

Institucionalidad ambiental y procesos de conflictividad social: una mirada política en los casos de las provincias de Córdoba y La Rioja en Argentina¹

Environmental institutionalality and social conflict processes: a political perspective about the cases of Cordoba and La Rioja provinces in Argentina

Candela de la Vega Ávila Tulián

Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina

Correo electrónico: cande_dlv@yahoo.com.ar

Recibido: 10-febrero-2017. Aceptado: 4-abril-2017.

Resumen

Este artículo considera que los procesos de lucha ambiental han influido de forma positiva en la creación, actualización o transformación de la institucionalidad vigente, en pos de lo que se considera un mayor grado de protección del ambiente o de cumplimiento de derechos y garantías asociadas a él. De ahí que ha sido de indiscutido interés académico observar los puntos de inflexión institucional que generan los conflictos en materia de política ambiental. Con base en un estudio alrededor de los cambios en

¹ Este estudio forma parte de la tesis de maestría de la autora, titulada *Conflictos por el territorio: las políticas mineras y la estabilización de fuerzas entre actores sociales. Los casos de Córdoba y La Rioja*, aprobada en el año 2014 para titularse en la Maestría en Administración Pública, con mención en Análisis y Gestión de Políticas Públicas, del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. El principal antecedente de esta tesis fue la investigación colectiva titulada “Proyecto de Gestión de la vida: políticas públicas y conflicto en el uso del territorio y los recursos naturales. Un estudio comparativo de tres provincias argentinas”, a cargo del equipo de Investigación “El llano en llamas”, del cual la autora forma parte (www.llanocordoba.com.ar). A su vez, la tesis doctoral de la autora continúa trabajando en la misma temática.

la legislación prohibitiva o permisiva de la actividad minera a gran escala en dos provincias argentinas, el presente artículo sostiene dos tesis: la primera, que las reformas o nuevas instituciones sobre el ambiente y su cuidado, muchas de ellas, impulsadas desde actores colectivos como las “asambleas ciudadanas”, se inscriben siempre dentro de una ya sedimentada plataforma de sentidos y significados hegemónicos que son, en gran parte, opuestos a aquellos que sustentan los reclamos de las asambleas en el momento en que defienden, por ejemplo, el derecho al acceso o el disfrute de un ambiente sano. El segundo argumento sostiene que la materialización de esos nuevos sentidos en prácticas, orientaciones o direcciones específicas de ley o política pública ambiental, se decide como resultado de un siempre móvil campo de relaciones de fuerza, del que forman parte las asambleas, pero también otros actores políticos. En otras palabras, el tipo de traducción que las acciones, medidas o políticas públicas hace de un conjunto de sentidos sobre el ambiente nunca es lineal, ni automático, ni permanente.

Palabras claves: conflictividad ambiental, políticas públicas, hegemonía, ambiente, minería a cielo abierto, Argentina.

Abstract

This article considers that processes of environmental struggles have positively influenced the creation, updating or transformation of current institutionality, in pursuit of what is considered a higher level of environment protection or compliance with rights and guarantees associated with it. Hence, it has been undisputed the academic interest to observe the institutional inflection points generated by environmental conflicts. Based on a study about the changes in the prohibitive or permissive legislation of large-scale mining activity in two Argentinian provinces, the present article supports two theses: the first one, holds that reforms or new institutions on environment protection, many of them, driven from collective actors such as “citizens’ assemblies”, are always inscribed within an already settled platform of hegemonic meanings; they are, in large part, opposed to those that sustain the claims of assemblies when they defend, for example, the right to access or enjoy a healthy environment. The second thesis argues that the materialization of these new meanings in practices, orientations or specific directions of law or environmental public policy, is decided as a result of an always-mobile force relations field; the “citizens’ assemblies” are part of this field, but also are other political actors. In other words, the type of translation that public policies make of a set of meanings about the environment is never linear, automatic or permanent.

Keywords: environmental conflict, public policies, hegemony, environment, open-pit mining, Argentina.

1. Introducción

En los últimos años, los conflictos desatados en América Latina alrededor de las cuestiones ambientales o ecológicas han ofrecido un prolífico campo de análisis para las ciencias sociales. Una dimensión bastante tratada ha sido el desarrollo y el impacto de estos conflictos sobre las instituciones vigentes, esto es, sobre el conjunto considerablemente ampliado en los últimos años de herramientas provenientes del derecho y la legalidad instituida (leyes y sus respectivas reglamentaciones, oficinas o dependencias administrativas, fallos judiciales, entre otros). Mientras muchos de los conflictos reclamaron o se dirimieron haciendo uso de procedimientos de democracia semidirecta previstos en la legislación vigente por ejemplo, la consulta popular en torno a la instalación o continuidad de proyectos extractivos; otros pusieron en la esfera pública el debate sobre la necesidad de la prohibición de dichas actividades vía leyes locales; o, incluso, propusieron y redactaron proyectos de ley que, en el momento en que fueron sancionados, no dejaron de ser objeto de cuestionamientos posteriores en los ámbitos legales o administrativos (medidas cautelares, solicitudes de inconstitucionalidad o nulidad, etc.).²

En Argentina, las organizaciones o asambleas ambientales que protagonizaron tales conflictos hicieron amplio uso de acciones de tipo institucional que van desde el inicio de procesos judiciales hasta los pedidos de informes a distintas reparticiones estatales.³ Para el caso argentino, Delamata (2013) registra un aumento de las acciones que reclaman derechos, en especial, por medio de la

2 Por ejemplo, en lo que a materia de explotación de recursos mineros, en Argentina, en mayo de 2017, la empresa canadiense Barrick Gold pidió la nulidad de la causa judicial que tiene en Argentina por presunta violación de la ley nacional de protección de glaciares y por derrames de agua cianurada desde la mina aurífera de Veladero, provincia de San Juan (Sputniknews, 2017). En agosto de 2015, el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba declaró "constitucional" la prohibición de la actividad que fue dispuesta por una ley provincial en 2008 y que había sido recusada por la Cámara Empresaria Minera de Córdoba y la Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear (Origlia, 2015). Lo mismo sucedió en la provincia de Mendoza en 2015. (Los Andes, 2015). En Bolivia, luego de un proceso de tres años concertación con los actores mineros, el gobierno promulgó en 2014 la Ley de Minería y Metalurgia, ley que fue modificada en su aplicación tras la objeción de las cooperativas mineras (principales aliadas del gobierno), ya que se prohibía la asociación de éstas con empresas mineras multinacionales (Ocmal, 2015; Peñaranda Pinto, 2016). En Chile, en septiembre de 2013, la Corte de Apelaciones de Arica ordenó paralizar las obras del proyecto Los Pumas, de la empresa australiana Southern Hemisphere Mining, luego de que las comunidades presentaran un recurso de protección contra la resolución de calificación ambiental. A pesar del rechazo generalizado, en agosto de 2014 la Corte Suprema revocó la resolución de la Corte de Apelaciones de Arica y recién en 2015 se revocó su permiso ambiental desde el Consejo de Ministros (Ocmal, 2015 y 2016). En Ecuador, tras la entrada en vigencia del Mandato Minero y de la Constitución de 2008, la misma Asamblea Nacional aprobó la controvertida Ley de Minería, dando lugar a movilizaciones en varios lugares del país y desencadenando una nueva ola de judicializaciones y hostigamientos contra los sectores o comunidades en oposición (Ocmal, 2015). En Honduras, a raíz de una creciente organización popular que denunciaba los daños ambientales irreversibles asociados con la actividad minera en el país, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) derogó en octubre de 2007 trece artículos de la Ley General de Minería, provocando que la actividad minera desde entonces sea regulada por una ley parcialmente vigente. Durante el gobierno de Zelaya se suspendieron nuevas concesiones y se propuso al Congreso una nueva propuesta de ley minera, a consecuencia del golpe de Estado en Honduras en junio de 2009, el debate nunca ocurrió (Ocmal, 2011).

3 Es recurrente la utilización de la figura del amparo, como forma de impedir el inicio y desarrollo de las actividades rechazadas. También ha sido frecuente la presentación de denuncias penales contra funcionarios públicos que participaron en la aprobación de proyectos controvertidos, o frente a las acciones de amedrentamiento de empresas, gremios o las autoridades locales.

vía judicial; lo que le permite hablar de un “activismo legal” o de procesos de “movilización socio-legal”. La intensidad de este campo de acciones explica que también en la escena pública hayan pedido atención aquellas organizaciones especialmente dedicadas al litigio de derechos, que proveen a los reclamantes de habilidades profesionales y de tiempo para avanzar y persistir en las demandas; por ejemplo, la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas.

En este plano, los procesos de lucha ambiental han influido de forma positiva en la creación, actualización o transformación de la institucionalidad vigente, en pos de lo que se considera un mayor grado de protección del ambiente o de cumplimiento de derechos y garantías asociadas a él. De ahí que ha sido de indiscutido interés académico poder observar los puntos de inflexión institucional que generan los conflictos en materia de política ambiental.⁴ No obstante, esa intervención y muchas veces modificación efectiva de la institucionalidad no ha significado el cese de la conflictividad social, en gran parte por la falta de coherencia con otras políticas o acciones estatales que no materializan esos cambios, o están lejos de incorporar y traducir, en su conjunto, un nuevo paradigma sobre el ambiente.

El presente artículo intenta explicar esto último en el marco de la relación entre las demandas y reclamos de las luchas ambientales y su impacto en la institucionalidad ambiental vigente; con base en un estudio alrededor de los cambios en la legislación prohibitiva o permisiva de la actividad minera a gran escala en dos provincias argentinas,⁵ la primera tesis afirma que las reformas o nuevas instituciones sobre el ambiente y su cuidado (muchas de ellas, impulsadas desde procesos colectivos de lucha y resistencia), se inscriben siempre dentro de una sedimentada plataforma de sentidos y significados hegemónicos, en el sentido gramsciano del término. Dichos sentidos hegemónicos son en gran parte opuestos a aquellos que sustentan los reclamos de las asambleas en el momento en que defienden, por ejemplo, el derecho al acceso o el disfrute de un ambiente sano.

Pero, además, en una segunda tesis, la inscripción en la institucionalidad vigente de nuevos sentidos sobre el ambiente y la naturaleza, y su materialización en prácticas, orientaciones o direcciones específicas de ley o política pública ambiental, se decide como resultado de un siempre móvil campo de relaciones de fuerza, del que forman parte las asambleas, pero también otros actores de poder. En otras palabras, el tipo de traducción o reivindicación que las acciones, medidas o políticas públicas hace de un conjunto de sentidos y significados sobre el ambiente nunca es lineal, ni automático, ni permanente. Al contrario, es exactamente ese vínculo entre sentidos hegemónicos y políticas públicas un punto muchas veces ciego, pero no por ello menos neurálgico para pensar el potencial transformador de las luchas ambientales.

Las dos afirmaciones que organizan este artículo se sustentan en el análisis de contenido de tres fuentes de datos cualitativos: 1) análisis previos sobre leyes y políticas ambientales nacionales en Argentina, entre la década de 1970 y los primeros diez años del nuevo siglo, recogidos a partir de una revisión bibliográfica o de la consulta de los textos de leyes y de políticas públicas nacionales (en el

4 Ver, por ejemplo, Merlinsky (2013).

5 De la Vega (2014).

momento en que estos se encontraban disponibles); 2) textos de las leyes vigentes al año 2013 en materia minera y ambiental a escala nacional y provincial (en las provincias argentinas bajo análisis, La Rioja y Córdoba); 3) transcripciones de entrevistas en profundidad realizadas entre 2010 y 2012 a dos funcionarios o representantes del Gobierno argentino en materia ambiental, siete entrevistas a funcionarios de Gobierno en la provincia de La Rioja y cuatro de la provincia de Córdoba. Especialmente para la segunda tesis, se combinó un análisis de contenido con un análisis cualitativo de redes sociales a partir de entrevistas en profundidad realizadas entre 2010 y 2012 a 1) representantes de Gobierno provincial (siete en La Rioja y cuatro en Córdoba); 2) representantes de empresas mineras (cuatro en La Rioja y cinco en Córdoba); y 3) a representantes de asambleas en lucha (catorce en La Rioja y diez en Córdoba). El análisis de redes se aplicó desde la identificación de tres principales dimensiones operativas: actores, posiciones y relaciones, cuyos resultados se sistematizaron en tablas y gráficos.

Este artículo se estructura en cuatro secciones: la primera presenta de modo breve las modificaciones que sufrió en los últimos años la institucionalidad ambiental en las provincias de Córdoba y La Rioja, Argentina. Ambos casos fueron escenarios para que diversos actores protagonizaran álgidos conflictos alrededor de la posibilidad de autorizar, fomentar o limitar la exploración o explotación por parte de grandes empresas mineras, tomando una particular importancia la sanción, reforma o derogación de leyes que regulan el sector: mientras en Córdoba rige en la actualidad una ley que prohíbe la actividad minera metalífera a cielo abierto, en La Rioja está permitida. La segunda sección presenta los sentidos y significados hegemónicos sobre el *ambiente* que contienen las políticas ambientales y mineras de ambas provincias, a pesar de que en Córdoba la minería metalífera está prohibida y en La Rioja no. La tercera sección explica la forma en la que, mediante la identificación de las relaciones de fuerza que construyen los actores sociales alrededor del surgimiento, aplicación, reproducción o modificación de políticas públicas, se define la introducción de sentidos y significados opuestos o alternativos sobre el ambiente, y su traducción en orientaciones o direcciones de política pública. La última sección integra y propone lecturas finales para el objetivo planteado para este artículo.

2. Sobre los casos de estudio: los cambios en la política ambiental y minera en las provincias de Córdoba y La Rioja

En Argentina, a escala federal, el paquete de leyes sancionadas durante la década de 1990 representa, junto al Código de Minería,⁶ el conjunto formalizado más importante de instituciones respecto a la actividad minera. Entrado el nuevo siglo, en un contexto global de fuertes incrementos de los precios de los metales y

6 El Código Minero (Ley n.º 1919) fue sancionado en 1886 y fueron sistematizadas sus reformas por última vez en el año 1997, a partir de que la Ley 24.498 habilitara al Poder Ejecutivo argentino a elaborar el texto ordenado del Código, mediante la eliminación de las disposiciones derogadas en distintas épocas, y procediendo a una nueva numeración de sus títulos, secciones, párrafos y artículos en el orden secuencial que correspondiese.

de extraordinarias ganancias empresariales, la legislación nacional casi no cambió la orientación de la década anterior, a pesar de sucederse medidas de mayor o menor carácter restrictivo para la actividad durante los primeros diez años de la década. Un detalle de esta normativa acompañada por el año de sanción se encuentra en la tabla que sigue a continuación:

Tabla 1
Reformas al Código de Minería y normativa nacional complementaria

Ley	Año de sanción
Ley 24.196 - Inversiones Mineras (Reglamentada por decreto 2686/93) (Modificada luego por las Leyes n.º 24.296, n.º 25.161 y n.º 25.429)	1993
Ley 24.224 - Reordenamiento Minero, Cartas Geológicas, Canon Minero (Modifica Código de Minería art. 24, 27, 226, 273, 91, 132 y 338)	1993
Ley 24.227 - Creación de la Comisión Bicameral de Minería	1993
Ley 24.228 - Ratificación del Acuerdo Federal Minero (Modifica interpretación Títulos XVIII y XIX del Código de Minería)	1993
Ley 24.402 - Régimen de Financiamiento y devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado	1994
Ley 24.466 - Banco Nacional de Información Geológica (Centraliza en la Secretaría de Minería la información geológica pública del país)	1995
Ley 24.498 - Actualización del Código de Minería (Modifica art. 18, 23, 25 a 29, 111, 113, 116, 274, 356, 365, 409, 410, modificación de apéndices y disposiciones transitorias; deroga art. 179 a 190)	1995
Ley 24.523 - Sistema Nacional de Comercio Minero (Instituye un sistema productor usuario para el comercio de minerales)	1995
Ley 24.585 - Actualización del Código de Minería (Art. 282: Protección Ambiental para la Actividad Minera)	1995
Ley 25.243 - Tratado Binacional Argentina y Chile	Suscripto en 1997 y ratificado por Ley en el 2000
Ley 25.161 - Valor "boca mina" (Modificación art. 22 Ley de Inversiones Mineras)	1999
Ley 25.429 - Actualización Ley de Inversiones Mineras	2001

Fuente: Elaboración propia (2017).

Antes de la sanción de estas normas, la relevancia económica de la actividad minera metalífera en Argentina era más bien moderada. Como sucedió también en otros países de la región, la aparición de estas leyes representó la traducción legal de un proceso mucho más amplio que se profundizó aunque no inició durante la

década de 1990 en casi toda América Latina: la reconversión neoliberal del modelo de acumulación del capitalismo. El drástico escenario dejado por las políticas de ajuste estructural de la década de 1980 en América Latina sirvió como marco político para producir la aceptabilidad de las nuevas políticas y directivas de la era neoliberal. Enlistadas en el controvertido Consenso de Washington, tales políticas proclamaron la necesidad de “recuperar la senda del crecimiento” como condición para “combatir la pobreza”, y por ello “impulsarían una intensa política de privatizaciones, apertura comercial irrestricta, liberalización financiera, sistemas de incentivos extraordinarios para las inversiones extranjeras y desregularización y precarización del ‘mercado de trabajo’” (Machado, 2010: 302). Como consecuencia de esos procesos, Argentina se orientaría hacia un perfil minero más tradicional (con explotación predominante de rocas de aplicación en tanto insumos destinados a la industria nacional y a la construcción; y un protagonismo del Estado argentino en las explotaciones a gran escala y de pequeños y medianos productores privados), experimentando el inicio de un *boom* minero sin precedentes.

En ese tránsito, es importante destacar que mediante la ley n.º 24.585 se reforma el Código Minero y se incorpora el Título “De la protección ambiental para la actividad minera”, introduciendo en la regulación minera los principales conceptos de la política ambiental de la época, siendo los principales: “daño ambiental”, “educación ambiental” y “desarrollo sustentable”. Esa modificación al código también reguló el procedimiento de Informe de Impacto Ambiental y Declaración de Impacto Ambiental para la actividad. Sin embargo, no incluyó de forma explícita instancias de participación e información pública en el procedimiento, lo que en lo posterior abrió una brecha con la Ley General de Ambiente (LGA), sancionada en 2002, en lo que refiere al acceso de la información o a las instancias de audiencia pública. Este hecho motivó que se discutiera en el Senado de la Nación la reforma al Código Minero en el marco de la nueva LGA, aunque no se formalizó en ninguna propuesta.

Con dicho cuerpo normativo a escala nacional, en los últimos quince años el avance de ese tipo de minería en el país principalmente a lo largo de la cordillera de los Andes y las zonas precordilleranas o de estribaciones ha sido acompañado por altos grados de conflictividad social en las principales localidades en las que se proyecta o se ejecuta la explotación.⁷ De ahí que en al menos quince de las veintitrés provincias argentinas hayan emergido asambleas de vecinos, organizaciones, movimientos o articulaciones multisectoriales que se aglutinan en defensa de la tierra que habitan y que se ve amenazada en caso de que no se haya ya afectado por la explotación minera a gran escala, denunciando contaminación, destrucción territorial y saqueo. No obstante, vale reiterar que el foco de la crítica de dichos conflictos recae de manera predominante sobre la megaminería y no

7 A diferencia de la antigua minería de socavón o subterránea, este tipo de minería se caracteriza por la extracción de minerales que se encuentran en estado de diseminación, tras procesar grandes volúmenes de roca dinamitada mediante el uso de técnicas de lixiviación (disolución) con sustancias químicas (cianuro, ácido sulfúrico, mercurio, etc.). Basada en una explotación intensiva y a gran escala de metales, dicho método de explotación desencadena profundos impactos territoriales al modificar la configuración del espacio, los actores que lo construyen y sus formas de relación (Colectivo Voces de Alerta, 2011).

sobre la minería no metalífera, aun cuando, por cierto, está también pueda generar impactos socioambientales como cualquier otra actividad económica.⁸

En ese escenario se inscriben los conflictos que surgieron entre los años 2006 y 2012 en dos provincias argentinas, Córdoba y La Rioja, en cuestión de la aprobación de la actividad de explotación minera metalífera a gran escala. En los dos casos seleccionados para el análisis también emergieron organizaciones sociales integradas principalmente por vecinos y habitantes de las ciudades en cuestión, que manifestaron oposición y tensión con las decisiones gubernamentales de autorizar, fomentar o poner límites a la exploración o explotación por parte de grandes empresas mineras. Esas organizaciones tomaron el nombre de “asambleas ciudadanas”.

Los casos de Córdoba y La Rioja se vuelven paradigmáticos para el estudio por las siguientes razones:

1. En las dos provincias están vigentes leyes provinciales prácticamente opuestas respecto de la explotación minera metalífera a gran escala (prohibitiva en Córdoba; permisiva en La Rioja) que fueron sancionadas en el marco de conflictos sociales, con importante protagonismo de estas asambleas ciudadanas.⁹
2. El conjunto de empresas mineras y otros actores empresariales que se vieron involucrados en los conflictos son distintos: en La Rioja, el conflicto tuvo como protagonistas a empresas, en su mayoría, de capital extranjero y orientadas a la explotación metalífera; Yamiri SA¹⁰ y Osisko Mining Corporation¹¹ fueron las principales empresas involucradas en el período analizado. En Córdoba, la sanción de la ley que prohíbe la minería metalífera involucró un conflicto entre la Cámara de empresarios mineros de la provincia,¹² en oposición a los intereses de un pujante sector inmobiliario

8 Estos aspectos fueron especialmente descriptos en Ciuffolini y de la Vega (2013).

9 En Argentina, la forma federal vigente implica que las provincias son autónomas y que conservan todos los poderes no delegados al Gobierno Federal: tienen su propio diseño institucional y están facultadas para dictarse sus propias leyes en las materias que les son propias, las cuales no deben contrariar a las leyes nacionales. En cuestión minera, en cada provincia rige tanto el Código de Minería (de vigencia nacional), las leyes nacionales a las que cada provincia ha adherido, así como las leyes provinciales propias de cada provincia.

10 Yamiri SA fue rebautizada como sociedad anónima, con un 20% de participación estatal provincial. En 2005, la empresa comenzó a adquirir un carácter marcadamente internacional: Yamiri Gold and Energy Inc. adquiere el 79,6% de las acciones, pasando a ser la principal accionista; pero, además, en esos años Yamiri S.A. efectiviza acuerdos de exploración conjunta tanto con Barrick Exploraciones S.A. como con Desarrollo de Prospectos Mineros SA (Depromin SA) (de la Vega, 2014; Ocmal, 2017).

11 De capitales canadienses. En medio de un proceso de judicialización de las operaciones de Yamiri SA y de sus propiedades, es que nace en 2008 una nueva empresa estatal, Energía Minerales Sociedad del Estado (EMSE), la cual se adjudica la gestión de las propiedades mineras de la provincia. En ese marco, en el año 2011, EMSE firma un convenio de exploración con opción a producción con la empresa *Osisko Mining Corporation*. El convenio contempla el cobro de medio millón de dólares por parte de EMSE a cambio del derecho de exploración del cordón del Famatina, una superficie de 40 km². El nuevo convenio prevé que EMSE se quedará con el 30 % del valor del mineral que eventualmente se extraiga y percibirá el 3% del total producido en concepto de canon; para Osisko, quedaría el 70% del total de las eventuales ganancias (Energía Minerales Sociedad del Estado [EMSE], 2011; Rioja Virtual, 2011).

12 La Cámara de Empresarios Mineros de Córdoba (Cemincor) es una asociación de primer grado que nuclea alrededor de cincuenta empresas mineras; en general, son consideradas “pequeñas empresas”, emprendimientos familiares en algunos casos, dedicadas a la extracción de minerales no metalíferos.

residencial¹³ y al fuerte y tradicional empresariado agrícola. Eso se explica, justamente, en el siguiente punto.

3. El perfil económico-productivo diferenciado en ambas provincias: la ubicación geográfica que ocupan estas provincias repercute en la estructuración diferenciada de los principales sectores económicos: Córdoba se ubica al centro del país y forma parte de la región pampeana, mientras que La Rioja es una provincia cordillerana, en el norte argentino. Dentro de las comparaciones regionales, la provincia de Córdoba tiene una concentración poblacional alta y es incluida en las estructuras económicas de gran tamaño y diversificación, concentrando el grueso de las exportaciones nacionales, las inversiones en sectores manufactureros, la banca y la dinámica financiera (Cao y Vaca, 2006). A su vez, destaca la relevancia del sector agricultor (granos, en especial soja y maíz) en el total del Producto Bruto Geográfico (PBG)¹⁴ y su condición de principal sector exportador; el peso del sector inmobiliario y el consecuente avance del sector de la construcción en los últimos años; una producción minera no metálica de extracción de áridos orientados a ese sector de la construcción;¹⁵ y la presencia moderada a baja del Estado en los índices económicos de la actividad.¹⁶ La provincia de La Rioja, por su parte, ocupa un territorio menor en superficie y menor en cantidad de habitantes, y se trata de una de las provincias que sufre un deterioro socioeconómico en una proporción mayor al que se observa en otras, y en la que fueron insignificantes los impactos de los procesos de “modernización” capitalista nacional. Dentro de su organización económica actual se destaca la existencia de un sector agrícola (vitivinícola y olivícola) más bien tradicional de mediana y pequeña propiedad y no orientado a la exportación;¹⁷ un sector industrial un poco más presente en absorción de mano de obra, pero con localización en la capital de la provincia y no en las áreas en las que se proyectan

13 En la provincia de Córdoba existe un creciente sector de promotores inmobiliarios dedicados a la producción de urbanizaciones cerradas, de uso residencial exclusivo, dirigidas a una demanda homogénea de un segmento de población de altos ingresos. La razón principal del enfrentamiento con el sector minero es la disposición excluyente del tipo de producción de valor en el mismo suelo que ambos sectores realizan. En contraste con la actividad minera, los promotores inmobiliarios realizan otra modificación del espacio para producir barrios residenciales que, pujando en alta la cotización del suelo, se orientan hacia la suspensión de las explotaciones de canteras en las zonas aledañas.

14 El Producto Geográfico Bruto (PGB) es el equivalente provincial del Producto Interno Bruto (PIB) y representa el valor de los bienes y servicios finales obtenidos por los productores residentes en el territorio interior, en un período de tiempo determinado.

15 La producción de este sector se orienta a la extracción de granito en bloques, mármol, calizas (para cemento y cal), arenas, gravas y canto rodado; rocas para triturados pétreos, arcillas, feldespato, carbonato de calcio natural para molienda, dolomías de cantera para molienda; cuarzo, serpentinita, entre otros. La participación de este tipo de producción no es muy significativa, debido, en lo principal, al bajo precio de los minerales extraídos.

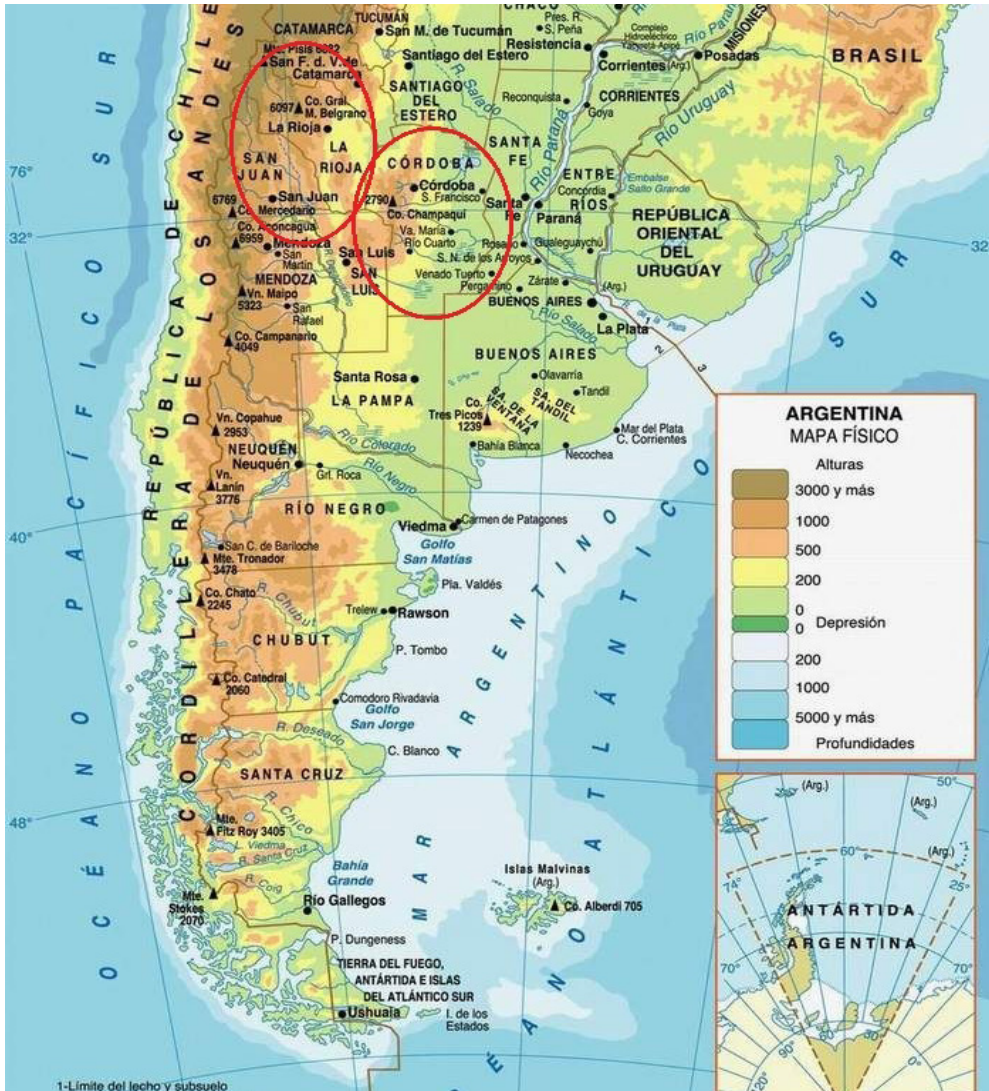
16 Por ejemplo, la Administración Provincial gastó poco más del 7% de su presupuesto total para el año 2010 en conceptos relacionados con la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción. Además, para el año 2009, concentraba 84 empleados públicos por cada 1000 habitantes (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012).

17 La excepción puede venir representada por el desarrollo de nuevas explotaciones de olivos operadas por agentes (extranjeros, especialmente) con mayor poder económico y político que los agricultores en general.

explotaciones mineras; un sector minero (metalífero y no metalífero) muy poco desarrollado; y la presencia del Estado como nodo muy importante en la vida socioeconómica, no tan solo por su poder de metaregulación sobre el territorio, sino también por su participación directa como agente económico y del circuito de producción y consumo (de empleo, de servicios, de bienes).¹⁸

Mapa 1

Ubicación geográfica de las provincias de La Rioja y Córdoba en Argentina



Fuente: Elaboración propia con base en el mapa del Instituto Geográfico Nacional (IGN) (2017).

18 Aquí, la Administración Provincial gastó poco más del 10% de su presupuesto total para el año 2010 en conceptos relacionados con la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción. Además, para el año 2009, concentraba solo 35 empleados públicos por cada 1000 habitantes (Cfr. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012).

3. Los sentidos hegemónicos sobre el ambiente en las políticas públicas y leyes ambientales y mineras

Este artículo considera a las leyes y políticas estatales como parte de un conjunto más amplio de instituciones sociales. Desde nuestra mirada, las instituciones no son fuentes o esencias, sino que son prácticas y relaciones de poder cristalizadas o fijadas en un momento histórico dado. Cumplen un papel central respecto de los conflictos, pues en su ejercicio cristalizan y se fijan sentidos y relaciones de poder asimétricas, convirtiéndose en herramientas poderosas para administrar, regular y cambiar el orden social.¹⁹ Las políticas estatales, entonces, conllevan una manera de concebir y actuar en el mundo que, a menudo, excluye otras. De ahí que pueden ser interpretadas mirando los *efectos hegemónicos de sentido* que crean, sostienen y reproducen.

En tanto partes de un consenso hegemónico, estos sentidos operan como parte del “sentido común”, organizando el modo de pensar, los valores y creencias, las orientaciones teóricas y hasta el modo de conocer. Gramsci (2008) ha explicado de manera amplia cómo este aspecto ideológico de la dominación social de dirección intelectual y moral, dirá el italiano, sostiene el sistema de relaciones capitalistas al conseguir un estado de homogeneidad en el pensamiento y acción, así como una restricción de las producciones culturales o ideológicas. La hegemonía, en su planteamiento, es la capacidad de unificar mediante la ideología y de mantener unido un bloque social que, sin embargo, no es homogéneo, sino marcado por profundas contradicciones de clase. Una clase es hegemónica, dirigente y dominante, mientras con su acción política, ideológica, cultural, logra mantener junto a sí a un grupo de fuerzas heterogéneas e impide que la contradicción existente entre estas fuerzas estalle, produciendo una crisis en la ideología dominante y conduciendo a su rechazo, el que coincide con la crisis política de la fuerza que está en el poder.

Esta función hegemónica es la que tienen tres principales sentidos sobre el *ambiente* que identificamos tras el análisis de los últimos cuarenta años de política ambiental y minera a escala nacional y provincial. Es lo que explica también que, en el ejercicio comparado, esos sentidos se encuentren aún vigentes en las leyes y políticas ambientales y mineras de las dos provincias estudiadas; a pesar de que en La Rioja la normativa permite la actividad minera metalífera mientras que en el caso de Córdoba se encuentra vigente su prohibición.²⁰

19 Este estudio contempla una definición amplia y politológica de las políticas públicas: bajo este concepto se incluye aquellas acciones u omisiones estatales, de una o más dependencias públicas, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo; todas ellas constituyen el modo de intervención del Estado frente a una cuestión problemática (Oszlak y O'Donnell 1976). En consecuencia, preferimos entenderlas como “decisiones” estatales, ya que éstas pueden tomar diferentes nombres de acuerdo a la institución o sujeto que las formule (leyes, resoluciones, ordenanzas, fallos, o políticas públicas); así como también pueden tener carácter formalizado o no. La profundización de esta mirada teórica se encuentra en de la Vega y Ciuffolini (2015); de la Vega (2013), de la Vega (2010). Agregamos de forma especial la alusión a Shore (2010) y a Oszlak y O'Donnell (1981) detrás de los referentes más generales de esta definición.

20 Ampliaciones sobre las dimensiones y técnicas de análisis relacionadas con el objeto de este apartado pueden encontrarse publicada en la tesis de maestría de Candela de la Vega (2014).

Lo anterior pone en duda una idea difundida con amplitud: tanto el conjunto normativo que prohíbe la minería metalífera, como el que la permite, comparten un mismo fundamento ideológico respecto de la definición del *ambiente*.²¹ Por ende, y al menos para los casos de estudio, no podría afirmarse que la provincia de Córdoba posee una normativa minera más proteccionista sobre el ambiente a raíz de la presencia de elementos ideológicos y semánticos centrados, por ejemplo, en una concepción no utilitarista o capitalistas del ambiente. Aquí, la misma definición estatal del ambiente está presente en decisiones de normativa distintas en las dos provincias. Pero, además, lo mismo sucede si se considera el conjunto de normativa ambiental y el conjunto de normativa minera: la concepción del ambiente presente en la legislación ambiental no dista mucha de la concepción del ambiente que tienen las políticas mineras. Ello merece al menos suspender la difundida idea de que, en Argentina, la normativa ambiental es por lejos mucho más proteccionista y afín a los reclamos de diversas organizaciones y asambleas en lucha que la normativa minera.

A continuación, enunciamos de forma resumida cuáles son los principales sentidos del ambiente que atraviesan y tienen en común las decisiones de política estatal a escala provincial. A modo representativo y orientativo, incluimos algunos fragmentos de las normativas analizadas y otros fragmentos de entrevistas a funcionarios estatales provinciales y nacionales, identificándolos a partir del número que tienen asignada en la base de datos de la investigación completa. En el enfoque conceptual que manejamos sobre decisiones estatales o decisiones de políticas, analizar políticas públicas abarca tanto el estudio de la normativa formalizada (textos de leyes y políticas), como también las interpretaciones y proyecciones que de dichas leyes y políticas hacen los funcionarios y representantes de Gobierno. En momentos de tensión y conflicto –que son los que interesa a este estudio–, son especialmente estas interpretaciones de los sujetos las que justamente actualizan, recortan o amplían las definiciones que están fijadas en las normativas más formalizadas.

3.1. La concepción sanitarista, la concepción economicista y la concepción ciudadana

3.1.1. Concepción sanitarista: lo ambiental como cuestión de salud

La concepción del ambiente desde una óptica sanitaria fue siempre el sentido más arraigado y más fuerte en la definición estatal y, aun hoy, continúa teniendo una presencia dominante. Para este tipo de esquema, el problema del *ambiente* surge desde el momento en que se constata que cualquier intervención social determina

21 Aquí asumimos que el ambiente no es solo el referente natural y externo de la actividad social, sino que se entiende, desde lo teórico, como un espacio apropiado, significado, delimitado por un conjunto de relaciones sociales contradictorias, históricas y móviles. Esas relaciones sociales contradictorias son la base de la existencia de conflictos por la significación, uso y apropiación del espacio. Reivindicar el carácter socialmente producido del *espacio* implica superar las contemplaciones de lo espacial como elemento del paisaje o como referente de localización. Fundamentos teóricos de esta posición han sido desarrollados en de la Vega (2015, 2014, 2013), Brandán *et al.* (2015).

una modificación de los componentes físicos naturales que lo circundan, y que, a su vez, afecta a las condiciones sanitarias de la población.

Hay un Código de Minería de la Nación, hay leyes que lo regulan, hay decretos, que sin duda son la base. A parte de ahí, como te dije, hay legislación local que protege también la explotación. Una legislación local que es dura, en el sentido de que no permite ningún tipo, la utilización de ninguna sustancia que pueda contaminar el medioambiente, ni ponga en peligro la salud de la persona o de la fauna de la zona (entrevista a funcionario público de La Rioja).

Y acá estamos hablando cómo se define bosques. ¿Qué es bosque exactamente? El bosque degradado, el bosque que ya fue trabajado hace cien años, ¿sigue siendo bosque y hay que protegerlo? ¿O ya no es bosque, y hay que producirlo? (entrevista a funcionario público de Córdoba).

[La Secretaría de Ambiente] se concibe a sí misma como que debe estar para el árbol, para [...] con esta visión que hablamos, típicamente naturalista, [...] porque se ve a sí misma como circunscripta a esto, a una cuestión más proteccionista, más biologicista y punto. Y a lo sumo un poco legislativo, un poco asociada a lo que tiene que ver con el derecho, en algunas leyes, pero otra vez, de protección, de cuidado (entrevista a funcionario público nacional).

En la “concepción sanitarista” se excluyen las referencias a determinadas estructuras o modelos socioeconómicos como filtros que hacen más o menos probable, minimizan o multiplican, ese daño al ambiente. Aquí, son más bien opacadas las relaciones de lo ambiental con los problemas o las definiciones en el campo social, cultural y, en especial, económico; sustentando de ese modo una mirada mucho más biológica, física o química de los procesos ambientales, y que tiene su origen en la vinculación inicial que tuvo la ecología en tanto disciplina científica con las ciencias naturales.

Se asume la generalización del riesgo de contaminación o daño sobre el ambiente a cualquier tipo de intervención humana, en cualquier época y bajo cualquier forma de organización social y económica. De ahí que los problemas ambientales más clásicos que reconocen son aquellos que se vinculan con la contaminación industrial y con la conservación de los recursos naturales y, entonces, son este tipo de políticas y acciones públicas las que se privilegian en desmedro de otras.

Tal paradigma del daño ambiental supone, a su vez, un Estado que se dispone desde una responsabilidad negativa (evitar el daño) por medio de una función de fiscalización y control. Ello configura una relación “Estado-idílica” entre sociedad y naturaleza: de acuerdo con ella, “los componentes de la naturaleza mantienen entre sí un equilibrio, trastocado por la acción transformadora de la sociedad que ha redundado en fenómenos de contaminación y deterioro ecológicos, los cuales se pueden evitar o revertir [mediante la política ambiental]” (Romero Lankao, 1996: 206). Tenemos, entonces, asociada a dicha concepción, la figura predominante de un Estado que se limita al control y fiscalización del cumplimiento de las normas que ordenan no contaminar la naturaleza.

Sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales que establezcan las normas vigentes, todo el que causare daño actual o residual al patrimonio ambiental estará obligado a mitigarlo, rehabilitarlo, restaurarlo o recomponerlo, según correspondiere (Art. 18, Ley Nacional n.º 24.585, de Protección Ambiental en la actividad minera).

Como correlato de la fuerza de ese sentido de lo ambiental, el lugar institucional que se dio a la cuestión estuvo más bien alejado de los organismos que comandan las definiciones económicas.²² El ambiente se vinculó con los ministerios de Salud o de Desarrollo Social, para ser finalmente entronizado a inicios del siglo XXI en una Secretaría propia en la órbita directa del Poder Ejecutivo. Desde un análisis de la organización administrativa en Argentina, lo ambiental y lo económico tuvieron pocas oportunidades de cruzarse o vincularse como aspectos de una misma realidad.

Ese tipo de definiciones están permeadas por el sentido que tuvo la cuestión ambiental en el momento en que apareció en el debate público de los países industrializados o de capitalismo avanzado y, en general, en Argentina ha sido relevante cómo “lo ambiental” se manifiesta como una imagen especular de las definiciones y discusiones que se iban sucediendo en los ámbitos internacionales. En muchos casos, las respuestas dadas por la política nacional a los problemas ambientales han sido el producto de la reacción ante presiones o grandes reuniones internacionales bajo el auspicio de las principales organizaciones multilaterales (ONU, BID, Cepal, BM), que aportaron recursos económicos e influyeron en la conformación de dimensiones críticas de la política ambiental. De hecho, la inclusión de la cuestión ambiental como una preocupación expresamente estatal fue uno de los compromisos asumidos por los Estados que formaron parte de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en 1972. Al igual que en otros países latinoamericanos, esos eventos enmarcaron el “reconocimiento del ambiente” como tema de intervención en la agenda gubernamental también en Argentina.

3.1.2. Concepción economicista: lo ambiental como un recurso

La idea de *desarrollo sostenible* es la noción clave que operativiza de una forma particular una idea del ambiente como recurso económico disponible a ser usado y apropiado. Si bien esta noción toma lugar explícito en las políticas y leyes nacionales más bien durante la década de 1990, su incorporación fue el correlato de una serie de sucesos y discusiones previas a escala internacional que tuvo como hito la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la amplia difusión del Informe Brundlant, también de la ONU.

[...] Proteger el medio ambiente por medio de una racional actividad productiva (Ley Nacional n.º 24.228, Acuerdo Federal Minero).

22 En la versión ampliada de nuestro estudio, hemos señalado la salvedad que constituyó la vinculación de las principales decisiones ambientales con el Ministerio de Economía durante el Gobierno peronista de 1973, a partir de la creación de la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Esa dependencia ambiental no solo fue la primera con rango de Secretaría en la región, sino que tuvo la peculiaridad de pertenecer al Ministerio de Economía, condición que no logró en sus posteriores reencarnaciones.

Bueno, otras provincias han tenido mayor suerte, han tenido quizás una pampa húmeda que les ha permitido quizás, sin tener que extraer un litro de agua del subsuelo, darle de comer a las vacas que a su vez han constituido en muchas oportunidades el principal eje de la economía. Entonces, como no tenemos acá, hacer ganadería, digamos, no es redituable, hay que subsidiarla permanentemente porque no existe acá, es decir, sale mucho más caro criar una vaca que comprar una vaca hasta que llegue la edad en que se pueda industrializar la carne... Es más barato comprar la vaca ya lista de otro lado. Entonces, es muy caro. Y para poder regar cada planta que, cada vid, cada olivo o cada nogal hay que traer el agua de prácticamente de 150 o 200 metros de profundidad con el costo de energía que eso... así que no hemos sido tan beneficiados como otros lugares de la Argentina. Y somos la provincia más árida de todos, [...] la que nos sigue es Catamarca, que tiene tres veces más que nosotros. No tenemos ningún río nosotros, el único río que tenemos que es el Río Blanco que está acá en la cordillera, lleva toda el agua a San Juan. O sea que ni eso. El único río que teníamos para regar el agua va a parar para otra provincia. O sea que ahí es el momento en que nosotros vemos que hay que ver qué recursos podemos explotar (entrevista a funcionario público de La Rioja).

Apropiado de modo rápido por el discurso neoliberal de la época, ese nuevo concepto vino a anunciar la desaparición de una contradicción entre ambiente y crecimiento. En él, los discursos de mercado se postulan como el medio más certero para asimilar las condiciones ecológicas al proceso de crecimiento económico, y, entonces, se resignifica cualquier crisis ambiental no como efecto de la acumulación de capital, sino como consecuencia de “no haber otorgado derechos de propiedad (privada) y asignado valores (de mercado) a los bienes comunes. Una vez establecido lo anterior afirma la lógica del *desarrollo sostenible*, las clarividentes leyes del mercado se encargarían de ajustar los desequilibrios ecológicos y las diferencias sociales, la equidad y la sustentabilidad” (Leff, 2004: 103).²³

La nueva meta de la *sostenibilidad* creaba un mandato con alto contenido normativo que requería una adecuación de las bases institucionales de los diferentes países. Ello implicó la exigencia a los Estados de revisar sus decisiones y políticas a la luz de los impactos que estas causarían al mismo tiempo en el ambiente y en la economía, abriendo el paraguas a una “nueva ecotecnocracia internacional” (Martínez, 1992). La *sostenibilidad* se interpretó como la implementación, mediante el mercado, de una gestión ambiental extensa que implicaba un Estado, reducido en apariencia, pero cuyo papel se determinaba como crucial a la hora de garantizar las regulaciones necesarias para establecer “mercados ambientales” (Raza, 2000).

Ahora bien, tal como lo vienen señalando diversas investigaciones y análisis, el *desarrollo sostenible* supone la capitalización del ambiente y su objetivación.²⁴ En

23 Leff reconoce cierta polisemia del concepto *sustainability* derivada de su traducción como *sustentabilidad* (incorporación de los condicionamientos ecológicos al proceso económico) o como *sostenibilidad* (perdurabilidad en el tiempo del proceso económico). No obstante, en su aparición y desarrollo histórico, el discurso del *desarrollo sostenible* “ha llegado a afirmar el propósito de hacer sostenible el crecimiento económico mediante los mecanismos del mercado, asignando valores económicos y derechos de propiedad a los recursos y servicios ambientales, mas no ofrece una justificación sobre la capacidad del sistema económico para incorporar las condiciones ecológicas y sociales (sustentabilidad, equidad, justicia, democracia) de este proceso por medio de la capitalización de la naturaleza” (Leff, 2004: 103). De ahí que preferimos usar el término *sostenibilidad* para referirnos a este concepto.

24 Cfr. Escobar (1998); Gudynas (2003 y 2009); Leff (2004 y 2011); Alimonda (2006); Svampa y Antonelli (2009), Machado Aráoz (2011).

primer lugar, el ambiente se dispone de forma explícita como función principal del mercado y de sus necesidades. Así, “la posibilidad de comprar y vender naturaleza se considera una condición previa para su explotación sostenible y su conservación a largo plazo e influye en la definición y aplicación de los derechos de propiedad y de poder dispositivo de la naturaleza” (Raza, 2000: 161). Pero, además, el ambiente también sufre un proceso de objetivización al tomar más bien la forma de un reservorio o depósito de materias primas, de activos naturales para la producción de mercancías. La naturaleza “ya no significa una entidad autónoma, fuente de vida y de discurso, sino, por el contrario, es abstraída a una posición pasiva, dependiente, delimitable, administrable como recurso natural, requerido para industria y el comercio” (Ramírez, 2007: 75).

En ese sentido, el ambiente se diluye en diferentes elementos que lo componen: agua, tierra, bosques, fauna o minerales; cada uno de ellos adquirirá una realidad separada, externa a la sociedad, cuantificable e inteligible mediante métodos compatibles con semejante objetivización.

Salvo raras excepciones, no seguimos manejando en él, en la temática medioambiental desde lo discursivo y declarativo y cuesta empezar a enfocar el derecho ambiental y la política ambiental como una política de Estado que significan costos. O sea hoy, a nivel ambiental hemos pagado, o sea, por el avance de un modelo productivo que ha demostrado que no es sustentable para el medioambiente y para varias cuestiones y derechos sociales, [...] hemos pagado el costo en nuestras crisis hídricas y lo seguimos pagando. Pero no se asume políticamente el costo de [...] tomar una política de Estado desde lo ambiental que signifique poner una restricción, un límite, un ordenamiento al ejercicio libre de la propiedad privada (entrevista a funcionario público de Córdoba).

Lo ambiental se tiene en cuenta [...], en todo caso como un... como un costo, como un pasivo, de algunas actividades, y entonces se trata de remediarlas, de minimizarlas, pero nunca se cuestiona de base si está bien encarar esta relación con la naturaleza o no (entrevista a funcionario público nacional).

El cometido de dicha comisión será la elaboración de propuestas que tiendan al desarrollo sostenido de la minería argentina, tomando como marco de referencia la participación de nuestro país en el Mercosur, y las crecientes posibilidades de intercambio comercial con las demás naciones latinoamericanas (Ley Nacional 24.227, creación de Comisión de Minería en el Congreso Nacional).

Art. 50º: Las obras y/o actividades que degraden o sean susceptibles de degradar el ambiente en forma corregible y que se consideren necesarias por cuanto reportan beneficios sociales y económicos evidentes, solo podrán ser autorizadas si se establecen garantías, procedimientos y normas para su corrección. En el acto de autorización se establecerán las condiciones y restricciones pertinentes (Ley provincial n.º 7.343 de Ambiente de la Provincia de Córdoba).

3.1.3. Concepción ciudadana: lo ambiental como un derecho

Esto que hemos llamado la concepción *ciudadana* del ambiente es de producción más reciente remitiendo a los procesos sociales y políticos de los últimos quince años en el país, y anuda aquí dos ejes principales: uno, tiene que ver con la

inscripción del ambiente como *derecho*; y el otro, con la forma en que el conflicto social es absorbido por las políticas ambientales por medio de la incorporación de fórmulas como las “audiencias públicas” o la “participación ciudadana”.

En nuestra revisión de leyes y políticas, durante el período del Gobierno del Partido Justicialista de inicios de la década de 1970, la idea de un *derecho al ambiente* estuvo ligado a una potestad más bien del Estado y por transición, a un pueblo/nación a la libre determinación del uso y distribución de los recursos naturales; un derecho “sobre el ambiente”, diríamos. Un tanto lejano a ello, la Constitución de 1994 prefirió marcar el camino de un derecho “al ambiente”. Antes que una facultad para determinar su condición, uso o distribución, el derecho “al ambiente” está más cerca de una posibilidad de disfrute de un bien cuyas características se presentan como ya dadas. El portador de ese derecho puede gozar de un ambiente o habitar un territorio cuya condición ya fue definida con anterioridad: la de ser “sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano”. El ambiente ya no se determina, sino más bien se goza tal cual viene definido por la norma constitucional.

Todos los habitantes gozan del derecho al ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (Art. 41, Constitución Nacional).

Toda persona tiene derecho a gozar de un medioambiente sano. Este derecho comprende el de vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los que permitan asentamientos humanos dignos, y la preservación de la flora y la fauna. El agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre, son materia de especial protección en la Provincia. El Estado Provincial protege el medioambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación, y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, sin discriminación de individuos o regiones. Para ello, dicta normas que aseguren: 1. La eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos. 2. La compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente. 3. Una distribución equilibrada de la urbanización en el territorio. 4. La asignación prioritaria de medios suficientes para la elevación de la calidad de vida en los asentamientos humanos (Art. 66, Constitución Provincia de Córdoba).

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, como así también a la información y educación ambiental a la población en general, y en particular a los educandos en sus distintos niveles. Toda actividad económica que altere el ambiente, y las obras públicas o privadas que se desarrollen en el territorio provincial, deberán realizar previamente un Estudio de Impacto Ambiental. Las personas físicas o jurídicas responsables

de estos emprendimientos deberán tomar los recaudos necesarios para evitar el daño ambiental, el que generará prioritariamente la obligación de recomponer el medioambiente, como se establezca en la Ley. Se prohíbe en todo el territorio provincial la instalación de repositorios nucleares. Las autoridades promoverán el Ordenamiento Territorial Ambiental, para la utilización más adecuada de los recursos provinciales, como también la coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de recursos naturales y medio ambiente. Las autoridades gubernamentales formarán dentro del organismo competente un Cuerpo de Protección Ambiental, para fiscalización y control de los derechos y obligaciones consagrados en el presente artículo (Art. 68, Constitución Provincia de La Rioja).

En lo que respecta al tratamiento del conflicto social en las políticas ambientales, si bien nuestro análisis mostró la fuerte sentencia que las políticas de la década de 1990 hicieron sobre la neutralidad del ambiente, su condición apolítica, y el fin de los desacuerdos; unos años más tarde, a inicios del nuevo siglo, las políticas de “ordenamiento territorial” se defendieron bajo el reconocimiento del conflicto dentro y por el ambiente, pero asumieron la necesidad de regularlo y controlarlo por medio de procesos de construcción y fijación de consensos.

El escenario actual en el que se desenvuelve la gestión de los asuntos ambientales en la Argentina se caracteriza por una singularidad que deviene de diversas transformaciones de carácter sustantivo que se produjeron en el último tiempo. En efecto, esos cambios incluyen, en primer lugar, la consolidación de la gobernabilidad en un marco de reconstrucción institucional, relacionada con la reconstitución de la legitimidad y la calidad de la arquitectura institucional democrática, luego de una crisis profunda en la cual el entero sistema político fue puesto en cuestión debido a las dudas sobre su eficacia, transparencia e integridad [...] Se trata pues de contribuir a “construir en nuestro país un capitalismo en serio. Capitalismo con reglas claras en las que el Estado cumpla su rol con inteligencia, para regular, para controlar, para estar presente donde haga falta mitigar los males que el mercado no repara. Un Estado que ponga equilibrio en la sociedad y que permita el normal funcionamiento del país [...] Los problemas ambientales son conflictos, y deben tratarse como tales. No reconocer la cualidad de conflicto es, en sí mismo, una parte muy importante del conflicto; e insalvable a la hora de construir consensos (Documento “Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad”, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2004).

En esta última etapa, hay un reconocimiento y una incorporación del efecto negativo del conflicto social como parte del ambiente y su gestión, confirmando la permeabilidad que tienen los momentos de conflicto, y, en especial, del conflicto ambiental que para el inicio del siglo ya registraba altos niveles de visibilización²⁵

25 Según Cotarelo (2005), el panorama del conflicto ambiental se puede trazar “desde mayo de 2004, [en el momento en que] campesinos de General Pizarro, en Salta, protestan por la venta de una reserva natural [...] Pero las principales protestas fueron las de los habitantes de Esquel, en Chubut, en 2002 y 2003, y de Gualeguaychú, en Entre Ríos, en 2005” (Cotarelo, 2005: 73-74). Asimismo, Seoane (2005) afirma que a partir de 2005 el conflicto social en toda la región del Cono Sur comenzó a aumentar, resultado particularmente de las protestas que tienen lugar en Uruguay y Argentina, a partir del conflicto de Gualeguaychú, generado por la instalación de las plantas elaboradoras de pasta de celulosa en la margen izquierda del río

como un importante ingrediente al momento de diseñar e implementar políticas y leyes ambientales. No ha sido menor, entonces, el esfuerzo por formular tecnologías institucionales de formación de consensos frente a los conflictos.

El ejemplo más representativo de estas tecnologías ha sido la incorporación de la figura de la “participación ciudadana” o de las audiencias públicas, marcada por la Ley General de Ambiente (art. 19 a 21), aunque afirmando su carácter meramente consultivo o de opinión no vinculante. El activismo judicial en el campo ambiental que diagnostica Merlinsky (2013) no es otra cosa que el enorme involucramiento de actores que hicieron y hacen uso de esas herramientas para la defensa de sus posiciones.

A su vez, lo anterior comporta una forma específica de actualización del “ser ciudadano” respecto de la cuestión ambiental. Y, aquí, adquiere sentido la disputa en torno de los contenidos y extensión de la categoría de “ciudadanos” que han operado muchas asambleas y colectivos ambientales. En la “concepción ciudadana” del ambiente que se encuentra en las decisiones estatales, justamente delimita una determinada forma restrictiva, a nuestro juicio, de ejercer la ciudadanía y el involucramiento de los individuos y grupos en la cuestión ambiental.

Como hemos tratado en trabajos previos (Ciuffolini y de la Vega, 2009; de la Vega, 2010), es comprensible la disputa en torno a esta categoría en tanto en ella ancla la representación que la sociedad y sus individuos hacen de sí. En ese sentido, la “ciudadanía” y sus contenidos son la resultante de una práctica de poder construida en un proceso que fija los bordes de lo legítimo, en cuyo interior se reconocen y constituyen los individuos conforme a clasificaciones, capacidades y jerarquías, en oposición con un afuera en el que solo hay violencia sin garantías, un mundo de derechos aniquilables, de pura marginalidad.

Mirando las condiciones en las que se introdujeron y reconocieron dichos soportes jurídico-institucionales y, podríamos agregar, las formas en las que se han usado y se usan estas figuras, es posible considerar que apuntan a signar todo conflicto como efecto no deseado de una carencia o la falta de capacitación para el consenso entre quienes se ven involucrados; y no como expresión de diferencias reales entre actores y proyectos sociopolíticos para ser disputados en el espacio público.

3.2. ¿Cómo operan estos sentidos de lo ambiental en diversas áreas y niveles de legislación?

Estos tres sentidos que impregnan el mundo de las leyes y políticas ambientales en Argentina significaron un clima de época para el resto de políticas, representando un gran consenso sobre el sentido social del ambiente. Por ello, decimos que operan como parte de sentidos *hegemónicos* sobre el ambiente. Ello permite entender que, por un lado, las políticas ambientales provinciales de los dos casos estudiados no se apartaron de las nacionales respecto a la definición del ambiente, presentando solo diferencias en los tiempos o momentos de formalización o

Uruguay. Posteriores leyes ambientales nacionales, como la de presupuestos mínimos de Bosques (2007) y la de Glaciares (2010), se sancionaron en un contexto explícito de controversia y conflicto público.

incorporación de esas definiciones en los textos de las leyes y políticas. Por otro lado, las principales leyes y políticas mineras nacionales y provinciales también están discursivamente dentro de las definiciones de las políticas ambientales nacionales, aunque incorporan otras especificidades.²⁶

En nuestra lectura, las definiciones que contienen las políticas ambientales van tejiendo un hilo conductor que impide el estallido incontrolado de contradicciones o tensiones entre otras regulaciones más fragmentadas, como pueden ser las mineras. En ese sentido, las leyes y políticas generales de ambiente actúan como instrumento de homogeneización de la definición estatal: no regulan de modo particularizado cada elemento de aquello consideran que compone “el ambiente” o “la naturaleza” (por ejemplo, las leyes o políticas sobre el agua, el suelo, los residuos industriales, etc.), sino que lo hacen de manera general. Ello asegura la estructuración de unas determinadas pautas de relación entre sociedad, ambiente y Estado, que conectan, alinean o constituyen la plataforma de confluencia de otro tipo de regulaciones más particularizadas.

Con esta clave, la operación conjunta, y por momentos contradictoria que parecen tener las políticas ambientales y las políticas mineras, representan tipos de vinculación estatal con el territorio que se despliegan en simultaneidad y que configuran a la propia estatalidad. Ese tipo de análisis sobre las políticas y leyes mineras y ambientales argentinas abre otra lectura para lo que superficialmente puede manifestarse como tensiones, contrasentidos o contradicciones entre un marco legal minero y uno ambiental.²⁷ Por el contrario, nuestra propuesta considera la necesidad de observar dichas aparentes contradicciones dentro de una dinámica propia de operación de la estatalidad que combina estrategias de regulación homogeneizantes y generales del ambiente, con estrategias de regulación más fragmentadas o específicas.

Con todo lo anterior, asumimos que las políticas, leyes, reformas, dependencias administrativas o instituciones que sean creadas o impulsadas desde los procesos de lucha social, y que incluyen sentidos alternativos o contrahegemónicos sobre el ambiente, se insertan por y a partir de la disputa en esta trama de sentidos previos, ya sedimentados y reconocidos como “sentido común”. Estos últimos operan como una malla de contención para la aplicación o interpretación de cualquier otra nueva institución o su reforma, produciendo solapamientos,

26 Así, en las políticas mineras y en los relatos aparecen y se repiten conceptos como “sostenibilidad”, “daño ambiental”, “uso racional de recursos naturales”, “ordenamiento territorial”. Sin embargo, es necesario notar que muchas de esas expresiones acentúan la orientación y el privilegio de la dimensión “técnica” o “científica” que tuvo la política ambiental durante el período de la década de 1990. Asimismo, las políticas y leyes mineras retoman mucho más tibiamente las ideas de un “ambiente social” o de “participación ciudadana”, al modo que estos conceptos fueron desarrollados por la política ambiental después de los cinco primeros años del 2000. Con lo cual, no es de extrañar la ausencia relativa de referentes semánticos a lo que hemos llamado la “concepción ciudadana” del ambiente.

27 Análisis de este tipo (Christel, 2012; Henríquez y Nozica, 2012) afirman la coexistencia de dos fenómenos legales contrapuestos: la aparición y consolidación de marcos normativos de protección ambiental, y la preparación de escenarios legales acordados y adaptados a los intereses mineros. Al momento de analizar los conflictos mineros, desde esta perspectiva se posicionan a las luchas como sujetos que se apoyan en la centralidad de un derecho al ambiente saludable que confronta con un marco legal que brinda reglas de juego claras y estables a un sector productivo.

acercamientos o conduciendo las interpretaciones hacia los espacios semánticos hegemónicos. Dentro de dicha malla se producen ciertos objetos de los que se puede hablar, ciertos sujetos con derecho a hacerlo y cierta partición entre lo que puede ser considerado legítimo o ilegítimo; así entonces operan como un filtro de visualización y legitimación de cualquier discurso-otro (o práctica) que pueda calificarse de “ambiental” o referida al espacio.

Ciertamente, los procesos de lucha ambiental en los casos analizados han introducido nuevos sentidos sobre el ambiente. Muy brevemente, nuestro estudio ha mostrado, por ejemplo, cómo las asambleas en contra de la minería metalífera hacen del ambiente más bien un *lugar*, punto abarcativo de espacio-tiempo en el que se instituyen lazos comunitarios como horizonte real y posible, con proyecciones que al mismo tiempo atraviesan y superan el propio espacio físico y geográfico de referencia y, por ende, excede la visión biologicista del ambiente, esa que sustenta una concepción sanitarista solo preocupada por “la salud” en un sentido sumamente restrictivo. En esta noción, el ambiente es revalorado en tanto que fundamento sin el cual la reproducción (social, cultural, material e ideológica) de la sociedad misma es insostenible. Aquí, entonces, la carga de temporalidad sobre “el largo plazo” propio de la visión del *desarrollo sostenible* no tiene nada que ver con la sostenibilidad de la explotación y la ganancia, sino con la misma continuidad de la vida de una comunidad, en relación con otras comunidades del pasado, del presente, del futuro.²⁸ En definitiva, el carácter marcadamente más incluyente que acompaña esta noción del *ambiente* es la propuesta más fuerte que construyen las luchas, que se revela como un modelo opuesto a aquella otra noción excluyente y expulsora que se desprende de los sentidos presentes en las definiciones de las políticas y leyes mineras y ambientales.

Ahora bien, las reformas legislativas o en la implementación de nuevas políticas públicas incorporaron de manera nominal los sentidos nacidos en la lucha de asambleas y colectivos, poniéndolos en un juego de oposición y tensión con los sentidos hegemónicos. Es decir, la inclusión de sentidos alternativos en la institucionalidad vigente mide su eficacia en términos de *hegemonía* con aquellos que desde hace mucho tiempo integran los consensos dominantes, y solo en el resultado de esa tensión es que puede decirse de la vigencia y existencia de un nuevo paradigma para entender el ambiente y para orientar las políticas o prácticas sociales en esa dirección.

Pero, además, la introducción nominal de sentidos contrahegemónicos sobre el ambiente en la institucionalidad vigente no garantiza de manera automática ni lineal la implementación de acciones o prácticas gubernamentales coherentes con ellos. Las tensiones entre sentidos hegemónicos y contrahegemónicos no son otra cosa que antagonismos entre los sujetos sociales que sostienen, defienden y reproducen esos sentidos mediante sus acciones o prácticas. Los sentidos que definen un consenso sobre lo que es el *ambiente* se articulan con correlaciones específicas e históricas entre sujetos de un campo de fuerzas que intervienen al

28 Una lectura más profunda de esos sentidos alternativos ha sido desarrollada en de la Vega (2014, 2015)

momento de decidir o aplicar una definición ideológica sobre el *ambiente*. Esto es, los sentidos sobre el ambiente se ponen en juego y adquieren direcciones específicas en relación con las posiciones y relaciones de los sujetos que los sostienen, que son siempre relaciones (móviles) de poder y dominación.

Ello nos lleva a movernos a la segunda dimensión considerada en este artículo, que explica por qué, a pesar de compartir referentes semánticos comunes sobre el ambiente, las decisiones de política minera son distintas en las dos provincias consideradas en el análisis.

4. El campo de relaciones de fuerza de las decisiones de políticas ambientales y mineras

Mirar la red de relaciones de fuerza que al momento de decidir la dirección de la política minera (de permitir o prohibir la actividad minera, por ejemplo) se activan entre un grupo de actores, nos lleva a reconocer, entonces, que el resultado de la política es fruto del entrecruce de intereses y de acciones y no tanto de las definiciones semánticas que cargan, siempre remitido al marco de las relaciones que construyen y en las que participan.

En la necesidad de operativizar esa dimensión de análisis, recurrimos a algunas herramientas operativas del enfoque de redes para considerar y graficar el tipo de relaciones que se establecen entre tres tipos de actores en cada una de las dos provincias estudiadas, con leyes distintas sobre la habilitación de la actividad minera: el Estado, las empresas mineras y las asambleas en lucha. Si bien de cada escenario de conflicto emergieron otros actores (universidades, medios de comunicación, sindicatos, etc.), nuestro estudio trabajó solo con estas tres categorías de actores, bajo el criterio de su centralidad, recurrencia y permanencia a lo largo del período analizado.

Para cada provincia obtuvimos matrices de redes, construidas a partir de entrevistas realizadas a esos tres tipos de actores. Cada red nos muestra en qué tipo de relaciones se visualiza cada actor al momento de sancionarse, reformarse o derogar una determinada ley o norma de contenido ambiental, en el marco de un conflicto social que los involucra. Analíticamente, las relaciones que cada tipo de actor identifica han sido clasificadas de acuerdo con: a) su carácter de disputa o de no disputa con otro actor involucrado; y de acuerdo con b) la intensidad con que cada actor percibe esa disputa o más bien la no disputa.²⁹ Abajo una tabla que sistematiza este plano de análisis:

²⁹ Ampliaciones sobre las dimensiones y técnicas de análisis de este apartado pueden encontrarse en el capítulo IV y V de la versión completa de la tesis de maestría de mi autoría (de la Vega, 2014).

Tabla 2
Información de cada matriz de red, por tipo de actor

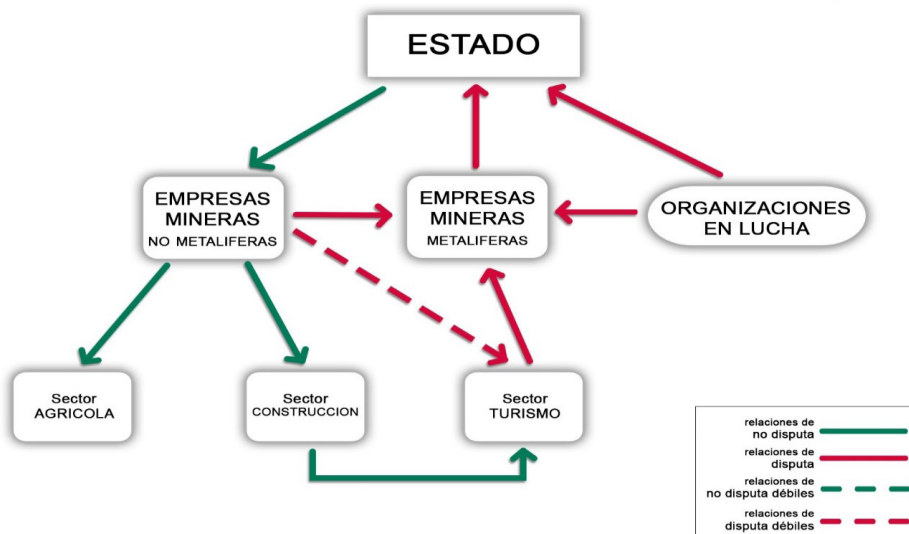
La Rioja/Córdoba	¿Qué muestra cada red?
Red de funcionarios estatales	¿En qué tipo de relaciones se incluye el actor estatal al momento del conflicto por la sanción/reforma de leyes mineras?
Red de empresarios mineros	¿En qué tipo de relaciones se incluyen los actores empresariales al momento del conflicto por la sanción/reforma de leyes mineras?
Red de asambleas ciudadanas en lucha	¿En qué tipo de relaciones se incluyen las asambleas en lucha al momento del conflicto por la sanción/reforma de leyes mineras?

Fuente: Elaboración propia (2017).

A modo de ejemplo, mostramos aquí solo las dos matrices de redes construidas como resultado del análisis de entrevistas a funcionarios estatales.

Gráfico 1

Red 1: principales relaciones entre actores identificadas por funcionarios estatales: caso Córdoba



Fuente: Elaboración propia (2014).

Gráfico 2

Red 2: principales relaciones entre actores, identificadas por funcionarios estatales: caso la Rioja



Fuente: Elaboración propia (2014).

Estas redes nos muestran las percepciones que dichos funcionarios tienen respecto a la activación de otros actores durante los procesos de conflicto, y respecto de las relaciones que dicen que tienen con cada uno de ellos. Por ejemplo, un vistazo muy general a ambas matrices nos permite advertir la diversificación mayor que tiene Córdoba de actores empresariales que se activaron en el conflicto minero y que entraron en relación con el Estado.

Es en el ejercicio comparado de los tres tipos de matrices de redes el momento en que se muestra cómo aparecen estas relaciones según el tipo de actor, y según el escenario provincial (en este artículo solo mostramos las matrices provinciales que corresponde al actor estatal). Es decir, la comparación integral de matrices según tipo de actor otorga claves importantes para comprender por qué, a pesar de compartir los tres sentidos del ambiente antes mencionados, en Córdoba rige una normativa que prohíbe la actividad minera metalífera a cielo abierto, y en La Rioja rige una normativa minera que la autoriza. Muy brevemente, los matrices de análisis en las dos provincias nos arrojaron ciertamente tipos de relaciones distintas en ambas provincias, dando cuenta de estructuras sociales y de poder diferenciales que, en cada caso, empujan en una dirección la decisión de prohibir o permitir la minería metalífera. Sistematizamos las principales distancias en la siguiente tabla:

Tabla 3

Sistematización del análisis comparado de los tres tipos de matrices de redes en las provincias de Córdoba y La Rioja, Argentina

CÓRDOBA	LA RIOJA
Son las empresas mineras no metalíferas las que aparecen con la mayor cantidad de relaciones, tanto si se atiende al análisis de los discursos estatales como de los empresarios mineros o el de las organizaciones en lucha.	Las tres matrices de redes tienen un fuerte anclaje del actor estatal como origen o destino de relaciones de disputa o de no-disputa. Tanto si se mira las redes que construyen los propios actores estatales como las que describen los representantes de la empresa minera y las que describen las organizaciones en lucha, la presencia y el rol del actor estatal dan sentido a muchos de los restantes vínculos de las redes.
Las empresas mineras no metalíferas se perciben amenazadas por las organizaciones en lucha, pero también por un agigantado sector inmobiliario residencial que ocupa la tierra en zonas de explotación. La disputa más importante es aquí con otro sector económico productivo, y no con el Estado.	Las empresas mineras metalíferas se perciben amenazadas por el propio Estado provincial, por lo tanto, en una relación de disputa fuerte con él.
Para las asambleas, es el sector inmobiliario residencial el que tiene una relación fuerte y determinante con el Estado.	Para las asambleas en lucha, el sector minero metalífero tiene una relación fuerte y determinante con el Estado provincial.
Las asambleas en lucha comprenden la práctica de la resistencia desde una menor intensidad en la confrontación con el Estado, y con una mayor tendencia al diálogo y a la negociación, en gran parte debido a la percepción de cierta permeabilidad del sistema político y a la ausencia de su amenaza inminente. En su mirada, no es la minería el tema alrededor de cual mantienen una disputa con el Estado; mayor nivel de obstrucción a los canales estatales representa la cuestión de la regulación del desmonte sobre el territorio cordobés, cuestión que es también objeto de disputa del fuerte sector agrícola y del sector inmobiliario residencial.	Las asambleas en lucha tienen un registro que es consecuente con el análisis de un espacio político percibido como censurado por el Estado y evitado por las empresas mineras: "Somos la comunidad organizada", dirán. La minería es uno de los temas en donde perciben un mayor cierre del espacio político-institucional: esto incluye el uso de la represión, la censura y la judicialización de las luchas, pero también estrategias más sutiles de control, como la negación al acceso o difusión de información pública.

Fuente: Elaboración propia (2017).

Hasta aquí, en esta segunda dimensión del artículo mostramos un camino analítico para comprender por qué, a pesar de compartir una misma definición hegemónica sobre el sentido social del ambiente, un cuerpo normativo prohíbe la actividad minera a causa de su daño ambiental, y otro cuerpo lo permite. Las decisiones de políticas mineras atraviesan, articulan y se sostienen a partir de ciertas redes de actores, generando diferentes coaliciones, alianzas u oposiciones. En otras palabras, aquí apuntamos a reconocer las complejas características que tienen

los anudamientos o patrones de interacción y lucha social que cada uno de estos actores configuran con otros que también se activan frente a determinadas decisión de política pública, y que se orientan a tensionar o modificar una relación de poder.

En el nivel micromeso, dicho tipo de abordaje fue útil para comprender cómo los actores daban un despliegue y uso a los sentidos del *ambiente* de acuerdo con la percepción sobre sí mismos y sobre los demás actores. Pero también, este tipo de análisis nos permitió descubrir cómo cada actor empuja a la decisión de política minera en una determinada dirección (de permitir o prohibir) y, entonces, el resultado es fruto del entrecruce de voluntades y de acciones, siempre remitido al marco de las relaciones que construyen y en las que participan. En un nivel macro de análisis, a las relaciones que los distintos actores dicen construir subyace la aceptación y reproducción de determinados mecanismos de poder que se les imponen. De modo que desde la observación de redes de relaciones podemos articular características que hacen aprehensible una determinada matriz de poder y dominación más o menos estable en las sociedades estudiadas.

5. Reflexiones finales

Este artículo ha puesto el foco en el conjunto de nuevas instituciones que han movilizado o creado las luchas ambientales en Argentina en los últimos diez años. En este marco, lo que aquí argumentamos es que cualquier modificación, uso o reforma de la institucionalidad vigente (leyes, ordenanzas, reglamentos, estructuras organizativas, etc.), ya sea a favor o en contra de los reclamos de los colectivos en lucha, se inscribe siempre dentro de una ya sedimentada plataforma de sentidos hegemónicos sobre el ambiente y su cuidado que, en general, se ha mostrado más bien opuesto al conjunto de sentidos que las organizaciones y colectivos ambientales le dan al ambiente.

En general, se sostiene que se trata de campos de sentidos en tensión o contradicción que, no obstante, se solapan, se absorben, se integran parcial y jerárquicamente. En dicho plano, las construcciones sobre el ambiente que proponen y motorizan las luchas representan una vía para producir aperturas que son posibles mas no infinitas al interior de la formación discursiva hegemónica. En este marco de formaciones discursivas opuestas o en tensión, se vuelve complejo el vínculo entre determinados sentidos sobre el ambiente y su traducción en prácticas, orientaciones o direcciones específicas de ley o política pública ambiental. Ese paso es más bien laberíntico y se realiza como resultado de un siempre móvil campo de relaciones de fuerza, del que forman parte las asambleas, pero también otros actores de poder. En otras palabras, el tipo de traducción o reivindicación que las acciones, medidas o políticas públicas hace de un conjunto de sentidos y significados sobre el ambiente nunca es lineal, ni automática, ni permanente.

De ahí que los movimientos y equilibrios de fuerzas puede determinar no tan solo que una ley se aplique o no se aplique —conjuntamente con el tipo de sentido sobre el ambiente que ella misma carga—, sino también en qué sentido, o

qué orientación o actualización se haga de los significados o principio que a ella subyacen o la sustenten. Es esta red de relaciones lo que se estabiliza —no necesariamente por un tiempo extenso— y se traduce en determinadas orientaciones de las leyes o políticas mineras en cada caso. A su vez, tanto las definiciones estatales sobre el *ambiente* que cargan las políticas mineras como las estrategias de territorialización de los otros actores que se activan y se enfrentan en los conflictos se deciden en el marco de esa red de relaciones complejas.

Lo anterior arroja, en definitiva, un escenario complejo en el que se desenvuelven de forma simultánea relaciones de alianza, cooperación, expulsión o impugnación entre actores sociales y representa un punto central para pensar el potencial transformador de las luchas sociales que se abren en los límites y en tensión con la institucionalidad vigente.

6. Bibliografía

- Alimonda, Héctor (2006). *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: Clacso. Recuperado el 1/5/2017 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/hali/C8HAcseRad.pdf>.
- Brandán Zehnder, María Gabriela, Candela de la Vega, María Mercedes Ferrero, Facundo Pares, María Paula Ávila Castro, Leandro Graglia y Marlene Machado Ibars (2013). “Tomar la tierra, hacer ciudad: estrategias de construcción de territorialidades sociales en tres casos de tomas de tierra en la ciudad de Córdoba, Argentina”. *Studia Politicae*, n.º 30. Otoño de 2013: 51-84.
- Cao, Horacio y Josefina Vaca (2006). “Desarrollo regional en la Argentina: la centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial”. *Eure*, n.º 95: 95-111. Recuperado el 1/5/2017 de <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v32n95/art06.pdf>.
- Christel, Lucas (2012). “Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales: los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008)”. Disertación de maestría. Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Ciuffolini, María Alejandra (2015). “El hilo rojo: subjetividad o clase”. *Crítica y Resistencias*, n.º 1: 51-64. Recuperado el 4/5/2017 de <http://criticayresistencias.comunis.com.ar/index.php/CriticaResistencias/article/view/2/5>.
- Ciuffolini, María Alejandra y Candela de la Vega (2009). “Las luchas sociales contra la desigualdad en Córdoba: la potencia de la ciudadanía en los márgenes”. *Anuario XII 2008*, n.º 12: 661-681. Recuperado el 1/5/2017 de <http://www.derecho.unc.edu.ar/publicaciones/anuarios-del-cijs-1/anuario-xii/view>.
- Ciuffolini, María Alejandra y Candela de la Vega (2013). “Konfliktivität und Territorium: Reflektionen über Bergbaukonflikte in Argentinien” [“Conflictividad y Territorio: pensando los conflictos mineros en Argentina”]. *Peripherie*, n.º 132: 424-444.
- Colectivo Voces de Alerta (2011). *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina: guía para desmontar el imaginario prominero*. Buenos Aires: El Colectivo /

- Herramienta. Recuperado el 1/5/2017 de http://www.herramienta.com.ar/sites/default/files/15_mitos_y_realidades_de_la_mineria.pdf.
- Cotarelo, María Celia (2005). "Recursos naturales y conflicto social en la Argentina actual". *OSAL*, n.º 17: 67-77.
- de la Vega, Candela (2010). "Política habitacional y ciudadanía: el Programa 'Mi Casa, Mi vida' en la ciudad de Córdoba, Argentina". *Revista Encrucijada Americana*, n.º 1. Otoño-invierno: 70-97. Recuperado el 1/5/2017 de http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/n1_2010/4Candelade_la_Vega_Politica_habitacional.pdf
- _____ (2013). "Racionalidades del territorio: leyes mineras en dos provincias argentinas". *Revista Sociedad y Economía*, n.º 25: 107-133. Recuperado el 1/5/2017 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99629494005>.
- _____ (2015). "Luchas por el territorio, por un lugar: resistencias contra la minería en Córdoba y La Rioja". *Espacialidades*, vol. 5, n.º 1: 151-182. Recuperado el 1/5/2017 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=419544925007>.
- _____ (2014) "Conflictos por el territorio: las políticas mineras y la estabilización de fuerzas entre actores sociales. Los casos de Córdoba y La Rioja". Disertación de maestría. Córdoba: Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), Universidad Nacional de Córdoba.
- De la Vega, Candela y María Alejandra Ciuffolini (2015). "Delineando una propuesta teórica-metodológica para el análisis de políticas públicas en contextos de antagonismo". *Intersticios Sociales*, año 5, n.º 9: 1-38. Recuperado el 1/5/2017 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421739502002>.
- Delamata, Gabriela (2013). "Actualizando el derecho al ambiente". *Entramados y perspectivas*, n.º 3: 55-90. Recuperado el 1/5/2017 de <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/150/134>.
- Escobar, Arturo (1998). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Gramsci, Antonio (2008). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Gudynas, Eduardo (2003). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Bolivia: ICIB-ANCB.
- _____ (2009). "Derecho de la Naturaleza y políticas ambientales". En Alberto Acosta y Esperanza Martínez, comp., *Derechos de la Naturaleza*. Quito: Abya-Yala: 39-50.
- Henríquez, M. Graciela y Graciela Nozica (2012). "Ejes para revisar el marco regulatorio minero argentino". Ponencia presentada en el 6.º Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip), Quito, Ecuador.
- Leff, Enrique (2004). *Racionalidad ambiental*. México D. F.: Siglo XXI Editores.
- _____ (2011). "Sustentabilidad y racionalidad ambiental: hacia 'otro' programa de sociología ambiental". *Revista Mexicana de Sociología*, vol.73, n.º 1: 5-46. Recuperado el 1/5/2017 de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v73n1/v73n1a1.pdf>.
- Los Andes (2015). "La Corte provincial decretó la constitucionalidad de la ley antiminera 7722". Diciembre 16, Sociedad. Recuperado el 24/05/2017 de <http://www.>

losandes.com.ar/noticia/triunfo-ambientalista-la-corte-provincial-decreto-la-constitucionalidad-de-la-ley-antiminera-7722

- Machado Aráoz, Horacio (2011). "El auge de la minería transnacional en América Latina: de la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo". En Héctor Alimonda, comp.: *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Clacso: 135-179. Recuperado el 1/5/2014 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/alimonda.pdf>.
- Martínez Allier, Joan (1992). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona: Icaria.
- Merlinsky, Gabriela (2013). "Introducción: la cuestión ambiental en la agenda pública". En Gabriela Merlinsky, comp., *Cartografías del conflicto social en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus: 19-60.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Mecon) (2012). Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (Dinrep). *Sistema de indicadores de desarrollo provincial*. Recuperado el 10/10/2013 de <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/sidepGenero/index.php>.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina [Ocmal] (2017). Mapa de conflictos mineros, proyectos y empresas mineras en América Latina. Recuperado el 24/05/2017 de http://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db/?page=empresa&id=951
- _____ (2016). *Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión. Estado de situación en 2015*. Recuperado el 24/05/2017 de <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/03/Conflictos-Mineros-en-America-Latina-Extraccion-Saqueo-y-Agresion-2015.pdf>
- _____ (2015). *Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión. Estado de situación en 2014*. Recuperado el 24/05/2017 de <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/03/Conflictos-Mineros-en-America-Latina-2014-OCMAL.pdf>
- _____ (2011). *Cuando tiemblan los derechos: extractivismo y criminalización en América Latina*. Recuperado el 24/05/2017 de https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/03/libro_mineria.pdf
- Origlia, Gabriela (2015) "Ratifican constitucionalidad de la ley que prohíbe la minería a cielo abierto en Córdoba". *La Nación*, agosto 11, Sociedad. Recuperado el 24/05/2017 de <http://www.lanacion.com.ar/1818350-ratifican-constitucionalidad-de-la-ley-que-prohibe-la-mineria-a-cielo-abierto-en-cordoba>
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Documento Cedes*, n.º 4. Recuperado 19/05/2017 de <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>
- Peñarada Pinto, Carlos (2016). "Los cooperativistas mineros y el MAS". *Rebelión*, agosto 20, Bolivia. Recuperado el 24/05/2017 de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=215748>
- Ramírez, Omar (2007). "El espejo invertido de la realidad: del discurso del desarrollo a la apología de la gestión ambiental". *Avá*, n.º 10: 66-77.
- Raza, Walter (2000). "Desarrollo capitalista, neoliberalismo y ambiente en América Latina: una breve sinopsis". *Ecología Política*, n.º 20: 153-165.

- Rioja Virtual (2011). “Confirmado. Minera canadiense realizará exploraciones en Famatina”. Rioja Virtual, agosto 31, minería. Recuperado el 24/05/2017 de http://riojavirtual.com.ar/noticias/locales/confirmado_minera_canadiense_realizara_exploraciones_en_famatina
- Romero Lankao, Patricia (1996). “Visión y esquemas de gestión estatal de lo ambiental: ¿Sustentadores de una política racional?”. *Política y Cultura*, n.º 17: 203-217.
- Seoane, José (2005). “Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas”. *OSAL*, n.º 17: 93-107.
- Shore, Christian (2010). “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”. *Antípoda*, n.º 10: 21-49. Recuperado el 1/5/2017 de www.redalyc.org/articulo.oa?id=81415652003.
- Sputniknews (2017). “Minera canadiense pide anular juicio en Argentina por derrames de agua con cianuro”. Recuperado el 24 de mayo de 2017 de <https://mundo.sputnik-news.com/americalatina/201705181069242985-barrick-gold-cianuro/>
- Svampa, Maristella y Mirta A. Antonelli (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.

Documentos gubernamentales utilizados en este artículo

- Congreso de la Nación Argentina (1994). Constitución Nacional de la República Argentina.
- _____ (s/f). Ley n.º 1.919 Código de Minería de la Nación.
- _____ (s/f). Ley n.º 24.196 de Inversiones Mineras.
- _____ (s/f). Ley n.º 24.585 de Protección Ambiental en la actividad minera.
- _____ (s/f). Ley n.º 24.227 de creación de la Comisión Bicameral de Minería en el Congreso Nacional.
- _____ (s/f). Ley n.º 24.228 de Ratificación del Acuerdo Federal Minero.
- _____ (s/f). Ley n.º 25.675 general del Ambiente.
- Poder Ejecutivo Nacional - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2004). “Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad”.
- Legislatura provincia de Córdoba (s/f). Constitución Provincia de Córdoba.
- _____ (s/f). Ley n.º 7.343 de Ambiente de la Provincia de Córdoba.
- Legislatura provincia de La Rioja (s/f). Constitución Provincia de La Rioja.