el territorio de la Provincia. Sin dudas, estamos frente al “...*desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores.*” (Alonso, 2007: 6).

Pero, a su vez, sospechamos que estamos lejos de “...*el logro de una adecuada coherencia interna del aparato estatal y la inducción de comportamientos entre los actores del entorno socioeconómico, que permitan cristalizar en 'enraizamientos' sinérgicos de largo plazo...*” (Alonso, 2007: 6). Porque, si bien se han construido y desarrollado instituciones (como la Unidad Veterinaria Móvil de la ciudad y la oficina de Bienestar Animal dentro de la órbita del Consejo Municipal), se trata de un tema y una agenda novedosas que aparentemente están siendo abordadas por el Estado con demasiada ligereza. Parecería que desde el Estado se lo trata como un ámbito de manejo sencillo y de alto rédito político, pero si es así, probablemente se deba a que los opositores no han tenido tiempo de aparecer en escena para hacerse escuchar.

Si nos apresuramos en el análisis podríamos plantear que estamos ante un cambio institucional en el que los actores de cambio son los EPNE que buscan instituir nuevas reglas de juego para mejorar su posición relativa. Pero en la medida en que no encontramos dinámicas conflictivas debemos tener mesura.

Sin duda, la creación de instituciones resulta y requiere de la ingeniería institucional, pero al mismo tiempo es un emergente del conflicto de intereses y aun de la construcción de identidades. Es decir, de dinámicas políticas y relaciones de poder que están en la base de la definición de las reglas de juego. Las instituciones implican básicamente la cristalización de prácticas pasadas, y de las asimetrías y balances de poder en ellas condensadas (Goodin, 1996 en: Alonso, 2007: 7).

La concepción del Estado no sólo como aparato estatal o conjunto de instituciones, sino como relación social (O'Donnell, 1977 en Alonso, 2007: 8) nos debe conducir a prestar atención a los vínculos que se desarrollen de ahora en adelante entre las EPNE, la opinión pública y el Estado.

Conclusiones

Para finalizar, queremos plantear una advertencia, un interrogante y una certeza.

La advertencia es que es necesario seguir estudiando los cambios institucionales que hemos reconocido, porque de ningún modo podemos asumir en esta instancia de la investigación que nos encontramos frente a la materialización de un *proyecto político novedoso* (Oztrak), aunque sea en el

pequeño mundo de la temática animal, ya que si así fuera deberíamos poder observar también “...resistencias y comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas.” (Ozlak, 2015: 168).

El interrogante consiste en preguntarnos si estamos frente al surgimiento de una arena política específica vinculada a la temática animal. Según Alonso (2007), el estudio de las políticas públicas desde la perspectiva de las capacidades estatales “...resulta el más adecuado para observar el modo que el sendero histórico de desarrollo de una determinada arena política condiciona el proceso de cambio institucional, pues ilumina los arreglos institucionales preexistentes y cuánta capacidad mantienen éstos, aun en condiciones de crisis y desarticulación, para adaptarse, bloquear o interactuar con el establecimiento de nuevas reglas.” (Alonso, 2007: 15).

La certeza tiene que ver con que *la sociedad civil* ha ejercido su influencia en la arena política, tanto desde las EPNE como desde la opinión pública y a través de los medios de comunicación, y ha contribuido a definir la problemática animal en los términos en que se entiende en la actualidad, ha participado del diseño de la política estatal y, probablemente, ha asistido en la implementación y evaluación de la misma (Arcidiácono, 2001: 169).

Bibliografía

- ALONSO, Guillermo, “Las capacidades estatales entre el estado y la sociedad”, Ponencia presentada en: *IV Congreso Argentino de Administración Pública*. Buenos Aires, 2007.
- ARCIDIACONO, Pilar, “El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el 'deber ser' de la participación y la necesidad política, en: *Revista Clad Reforma y Democracia* N° 51, 2011.
- BRESSER PEREIRA, Luis. y CUNILL GRAU, Nuria, “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en: BRESSER PEREIRA, L. y CUNILL GRAU, N (editores): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós - CLAD, Buenos Aires, 1998.
- BUSTELO GRAFFIGNA, Eduardo, “El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los Organismos No Gubernamentales” en: *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad*, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires, 2000.
- OZLAK, Oscar, “Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, en: CHUDNOVSKY, Mariana (comp.): *Capacidades estatales: diez textos fundamentales*, CAF, Buenos Aires, 2015.
- ROITTER, Mario, “El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil”, en MATO, D (coord.): *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*, FaCES- Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2004.
- STUBRIN, Julia Elvira, *Animales y nuevas moralidades sociales. Un estudio sobre prácticas y representaciones emergentes en torno a perros en Santa Fe*, Tesina de Licenciatura en Sociología, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2014.