

Hacia un análisis territorial del estado en el marco de la minería metalífera. Un estudio de Bajo de la Alumbrera en Catamarca y de Veladero en San Juan, Argentina (1993-2019)

SANTIAGO PABLO PETROCELLI. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Argentina | santiago.petrocelli@fadu.uba.ar |  0000-0001-9418-7053

Fecha de recepción: 5 de marzo de 2025 / Fecha de aprobación: 20 de junio de 2025

RESUMEN

En Argentina, la expansión geográfica de la cadena global de valor de la minería metalífera por lixiviación tuvo como proyectos pioneros a los yacimientos de Bajo de la Alumbrera y de Veladero en las provincias de Catamarca y de San Juan respectivamente, tras la adhesión de ambos aparatos estatales subnacionales a la Ley nacional de Inversiones Mineras establecida en 1993. En ese proceso, se produjeron nuevas configuraciones escalares (Swyngedouw, 2010) y nuevas formas de autoridad política territorial. En este sentido, la promoción de la minería metalífera a gran escala no implicó una retirada del estado, sino una marcada intervención estatal, social y espacialmente selectiva, que privilegió un arreglo escalar, normativo y de infraestructuras territoriales favorable para las inversiones extranjeras directas en explotación intensiva para la exportación masiva de commodities minerales.

Desde estas coordenadas, se plantean dos objetivos interrelacionados, en consideración de la complejidad que acarrea el análisis del estado en el contexto de la globalización y la concomitante intensificación de las múltiples formas de las relaciones sincrónicas que coexisten entre espacios distantes. Por un lado, se recuperan discusiones y elementos teórico-metodológicos para un análisis territorial del estado, desde una perspectiva relacional, no-determinista, contextualizada y situada. Por el otro, se analiza el rol del estado, en sus distintos niveles y poderes, en la explotación de Bajo de la Alumbrera (1997-2018) y Veladero (en curso desde 2005). Al respecto, interesa identificar rasgos comunes respecto de los procesos de re-escalamiento del estado y de la selectividad estratégica estatal internalizada en cada régimen extractivista.

Palabras clave: Estado, minería, territorio, Veladero, Bajo de la Alumbrera.

Para citar este artículo: Petrocelli, S. P. (2025). Hacia un análisis territorial del estado en el marco de la minería metalífera. Un estudio de Bajo de la Alumbrera en Catamarca y de Veladero en San Juan, Argentina (1993-2019). *Revista Desarrollo, Estado y Espacio*, 4(1). (Enero–Junio) 2025. Santa Fe, Argentina. UNL. DOI: 10.14409/rdee.2025.1.e0061

Towards a territorial analysis of the state in the context of metal mining. A study of Bajo de la Alumbrera in Catamarca and Veladero in San Juan, Argentina (1993-2019)

ABSTRACT

In Argentina, the geographic expansion of the global value chain of metalliferous mining by leaching was pioneered by the Bajo de la Alumbrera and Veladero deposits in the provinces of Catamarca and San Juan respectively, following the accession of both subnational state apparatuses to the national Mining Investment Law established in 1993. In this process, new scalar configurations (Swyngedouw, 2010) and forms of territorial political authority were produced. In this sense, the promotion of large-scale metalliferous mining did not imply a withdrawal of the state, but rather a strong, socially and spatially selective state intervention, which privileged a scalar, normative and territorial infrastructural arrangement favourable to foreign direct investment in intensive exploitation for the massive export of mineral commodities.

From these coordinates, two interrelated objectives are proposed, considering the complexity of the analysis of the state in the context of globalization and the concomitant intensification of the multiple forms of synchronic relations which coexist between distant spaces. On the one hand, discussions and theoretical-methodological elements are recovered for a territorial analysis of the state from a relational, non-deterministic, contextualised and situated perspective. On the other hand, the role of the state is analysed, at its different levels and powers, in the exploitation of Bajo de la Alumbrera (1997-2018) and Veladero (ongoing since 2005). In this regard, we are particularly interested in identifying common features regarding the processes of state rescaling and the strategic state selectivity internalised in each extractivist regime.

Keywords: State, mining, territory, Veladero, Bajo de la Alumbrera.

Para uma análise territorial do estado no contexto da mineração metálica. Um estudo de Bajo de la Alumbrera em Catamarca e Veladero em San Juan, Argentina (1993-2019)

RESUMO

Na Argentina, a expansão geográfica da cadeia de valor global da mineração por lixiviação foi pioneira nos depósitos de Bajo de la Alumbrera e Veladero nas províncias de Catamarca e San Juan, respectivamente, após a adesão de ambos os aparatos estatais subnacionais à Lei de Investimento em Mineração nacional estabelecida em 1993. Nesse processo, foram produzidas novas configurações escalares (Swyngedouw, 2010) e formas de autoridade política territorial. Nesse sentido, a promoção da mineração em larga escala não implicou a retirada do Estado, mas sim uma intervenção estatal forte, social e espacialmente seletiva, que privilegiou um arranjo infraestrutural escalar, normativo e territorial favorável ao investimento estrangeiro direto na exploração intensiva para a exportação maciça de commodities minerais.

A partir dessas coordenadas, são propostos dois objetivos inter-relacionados, considerando da complexidade da análise do Estado no contexto da globalização e da intensificação concomitante das múltiplas formas de relações sincrônicas que coexistem entre espaços distantes. Por um lado, recuperam-se discussões e elementos teórico-metodológicos para uma análise territorial do Estado a partir de uma perspectiva relacional, não determinista, contextualizada e situada. Por outro lado, analisa o papel do Estado, em seus diferentes níveis e poderes, na exploração de Bajo de la Alumbrera (1997-2018) e Veladero (em andamento desde 2005). Nesse sentido, estamos particularmente interessados em identificar

características comuns em relação aos processos de redimensionamento do Estado e à seletividade estratégica do Estado internalizada em cada regime extrativista.

Palavras-chave: Estado, mineração, território, Veladero, Bajo de la Alumbrera.

Introducción

En Argentina, la expansión geográfica de la cadena global de valor de la minería metálica por lixiviación tuvo como proyectos pioneros a los yacimientos de Bajo de la Alumbrera y de Veladero en las provincias de Catamarca y de San Juan respectivamente, tras la adhesión de ambos aparatos estatales subnacionales a la Ley nacional de Inversiones Mineras del año 1993. En ese proceso, se produjeron nuevas configuraciones escalares (Swyngedouw, 2010) y formas de autoridad política territorial. En este sentido, la promoción de la minería metálica a gran escala no implicó una retirada del estado, sino una reorganización y marcada intervención estatal, social y espacialmente selectiva, que privilegió un arreglo escalar, normativo y de infraestructuras territoriales favorable para el desarrollo de grandes proyectos de inversión extranjera directa orientados a la explotación intensiva para la exportación masiva de commodities minerales.

La globalización y la intensificación de las múltiples formas de las relaciones sincrónicas entre espacios distantes, plantean una complejidad creciente para el análisis del estado. De acuerdo con Brenner (2017a), las perspectivas globalistas en torno a la idea de que el estado se retira a favor del mercado, como si la relación entre espacio político y espacio económico fuera un juego de suma cero o el estado estuviera destinado a ocupar un espacio que de otro modo ocuparía el mercado, es errónea. Al igual que las posiciones globalistas más extremas que plantean la destrucción o el aniquilamiento del estado, subestiman o enmascaran su ineludible rol en los procesos de producción y apropiación desigual de los (bienes y recursos de los) territorios.

Desde el estado se cambian, promueven o suspenden prioridades, regulaciones, actividades y funciones estatales, se internalizan intereses de ciertos grupos sociales en detrimento de otros, se (des)alienta el desarrollo de zonas o circuitos específicos del heterogéneo espacio estatal, se privilegian (o no) sectores, actores y paradigmas tecnoeconómicos. El estado puede ser contradictorio porque no es homogéneo y además depende de sus trayectorias previas. Se pueden asumir, impugnar o incumplir compromisos heredados con el sistema político internacional. Una estatalidad puede ser re-escalada hacia niveles supranacionales, internalizar sistemas de gobernanza exógenos-globalizados para la atracción de inversiones extranjeras y cristalizar esa adhesión en el aparato estatal a contraprestación de la autonomía de gobiernos sucesores por décadas mediante cesión de soberanía jurídica en tribunales extranjeros.¹ Sin embargo, por más profundas que sean estas transformaciones, en forma y en contenido, el estado no desaparece y la autoridad política territorial no deja de existir.

Los reduccionismos conceptuales ponen distancia y dejan un vacío entre marco teórico y praxis, y concomitantemente colocan obstáculos a las posibilidades de imaginar procesos y alternativas de cambio (Lechner, 2012). Con todo, el estado no es una cosa que se pueda romper o extirpar de los territorios o de la sociedad que gobierna y lo producen, así como carece de capacidad o autonomía para (auto)exterminarse (Monedero, 2016). De maneras más o menos convenientes para las poblaciones, el espacio estatal y la autoridad política territorial persisten (Jessop, 2014). En este marco, se plantea la pertinencia social de un debate amplio en torno a ¿de qué (no) hablamos cuando hablamos de estado?

¹ Este último es el caso de la Ley nacional de Inversiones Mineras de 1993, así como del Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI) incluido dentro de la Ley Bases del año 2024.

Desde estas coordenadas, se propone abordar dos objetivos interrelacionados. En primera instancia, se recuperan discusiones y elementos teórico-metodológicos para un análisis territorial del estado, desde una perspectiva relacional, no-determinista, contextualizada y situada. En segundo término, se analiza el rol del estado, en sus distintos niveles y poderes, en la explotación de Bajo de la Alumbrera y de Veladero. En relación a ello, interesa identificar rasgos comunes respecto de los procesos de re-escalamiento del estado y de la selectividad estratégica estatal internalizada en cada régimen extractivista, así como principales relaciones de poder políticas y económicas implicadas en la producción de los territorios en ambas regiones mineras.

El yacimiento Bajo de la Alumbrera, una de las concentraciones de cobre y oro más grandes del mundo, ubicado en la provincia de Catamarca, fue operado por una unión transitoria de grandes empresas mineras denominada Minera Alumbrera Ltd., cuyo principal accionista desde el 2013 es Glencore Plc. (tras su adquisición de Xstrata Copper, la anterior operadora). En 1994 comenzaron a construirse las instalaciones y en 1997 se inició la explotación ininterrumpida del yacimiento hasta su agotamiento programado en 2018. Desde entonces y hasta el año 2025, la operadora minera mantiene sus instalaciones y presencia en los territorios, en la búsqueda de una reutilización y aprovechamiento de las infraestructuras existentes en la explotación de las reservas de Agua Rica, proyecto activamente resistido desde las comunidades locales por razones ambientales. Por su parte, Veladero en la provincia de San Juan, conforma el grupo de minas de oro y plata más grande del país, operado por Barrick Gold Corp. El proyecto ingresó en agenda en 1994, las instalaciones comenzaron a construirse recién en 2003 y en 2005 se inició la explotación. En 2017, la vida útil de Veladero se prolongó hasta el año 2033 con la inversión en infraestructuras para su ampliación, tras la asociación de Barrick Gold Corp. con Shandong Gold Co. Ltd. En este sentido, en ambas regiones mineras se observa que las actividades son desarrolladas por empresas líderes de los mercados globales de commodities minerales, atraídas por y adheridas al régimen nacional de promoción de las inversiones mineras establecido en 1993.

Aproximaciones metodológicas

Zavaleta Mercado (2009) plantea que no hay dos estados iguales porque cada estado depende de sus trayectorias previas. De acuerdo con Cowan Ros, Berger y García (2021), tampoco es homogéneo un mismo estado en sus distintos niveles, funciones y poderes, ya que coexisten múltiples estatalidades dentro de un mismo estado. En este sentido, se entiende que para abordar la complejidad y la especificidad (en la generalidad) del estado, sin caer en reduccionismos conceptuales, es útil enfocar su análisis en clave de objetivos, preguntas-problemas, procesos, intereses o hipótesis de trabajo que sirvan de lente para un abordaje de las situaciones estatales-territoriales como momentos (no fragmentados) de una totalidad compleja (García Boutigue, 2000). En consecuencia, diversos estudios estatales podrían contribuir, conjunta y dialécticamente, al rodeo de la comprensión de un mismo estado.

¿Cómo abordar al estado? El estado y el poder del estado son fenómenos hipercomplejos, variables y relacionales, por lo cual no existe una única perspectiva teórica capaz de capturarlos completamente y explicar simultáneamente su dinámica estructural y estratégica. Tampoco se supone que debiera existir una única manera de aproximarse a un fenómeno tan complejo como el estado (Monedero, 2016).

En este sentido, se encuentra en la perspectiva estratégico-relacional del estado de Bob Jessop (2020) un terreno fértil para superar las limitaciones que existen para plantear una definición del estado que no se re-especifique en el desarrollo del análisis empírico. Asimismo, Valenzuela Espinoza (2014) entiende que el planteo de Jessop se vuelve especialmente útil para

el estudio del estado, las instituciones y el desarrollo en América Latina. En definitiva, la clave relacional de Jessop abre la posibilidad de su puesta en diálogo con otras aproximaciones conceptuales y categorías útiles para la contextualización y particularización de cada análisis estatal-territorial. En concordancia, las categorías relacionales dependen de los procesos geo-históricos que las afectan y, por lo tanto, favorecen una reelaboración conceptual-empírica, una re-especificación y una reflexión situada sobre los hallazgos y las alternativas.

En este trabajo, dado que la explotación de Bajo de la Alumbra y de Veladero resultan grandes proyectos de inversión extranjera directa, se recuperan dos referencias centrales para contextualizar y particularizar el análisis estatal. Por un lado, la lógica geográfica del capital minero en el marco del paradigma tecnoeconómico global y las cadenas de producción y logística transnacionales; y por el otro, las particularidades geo-históricamente conformadas en las estatalidades latinoamericanas al influjo del extractivismo minero y del desarrollo espacial desigual del mundo (Smith, 2020). En consonancia, la búsqueda de una perspectiva territorial del estado se encuentra marcada por el intento de una imbricación teórico-conceptual de la perspectiva estratégico-relacional del estado propuesta por Bob Jessop, con otras nociones de la geografía crítica, la ecología política y la teoría social crítica latinoamericana.

En este sentido, se piensa una teoría estatal como *caja de herramientas* (Foucault), abierta, inacabada y suspendida a un principio de incertidumbre, desde el cual proseguir en la indagación empírica y en las futuras reelaboraciones y recreaciones conceptuales. En relación a ello, se observa que un uso meramente inductivo de las categorías de análisis que pierda referencias contextuales podría resultar inapropiado, de igual modo que una utilización solamente deductiva que adecue una realidad compleja y cambiante a una teoría cristalizada o a un aparato o artificio estadístico-metodológico (Brenner & Schmid, 2016). De ahí que, en lugar de orientar el análisis estatal a modelizaciones que expresan regularidades y leyes universales, la intención teórico-metodológica es rodear una perspectiva territorial del estado que favorezca un uso transductivo de las conceptualizaciones, aperturas a una mirada de la complejidad y enfoques transdisciplinarios, relacionales, situados, multiescalares y no-deterministas del estado (García Boutigue, 2000; Torres Carrillo, 2006).

Como estrategia metodológica para el análisis empírico, se movilizó un tratamiento no determinístico que incorporó estrategias de aproximación y triangulaciones de fuentes de información variadas, mediante un abordaje multidimensional y multiescalar. Entre las mismas, se incluyeron trabajo de campo y entrevistas a actores clave, documentos oficiales del estado y del sector privado, marcos normativos e institucionales de niveles nacionales, provinciales y municipales, registros de reuniones de la Comisión de Minería del Congreso Nacional, discursos oficiales del dominio público-mediático, planes y proyectos (inter)estatales, información producida por organizaciones socioambientales, antecedentes académicos e información periodística.

En búsqueda de una perspectiva territorial del estado

Desde la Geografía Humana, la idea de territorio se refiere al conjunto “de todas las empresas, todas las instituciones, todos los individuos, que actúan intrínsecamente asociados a una base material común, a pesar de su fuerza desigual. (...) un híbrido de materialidad y de vida social” (Silveira, 2011, p. 3), en disputa. Objetos, acciones y normas, bajo relaciones de interdependencias múltiples y geo-históricamente particularizadas marcan la idea de territorio que se recupera (Santos, 1990). Desde estas coordenadas, como clave para el análisis estatal-territorial se propone enfocar al estado como una relación dialéctica entre sociedad, espacio y tiempo (Lefebvre, 2013), una relación social compleja, espacialmente selectiva y particularizada

en el tiempo. El estado aparece, desde este ángulo, como una relación y entrelazamiento complejo entre sociedad, espacio y tiempo que se vuelve autoridad política territorial.

En la producción del estado y en la producción del espacio se imprimen lógicas de las dinámicas de acumulación del capital, así como de la reproducción social. Se implican elementos del sustrato físico de una sociedad en su dimensión funcional, así como aspectos inmateriales derivados de la apropiación cultural y simbólica del espacio, que se manifiestan en las formas político-jurídicas y la soberanía. La apropiación del espacio es al mismo tiempo normativa, simbólica y física (Raffestin, 2011), dando entonces lugar a una imbricación entre las nociones de estado y espacio o territorio. Haesbaert (2013) plantea que un territorio es una dimensión del espacio cuando se lo mira desde el ángulo de las relaciones de poder que le son inmanentes, o al menos no se las niega. Jessop (2014) asocia al estado con la noción de territorialización de la autoridad política, lo cual involucra el empalme de un poder coercitivo y simbólico organizado políticamente, una jurisdicción territorial claramente demarcada y una población relativamente estable en la cual las decisiones políticas resultan colectivamente vinculantes. Este enfoque se ocupa simultáneamente de las modalidades del poder del estado y de la naturaleza y los límites del aparato estatal, insertando al estudio estatal en los contextos y las preocupaciones más amplias sobre la dominación, la hegemonía y la resistencia (Jessop, 2016). En definitiva, si bien un análisis del estado y de la producción de los territorios pueden ser momentos analíticos diferentes, siempre estarán interrelacionados en una misma totalidad social, geográfica e histórica.

El estado como relación social compleja

La autoridad política territorial no se hace sola. De acuerdo a una visión tradicional relativa al poder del estado o de la clase hegemónica, el estado puede aparecer como indefectiblemente determinado por las estructuras político-económicas dominantes (Poulantzas, 2001). Desde otro ángulo, puede pensarse que de igual modo en que desde el estado se pueden fijar estructuras de dominación, también se las puede alterar (García Linera, 2020). Como se observa, la noción de poder condiciona la comprensión y la aprehensión del estado. De acuerdo con Haesbaert (2013), el poder no es una capacidad o un objeto (que se pueda tener), sino una relación de fuerzas, aunque muy desigual. Las relaciones de poder no son tanto represivas como productivas, son prácticas materiales muy evidentes como el control físico y la coacción, así como también otras de orden simbólico como la construcción de consenso y la legitimación del estado o de los gobiernos (Harvey, 1998).

En este sentido, el ejercicio del poder no se implica necesariamente en la producción de cambios radicales, sino que puede y suele estar involucrado en el aseguramiento de la continuidad del régimen existente. Además, si se considera al poder como una relación social difuminada en toda la sociedad, que toma cuerpo como movimiento concomitante de resistencia envuelto en todo tipo de relación social, aparecerán micro-territorios, coexistencias y una multiplicidad de formas y escalas de reconstruir territorios y el poder del estado (Haesbaert, 2013; Jessop, 2014).

El estado es una relación social compleja, entre estructuras y agencias, un conjunto de instituciones, organizaciones y prácticas materialmente interdependientes de otras prácticas sociales y otros órdenes institucionales. Lechner (2012) plantea que el estado es un momento de la totalidad social, un proyecto histórico de la praxis social y forma constituida por sus mediaciones. En concordancia, se observa que el estado no encarna el interés general de una sociedad, sino que expresa una(s) racionalidad(es) entre otras posibles y en disputa. En este sentido, el estado moderno es siempre representativo, habrá una minoría con capacidad de dictar a la mayoría las metas colectivas de obligado cumplimiento y el estado tendrá predisposición a ponerse al servicio de aquellas minorías con capacidad de densificar su consistencia y

alcanzar una unidad de intereses. La idea de hegemonía refiere así a “la capacidad de un grupo social por traducir el sentido de su práctica en el sentido del orden” (Lechner, 2012b, p. 366).

Para Jessop, el estado es objeto y resultado de relaciones sociales de poder activas dentro y más allá de las instituciones estatales, y de allí se deriva su selectividad estratégica (Jessop, 2014). Así, el estado no es necesariamente un marco coherente, coordinado o reproducible de actividades e intervenciones concretas, porque éstas son consecuencias emergentes e inestables de la disputa sociopolítica (Sevilla Buitrago, 2017). Sin embargo, el estado simboliza el vínculo social e intergeneracional que cohesiona a los individuos de una sociedad y se vuelve la forma bajo la cual una sociedad dividida se unifica, se representa, se reconoce, se afirma y puede actuar sobre sí misma en tanto orden colectivo.² Desde estas coordenadas, el estado es una forma de generalidad que organiza la esfera de mediación de la praxis social (momento de hegemonía) y, al mismo tiempo, es una relación de poder en sí que condensa las divisiones en la sociedad cristalizando el sentido de las relaciones sociales en los territorios (momento de dominación). En consecuencia, antes que garante coercitivo del orden social, el estado es el organizador del sentido de dicho orden (Lechner, 2012)

La implicación estatal en la economía no se acota a una función secundaria-suavizadora de los efectos de un mercado pretendidamente autosuficiente. En acuerdo con Neil Brenner, la imbricación entre estado y mercado es tal que “una estrategia de acumulación aparece cuando un modelo de crecimiento económico se liga a un marco institucional y de políticas estatales capaz de reproducirlo” (2017b, p. 166). Asimismo, el estado se involucra en otros procesos, como la construcción de legitimidad del estado y de los gobiernos. Por ello, el desarrollo de políticas públicas implica cierta toma de posición respecto de cuestiones socialmente problematizadas, en el contexto de procesos sociales y económicos que se definen como agenda estatal (Oszlak, 2007). Al respecto, Miliband (1970) observa que el estado no está abstraído del conflicto social producido por las relaciones capitalistas que el mismo estado garantiza, y que por lo tanto un estado alberga contradicciones, dilemas, tensiones y antagonismos. En este sentido, el estado capitalista carga con la paradoja de darle garantías de funcionamiento a un sistema que fragmenta cada vez más a la sociedad que tiene por objetivo cohesionar (Jessop, 2016; Poulantzas, 2001).

El estado se expresa de múltiples y cambiantes maneras, a través de poderes (ejecutivo, judicial, legislativo), niveles (nacional, provincial, local), instituciones y agencias. Diferentes funcionarios en niveles, sectores y poderes específicos del conjunto institucional del estado son quienes efectivamente accionan a través del mismo, de formas más o menos coordinadas. Al respecto, Cowan Ros, Berger y García (2021) insisten en que el estado debe ser eliminado de la posición de sujeto gramatical en las discursivas, desplazado de la agencia y de la intención, para restituir en ese lugar a los actores sociales, grupos de interés y personas que actúan a través de las instituciones estatales. Es preciso devolverle “al fenómeno estudiado su pluralidad, heterogeneidad y complejidad y, por esa vía (...) recuperar la multiplicidad de expresiones de lo estatal ya sean representaciones, unidades burocráticas, programas, leyes, agentes, manifestaciones materiales (edificios, documentación, etc.), estadísticas, efectos” (Cowan Ros et al., 2021, p. 19).

En el estado, de acuerdo a la perspectiva estratégico-relacional de Jessop, existen dos momentos interrelacionados y distintivos: el *aparato estatal* (la estructura) y el *poder del estado* (la agencia). El primero es el conjunto de instituciones y organizaciones que tienen la función socialmente aceptada de definir y hacer cumplir las decisiones colectivamente vinculantes. El segundo se refiere a las relaciones sociales de poder mediadas por y cristalizadas en el conjunto

² De ahí la paradoja del estado, porque si bien la representación del interés general de una sociedad no es algo dado, es en última instancia esa referencia lo que legitima al estado para asegurar una cohesión (más o menos tensa) de la sociedad, en contextos donde una crisis de representatividad podría llevar a la anomia (Jessop, 2014).

institucional del estado. Asimismo, dada la interrelación entre aparato estatal y poder del estado, se observa que las acciones que alteran la institucionalidad estatal transforman a la vez el propio marco dentro del cual se formularán y desplegarán las siguientes acciones y estrategias (Jessop, 2014).

El espacio estatal

El estado es institucionalización política del espacio (Soja, 2022) y producto de una relación dialéctica entre los patrones heredados de la organización espacial estatal y las estrategias emergentes para transformar o sostener las geografías políticas consolidadas. En este sentido, la coherencia territorial y la coordinación estatal no son aspectos preestablecidos, ya que sólo pueden darse a través de iniciativas (socio)políticas (Brenner, 2003).

En el contexto de la globalización, el descentramiento del arreglo escalar capitalista nacionalizado del siglo XX no significó un reemplazo de la escala nacional por otra, porque ninguna otra escala adquirió un dominio semejante. Por ello “los globalistas tienen razón en enfatizar la actual descentralización de la escala nacional de regulación económico-política, pero se equivocan al interpretar este desarrollo como evidencia de una contracción, retirada o disolución de la territorialidad estatal.” (Brenner, 2017a, p. 81). Con la globalización, la escala nacional se conecta cada vez más a escalas supranacionales y subnacionales de la organización económica y política. Los patrones geográficos del *desarrollo espacial desigual* se difuminan hacia múltiples escalas de la organización política y económica, mientras que los estados nacionales continúan siendo los contenedores, mediadores y animadores de las políticas de escala (Brenner, 2017c).

La noción de escala adquirió especial interés y utilidad para el análisis de las políticas neoliberales que tensaron una conflictiva interacción entre la lógica espacial de zonas (más o menos estables) que prevalece en los sistemas estatales y la lógica espacial de redes (dinámicas y aceleradas) que caracteriza al paradigma tecnoeconómico global (Pérez, 2004). En concordancia, el concepto de *configuración escalar* (Swyngedouw, 2010) refiere simultáneamente a los actores-instituciones de la gobernanza y las disposiciones normativas que determinan marcos para la acción; así como a las *redes materiales e inmateriales* (Silveira, 2008) de los flujos de capital, bienes, servicios, información y personas. En línea con Massey (2008), cada vez que una determinada configuración escalar se altera, cambian también las estrategias sociales y las *geometrías del poder*, así como cambia la territorialización de la autoridad política.

En este sentido, la idea de *neoliberalismo realmente existente* que plantean Brenner & Theodore (2017) favorece al entendimiento del capitalismo como una totalidad geográfica y al neoliberalismo como una fase del mismo y un marco realmente existente de autoridad política disciplinaria que plantea un modo de regulación, un conjunto de reglas que se adaptan, se modifican, se disputan, se imponen gradualmente con avances y con retrocesos, que pueden presentar contradicciones y coexistencias con otros modos de regulación dentro de un mismo estado. En este marco, la *selectividad espacial del estado* se refiere a los procesos de favorecimiento y articulación mediante los cuales las instituciones y las políticas se particularizan y diferencian en el espacio estatal (Brenner, 2017b).

De igual modo que “la forma del estado se define por la separación de una esfera política independiente del circuito del capital, la forma espacial del estado se define en referencia al principio de territorialidad” (Brenner, 2017b, p. 173). Así, el espacio estatal es instancia mediadora entre las corporaciones extranjeras y las dinámicas de su jurisdicción territorial. De ahí que la noción de corporatización de los territorios (Becker, 1983) fue concebida, justamente, para dar cuenta de situaciones donde grandes empresas toman el control de los territorios y redefinen allí un nuevo orden, gracias a la internalización de sus intereses corporativos en la *selectividad estratégica del estado* (Jessop, 2020).

En clave de la perspectiva estratégico-relacional de Jessop y el giro espacial-estatal que aporta Brenner, las acciones estatales pueden clasificarse en dos grandes grupos de acuerdo a sus objetivos espacio-institucionalmente diferenciados: los proyectos espaciales y las estrategias espaciales estatales. Por un lado, los proyectos espaciales estatales sirven para organizar las prácticas administrativas, las relaciones fiscales, la provisión de servicios, los regímenes de representación política, las actividades normativas y las relaciones que se establecen tanto al interior como entre cada una de las jurisdicciones estatales. Por el otro, las estrategias espaciales estatales son iniciativas que tienen por objetivo a las geografías de la acumulación del capital y de la lucha sociopolítica, a los flujos de inversiones, mercancías y trabajo. Las mismas inciden en el proceso de diferenciación geográfica y apuntan al fortalecimiento de la competitividad capitalista de regiones, lugares o circuitos específicos al interior del espacio estatal. En este sentido, mientras que los proyectos espaciales estatales explican el desarrollo desigual de la regulación, las estrategias espaciales estatales explican la regulación del desarrollo desigual (Brenner, 2017b; Jessop, 2014).

Existen formas de alterar los patrones del desarrollo espacial (desigual) desde el estado con distintos instrumentos normativos, inversiones en infraestructuras, planificación territorial, políticas regionales-urbanas, políticas industriales particularizadas en el espacio, obras públicas, desarrollo tecnológico y científico, políticas laborales, de vivienda, acuerdos de mercado y la democratización de los territorios. La planificación, la formulación de proyectos, el establecimiento de nuevos órdenes normativos, fiscales y de autoridad, la puesta en marcha de políticas de estímulo, la redistribución, la regulación y el control, la asignación y distribución geográfica y sectorial de la inversión pública, la provisión de equipamientos, infraestructuras de transporte y de servicios, así como las omisiones estatales, son procesos selectivos. Por ello, David Kullock (2010) tiene toda la razón cuando enfatiza que la planificación urbana y regional es una actividad eminentemente política, antes que técnica.

El estado (es) en el tiempo

El estado está particularizado en el tiempo, “cambia de forma y de apariencia en función de las actividades que desarrolla, de las escalas en las cuales opera, de las fuerzas políticas que actúan hacia él, de las circunstancias en las cuales aquellos y este último actúan” (Jessop, 2014, p. 21). Es producto, proceso y proyecto social, resultado y base (in)material para las futuras construcciones. De acuerdo con la perspectiva estratégico-relacional de Jessop (2016), siglos de relaciones sociales cristalizadas en las historias de edificación de cada estado, se vuelven al presente arena y campo en disputa para las transformaciones futuras.

En consonancia, concebir una teoría general del estado moderno para “deducir” la territorialidad estatal en países periféricos del sistema capitalista mundial, constituye un error político y metodológico, porque entre marco teórico y análisis empírico habría un vacío (Tzeiman, 2021). De conformidad con Zavaleta Mercado, tal vacío reside en el menosprecio a la dimensión histórica del estado, ya que se pueden captar “series causales o líneas de agregación, pero en último término la teoría del Estado, si es algo, es la historia de cada Estado. Lo que importa, por tanto, es el recorrido de los hechos en la edificación de cada Estado.” (Zavaleta Mercado, 2009, pp. 335-336). Desde esta perspectiva, un análisis del espacio estatal latinoamericano remite a una teoría del desarrollo capitalista a escala mundial (Lechner, 2012b). Dentro de la cual, entrado el siglo XXI, el rol de la clase capitalista transnacional adquiere un protagonismo central (Robinson, 2013).

En este sentido, se rescatan dos elementos característicos de la relación entre sociedades y estatalidades latinoamericanas. Por un lado, la hegemonía externa entendida como una relación dependiente entre la hegemonía externa y la dominación interna. Por el otro, la heterogeneidad estructural, sintetizada como la convivencia conflictiva de diferentes tipos de

relaciones sociales de producción en los territorios (Lechner, 2012b). La noción de hegemonía externa refiere a que “la dinámica de la sociedad latinoamericana tiene su motor fuera de ella en el proceso mundial del capital. Esta extraterritorialidad de la lógica social da lugar a una hegemonía externa” (Lechner, 2012b, p. 375). Por otro lado, la heterogeneidad estructural refiere a un fenómeno económico, así como a unas conflictivas coexistencias étnicas, sociales, tecnológicas y espaciales entre economías de subsistencia y grandes proyectos de inversión. Por su parte, ambas cuestiones inciden en las dificultades históricas para la formación de capital endógeno en los territorios latinoamericanos (Ferrer, 2004; Prebisch, 2012).

De acuerdo con ello, Lechner sostiene que el estado latinoamericano se vuelve una fuerza enajenada y enajenante, que se “desdobla en una segunda alienación: la hegemonía externa a que están sometidos dominantes y dominados. En consecuencia, la lucha por la emancipación social tiene que trascender la estructura de dominación directa y cuestionar la dominación del capital” (Lechner, 2012b, p. 397). En concordancia, Zavaleta Mercado (2009) plantea que las injerencias externas al espacio estatal restringen capacidades de decisión soberana y acotan posibilidades de avance hacia transformaciones sociales radicales. En relación a ello, el autor propone la noción de variabilidad en el grado de emisión del flujo externo para dar cuenta de que, si bien el mismo ejerce un condicionamiento relativamente sostenido, su intensidad varía como resultado de distintas coyunturas que exceden a las dinámicas políticas propiamente latinoamericanas. Por lo tanto, habrá momentos de gran emisión, de emisión simple o de reflujo en los grados de emisión. De ahí que los períodos de relajación o reflujo pueden representar oportunidades para ensanchar márgenes de soberanía y autonomía estatal.

Por su parte, Cueva (1981) considera que, paradójicamente, los desgarramientos provocados en el tejido social como resultado de la injerencia y primacía de una lógica externa de acumulación en América Latina, fueron habilitados y también pueden ser suturados desde el estado. En este sentido, el autor observa que el espacio estatal latinoamericano está tensado entre asegurar la reproducción ampliada del capital en condiciones de una gran heterogeneidad estructural, llevar adelante ese proceso aunque implique un drenaje constante de excedente económico, así como “imponer cierta coherencia a un desarrollo económico-social inserto en la lógica general del sistema capitalista imperialista, en circunstancias que a veces ni siquiera está concluida la tarea de integración de un espacio económico nacional y de la nación misma” (Cueva, 1981, p. 260; recuperado de Tzeiman, 2021).

En las condiciones de hegemonía externa y heterogeneidad estructural latinoamericanas, Lechner plantea que orientar el poder del estado hacia la doble tarea del crecimiento económico vía productividad capitalista y la democratización de los territorios se vuelve un problema complejo. En contextos de gran heterogeneidad estructural, la hegemonía externa carga en el estado la tarea de refractar las voluntades e intereses de actores y movimientos reivindicatorios que la amenacen (Lechner, 2012b; Tzeiman, 2021). La *selectividad estratégica del estado* requiere legitimación social, vía consenso y/o coerción, ya que las crisis de hegemonía aparecen cuando los argumentos sobre el orden existente pierden credibilidad (Jessop, 2016).

En materia de política económica, son particulares las dificultades históricas en América Latina para la construcción de un círculo virtuoso que incorpore en el proceso de aumento de la productividad a grupos subalternos o capitales que se reproduzcan dentro de las fronteras nacionales (Ferrer, 1956; Prebisch, 2012[1949]). Prebisch da cuenta de que la condición periférica latinoamericana en el capitalismo hace inviable el surgimiento de procesos de desarrollo de forma “espontánea”, como han sucedido en los “modélicos” países centrales. Por ello, la planificación (inter)estatal adquiere en la región un protagonismo central (Prebisch, 2012), sin caer en la sobreestimación del poder del estado en el marco de la mundialización del capital (Tzeiman, 2021).

En el espacio estatal latinoamericano, las situaciones de dependencia son diversas, específicas y refieren a la contradicción existente entre nación independiente y economía periférica/dependiente (Cardoso & Faletto, 1969). Las relaciones de dependencia son materializaciones concretas, llevadas a cabo por actores sociales específicos, imbricados en un singular entramado de intereses, instituciones y coacciones. Sobre el potencial y los límites de las teorías de la dependencia para repensar al espacio estatal latinoamericano, cabe señalar que la movilidad geográfica del capital que caracteriza a la fase actual del capitalismo mundial (globalización neoliberal) abandonó su tradicional ajuste escalar al mosaico de estados nación que organizaba la economía mundial a mediados de siglo XX. Es decir que, aunque la escala nacional no ha desaparecido, el espacio político del capital es muy distinto que cuando las teorías de la dependencia alcanzaron su apogeo, y por eso la pertinencia de actualizarlas en términos de escalas (Beigel, 2006; Borón, 2002).

Entrado el siglo XXI, el espacio vacante generado tras la caída en desuso de las teorías de la dependencia³ no fue reemplazado. El concepto que probablemente ocupó (parcialmente) ese lugar fue el de (neo)extractivismo, el cual podría considerarse que aborda una modalidad de situación dependiente específicamente relacionada al auge de las cadenas globales de commodities (Tzeiman, 2021). En este sentido, el extractivismo aparece como un proceso histórico que “ajusta la integración subordinada y dependiente de los territorios periféricos como ensamblajes perfectamente articulados a la dinámica de la geografía económica globalizada” (Machado Araoz, 2015, p. 28). No obstante las particularidades de las últimas décadas y del Consenso de los Commodities (Svampa, 2013), siglos de trayectorias del extractivismo en América Latina evidencian un *desarrollo espacial desigual* del mundo (Smith, 2020) como necesidad (no accidente) de la economía capitalista (Schweitzer, 2020).

En este sentido, la idea de extractivismo no alude a cualquier actividad económica del sector primario, sino que sólo a aquellas que colocan a la naturaleza latinoamericana como objeto factible de ser explotado y reconfigurado de acuerdo a dinámicas económicas supra continentales (Gudynas, 2016). Machado Araoz (2015) plantea que la autoridad política territorial se reorganiza con el despliegue del (neo)extractivismo, por cuanto se genera un “espacio vacío en la soberanía territorial del estado, donde el conjunto de su ordenamiento jurídico positivo y su potestad jurisdiccional quedan literalmente en suspenso (...) desplazadas por una normatividad ajena y ad hoc” (p. 23). En esta dirección, para referir al modo concreto de gobierno y de producción económica en que se manifiesta territorialmente, el autor acuñó la noción de régimen extractivista (Machado Araoz, 2015).

El estado en la explotación de Bajo de la Alumbra y Veladero

Bajo el aura de la Ley de Reforma del Estado (Ley N° 23.696, 1989),⁴ a comienzos de 1993 el Banco Mundial presentó un informe donde puso de manifiesto el potencial geológico de Argentina y lo que consideraba deficiencias normativas y funcionales del espacio nacional respecto del paradigma tecnoeconómico global. Desde esas coordenadas, con créditos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, se realizaron los Programas de Asistencia a la Minería Argentina I-II, a través de los cuales se re-escaló al estado para la atracción de las inversiones extranjeras directas. De este modo, el régimen de promoción de la minería en el país nació ligado a un sistema de reglas, normas y compromisos sociopolíticos supranacionales. De acuerdo a ello, se observa que el Banco Mundial tuvo (y tiene) un rol clave en la

³ Los gobiernos de las dictaduras cívico-militares de la década de 1970 en Sudamérica asistieron a la ruptura de equipos y líneas de investigación que las trabajaban (Beigel, 2006; Borón, 2002).

⁴ Las reformas estructurales neoliberales priorizaron industrias de procesos basadas en commodities de escaso contenido tecnológico bajo un creciente protagonismo de corporaciones transnacionales en la economía nacional (Angelis, 2016).

coordinación estatal de las políticas de escala, así como el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su justificación vía la necesidad estatal de obtener divisas para afrontar los compromisos de deuda (Banco Mundial, 2013; Gobierno de la Nación Argentina. Subsecretaría de Minería, 1997; Mastrángelo, 2006).

“Desde 1988, el Banco Mundial ha brindado asistencia técnica a 24 países a través de 41 proyectos que proponen reformas en el sector minero (...) existe amplia evidencia de que aquellas naciones que adoptan leyes mineras modernas y ofrecen un entorno propicio pueden atraer la inversión del sector privado en actividades de exploración y operación minera (...)” (Banco Mundial, 2013)

Para 1993, en Catamarca y en San Juan los estados provinciales y el estado nacional ya habían realizado importantes inversiones en Bajo de la Alumbrera y en Veladero (Servicio Geológico Minero Argentino, 2004). La prospección de Bajo de la Alumbrera la realizó la empresa interestadual Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD)⁵, creada en 1958 para el cateo, la exploración y la explotación del distrito minero. En la creación de YMAD se estableció que la explotación sólo podría realizarse a través de empresas nacionales (Ley N° 14.771, 1958), lo cual se modificó bajo gobiernos de dictaduras cívico-militares para favorecer a inversiones extranjeras (Ley N° 17.819, 1968; Ley N° 22.384, 1981). En el caso de Veladero, el Instituto Provincial de Exploraciones y Explotaciones Mineras (IPEEM) de San Juan llevó a cabo la prospección entre 1994 y 1999, la producción de información técnica y la adquisición de los derechos mineros (Knight Piésold Consulting, 2002).

En ambos casos, el estado realizó la prospección y luego concedió la exploración y explotación a terceros. En 1992, YMAD licitó la exploración y estudio de factibilidad definitivo con opción a explotación de Bajo de la Alumbrera a favor de Musto Explorations Ltd., que al año siguiente ejerció el derecho de explotación y se asoció con Mount ISA Mines Ltd. (MIM) en la unión transitoria de empresas Minera Alumbrera Ltd. MIM operó la mina hasta 2003, cuando fue adquirida por Xstrata Copper, grupo que operó la mina hasta 2013 que se fusionó en Glencore Plc. YMAD aportó el yacimiento y Minera Alumbrera Ltd. el capital para su explotación. YMAD quedó como dueño del yacimiento (responsable de los pasivos ambientales cuando terminen los derechos mineros) y Minera Alumbrera Ltd. con la actividad a su cargo y el poder decisional con cinco de los ocho miembros del Comité Gerencial. En el contrato se acordó que el 20% de las utilidades netas declaradas por Minera Alumbrera Ltd. corresponderían a YMAD (Entrevista al expresidente de YMAD 1992-1996, 2019).

El IPEEM, por su parte, licitó la exploración de Veladero a favor de Minera Argentina Gold (MAGSA), con un 40% de interés participativo de Barrick Exploraciones Argentina (BEASA). El geólogo sanjuanino a cargo del equipo del IPEEM que descubrió el yacimiento, tras cinco años de prospección, trabajó luego para MAGSA en la exploración. En 2001 MAGSA determinó la cantidad y calidad de los minerales. En 2002 Barrick Gold compró MAGSA y se elaboró la factibilidad final del proyecto (Barrick Gold, 2023; Cardó & Díaz, 2008).

En relación a la temporalidad de estas actividades, de acuerdo al Código de Minería, los derechos de explotación culminan cuando se agotan los minerales y/o las operadoras se retiran. Por su parte, la construcción de las instalaciones, con grandes inversiones en infraestructuras y equipamientos, en ambos casos duró alrededor de tres años, así como la

⁵ El Directorio de YMAD tiene dos vocales por la provincia de Catamarca, dos por la Universidad Nacional de Tucumán y el presidente designado por el Poder Ejecutivo Nacional.

explotación más de veinte años. La inversión es de largo plazo, se requieren años de pre-inversión y capital intensivo para cada explotación. En este sentido, los contratos a futuro que financian este tipo de emprendimientos de minería metalífera a gran escala implican una comercialización de los minerales cuando aún están debajo del suelo. Lo cual implica grandes fijaciones de capital que a través de las operadoras mineras proyectan ser realizadas, de acuerdo a lo previsto. En este marco, las corporaciones mineras demandan contraprestaciones estatales sobre seguridad jurídica, estabilidad fiscal, libre movilidad geográfica del capital (y giro de dividendos al exterior), así como la internalización de sistemas de gobernanza ambiental-minera internacionales (Consejo Federal de Inversiones, 2014; Friess & Brötz, 2011).

En este marco, entre 1993 y 1995, se sancionaron un conjunto de normativas que se articularon con y modificaron al Código de Minería. La más importante fue la Ley de Inversiones Mineras (Ley N° 24.196, 1993) que, junto al Código de Minería, constituyen las bases del marco jurídico (aún vigente) en el país. El cual se fijó bajo la tutela del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial, en lesión de la soberanía jurídica del estado.

Tabla 1. Principales contraprestaciones estatales del régimen (mega)minero

Concepto	Descripción
Estabilidad fiscal / Seguridad jurídica	Estabilidad fiscal, cambiaria y arancelaria por 30 años desde la presentación del estudio de factibilidad de un nuevo proyecto o de ampliación de una unidad productiva existente. Alcanza a todos los tributos (impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas, aranceles, derechos u otros gravámenes a las Importaciones y Exportaciones) y a todos los niveles estatales. El régimen de estabilidad fiscal no es simétrico sobre el congelamiento de las reglas de juego, ya que preserva a la empresa minera de cualquier decisión (nacional, provincial, municipal) que implique un incremento de la carga fiscal, mientras concede beneficio de toda modificación fiscal que signifique una reducción de dicha carga. Así, un incremento en el precio internacional se traduce en ganancias empresariales extraordinarias, habida cuenta del congelamiento de las capacidades fiscales y recaudatorias nacionales, provinciales y municipales que se dispone. En caso inverso, si los precios internacionales fueran más bajos de los estipulados en el análisis de factibilidad del proyecto, no hay restricciones para medidas estatales compensatorias en disminuir la carga fiscal.
Beneficios a la exportación (IVA)	Devolución del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) a las importaciones y adquisiciones de bienes y servicios para el desarrollo de la actividad exportadora. En 1994 se estableció el financiamiento público para el pago del IVA en las operaciones de compra o importación de bienes de capital y para inversiones en obras de infraestructura física para la actividad minera (Ley No 24.402, 1994)
Beneficios sobre importaciones	Exención del pago de los Derechos de Importación y todo gravamen sobre las importaciones de bienes de capital (sus partes, repuestos y accesorios) y los insumos que determine la Autoridad de Aplicación

Impuesto a las Ganancias	Deducciones, diferimientos de pago y exenciones en el Impuesto a las Ganancias. Las empresas mineras pueden deducir el 100% de los montos invertidos en gastos de prospección, exploración, estudios especiales, ensayos mineralúrgicos, metalúrgicos, de planta piloto, de investigación aplicada y demás trabajos destinados a determinar la factibilidad técnico-económica de los proyectos. En el monto total a deducir, pueden incluirse hasta los gastos de todas las actividades exploratorias desarrolladas por esa empresa en el país que no hayan llegado a instancias de explotación (trasladando así el riesgo empresarial al estado). Se ofrece un régimen especial de amortización acelerada de las inversiones de capital mediante diferimientos de pago y la exención sobre las utilidades provenientes de los aportes de la mina y de derechos mineros que deriven en capital social (Ley No 25.429, 2001). Asimismo, la ampliación del capital y la emisión de acciones a que diere lugar la capitalización de estos aportes quedan exentas del Impuesto de Sellos.
Fondo de remediación ambiental	Las empresas deben constituir una previsión especial para subsanar potenciales efectos ambientales negativos. El importe anual de dicha previsión queda a criterio de la empresa y deducible del Impuesto a las Ganancias. Al final del ciclo productivo, los montos no utilizados de estas previsiones deben ser devueltos al balance impositivo del Impuesto a las Ganancias.
Impuesto a los Activos	Eximición plena de este impuesto
Regalías mineras	Alícuota hasta 3% del valor boca mina. Sólo se aplican sobre aquellos metales que corresponden a una mina denunciada y tipificada, haciendo abstracción de los subproductos y derivados de la producción. Es decir que se exime del pago de regalías al resto de minerales no tipificados que también se alojan en el yacimiento explotado y se exportan. En 1999, se incorporó un nuevo artículo a la Ley de Inversiones Mineras -22 bis- que fijó el valor boca mina de los minerales como aquel que se obtiene de la primera etapa de comercialización con descuento de costos de transporte, flete, seguros, trituración, molienda, beneficio, comercialización, administración, fundición y refinación (Ley No 25.161, 1999).
Impuesto al cheque	En 2001 se eximió del pago del impuesto a los débitos y créditos (Decreto No 380, 2001; Decreto No 613, 2001)

Fuente: Elaboración propia en base a Ley No 24.196/1993, sus modificatorias, Catalano (1999) y Sereno (2011).⁶

En coordinación con la Ley de Inversiones Extranjeras (Ley N° 21.382, 1993), se realizó un arreglo institucional que viabiliza una libre remisión de utilidades y dividendos al exterior (Decreto N° 1.853, 1993), libre disponibilidad de divisas y no obligatoriedad del ingreso y negociación de aquellas provenientes de exportaciones (Decreto N° 530, 1991). Con esas (des)regulaciones, la libre movilidad geográfica del capital transnacional para el desarrollo de inversiones en minería metalífera a gran escala se cristalizó en el espacio y en el aparato estatal argentino.

Desde la década de 1990, la selectividad estatal a favor del desarrollo de la minería metalífera por lixiviación a gran escala trasvasó distintos partidos y alianzas políticas, a nivel nacional y provincial (en ambos casos). Bajo de la Alumbrera fue declarada de Interés Nacional el año anterior al inicio de la explotación (Decreto N° 1320, 1996), y la minería a gran escala también es política de estado en San Juan (Eisenacht, 2020). Más allá de las pertenencias partidarias, los conflictos y las fisuras que pudieran encontrarse, especialmente álgidas en Veladero en torno a

⁶ Aunque en este trabajo no se aborda al litio, cabe decirse que cuenta con el mismo marco regulatorio nacional.

la Ley de Glaciares y los derrames de cianuro (Godfrid & Damonte, 2020), desde la elite estatal de Catamarca y de San Juan se expresa un horizonte común de sentidos que coloca a este tipo de minería a gran escala como la posibilidad-única del desarrollo y del progreso en las provincias (Bottaro, 2014; Valiente et al., 2015). De acuerdo con la noción de neoliberalismo realmente existente, se observa que los regímenes extractivistas atravesaron gobiernos más y gobiernos menos afines a la doctrina neoliberal (Garzillo, 2019; Schweitzer et al., 2018).

En efecto, el régimen de inversiones elaborado en la década de 1990 se mantuvo estable en sus aspectos fundamentales, a excepción de variaciones que han habido en las alícuotas por derechos de exportación de minerales. En 1992 las retenciones habían sido eliminadas (Decreto N° 815, 1992). En 2002 se volvieron a fijar pero no se hicieron efectivas hasta el año 2007 por exenciones dadas a proyectos alcanzados por la Ley de Inversiones Mineras de 1993 (Decreto N° 310, 2002). En 2007, tras la ruptura argentina con el FMI y en el contexto del alza en los precios de los commodities (que generó ganancias empresariales extraordinarias), se establecieron derechos a la exportación para todos los proyectos mineros. Este proceso fue conflictivo, formó parte de la agenda del dominio público-mediático nacional y estuvo marcado por denuncias de las operadoras mineras al CIADI, resueltas a favor de la soberanía estatal argentina. Desde entonces, los ingresos estatales por las alícuotas aplicadas a los derechos de exportación de los productos de Bajo de la Alumbra y Veladero se mantuvieron vigentes hasta 2015 (Decreto N° 160, 2015; Decreto N° 349, 2016). En 2018 se volvieron a establecer por el mismo gobierno que las quitó por la crisis de deuda que generó (Murguía & Godfrid, 2019).

El régimen nacional de promoción de las inversiones mineras exige significativas contraprestaciones provinciales, ya que establece como necesario que los estados provinciales adhieran y adecuen su aparato estatal a sus estrictos términos (Ley N° 24.196, 1993). Esto implica conformar la Autoridad de Aplicación del Código de Minería separada del resto del conjunto institucional en cada aparato estatal provincial, para reconcentrar allí toda la política y control provincial minero. De manera inconveniente, esta fragmentación institucional tiende a reducir el problema de la política-estatal minera a un tema de productividad sectorial en cada provincia.

No obstante las imposiciones que establece el régimen nacional de promoción minera sobre las provincias, esa fue la forma y la oportunidad que tuvieron los gobiernos de Catamarca y de San Juan de acceder a parámetros de competitividad global para la atracción de las inversiones. En 1993, ambas provincias adhirieron y comenzaron su adecuación (Ley n° 4.759 Catamarca, Ley n° 6.387 San Juan). Con ello, las inversiones en la explotación de Bajo de la Alumbra y de Veladero gozaron de los mencionados beneficios económicos extraordinarios que otorga el régimen nacional.

El costo fiscal fue nacional y provincial. En este sentido, en Catamarca hubo un conflicto entre el poder del estado provincial y el poder del estado nacional en relación a la alícuota por regalías mineras y su base imponible. El punto fue que cuando YMAD acordó con Musto Exploration Ltd. los derechos de explotación, las alícuotas por regalías mineras estaban legisladas en un 10%, y para adherir al régimen nacional debían bajarse al 3% (Ley N° 4.422, 1987; Ley N° 4.759, 1993). El costo para el estado provincial se justificó desde el gobierno catamarqueño con el argumento de que las regalías serían un beneficio menor comparado con los beneficios indirectos que vendrían del desarrollo minero (Macedo, 2004; Rosendo Sola [legislador provincial], 1993. Recuperado de Schwaneck, 2005; minuto 16:25-16:50). En consonancia, dos fragmentos discursivos de la reunión parlamentaria de 1993 donde se debatió la adhesión provincial al régimen nacional ilustran el conflicto:

“Si en Catamarca se entiende que la estabilidad fiscal no es importante y por lo tanto no hay que adherir a la ley de inversiones mineras de nivel nacional, lo que los legisladores tienen que hacer es medir las consecuencias de esas medidas (...) y si adherimos hay que adherir así tal cual como está (Presidente de YMAD, 1993. Recuperado de Schwaneck, 2005; minuto 14:50-15:30)

“Me quedaría corto la palabra extorsionar a la legislatura en nombre de que si la provincia no adecua su ley provincial de regalías a la ley nacional los capitales extranjeros se fugarían y por lo tanto la provincia quedaría con sus capitales mineros dormidos y empobrecida” (Legislador provincial, 1993. Recuperado de Schwaneck, 2005; minuto 15:40-16:20)

En Bajo de la Alumbrera, el principal producto fue el concentrado de cobre y oro. Un compuesto mineral que incluye plata, plomo, manganeso, hierro, sales de litio, alúmina, sílice, azufre, ónix, metales de tierras raras y otros minerales diseminados en baja densidad en el yacimiento que, aunque se exportaron junto al concentrado de cobre y oro, no tributaron en el país. En menores proporciones, se produjeron lingotes de bullón dorado y concentrado de molibdeno (Minera Alumbrera Ltd., 2020; Entrevista a personal del Departamento de Producción de la Secretaría de Estado de Minería de Catamarca, 2019). En el caso de Veladero, el principal producto es el bullón dorado, lingote de una mezcla impura y sin refinar de oro metálico y plata, compuesto que también incluye otros minerales (Knight Piésold Consulting, 2002). En Bajo de la Alumbrera se previó una concentración de 3,3 millones de toneladas de cobre y 373 toneladas de oro (Minera Alumbrera Ltd. & YMAD, 1996). Veladero registra reservas actualizadas en torno a 520 toneladas de oro y 8.500 toneladas de plata (Ministerio de Minería de San Juan, 2017)

En cuanto a las exportaciones, los principales mercados del bullón dorado fueron Canadá en el caso de Veladero y Suiza para Bajo de la Alumbrera, respectivos países de las casas matrices de Barrick Gold y de Glencore Plc. El concentrado de cobre y oro se exportó mayormente a Alemania, donde Glencore Plc. tiene sus propias fundiciones y refinerías (Ministerio de Hacienda. Presidencia de la Nación Argentina, 2019). En este sentido, Glencore Plc y Barrick Gold tienen incidencia en distintas fases de la cadena de valor global y en circunstancias pueden ser incluso principal mercado entre sus subsidiarias. De ahí la contraprestación que exigen sobre el deslinde de toda injerencia estatal sobre el destino de los productos (Banco Mundial, 1997).

Sin excepción, todos los productos minerales fueron exportados a refinerías extranjeras, sin mediación de políticas de abastecimiento interno (Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, 2016). A pesar de que Bajo de la Alumbrera fuera un yacimiento con condiciones de emplazamiento sumamente beneficiosas y una composición mineral de óptima rentabilidad para fundición y refinamiento, durante su explotación perduró una demanda insatisfecha de cobre metálico en la industria nacional, obligada a la importación del cobre refinado en el extranjero 314% más caro (Bazán et al., 2010; Glencore Plc., 2020; INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo, 2020).

En relación al rol del estado en la fiscalización de las exportaciones, cabe considerar que los sistemas logísticos fueron controlados por las operadoras, quienes declararon las exportaciones de manera diferida y desde destino (Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, 2016). Respecto a ello, Gianfrancisco y Vergara (2015) plantean que los minerales que no tributan en el país (sólo tributan los minerales principales de cada compuesto como cobre, oro, plata y molibdeno), sumado al insuficiente control estatal aduanero, representan el mayor costo fiscal para el estado argentino, superando ello a cualquier discusión sobre variaciones en los derechos de exportación o en las alícuotas de regalías mineras (Melendi, 2020).

Las infraestructuras para la circulación exportadora se apoyaron en obras concesionadas, construidas y habilitadas desde el estado. En consonancia, el Puerto Alumbraera fue posible por la Ley nacional de Actividades Portuarias (Ley N° 24.093, 1992) que permitió transferir su administración a la actividad privada, sobre el Eje de la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (I.R.S.A.) denominado Hidrovía Paraná-Paraguay. Por su parte, el circuito espacial de Veladero es diferente. Se acumulan lingotes de bullon dorado en la mina y se trasladan en camiones a Mendoza para su carga en avión a Canadá (Extremo Sur, 2021). De acuerdo a ello, el proyecto “Túnel Binacional de Agua Negra” de la I.R.S.A. en torno al corredor bioceánico se vuelve una oportunidad corporativa sumamente rentable para Barrick Gold en la reducción de costos logísticos vía Puerto de Coquimbo en Chile (Diario UChile, 2016).

En cuanto a la función estatal ambiental-minera, la misma quedó ligada a mecanismos de gestión internacionales. De acuerdo a ello, en 1995 se establecieron los instrumentos de gestión ambiental con la Ley de Protección Ambiental para la Actividad Minera (Ley N° 24.585, 1995), en conformidad con la presentación de un Informe de Impacto Ambiental (IIA) por parte de las operadoras mineras, a ser evaluado por un área estatal de control ambiental minero independiente de la Secretaría de Ambiente de cada provincia, a la vez que subsumida en el organigrama funcional de la Autoridad de Aplicación del Código de Minería, cuya misión rectora no es ambiental, sino promover las inversiones y aumentar la productividad. En este marco, de manera bianual el estado provincial expide una Declaración Jurada de Impacto Ambiental (DJIA) para la habilitación de las operaciones mineras, en un vínculo hermético entre las operadoras y la Autoridad de Aplicación, carente de instancias de participación ciudadana, otras estatalidades o instituciones de la sociedad civil.

En relación a la (des)regulación del cierre de las minas, dado el vínculo legal de las empresas basado en concesiones y servidumbres, cuando se produzca su retiro y finalicen los derechos de explotación, van a quedar depositados el mantenimiento y el monitoreo perpetuo de los desechos producidos en las regiones mineras sobre las estatalidades subnacionales (Knight Piésold Consulting, 2002). En relación al abandono de la mina, en los debates parlamentarios sobre presupuestos mínimos de protección ambiental para el cierre de mina, se argumenta que se trata de una normativa técnica que debe dar certezas a la inversión sin mencionarse siquiera a los gobiernos y sociedades locales (Senado Argentina, 2022). La escasa democratización en la información ambiental fue enfatizada por un experto en minería hidrogeólogo y geoquímico estadounidense consultor de diversas empresas, cuando fue convocado por la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado de la Nación en el marco de un proceso judicial iniciado tras un derrame de Barrick Gold en Veladero de más de un millón de litros de agua con cianuro, en el sistema hídrico que abastece a la población de Jáchal. El disertante hizo notorio hincapié en los problemas de acceso a la información para la realización de su trabajo, por cuanto Barrick Gold monopoliza el control territorial y la información ambiental (Senado Argentina, 2016).

La configuración escalar del arreglo institucional de cada régimen extractivista afectó a los gobiernos locales en su autonomía. Los municipios no formaron parte del sistema decisorio en materia productiva ni en las decisiones sobre el aprovechamiento sectorial de recursos e infraestructuras territoriales a favor de las operadoras mineras. Los gobiernos municipales no formaron parte de los mecanismos de gestión y control ambiental minero ni fueron asistidos en sus capacidades institucionales para relacionarse con la actividad en sus jurisdicciones territoriales. Las voluntades de los gobiernos locales, en ambas regiones mineras, fueron refractadas de cada régimen extractivista. Una situación que lo pone de manifiesto es que, por ejemplo, el intendente de Hualfín (1991-1999), el municipio donde se ubica el yacimiento Bajo de la Alumbrera, no fue invitado al acto inaugural de su explotación (Entrevista a ex-intendente de Hualfín, 2019), mientras que en la prensa nacional se enarbolaba que “Bajo la Alumbrera está en medio del desierto” (Editorial Clarín, 1997).

Los estados provinciales de Catamarca y de San Juan regulan el uso y aprovechamiento prioritario de las aguas de dominio público y establecen un orden de preferencia donde la minería figura después de usos domésticos, municipales e industriales (Decreto Ley N° 2.577, 1973; Ley 4.392, 1978). Sin embargo, ambos gobiernos otorgaron generosas concesiones de agua, en Catamarca hasta 103 litros y en San Juan 110 litros de agua por segundo, de manera ininterrumpida, sin fiscalización estatal-territorial (Senado Argentina, 2016). Para ello, Minera Alumbreira Ltd. instaló un sistema de perforaciones para toma subterránea del reservorio de agua más importante de la geografía semidesértica del oeste catamarqueño, habiendo comprado el 80% de su superficie (noalamina.org, 2005). Barrick Gold utiliza agua de deshielo proveniente de las vertientes de glaciares, tomada de una galería de infiltración cercana a la planta (Knight Piésold Consulting, 2002).

Los gobiernos de Catamarca y de San Juan otorgaron las servidumbres necesarias para el desarrollo de las actividades (Minera Alumbreira Ltd. & YMAD, 1997; Knight Piésold Consulting, 2002). Las operadoras controlan el acceso a los predios, caminos e infraestructuras de sus circuitos espaciales, bloqueando accesibilidades previas de las comunidades locales (Entrevista a referente histórico de la sede regional del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en Andalgalá, 2019; Cardó & Díaz, 2008).

Dada la dominación interna bajo hegemonía externa intrínseca a los regímenes extractivistas de Catamarca y de San Juan, los mismos no estuvieron exentos de antagonismos en los territorios. Garcillo (2019) expone que los grupos que movilizaron reivindicaciones debieron soportar la construcción de estereotipos y descalificaciones movilizadas desde el dominio público-mediático, así como desde las elites políticas del estado nacional y de cada estado provincial. Algunas nociones que se repiten, manifiesta la autora: “son anti-mineros”, “fundamentalistas desinformados”, “están en contra del progreso”, “no quieren el desarrollo del país”, “están interesados en obtener rédito político”, “las personas que se manifiestan vienen de afuera (de grandes ciudades) y no comprenden las necesidades de las comunidades locales”. Sin embargo, se ha comprobado que las organizaciones socio-ambientales en ambos casos se encuentran muy bien informadas y se sostienen por la actividad de sus habitantes (Bottaro & Sola Álvarez, 2010; Garzillo, 2019; entrevistas a activistas ambientales, 2019)

“en el mismo momento de decirte anti, te ponen en un lugar de la negatividad. ¿Por qué no te dicen son pro agua, pro vida? (...) me causa gracia muchas veces dicen ¡ahh este está en la lucha por interés económico! ¿Qué interés puede ser? Si el dinero está del otro lado, del lado de las empresas, del lado del Gobierno. Aquí tenemos en contra todo, la justicia, la policía, aquí se ha judicializado un montón de gente” (Asambleísta del Algarrobo, Andalgalá, entrevista 2019)

Además de un orden normativo, las operadoras mineras precisan un orden simbólico-ideológico, un mínimo umbral de legitimidad social que desarticule fricciones espaciotemporales en los territorios. En este sentido, para reducir el riesgo de inversión en enclaves mineros, el Banco Interamericano de Desarrollo, el FMI, el Banco Africano de Desarrollo y el Grupo del Banco Mundial ponen en valor la implementación de programas sociales con “efectos positivos” (donaciones visibles para las comunidades locales) que rebasen su vínculo con la actividad económica. La Responsabilidad Social Empresaria (RSE) aparece así como un mecanismo central para sostener la configuración escalar y el espacio de dependencia de la hegemonía externa (Banco Interamericano de Desarrollo, 2004). En concordancia, en ambos casos investigaciones evidencian las estrategias de relegitimación minera en el despliegue de Minera Alumbreira Ltd. y Barrick Gold, el trabajo con instituciones y actores formadores de opinión (Godfrid, 2015;

Godfrid & Damonte, 2020). En relación a ello, tras los derrames de cianuro en las nacientes cordilleranas del Río Jáchal, en la reunión de la Comisión de Minería de la Nación, un geólogo sanjuanino referente y promotor minero expresó a los diputados allí presentes:

“tenemos que trabajar muy bien y conjuntamente con el sector político, el sector institucional, el sector de los terceros creíbles -llámense instituciones argentinas, universidades, academias en general- en lo que es el mejoramiento de la imagen y la inserción de lo que se llama una licencia para operar o una licencia social (...) hay que trabajar todo el sistema” (Presidente del Consejo Federal Industrial Minero, 2016).

En este sentido, se observa que la debilidad del acto de dominación bajo hegemonía externa se suturó con coerción estatal. En circunstancias de bloqueos a la circulación del transporte minero por parte de las resistencias de las poblaciones locales, el régimen extractivista mostró su faz más coercitiva y violenta. Desde ambas estatalidades provinciales se procedió a la intervención social directa mediante criminalización de la protesta social y la intimidación de quienes la llevan a cabo. Activistas acusan presiones de distinto tipo, infiltraciones corporativas en las asambleas, la presencia de grupos paramilitares, ofrecimientos de dinero para que depongan su actitud, pérdida de empleos estatales por declaraciones pública críticas al régimen extractivista, armado de causas judiciales y sus dificultades económicas para sostenerlas (Antonelli, 2011; Garzillo, 2019; Godfrid, 2016a; Machado Aráoz, 2014).

Los conflictos socioambientales son una amenaza seria para los intereses corporativos. Las poblaciones pueden acceder al recurso estatal legislativo de la prohibición de la explotación por lixiviación a gran escala, como sucedió en siete provincias argentinas y por destacado está el caso de Esquel (Christel, 2024). Ahora bien, aunque una provincia prohíba este tipo de minería contaminante, queda expuesta a la posibilidad de recibir impactos de un proyecto localizado en otra provincia, por cuanto las cuencas hídricas no reconocen límites jurisdiccionales.

En materia de política económico-productiva, desde el Ministerio de Infraestructuras y Servicios Públicos de San Juan se entiende que la explotación de Veladero no está integrada con las actividades económicas locales por “el modelo de economía de enclave que han aplicado las políticas provinciales respecto de la minería” (2018, p. 31). En efecto, se configuraron economías incompletas en Catamarca y en San Juan, dependientes de la importación de tecnología y de bienes de capital para la explotación. En esto inciden, en ambos casos, además del re-escalamiento del estado, las trayectorias desiguales del acceso a la tecnología que se dan en un marco de heterogeneidad estructural con territorialidades productivas locales marcadas por el trabajo de la tierra, la cría de animales y la actividad agroindustrial de pequeña y mediana escala. En el caso de Veladero, la desarticulación territorial se expresa de manera notable en que Jáchal es el principal productor de cebollas del país, lo cual fue identificado en el Informe de Impacto Ambiental de Barrick Gold (Knight Piésold Consulting, 2002) y, no obstante, la empresa que brinda el servicio gastronómico en el campamento minero importó cebollas desde Chile (Aramark, 2017; Presidente del Consejo Federal Industrial Minero, 2016).

En cuanto a las políticas de empleo, tanto en Catamarca como en San Juan, el desacople en las condiciones de empleabilidad entre la demanda de empleo generada y la oferta en el mercado local-regional no fue prevista ni atendida efectivamente desde ningún nivel del estado. En consecuencia, los pobladores accedieron sólo a algunos puestos de trabajo de baja calificación (Iezzi, 2011; Moscheni, 2019). Ni en Catamarca ni en San Juan se registraron cambios significativos en el mercado laboral ni transformaciones en las estructuras productivas locales (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de San Juan, 2018). Por otra parte, dada la finitud de la extracción de recursos no renovables, la dimensión temporal es importante en las políticas

laborales. Finalizada la explotación de Bajo de la Alumbrera (Veladero sigue en curso), los pocos pobladores que trabajaron en la mina fueron despedidos y no encontraron una rama de actividad donde reinserirse laboralmente (entrevistas al intendente de Belén y funcionarios municipales de Andalgalá y Hualfin, 2019).

Asimismo, de acuerdo a los informes de impacto ambiental que realizan las empresas mineras y entrevistas a actores clave, se observa una disminución de la disponibilidad de agua para la producción agropecuaria en ambas provincias, siendo ésta la principal actividad económica de las poblaciones. Este aparece como un problema subvalorado en las agendas estatales provinciales. Las áreas de irrigación disminuyeron en ambas regiones, el nivel freático descendió y pozos de agua quedaron inhabilitados en el área de influencia de las tomas de Minera Alumbrera Ltd., así como el Informe de Impacto Ambiental de Veladero reconoce que se verá disminuida la disponibilidad de agua en Jáchal (Knight Piésold Consulting, 2002). Al respecto, desde la sede regional del INTA Andalgalá se denuncia que, en pos de colocar a la minería como el único horizonte posible, el estado provincial abandonó intencionalmente el sistema de riego para debilitar actividades que compiten con el recurso hídrico y tampoco apoya a la ganadería, agricultura, agroindustria y turismo local (entrevista, 2019).

En cuanto a la formación de capital en los territorios con los excedentes generados, tal como se ha visto, ninguna de las operadoras mineras está convenientemente integrada a las fuerzas productivas del espacio estatal y, en ese marco, no se produjo un efecto de reinversión o una apropiación de beneficios significativa por parte de empresarios locales que hayan reinvertido en otras actividades productivas en las regiones mineras. En torno a ello, cabe una mirada atenta respecto de los límites explicativos del indicador de Producto Bruto Geográfico (PBG), ya que el mismo no registra si la riqueza generada en un espacio estatal queda o no queda dentro del mismo. En este sentido, el crecimiento económico en una provincia minera no se traduce necesariamente en mejoras materiales en las condiciones de vida de las poblaciones. El PBG de Catamarca y de San Juan creció sensiblemente al influjo de las actividades mineras, así como en términos cualitativos se reprimarizó la matriz económica de cada provincia y aumentó su situación de dependencia respecto de la explotación intensiva de bienes comunes no renovables en función de dinámicas globales fuera del control socio-político de los estados y de las sociedades provinciales (Azerrrat, 2021; Machado Aráoz, 2012).

Conclusiones finales

En el desarrollo del trabajo se ha manifestado el potencial explicativo del enfoque estratégico-relacional de Bob Jessop como clave para movilizar un análisis territorial del estado en el marco de la minería metalífera en Argentina, junto a la concomitante incorporación de otros aportes de la geografía crítica, la ecología política y la teoría social latinoamericana para contextualizar y situar al análisis estatal. De acuerdo con ello, se entiende que las aperturas teóricas y metodológicas favorecieron la problematización y puesta en comparación del rol del estado en ambos casos, así como la identificación de complejas relaciones de poder políticas y económicas que se entretejen en las configuraciones escalares de cada régimen extractivista.

En Catamarca y en San Juan, el desembarque del capital minero no se adaptó a una geografía territorialmente integrada del espacio estatal, sino que, de manera subordinada, fue el espacio estatal argentino que se adaptó y se re-escaló de manera selectiva a lógicas geográficas de las cadenas de producción y logística transnacionales de los mercados globales de commodities minerales. En relación a ello, se incurre en un error al plantear que la política minera no corresponde al ámbito nacional porque los minerales son del dominio originario de las provincias, cuando el marco regulatorio y el régimen especial de inversiones son de orden nacional, no provincial.

Dadas las adhesiones y adecuaciones provinciales en Catamarca y en San Juan al marco regulatorio y al régimen de promoción nacionales, Minera Alumbrera Ltd. y Barrick Gold contaron con privilegios fiscales, arancelarios, aduaneros y de libre divisa, así como con la facilitación de concesiones territoriales y la internalización de mecanismos de gestión ambiental-minera internacionales en cada aparato estatal provincial, con garantías de seguridad jurídica por 30 años y una suspensión de la soberanía estatal en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial, que se volvió un marco de autoridad política disciplinaria realmente existente para los gobiernos sucesores.

En este sentido, desde la perspectiva teórica planteada se observa en el accionar estatal una dialéctica entre (i) el *desarrollo desigual de la regulación* a través de *proyectos espaciales estatales* de re-escalamiento selectivo del estado en privilegio del paradigma tecnoeconómico global y (ii) la *regulación del desarrollo desigual con estrategias espaciales estatales* en la provisión de medios e infraestructuras para el soporte de la dinámica territorial de las actividades. En ambos casos el estado realizó la prospección, las primeras infraestructuras y luego cedió los derechos mineros a las operadoras, así como atendió requerimientos del procedimiento productivo y logístico de la explotación en materia de disponibilidad corporativa de agua dulce, energía, suelos y otras infraestructuras físicas. No hubo un retiro a favor del mercado, sino más bien una reorganización selectiva de la autoridad política territorial para favorecer un modo particular de hacer minería, ligado al funcionamiento de las cadenas globales de commodities minerales.

La *configuración escalar* de cada régimen extractivista tendió a la transferencia de los beneficios económicos hacia ámbitos supranacionales y a la socialización de los costos ambientales en cada región minera. En ambas provincias se produjo una re-primarización de la matriz económica con la explotación intensiva y exportación masiva de sus minerales, escasos encadenamientos productivos y ningún tipo de abastecimiento interno. Sin dudas, la exoneración de aranceles para importación y exportación de servicios y bienes de capital, la ausencia de exigencias sobre transferencias tecnológicas y el libre destino de los productos minerales ha jugado a favor de esto último. En cuanto al rol del estado en la socialización de los costos ambientales en las regiones mineras, se observa que en contextos de afectaciones significativas e irreversibles que producen las tecnologías de explotación intensiva, se deslinda de compromisos ambientales a las operadoras mineras una vez finalizados los derechos de explotación y se deja fuera de los mecanismos del control ambiental minero a gobiernos y sociedades locales.

De este modo, la *selectividad estratégica del estado* cristalizada en ambos regímenes extractivistas subordinó la producción de los territorios a decisiones y lógicas globales, así como tendió a una precarización ambiental y una profundización de la dependencia tecnológica, económica y política de cada espacio estatal respecto de procesos que les quedan fuera de control. En este contexto, los gobiernos de Catamarca y de San Juan cargaron en su aparato estatal provincial con la doble tarea de garantizar la integración global de sus jurisdicciones territoriales a una hegemonía externa y, al mismo tiempo, refractar las voluntades e intereses de gobiernos municipales y sociedades locales que presentaran algún tipo de antagonismo.

Referencias bibliográficas

- **Angelis, I. D. (2016).** El posicionamiento argentino frente a los paradigmas tecnoeconómicos globales. Estudios económicos, 33(67), Article 67. <https://doi.org/10.52292/j.estudecon.2016.715>
- **Azerrat, J. M. (2021).** Las estrategias del poder empresarial minero en las provincias argentinas: El caso de la Barrick Gold en San Juan (2002-2019). Revista SAAP, 15(1), Article 1. <https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.a5>

- **Bazán, V., Sarquis, P., Brandaleze, E., & Orozco, I. (2010).** Caracterización de concentrados de cobre producidos en Argentina para analizar la factibilidad de la instalación de una planta pirometalúrgica. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 18(3), Article 3. <https://doi.org/10.4067/S0718-33052010000300008>
- **Banco Interamericano de Desarrollo. (2004).** Proyectos Enclave ¿Qué son y qué se puede hacer?
- **Banco Mundial. (2013).** Minería: Resultados del sector. <https://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/14/mining-results-profile>
- **Barrick Gold (2022).** Veladero energizó la línea eléctrica que reducirá emisiones y generará eficiencias. Comunicado de Prensa Barrick Gold. <https://www.barrick.com/Spanish/noticias/news-details/2022/Veladero-energiz-la-lnea-elctrica-que-reducir-emisiones-y-generar-eficiencias/default.aspx>
- **Barrick Gold. (2023).** Cierre de Pascua—Barrick Chile. Barrick Chile -. <https://barrick-chile.cl/cierre-de-pascua/>
- **Becker, B. (1983).** O uso político do território: Questões a partir de uma visão do terceiro mundo. En Becker, B; Haesbaert, R.; Silveira C (Orgs) *Abordagens políticas da espacialidade*.
- **Beigel, F. (2006).** Vida, muerte y resurrección de las “teorías de la dependencia”. En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* (pp. 287-326). CLACSO.
- **Borón, A. (2002).** Imperio & Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri. CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100604021228/imperio.pdf>
- **Bottaro, L. (2014).** La megaminería en cuestión. Características de la expansión de la minería a cielo abierto en Argentina, una aproximación al caso sanjuanino. *Jornadas de Relaciones Internacionales FLACSO-ISA*, Buenos Aires. <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/20eefd6e-bd99-4dea-a602-3aeca500c6d.pdf>
- **Bottaro, L., & Sola Álvarez, M. (2010).** Las asambleas de autoconvocados, experiencias de resistencia a la expansión de la megaminería a cielo abierto. <https://docplayer.es/89038052-Las-asambleas-de-autoconvocados-experiencias-de-resistencia-a-la-expansion-de-la-megamineria-a-cielo-abierto.html>
- **Brenner, N. (2017a).** La globalización como reterritorialización: El re-escalamiento de la gobernanza urbana en la Unión Europea. En Álvaro Sevilla Buitrago (Ed.) *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala* (pp. 63-112). Icaria.
- **Brenner, N. (2017b).** La «glocalización» como estrategia espacial estatal: El empresarismo urbano y la nueva política de desarrollo desigual en Europa occidental. En Álvaro Sevilla Buitrago (Ed.) *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala* (pp. 160-194). Icaria.
- **Brenner, N. (2017c).** Mil hojas: Notas sobre el desarrollo espacial desigual. En Álvaro Sevilla Buitrago (Ed.) *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala* (pp. 195-233). Icaria.
- **Brenner, N., & Schmid, C. (2016).** La «era urbana» en debate. *EURE (Santiago)*, 42(127), Article 127. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000300013>
- **Brenner, N., & Theodore, N. (2017).** Las ciudades y las geografías del neoliberalismo realmente existente. En Álvaro Sevilla Buitrago (Ed.) *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala* (pp. 113-159). Icaria.
- **Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969).** Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica. Siglo XXI.
- **Catalano, E. F. (1999).** Código de minería comentado (9a. ed.). Zavalía.

- **Christel, L. (2024).** Judicialización ambiental y escalas en tensión: El caso del derrame de agua cianurada en la mina Veladero en San Juan, Argentina. *Estudios digital*, 51, Article 51. <https://doi.org/10.31050/re.vi51.44521>
- **Cowan Ros, C., Berger, M., & Garcia, A. (2021).** Haciendo estado en el campo. La configuración interdependiente de estatalidades y ruralidades en la Argentina contemporánea. Universidad Nacional de San Juan.
- **Diario UChile. (2016, febrero 17).** Expertos denuncian que nuevo proyecto de Barrick Gold amenaza a Chile y Argentina. <https://radio.uchile.cl/2016/02/17/agrupaci%C3%B3n-de-coquimbo-barrick-gold-es-una-ameaza-para-los-valles/>
- **Eisenacht, C. G. (2020).** Dinámicas de poder en la minería extractiva argentina: El caso de Mina Veladero: Power dynamics in Argentina's extractive mining: Veladero mine case. *Revista Estudios Ambientales - Environmental Studies Journal*, 8(2), Article 2. <https://doi.org/10.47069/estudios-ambientales.v8i2.822>
- **Ferrer, A. (2004).** La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XX. Fondo de Cultura Económica. <https://bibliotecafrancisco.files.wordpress.com/2016/06/aldo-ferrer-la-econom%C3%ADa-argentina-desde-sus-or%C3%ADgenes-hasta-principios-del-siglo-xxi.pdf>
- **García Boutigue, R. V. (2000).** Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos. En Leff Enrique (coord.) *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental de desarrollo* (pp. 45-71). Siglo XXI.
- **García Linera, Á. (2020).** Posneoliberalismo. Tensiones y complejidades. CLACSO; Prometeo. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20201230115844/Posneoliberalismo-Tensiones.pdf>
- **Garzillo, J. (2019).** Asamblar el mundo. Una historia de la resistencia del norte argentino frente a la megaminería. La Carola / El Colectivo.
- **Gianfrancisco, M., & Vergara, G. A. (2015).** Universidades nacionales: Cómplices de las mineras. FundaVida. <http://fundavida.org.ar/web2.0/universidades-nacionales-complices-de-las-mineras-la-nota/>
- **Glencore Plc. (2020).** World Map. Glencore. <https://www.glencore.com/world-map>
- **Gobierno de la Nación Argentina. Subsecretaría de Minería. (1997).** Evaluación Ambiental Sectorial para el PASMA II. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/667901468742810803/pdf/multi0page.pdf>
- **Gobierno de San Juan. (2024).** Web del Instituto Provincial de Exploraciones y Explotaciones Mineras. <https://web.sanjuan.gob.ar/ipeem/>
- **Godfrid, J. (2015).** Responsabilidad Social Empresaria y mega-minería en la Argentina. Un estudio del caso La Alumbrera y sus estrategias de legitimación en Amaicha del Valle, Tucumán. [Maestría].
- **Godfrid, J., & Damonte, G. (2020).** La Provincia de San Juan entre la promoción minera y la defensa del agua: "Narrativas territoriales" en disputa. Quid 16. *Revista del Área de Estudios Urbanos*, 28.
- **Gudynas, E. (2016).** Extractivismo y teoría social en América Latina [Pléyade: Revista de humanidades y ciencias sociales. Número 18]. http://www.revistapleyade.cl/wp-content/uploads/9.-Entrevista_Extractivismo-y-teoria-social-en-A-Lat_Gudynas.pdf
- **Haesbaert, R. (2013).** Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 15, 9-42.
- **Harvey, D. (1998).** La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu. <http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae2/u2l2.pdf>

- **Iezzi, L. E. (2011).** Minería aurífera a cielo abierto en Argentina. El caso del emprendimiento Veladero, provincia de San Juan [Grado]. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- **INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo. (2020).** Origen provincial de las exportaciones, por provincia y principales grandes rubros. En millones de dólares. Años 1993-2019.
- **I.I.R.S.A. (2016).** Túnel Binacional Agua Negra. <https://iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=34>
- **Instituto Provincial de Exploraciones y Explotaciones Mineras. (2023).** Veladero. https://web.sanjuan.gob.ar/ipeem/?page_id=217
- **Jessop, B. (2014).** El Estado y el poder. *Revista internacional de filosofía iberoamericana y teoría social*, 19(66), 19-35.
- **Jessop, B. (2016).** Bob Jessop. El Estado. Pasado, presente, futuro. Los libros de la catarata.
- **Jessop, B. (2020).** El enfoque estratégico-relacional del Estado y su relevancia para el Sur Global. En Pablo Andrade (ed.) *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos*. Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- **Knight Piésold Consulting. (2002).** Informe de Impacto Ambiental. Etapa Explotación. Proyecto Veladero. <https://center-hre.org/wp-content/uploads/2013/05/veladero-informe-de-impacto-ambiental-exploracion.pdf>
- **Kullock, D. (2010).** Planificación urbana y gestión social: Reconstruyendo paradigmas para la actuación profesional. *Cuaderno Urbano*, 9(9), Article 9. <https://doi.org/10.30972/crn.99909>
- **Lechner, N. (2012a).** La Crisis del Estado en América Latina. En Norbert Lechner. *Obras I, Estado y derecho* (pp. 353-456). FLACSO, FCE. https://www.flacso.edu.mx/sites/default/files/libros_oa/lechner-tl.pdf
- **Lechner, N. (2012b).** El concepto de Estado en Marx. En Norbert Lechner. *Obras I, Estado y derecho* (pp. 549-580). FLACSO, FCE. https://www.flacso.edu.mx/sites/default/files/libros_oa/lechner-tl.pdf
- **Lefebvre, H. (2013).** La producción del espacio. Capitan Swing, Colección entrelineas.
- **Machado Aráoz, H. (2012).** Transnacionales mineras: Depredación ecológica y violación de derechos humanos. *América Latina en movimiento*. <https://www.alainet.org/es/active/53366>
- **Machado Aráoz, H. (2015).** Ecología política de los regímenes extractivistas. De reconfiguraciones imperiales y re-ex-sistencias decoloniales en nuestra América. *Bajo el Volcán*, 15(23), Article 23. <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=28643473002>
- **Massey, D. (2008).** *For Space*. SAGE Publications Ltd. https://selforganizedseminar.files.wordpress.com/2011/07/massey-for_space.pdf
- **Melendi, L. (2020).** Caracterización del circuito minero metalífero en Argentina. Desempeño y políticas estatales durante el gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019). En *Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI* (pp. 164-193). IADE. http://www.iade.org.ar/system/files/libro_ceur.pdf
- **Miliband, R. (1970).** El Estado en la sociedad capitalista. Siglo XXI.
- **Minera Alumbrera Ltd. (2012).** Actualización del Informe de Impacto Ambiental (IIA). Proyecto Bajo de la Alumbrera. Minera Alumbrera Ltd.
- **Minera Alumbrera Ltd., & Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (YMAD). (1997).** Declaración Jurada sobre el estado de cumplimiento de las inversiones estimadas de acuerdo a lo establecido por el Art. 217 del Código de Minería.

- **Ministerio de Hacienda. Presidencia de la Nación Argentina. (2019).** Informes de Cadenas de Valor. Minerales metalíferos: Oro.
- **Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de San Juan. (2018).** Plan Estratégico de ordenamiento territorial de la region programatica de San Juan Jáchal, Iglesia, Calingasta y Valle Fértil. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_de_ordenamiento_territorial_de_la_region_programatica_de_san_juan_jicvf.pdf
- **Ministerio de Minería de San Juan. (2017).** Proyecto Veladero. http://contenido.sanjuan.gob.ar/index.php?option=com_k2&view=item&id=4478:proyecto-veladero&Itemid=320
- **Moscheni, M. (2019).** La minería y el desarrollo insostenible. El estudio de caso en San Juan, Argentina. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, 50(196). <https://doi.org/10.22201/ieec.20078951e.2019.196.64823>
- **Murguía, D. I., & Godfrid, J. (2019).** Continuidades y rupturas en el marco regulatorio y las políticas públicas para el sector minero metalífero argentino (1990-2019). 35.
- **noalamina.org. (2005, diciembre 31).** Mineras compraron 55 mil hectáreas en el Campo del Arenal. No a la mina. <https://noalamina.org/argentina/catamarca/item/117-mineras-compraron-55-mil-hectareas-en-el-campo-del-arenal>
- **Oszlak, O. (2007).** Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. Voces del Sur, 4, 8-13.
- **Pérez, C. (2004).** Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanzas. <https://economiapoliticafeunam.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/02/revoluciones-tecnologicas-y-capital-financiero-carlota-perez-1.pdfpartely2-1.pdf>
- **Poulantzas, N. (2001).** Poder político y clases sociales en el estado capitalista. Siglo XXI.
- **Prebisch, R. (2012).** El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40010-desarrollo-economico-la-america-latina-algunos-sus-principales-problemas>
- **Presidente del Consejo Federal Industrial Minero. (2016).** Visita del geólogo Ricardo Martínez, presidente del Consejo Federal Industrial Minero. Descripción de la actividad minera en el territorio nacional. <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/cmineria/reuniones/vts/vtcom.html?id=5220>
- **Raffestin, C. (2011).** Por una geografía del poder. El Colegio de Michoacán.
- **Rumbo Minero (2017, junio 21).** Tecnología y equipos para minería a cielo abierto. <https://www.rumbominero.com/revista/informes/tecnologia-y-equipos-para-mineria-cielo-abierto/>
- **Santos, M. (1990).** Por una geografía nueva. Espasa-Calpe.
- **Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. (2016).** Minería Metalífera y Rocas de Aplicación (Informe de Cadenas de Valor). Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.
- **Senado Argentina (Director). (2022, septiembre 14).** Representante de la Cámara Argentina de Empresarios Mineros [Video recording]. <https://www.youtube.com/watch?v=XE6WxQ4A5Jo>
- **Servicio Geológico Minero Argentino. (2004).** Historia de la Minería Argentina. <https://repositorio.segemar.gov.ar/handle/308849217/2873>
- **Sevilla Buitrago, Á. (2017).** Estado, escala, urbanización: Una conversación con Neil Brenner. En Álvaro Sevilla Buitrago (Ed.) Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala (pp. 43-62). Icaria.
- **Silveira, M. L. (2008).** Globalización y territorio usado: Imperativos y solidaridades. Cuadernos del Cendes, 25(69), 1-19.

- **Soja, E. W. (2022).** La organización política del espacio. Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder, 13(2), Article 2. <https://doi.org/10.5209/geop.85021>
- **Swyngedouw, E. (2010).** ¿Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento. En Fernandez, V. R. Y Brandao, C. (Eds) Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina. (pp. 47-75). Miño y Dávila.
- **Torres Carrillo, A. (2006).** La construcción del objeto y los referentes teóricos en la investigación social. En La práctica investigativa en ciencias sociales. Universidad Pedagógica Nacional, Departamento de Ciencias Sociales.
- **Tzeiman, A. (2021).** La fobia al Estado en América Latina: Reflexiones teórico-políticas sobre la dependencia y el desarrollo. Instituto de Investigaciones Gino Germani - CLACSO.
- **Valenzuela Espinoza, I. (2014).** El enfoque estratégico-relacional: Implicancias para el estudio del estado, las instituciones y el desarrollo en América Latina. Revista de Ciencias Sociales, 33, 7-31.
- **Valiente, S., Ensabella, B., & Julio, G. M. (2015).** Dinámicas geopolíticas y extractivismo de recursos naturales ¿legitiman un nuevo modelo territorial? En Furlong y Zacauala, Netzahualcoyotzi Luna y Sandoval Palacios (Coord.) Integración en el Continente Americano Planes geoestratégicos, seguridad regional y fronteriza (Vol. 1). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla Facultad de Economía.
- **Banco Mundial (1997).** Estrategia Minera para América Latina y el Caribe (Documento Técnico). https://documents1.worldbank.org/curated/en/622921468048529218/pdf/WTP3450SPANISH0Box126223B00PUBLIC0.pdf?_gl=1*78hyum*_gcl_au*NDA2NjQ4MjExLjE3MjY2NjQ4MjI.
- **Zavaleta Mercado, R. (2009).** El Estado en América Latina. En La autodeterminación de las masas (pp. 321-355). Siglo del Hombre Editores, CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160314050938/15estado.pdf>

Contribución del autor/a (CrediT)

Conceptualización, Investigación y Metodología: Petrocelli, S. Redacción, - borrador original, revisión y edición: Petrocelli, S.

Sobre el autor

Santiago Pablo Petrocelli. Doctor en Urbanismo, Magíster en Planificación Urbana y Regional, Especialista en Planificación Urbana y Regional y Arquitecto por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Seleccionado (convocatoria CIC 2022) para el Ingreso a la Carrera de Investigador Científico Tecnológico del CONICET.