RESISTENCIAS SOCIALES Y LEGISLACIONES MINERAS EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS: LOS CASOS DE MENDOZA, CÓRDOBA, CATAMARCA Y SAN JUAN (2003-2009)

LUCAS GABRIEL CHRISTEL

DIRECTOR: DR. RICARDO A. GUTIÉRREZ

Octubre de 2015

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

RESUMEN

En el transcurso de las pasadas dos décadas, la actividad minera metalífera en Argentina ha experimentado un firme proceso de expansión y crecimiento. Frente a este avance, se replicaron fuertemente durante los últimos tiempos protestas sociales contra la megaminería a cielo abierto y, a partir de 2003, se sancionaron leyes que prohibieron la megaminería a cielo abierto en ocho provincias argentinas.

Aunque la aprobación de las mencionadas legislaciones se relaciona, en gran medida, con las protestas ciudadanas contra la actividad minera, no en todas las provincias donde existieron (y/o existen) resistencias sociales se han sancionado leyes de restricción a la megaminería. Frente a tal escenario, esta tesis doctoral se pregunta ¿por qué en determinadas provincias las resistencias sociales pueden incidir sobre la legislación minera mientras que en otras no?

A partir del estudio de las resistencias sociales de las provincias de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan, entre 2003 y 2009, se determina que los procesos de incidencia se dirimen en el marco de una determinada estructura de oportunidad subnacional (EOS) definida por sus características políticas y económicas. Partiendo del modelo del proceso político y ampliando el foco conceptual mediante un diálogo con la literatura del federalismo y la política subnacional, el presente trabajo propone una explicación basada en mecanismos y procesos para comprender la incidencia legislativa bajo estudio.

La hipótesis general que guía esta tesis afirma que, a mayor grado de pluralidad del sistema político y mayor grado de desarrollo y diversificación de la matriz económica de una provincia, más favorable será la estructura de oportunidad subnacional para procesos exitosos de incidencia de las resistencias sociales. Mediante la utilización del método comparativo se demuestra que las particulares características de los sistemas políticos y de las matrices económicas subnacionales han favorecido la incidencia legislativa de las resistencias sociales en Mendoza y Córdoba mientras que han constreñido las oportunidades para alcanzar similares objetivos en Catamarca y San Juan.

A quienes desde las resistencias sueñan, y construyen, otros mundos.

Agradecimientos

La escritura de una tesis, más allá de una autoría a título personal, no puede dejar de pensársela como una tarea colectiva, como el fruto de esfuerzos compartidos y enriquecedores intercambios personales y académicos. Traducir en simples palabras los sentimientos de gratitud hacia quienes acompañaron el largo trayecto de más de cuatro años de trabajo no es tarea sencilla.

Un primer agradecimiento a mi director de tesis y de beca doctoral, Ricardo Gutiérrez, por su inmensa paciencia, su acompañamiento constante, su dedicación minuciosa y la enorme confianza brindada para comenzar a transitar este camino académico.

Un agradecimiento inconmensurable para quienes han dedicado su tiempo a compartir sus múltiples historias de resistencia. Sin sus aportes y compromisos este trabajo no hubiese sido posible de realizar. Al sentido agradecimiento en términos generales y colectivos se expresa una total gratitud hacia ciertas personas que, más allá de las instancias de trabajo de campo, dejaron en mí una profunda huella de aprendizaje personal y político. Hacia Mendoza un agradecimiento especial a Guni y a Fabiana, en Córdoba para Juan y Titina, en Catamarca para Urbano, Aldo, Nahuel y Laura, y hacia tierras sanjuaninas, mi profundo agradecimiento para Titi, Cuca y Silvina.

Vaya un agradecimiento especial para Patricio Besana. Las eternas jornadas de lectura y redacción de este trabajo no hubiesen sido iguales sin el acompañamiento de quien es ya un gran amigo. El intercambio intelectual y anímico facilitó, sin duda, el arribo a buen puerto de una tarea que en ocasiones se mostraba casi interminable.

A Gabriela Delamata un agradecimiento personal por haber sido fuente constante de sugerencias durante todo el transcurso de este trabajo, por su confianza otorgada como codirectora de beca y por su continua invitación a participar en distintas iniciativas que complementan mi trabajo doctoral.

Un sinfín de otros aportes fue necesario para la finalización de este trabajo y no quisiera proseguir sin señalarlos. Al CONICET por haberme brindado la oportunidad material de dedicarme a esta tarea. A la Universidad Nacional de San Martín, y más específicamente la Escuela de Política y Gobierno (EPyG), por ser un entorno propicio para el trabajo cotidiano y, a su vez, fuente de constantes retos y desafíos. De la EPyG agradezco particularmente a la decana María Matilde Ollier y al cuerpo docente que me acompañó con sus enseñanzas, sugerencias y correcciones durante la cursada de este Doctorado, especialmente a las

encargadas de Taller de Tesis II. Asimismo una especial gratitud hacia distintos profesores de la escuela, especialmente a Jacqueline Behrend, María Laura Tagina y Lucas González, que con su experiencia y enseñanza van marcando y facilitando el camino de nuestro aprendizaje.

Así como la escritura de estas palabras suelen identificarse con el cierre del trabajo, el inicio de este camino está vinculado a un profundo agradecimiento a Laura Alvarez. Su invitación a escribir conjuntamente lo que fuera mi primera publicación académica dio pie a la posibilidad, hasta entonces desconocida, de postularme a una beca doctoral. Sumo también una mención especial para Débora Cerruti, con quien tuve la oportunidad de compartir instancia de trabajo en la provincia de San Juan. Una rica experiencia de intercambio académico, socialización de conocimientos y recursos que muestra el potencial, y lo necesario, del trabajo colaborativo.

Agrego agradecimientos varios que, de una u otra manera, sumaron a la realización de este trabajo. A los integrantes del Grupos Ambiente y Política de UNSAM, por sus lecturas y comentarios que enriquecieron el producto final; a mis compañeros del Doctorado en Ciencia Política; a Carlos Gervasoni por la gentil cesión de datos claves; a Paul Cisneros y Daniel Schein por la valiosa experiencia del trabajo conjunto y a quienes han leído pobres versiones preliminares de esta investigación y desde distintos lugares han aportado valiosos aportes.

Cerrando estas palabras, un agradecimiento enorme para amigos, familia y compañeros de sueños que vivieron en el día a día los sinsabores de esta labor académica. Por último, el agradecimiento para mis padres Úrsula y Guillermo, mi hermano Facundo y mi oma, sin quienes nada de esto hubiese sido posible.

Contenido

I - INTRODUCCIÓN. 1
1.1 Ingreso de la nueva minería en Argentina. 1
1.2 Estudios sociales de la megaminería. 4
1.3 Las resistencias sociales y su incidencia política en el nivel subnacional. 6
1.4 La estructura de oportunidad subnacional (EOS): una propuesta conceptual para el estudio de las resistencias sociales. 13
1.5 Selección y justificación de casos. 15
1.6 Abordaje Metodológico. 18
1.7 Plan de Tesis. 20
II - LAS RESISTENCIAS SOCIALES Y SU INCIDENCIA EN EL NIVEL SUBNACIONAL. 23
2.1 Acción colectiva, protesta y movimientos sociales: la necesidad de pensar las resistencias. 25
2.2 La incidencia de las resistencias sociales. 32
2.3 La incidencia como proceso. 34
2.3.1 Acción directa. 36
2.3.2 Vinculación con los actores económicos. 41
2.3.3 Vinculación con los actores institucionales. 44
2.3.4 Pluralidad de actores y multiescalaridad. 47
2.4 El contexto de la acción: el modelo del proceso político y la estructura de oportunidad política. 48
2.5 Hacia un diálogo entre literaturas: la estructura de oportunidades en clave de federalismo y de política subnacional. 51
2.5.1 Federalismo y sistemas políticos provinciales. 52
2.5.2 Matrices económicas provinciales y federalismo fiscal. 56
2.6 La estructura de oportunidad subnacional (EOS): propuesta conceptual para el estudio de la incidencia de las resistencias sociales. 62
2.6.1 Dimensiones de la Estructura de Oportunidad Subnacional. La conceptualización del sistema político y la matriz económica. 64
2.7 Consideraciones finales. 68
III - LA ARENA NACIONAL. FEDERALISMO, POLÍTICA MINERA Y AMBIENTAL Y EL SURGIMIENTO DE LAS RESISTENCIAS SOCIALES. 69

3.1 Atribuciones del federalismo argentino. 69
3.2 La actividad minera en Argentina. Reformas normativas y políticas de estado. 71
3.2.1 Marco legal del sector minero. El nuevo régimen de Inversiones. 71
3.2.2 Reestructuración del sector minero argentino. 74
3.3 Marco legal ambiental. 80
3.4 Marcos legales ambientales y mineros subnacionales. 82
3.4 Luchas ambientales previas y socialización de experiencias. 93
3.4.1 Protestas sociales y nuevos repertorios de acción en la Argentina reciente. 93
3.4.2 El surgimiento de las resistencias ambientales. Desde Esquel hasta la conformación de la Unión de Asambleas Ciudadanas. 95
3.5 Antecedentes legales. Leyes de prohibición de la minería. 100
3.6 Consideraciones finales. 103
IV - SISTEMAS POLÍTICOS Y MATRICES ECONÓMICAS DIFERENCIADAS: LA CONFORMACIÓN DE LAS EOS 104
4.1 Sistemas políticos subnacionales. 104
4.1.1. El diseño electoral 104
4.1.2 La elección del ejecutivo provincial 108
4.1.3 Elecciones legislativas y la composición de las cámaras. 110
4.1.4 Indicadores de Democracia Subnacional. 115
4.1.5 Autonomía municipal. 117
4.1.6 El grado de pluralidad del sistema político subnacional. 121
4.2 Matrices económicas provinciales. 123
4.2.1 Indicadores socioeconómicos. 124
4.2.2 Estructura de ingresos tributarios y valores de empleo. 125
4.2.3 Composición del Producto Bruto Geográfico. 128
4.2.4 La participación del sector minero en la economía provincial. 130
4.2.5 Potenciales mineros disímiles y sectores relevantes para la matriz económica en Mendoza y Córdoba. 135
4.2.6 Exportaciones provinciales 140
4.2.7 El grado de desarrollo y diversificación de las matrices económicas provinciales. 142
4.3 Consideraciones finales. 144
V - LOS CASOS DE MENDOZA Y CÓRDOBA. 146
5.1 El caso de Mendoza. 146

5.1.1 Acción directa. 151
5.1.2 Vinculación con los actores económicos. 157
5.1.3 Vinculación con los actores institucionales. 160
5.2 El caso de Córdoba. 167
5.2.1 Acción directa. 171
5.2.2 Vinculación con los actores económicos. 175
5.2.3 Vinculación con los actores institucionales. 177
5.3 Consideraciones finales. 183
VI - LOS CASOS DE CATAMARCA Y SAN JUAN. 184
6.1 El caso de Catamarca. 184
6.1.1 El desembarco de las inversiones mineras. 184
6.1.2 Las resistencias en Catamarca. 187
6.1.3 Acción directa. 191
6.1.4 Vinculación con los actores económicos. 198
6.1.4 Vinculación con los actores institucionales. 200
6.2 El caso de San Juan. 207
6.2.1 El desembarco de las inversiones mineras. 207
6.2.2 Las resistencias en San Juan 209
6.2.3 Acción directa. 213
6.2.5 Vinculación con los actores económicos. 216
6.2.5 Vinculación con los actores institucionales. 219
6.3 Consideraciones finales. 226
VII –LOS IMPACTOS DE LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDAD SUBNACIONAL (EOS) EN PERSPECTIVA COMPARADA 227
7.1 Acción directa. 228
7.2 Vinculación con los actores económicos. 232
7.3 Vinculación con los actores institucionales. 237
7.4 Pluralidad de actores y multiescalaridad en el proceso de incidencia. 246
7.5 Persistencia, latencia o declinación: breves comentarios sobre las resistencias en los años recientes. 249
VII- CONCLUSIÓN. 254
8.1 Consideraciones finales sobre los procesos de incidencia de las resistencias sociales. 254
8.2 Alcances, potencialidades y futuras líneas de investigación. 259

BIBLIOGRAFÍA. 262
ANEXOS 282

Lista de Figuras

Gráfico Nº 1 Estructura de Oportunidad Subnacional (EOS)……. 64

Cuadro Nº 1 Marcos legales ambientales y mineros…… 92

Cuadro Nº 2 Indicadores Diseño Electoral……107

Cuadro Nº 3 Resultados electorales ejecutivo provincial en porcentaje (2003 -2011)…….110

Cuadro Nº 4 Resultados electorales legislativos (2003-2009)……..111

Cuadro Nº 5 Número Efectivo de Partidos Políticos en votos (Promedio 2003-2009)……114

Cuadro Nº 6 Índice Fragmentación Legislatura (Promedio 2003-2009)……..114

Cuadro Nº 7 Partidos representados (Promedio 2003-2009)……115

Cuadro Nº 8 Porcentaje Bancas Oficialistas (2003-2009)…….115

Cuadro Nº 9 Índice Democracia Subnacional (2003-2007)……117

Cuadro Nº 10 Régimen Municipal…….120

Cuadro Nº 11 Grado de pluralidad de los sistemas políticos subnacionales…….122

Cuadro Nº12 Indicadores socioeconómicos…….125

Cuadro Nº 13 Ingresos tributarios y empleo público provincial…….126

Cuadro Nº 14 Producto Bruto Geográfico……130

Cuadro Nº 15 Participación del sector minero……..135

Cuadro Nº 16 Exportaciones provinciales…….142

Cuadro Nº 17 Grado de desarrollo y diversificación de las matrices económicas provinciales.

…….144

Cuadro Nº 18 Integrantes Multisectorial de General Alvear……160

I - INTRODUCCIÓN.

1.1 Ingreso de la nueva minería en Argentina.

Durante el transcurso de la últimas dos décadas la actividad minera ha experimentado un fuerte proceso de expansión y crecimiento. Desde los inicios de los años 1990 y a partir de una serie de reformas normativas destinadas al desarrollo de la nueva minería metalífera[1], se incrementaron significativamente los indicadores de inversiones, exploraciones, explotaciones y exportaciones y la minería ha sido declarada política de estado con el lanzamiento del Plan Minero Nacional en el 2004. Sin embargo, durante los últimos años del mencionado proceso, las protestas sociales contra la megaminería a cielo abierto, con un fuerte componente ambiental, se replicaron fuertemente por el territorio a la vez que, entre 2003 y 2008, se sancionaron leyes que prohibieron la megaminería a cielo abierto en ocho provincias[2] y restringieron su avance en Argentina como bien indica el mapa del Anexo 1[3].

Medida en dólares, la producción minera argentina se incrementó de 350 millones en 1990 a 5.045 millones en 2008. Este crecimiento en valores superiores al 1300% se vio reflejado también en otros indicadores claves. Mientras que a inicios de los años 1990 las exportaciones de minerales no superaban los 35 millones de dólares, las inversiones del sector ascendían apenas a 10 millones y la actividad solo representaba un 0,22% del Producto Bruto

[1] La nueva minería metalífera, contrariamente a la explotación de socavón, requiere la dinamitación de grandes extensiones de montaña y cerros -debido a la baja concentración y al estado de diseminación del mineral- para luego, mediante la utilización de sustancias químicas y grandes cantidades de agua, separar la roca del metal (Moody 2007; Rodríguez Pardo 2009). A lo largo del presente trabajo las expresiones “minería a cielo abierto” y “megaminería” refieren a esta modalidad de explotación de minerales metalíferos, excluyendo hidrocarburos y rocas de aplicación.

[2] Esas provincias son: Chubut (9 de abril de 2003); Río Negro (7 de mayo de 2005 - derogada el 29 de diciembre de 2011); La Rioja (3 de julio de 2007 - derogada el 7 de agosto de 2008); Tucumán (3 de julio de 2007); Mendoza (20 de junio de 2007), La Pampa (8 de julio de 2007), Córdoba (9 de septiembre de 2008) y San Luis (10 de septiembre de 2008). Posteriormente, en Tierra del Fuego (19 de abril de 2011) se sancionó una normativa similar. Si bien es usual referirse a la prohibición de la minería a cielo abierto, en términos concretos las normativas establecen la restricción de utilización de métodos de lixiviación y productos químicos esenciales para su desarrollo y no la prohibición expresa de este tipo de actividades mineras.

[3] Ver Anexo 1 – Mapa provincias argentinas.

Interno (PBI) (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1993), para el año 2008 los montos de las exportaciones alcanzaron los 3.750 millones de dólares, las inversiones ascendieron a 2.212 millones y el nivel de participación de la actividad minera en el PBI se situó cercano al 4% (Secretaría de Minería de la Nación 2009)[4].

Hacia finales de 1997, en la provincia de Catamarca, tuvo lugar la inauguración de Bajo La Alumbrera, la primera mina a cielo abierto de la Argentina[5]. A la par de la apertura de este emprendimiento fueron desplegadas, por parte de actores estatales, empresariales y académicos, una serie de estrategias discursivas que instalaron el concepto de una minería ambientalmente sustentable y propulsora del desarrollo económico y social mediante la oferta de puestos de trabajo y aportes fiscales en regalías (Antonelli 2009). De tal forma, en las ciudades de Andalgalá, Belén y Santa María, zonas aledañas a la explotación minera, los ciudadanos recibieron inicialmente con beneplácito el nuevo proyecto y brindaron su apoyo a la megaminería a cielo abierto.

Sin embargo, apenas 6 años después de la inauguración de La Alumbrera, a lo largo de las provincias cordilleranas, incluida Catamarca, comenzaron a multiplicarse las resistencias sociales contra la megaminería. Un punto de inicio para el análisis de la protesta social puede establecerse en los sucesos acontecidos en la ciudad de Esquel donde, en 2003, la población local expresó su rechazo a la instalación de la minera Meridian Gold a través de un plebiscito municipal, jugando un efecto multiplicador en las distintas luchas. Posteriormente a estos eventos y ante la posibilidad de nuevas explotaciones mineras a cielo abierto, distintos actores comenzaron a organizar acciones de resistencia a lo largo del país.

[4] En el informe La Minería en números (Secretaría de Minería de la Nación 2009) los valores se encuentran expresados en pesos corrientes. A los fines estrictamente comparativos se convierten los mismos a dólares, tomando como referencia un valor, para el año 2008, de 3,3 pesos por dólar.

[5] Posteriormente a la apertura de Bajo La Alumbrera otras dos provincias iniciaron labores de explotación minera a cielo abierto. En 1998 se inauguró en Santa Cruz la mina de Cerro Vanguardia (Anglogold-Ashanti de origen sudafricano y participación menor de Fomento Minero de Santa Cruz) y en 2005 la explotación de Veladero (Barrick Gold de origen canadiense) en San Juan.

La confluencia de estos dos procesos (la megaminería y las resistencias anti-mineras), desarrollados en un período de aproximadamente dos décadas, permite identificar un escenario en el cual confluyen dos tendencias contrarias y autoexcluyentes: el crecimiento del sector minero y la sanción de sucesivas leyes provinciales que prohíben la megaminería. Frente a tal escenario, se observa que la aprobación de las mencionadas legislaciones se relaciona, en la mayoría de los casos, con las protestas ciudadanas pero que no en todas las provincias donde existieron (y/o existen) tales resistencias se han sancionado leyes de restricción a la megaminería. A partir de esta constatación, surge la pregunta la investigación de esta tesis: *¿Por qué en determinadas provincias las resistencias sociales pueden incidir sobre la legislación minera mientras que en otras no?*

Esta tesis tiene por objetivo responder dicha pregunta a partir del análisis de dos casos donde las resistencias sociales incidieron efectivamente sobre las legislaciones mineras, las provincias de Mendoza y Córdoba[6], y dos casos donde esas resistencias no tuvieron similar incidencia legislativa, las provincias de Catamarca y San Juan.

Los procesos de incidencia legislativa de las resistencias sociales constituyen el objeto de estudio de la presente tesis doctoral. Si bien la incidencia positiva o exitosa es conceptualizada en función de la sanción efectiva de una ley de prohibición de la minería, la noción de *proceso de incidencia* permite capturar las instancias previas y los componentes que impactan diferenciadamente sobre los resultados de dichos procesos.

A los fines de responder la pregunta de investigación planteada se parte desde la teoría del proceso político (McAdam 1982) y se elabora una propuesta conceptual que amplía la noción de estructura de oportunidad política (EOP) (Eisinger 1973) en base a su complemento con la literatura del federalismo y la política subnacional. Según esta propuesta conceptual, la estructura de oportunidad subnacional (EOS), conformada a partir de las características del

[6] Ver en el Anexo 2 los textos completos de la ley nº 7.722/07 (Mendoza) y la ley nº 9.526/08 (Córdoba).

sistema político y la matriz económica provincial, impacta sobre los resultados de los procesos de incidencia legislativa de las resistencias sociales.

De acuerdo a lo postulado, la hipótesis general del trabajo afirma que, *a mayor grado de pluralidad del sistema político y mayor grado de desarrollo y diversificación de la matriz económica de una provincia, más favorable será estructura de oportunidad subnacional para procesos exitosos de incidencia legislativa de las resistencias sociales*.

1.2 Estudios sociales de la megaminería.

Durante los últimos veinticinco años Latinoamérica se ha erigido como un escenario favorable y privilegiado para la explotación de los recursos naturales. El avance de distintas actividades económicas primarias implicó procesos de expansión de la racionalidad económica en los cuales la naturaleza queda mercantilizada y sujeta al discurso dominante de un desarrollo sostenible (Leff 2005). La escalada de las economías extractivas ha continuado su ascenso incluso en un contexto de gobiernos progresistas latinoamericanos (Svampa 2013), impulsando un desarrollo basado en la apropiación de la naturaleza, la baja diversificación y la dependencia del mercado internacional y evidentes impactos sociales y ambientales (Gudynas 2009).

Como parte de estos procesos, hacia finales del siglo pasado distintos países latinoamericanos vivieron un nuevo ciclo de auge minero metalífero (Machado Araoz 2011), cuyos impactos han sido analizados desde la mirada de la ecología política (Bebbington 2007; Alimonda 2011; Machado Araoz 2009, 2012) y como elementos centrales de los nuevos extractivismos (Gudynas 2009) y el "consenso de *commodities*" (Svampa 2013).

Las disputas en torno a la apropiación y utilización de los recursos naturales se convirtieron en un elemento clave en el análisis de las luchas sociales y los procesos de rechazo contra el modelo capitalista neoliberal en América Latina (Alimonda 2011). En Argentina, durante el transcurso de los últimos años se han ido desarrollando una serie de

análisis centrados en las problemáticas locales referidas al avance de la megaminería a cielo abierto y el surgimiento de resistencias sociales. Uno de los trabajos más citados referidos al tema es el de Svampa y Antonelli (2009) quienes, conjuntamente a otros autores, analizan el desembarco de la actividad junto al despliegue de una serie de narrativas vinculadas al desarrollo y el posterior surgimiento de resistencias sociales a la minería.

Asimismo, diversos estudios han ubicado a las asambleas ciudadanas como el centro de sus trabajos y núcleo de las resistencias a la megaminería en Argentina. Focalizando en su surgimiento, el fuerte componente ambiental de sus reclamos y sus características políticas y organizativas, se sucedieron distintos trabajos que recuperaron los procesos de rechazo a la minería en determinadas provincias o localidades como Esquel (Walter 2008; Marín 2009), Catamarca (Comelli 2010; Machado Araoz 2009), La Rioja (Giarraca y Hadad 2009), Mendoza (Delamata 2009; Wagner 2010; Levatino 2010) y Córdoba (de la Vega et al 2012; Avalle, Gallo y Graglia 2012). También se ha trabajado la problemática de la megaminería en relación a otros aspectos relevantes, como el rol del estado en la atracción de capital hacia el sector minero (Moorí-Koenig 2000, Alvarez 2014), perspectivas de género en función de la participación de las mujeres como núcleo de las resistencias a la minería (Carrizo Bertuzzi, Monte y Saccucci 2012; Comelli 2010), la participación de actores subnacionales y no estatales en el proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina en materia ambiental (Bueno 2010, 2013) y la construcción de la relación entre minería y desarrollo en Argentina en el marco del ciclo kirchnerista (Saguier y Peinado 2014).

Sin embargo, y pese al desarrollo de un significativo cúmulo de investigaciones, los procesos de incidencia legislativa y la sanción de leyes provinciales de prohibición de la megaminería, si bien son referenciados en distintos análisis, no han sido concebidos como el objeto de análisis y menos aún en una perspectiva comparada subnacional que incorpore y

sistematice el impacto de los sistemas políticos y las matrices económicas[7] sobre los resultados obtenidos por las resistencias. La ausencia de trabajos que puedan responder detalladamente a la pregunta de investigación planteada en la presente tesis doctoral y el desafío teórico que la misma representa bridan la posibilidad de realizar un aporte novedoso al estudio de la incidencia política de las resistencias sociales, en particular de su impacto legislativo.

1.3 Las resistencias sociales y su incidencia política en el nivel subnacional.

El concepto de resistencias sociales adquiere una evidente centralidad en la presente investigación y por ello es necesario precisar cómo serán conceptualizadas las mismas. En términos generales, y aún pese a un uso dispar del término, la literatura sobre resistencias (Scott 1985; Hollander y Einwohner 2004; Rubin 1996; Vinthagen 2007) presenta cierto acuerdo sobre la "acción" y la "oposición" como los dos elementos más característicos de la resistencia. A los fines de este trabajo, las resistencias sociales serán entendidas como *conjunto de acciones directas y acciones mediadas por canales institucionales, tendientes a un objetivo específico y llevadas a cabo en un espacio delimitado, que una pluralidad de actores desarrolla en oposición a intereses estatales y/o privados*.

Caracterizar las resistencias como un conjunto de acciones de distintos tipos implica tanto diferenciarse de análisis previos sobre el rechazo a la actividad minera como establecer una distinción clave con la mirada propia de los movimientos sociales. En primer lugar, se destaca que los estudios sobre las resistencias antimineras en Argentina mayormente han

[7] Svampa, Solá Álvarez y Bottaro (2009) analizan distintas legislaciones provinciales que han limitado o restringido en alguna medida la minería a cielo abierto y sugieren la importancia de las matrices sociopolíticas en las respectivas sanciones. En los estudios de Delamata (2009), Wagner (2010) y Levatino (2010) sobre Mendoza y la sanción de la ley 7.722/07 se han incorporado al análisis reflexiones sobre el rol de las características políticos y económicas y su vinculación con los procesos de resistencia social, aunque solamente para el caso mendocino.

centrado su análisis sobre las asambleas de ciudadanos autoconvocados[8] como los actores más movilizados en el conflicto, profundizando sobre su surgimiento y sus principales características colectivas. Reconociendo el aporte analítico y teórico de estas investigaciones, se afirma que la utilidad de definir las resistencias en tanto suma de acciones radica en la posibilidad de incorporar al análisis, además del accionar de los grupos más comprometidos, actuaciones intermitentes, esporádicas o menores de otros actores involucrados en las resistencias. Ubicar el foco conceptual en la suma de acciones permite, a su vez, dar cuenta de la agregación de acción colectiva proveniente de actores impulsados por diversas razones pero que en circunstancias concretas operan en pos de un objetivo común específico.

En segundo lugar, esta propuesta conceptual ubica a las resistencias en un nivel de complejidad más elevado que la mera idea de acción colectiva contenciosa (Tarrow 2011) o la protesta (della Porta y Diani 2006) aunque sin llegar a representar las características propias de un movimiento social, como lo son la existencia de una identidad común compartida, la implicación en conflictos políticos o culturales definidos en términos amplios y un ámbito territorial de acción evidentemente mayor (Diani 1992).

Sin embargo, y pese a estas puntuales diferencias, existen evidentes cercanías entre los conceptos de resistencia social y de movimiento social. Es posible que ciertos grupos involucrados en las resistencias sean también parte de las redes de interacción propias de los movimientos y/o que los objetivos específicos de las primeras sean acordes a las metas más amplias propias de un movimiento social. Esta proximidad conceptual permite sortear la limitación derivada del escaso desarrollo teórico de bibliografía propia de las resistencias (Hollander y Einwohner 2004) y será entonces desde la literatura de los movimientos sociales, ampliamente trabajada y más desarrollada, desde donde se leerán los sucesos bajo estudio.

[8] Un análisis más detallado de las características de estos actores se encuentra en capítulo II, más específicamente en el apartado “2.3.1 Acción directa”.

Sabiendo con antelación los resultados obtenidos por las resistencias sociales en los cuatro casos bajo estudio, la incidencia efectiva de las mismas será determinada a partir de la existencia o no de una ley de restricción minera. Esta incidencia positiva es entendida como una "receptividad de resultado" (la implementación de un nueva política deseada por los contendientes) tomando la tipología de receptividad del sistema político propuesto por Schumaker (1975).

Profundizando las características de la incidencia de las resistencias sociales, se advierte que la sanción de las normas de prohibición minera es producto de un proceso más amplio que el hecho específico de la sanción legislativa en sí. De tal forma, y en búsqueda de la comprensión de los factores que determinan los resultados de las acciones de las resistencias sociales, se propone el concepto de *proceso de incidencia de las resistencias sociales*, definiendo al mismo como *secuencias agregativas de resistencias sociales que persiguen una decisión estatal determinada.*

Los procesos de incidencia de las resistencias sociales así definidos están compuestos por tres dimensiones: la *acción directa*, la *vinculación con los actores económicos* y la *vinculación con los actores institucionales*. Es esperable que similares variaciones en estas dimensiones actúen como mecanismos particulares que tiendan a resultados similares.

Como se verá detalladamente en la reconstrucción de los casos, las posibilidades de sostener una acción directa y de vincularse efectivamente con actores económicos y con actores institucionales varían significativamente en las cuatro provincias bajo estudio. Dicho en otras palabras, se aprecian procesos de incidencia diferenciados para los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan. Las características de cada una de las dimensiones señaladas son analizadas a la luz de categorías propias de la literatura sobre movimientos sociales y con un fuerte énfasis en factores relacionados con la posibilidad de éxito de los contendientes.

La acción directa implica una actuación no mediada por representación institucional alguna y es concebida en términos contenciosos (Tarrow 2011). En el área ambiental, los principales impulsores de la acción directa suelen ser los actores asamblearios identificados como parte del nuevo ambientalismo social argentino (Gutiérrez e Isuani 2014). Estos grupos, presentes en los cuatro casos bajo estudio, han sido los actores más comprometidos durante los respectivos conflictos y presentan características autónomas, tendientes organizativamente a la horizontalidad y, en línea con los grupos de base, suelen ser dependientes del compromiso directo de sus adherentes (Rucht 1996). Las vinculaciones de estos grupos con distintas organizaciones formalmente estructuradas y de mayor complejidad (Buechler 1990) suelen ser producto de la acción colectiva previa (Friedman y McAdam 1992) así como también es usual que se intensifique ante una eventual ampliación del ciclo de protesta (Tilly 1978).

El objetivo de las resistencias se encuentra mediado por dos variables intervinientes, la estructura de alianzas y la estructura de oposición (Diani 1997). Una lógica fundamental de las estrategias de resistencia implica involucrar a terceros en el conflicto y ejercer presión conjunta sobre el proceso de decisión político (Lipsky 1968). Las vinculaciones de los contendientes con actores económicos, en la medida en que éstos se posicionen como aliados de las resistencias, incrementan las chances de éxito (Gamson 1990; Rochon 1988).

La vinculación con actores institucionales refleja las acciones canalizadas por algún medio formal de participación política e incluye la relación con los distintos poderes y niveles de gobierno. Las vinculaciones de los contendientes con partidos políticos (Tilly 1978; Maguire 1995), el ingreso de sus intereses a las agendas gubernamentales y legislativas (McCarthy, Smith y Zald 1996), los ciclos electorales (Price 1984) y las redes con funcionarios políticos (Keck y Sikkink 1998; Hochstetler y Keck 2007) le brindan su particularidad a esta dimensión y afectan las posibilidades de éxito de las resistencias.

Las resistencias, al igual que los movimientos sociales, se orientan estatalmente dado que sus metas u objetivos están mediados por la intervención del estado (Amenta y Young 1999) y es justamente una decisión estatal la que define, en última instancia, la incidencia o no de las resistencias. Esta orientación estatal indica la necesidad de trabajar a partir de las relaciones entre las estructuras del estado y el accionar de las resistencias sociales como forma de comprender los disímiles resultados obtenidos por estas últimas.

Distintos enfoques han logrado cierto predominio en el estudio de los movimientos sociales desde su consolidación como área de estudio hacia inicios de los años sesenta[9]. Entre ellos, el modelo del proceso político (McAdam 1982), centrado en las condiciones políticas de los movimientos, se muestra como el esfuerzo más sistemático en el análisis de las características del estado y su impacto sobre los movimientos sociales.

Como parte del desarrollo de modelo del proceso político, el concepto de "estructura de oportunidad política" (EOP), surgido para relacionar la incidencia de la protesta y las oportunidades ofrecidas por una ciudad en función del sistema político local (Eisinger 1973), tomó centralidad en la explicación del surgimiento y el éxito de los movimientos sociales. Las dimensiones iniciales que relacionan la acción colectiva con el estado refieren a las oportunidades o amenazas que el sistema político brinda a los desafiantes y la permisividad o tendencia a la represión de las autoridades estatales hacia las protestas (Jenkins y Perrow 1977; Tilly 1978; McAdam 1982; Tarrow 1983; Goldstone y Tilly 2001).

Es a partir de la propuesta conceptual de la EOP, y su posterior desarrollo, que se piensa teóricamente la incidencia que las resistencias sociales a la megaminería pueden tener en las arenas legislativas provinciales. Sin embargo, a tales fines será necesario sortear puntuales dificultades propias del concepto y sus trabajos vinculados.

[9]Además del modelo del proceso político, las otras tendencias principales en el análisis de los movimientos sociales son: la perspectiva del comportamiento colectivo (Smelser 1989; Turner y Killian 1987); la teoría de la movilización de recursos (McCarty y Zald 1973, Klandermans 1984); y el enfoque de los nuevos movimientos sociales (Touraine 1981; Melucci 1985; Offe 1992).

El sesgo analítico orientado al nivel nacional de los estudios sobre EOP y la consecuente ausencia de trabajos empíricos que apliquen la EOP al estudio de la acción colectiva en la arena subnacional, y más aún en perspectiva comparada, se asumen simultáneamente como falencia de la bibliografía y como oportunidad concreta para el aporte teórico conceptual de la presente investigación doctoral. A esos efectos, la propuesta de un dialogo con la literatura sobre federalismo y política subnacional constituye un sustento teórico que demuestra cómo las reglas y particularidades del federalismo desarrollan marcadas diferencias en los sistemas políticos de las unidades integrantes de la federación.

La institución básica del federalismo presenta un gobierno de la federación y un conjunto de gobiernos de las unidades miembros, donde cada unidad conserva autoridad para tomar determinadas decisiones en forma independiente (Riker 1964; Dahl 1986). El compartir territorio y ciudadanos desarrolla coerción, autoridad y dominio estatal conjunto entre el estado nacional y las unidades integrantes (Escolar 2011), hecho entendido como una yuxtaposición de regímenes (Gibson 2007).

En la Argentina, el principio federalista que posibilita a las provincias tener sus propios arreglos institucionales da como resultado diferentes sistemas electorales y una consiguiente amplitud de sistemas políticos locales (Cardarello 2011; Gibson 2013). De tal modo, un análisis del nivel subnacional muestra que cada unidad posee un sistema político propio que combina reglas y tradiciones político-partidarias particulares (Calvo y Escolar 2005). Siendo entonces que el juego federal habilita a las unidades subnacionales a crear y jugar sus propias reglas políticas, los distintos sistemas políticos provinciales impactan, y configuran oportunidades, diferenciadamente para los procesos de incidencia de las resistencias sociales.

Sin embargo, considerando las características de los procesos de incidencia y las hipótesis planteadas para la presente investigación, la focalización en dimensiones político-

institucionales como determinantes de las oportunidades y/o constricciones que enfrentan las resistencias sociales resulta insuficiente. Según se argumenta aquí, y tal como se demostrará a lo largo del trabajo, las marcadas heterogeneidades de las matrices económicas provinciales y las particularidades del federalismo fiscal argentino son relevantes para la comprensión de los resultados de los procesos de incidencia.

El punto inicial del análisis de los escenarios económicos y productivos provinciales reside en los estudios que destacan la heterogeneidad y la desigualdad de las estructuras regionales observadas en países de menor desarrollo como los latinoamericanos, Argentina incluida (González 1987; Porto 1995; Willington 1998). Este tipo de asimetrías en el desarrollo de las provincias argentinas es una característica de la matriz productiva nacional argentina (Cao y Vaca 2006). Consecuentemente el producto bruto geográfico (PBG) se concentra en regiones específicas, siendo que las cinco principales provincias explican cerca del 80% del total producido (Gatto y Centrángolo 2003).

Sumado a estas desigualdades, las particularidades del federalismo fiscal argentino impactan diferencialmente sobre las dinámicas económicas provinciales. Los sistemas federales cuentan con las trasferencias intergubernamentales como método de asignación de recursos entre los distintos nivel estatales (Oates 1999) que influye sobre la autonomía de las unidades subnacionales (Rodden 2006).

En Argentina, coaliciones de provincias sobrerepresentadas en el Congreso sostienen un sesgo favorable a sus intereses en los esquemas de distribución nacional de ingresos (Gibson y Calvo 2000; Saiegh y Tommasi 1999). A partir de estas ventajas, provincias generalmente pequeñas, de escasa población y de menor desarrollo económico experimentan desequilibrios fiscales verticales, es decir, elevados valores de transferencias nacionales sobre el porcentaje total de los ingresos provinciales (Tommasi, Saiegh y Sanguinetti 2001; Gervasoni 2010). Estos desequilibrios favorecen un rol privilegiado de los ejecutivos

provinciales como actor económico (Gibson 2013), su control sobre los asuntos locales (Suárez Cao 2011) y la estabilidad de los partidos gobernantes (Calvo y Murillo 2004).

Contrariamente, en provincias donde los ingresos provienen mayormente de impuestos ligados a la producción y el consumo local, el total de ingresos fiscales guarda estrecha relación con el tamaño y dinamismo del sector económico privado. Estos escenarios configuran una mayor dependencia estatal respecto de ciudadanos potencialmente autónomos y las actividades económicas locales, limitando al menos parcialmente el poder del estado (Gervasoni 2010), y brindan condiciones que a priori se muestran más favorables para una organización ciudadana autónoma y el compromiso político (Behrend 2008, 2011; Giraudy 2010).

Las marcadas diferencias entre las matrices productivas provinciales, con escenarios disímiles que varían entre ejecutivos subnacionales como actor económico privilegiado o mayor presencia de sectores económicos privados con algún grado de independencia y autonomía, repercuten de forma disímil en las vinculaciones de las resistencias sociales con los actores económicos y, por ende, en los procesos de incidencia.

1.4 La estructura de oportunidad subnacional (EOS): una propuesta conceptual para el estudio de las resistencias sociales.

Las señaladas limitaciones propias de los estudios en torno a la EOP y la necesidad de lograr una especificidad que se adapte a la propuesta subnacional de análisis impulsan el diálogo con otras literaturas a los fines de brindar mayor precisión de análisis. La discusión sobre el federalismo y la política subnacional ilustra las posibilidades que brinda un entorno federal para el desarrollo de marcadas diferencias en los sistemas políticos subnacionales y en las dinámicas económicas provinciales.

Sobre la base de estos elementos se construye una herramienta teórica denominada *estructura de oportunidad subnacional* (EOS) mediante la cual se analizan los procesos de

incidencia legislativa de las resistencias sociales en las provincias argentinas. Esta propuesta constituye una ampliación de la noción más clásica de EOP al centrar el nivel de análisis en la arena subnacional y generar una apertura del espacio analizado al incorporar las dinámicas económicas provinciales.

Tal como se desprende de lo dicho hasta ahora, la EOS se compone de dos dimensiones: el sistema político y la matriz económica de una determinada provincia. Si bien en el capítulo teórico se detalla y operacionaliza cada una de esas dimensiones, se adelanta aquí que el "sistema político" de una sociedad "está compuesto por el *estado*, las relaciones institucionales entre Estado y sociedad, es decir, el *régimen político*, los *actores-sujetos* que intervienen en lo político a nombre de proyectos sociales que apuntan a la problemática histórica de cada sociedad, y la *cultura política* o estilo particular de relaciones entre estos elementos" (Garretón 1995: 20). Por su parte, la "matriz económica" es producto de la interrelación de variables asociadas al rol del estado en el manejo económico, la existencia de sectores productivos derivados de procesos históricos, culturales y geográficos, el aporte de los mismos al total de bienes y servicios producidos y las características propias del mercado laboral.

La lógica que opera tras la EOS indica que, a mayor grado de pluralidad del sistema político y mayor grado de desarrollo y diversificación de la matriz económica, más favorable es la estructura de oportunidad subnacional para procesos exitosos de incidencia de las resistencias sociales. Las particularidades de la EOS impactan sobre las tres dimensiones (acción directa, vinculación con los actores económicos y vinculación con los actores institucionales) y consecuentemente sobre el resultado del proceso de incidencia. Mediante el análisis de ambos casos de incidencia positiva se demostrará cómo la "multiescalaridad", i.e. una alteración ascendente en el nivel de las arenas comprometidas en la acción colectiva (Tilly, 2001), y "la pluralidad de actores" involucrados en la contienda operan como

mecanismos explicativos que conectan las particularidades de la EOS con el resultado legislativo del proceso de incidencia.

1.5 Selección y justificación de casos.

Se propone en esta tesis una investigación cualitativa de tipo comparativa a partir de cuatro casos de estudio. El método comparativo se ha consolidado como un procedimiento de análisis central para la ciencia política y como un instrumento metodológico apropiado para el estudio de situaciones en las cuales un número de casos pequeño no habilita la opción del análisis estadístico (Lijphart 1971).

Las características de la investigación y la selección de cuatro provincias como casos de estudio trasladan la aplicación del método comparativo al nivel subnacional. Como sostiene Snyder (2001), el método comparativo subnacional ofrece determinadas ventajas claves para la investigación. En primer lugar, permite controlar mejor algunas de las características limitantes de los diseños de investigación con un N pequeño al favorecer el incremento del número total de observaciones. Asimismo, la focalización en las unidades subnacionales incrementa el control en la comparación y favorece la probabilidad de obtener inferencias explicativas válidas. En segundo lugar, la comparación subnacional favorece la precisión en la codificación en los casos (a partir de la sanción o no sanción de leyes de prohibición minera). Por último, el método permite enfrentar correctamente la naturaleza desigual de los procesos de transformación política y económica en las distintas unidades subnacionales (Snyder 2001).

El presente trabajo propone una explicación basada en mecanismos y procesos[10]. Un modelo basado en mecanismos y procesos explica las características más destacadas de los episodios bajo estudio, o las diferencias significativas entre los mismos, identificando

[10] Tilly (2001) señala cinco visiones sobre la explicación compitiendo por atención entre ellas: escepticismo; modelo nomológico deductivo; el modelo de la propensión; las explicaciones sistémicas; y, finalmente, explicaciones basadas en mecanismos y procesos.

mecanismos explicativos de alcance relativamente general (Tilly 2001; McAdam, Tarrow y Tilly 2008). En la búsqueda de concatenaciones recurrentes de mecanismos en procesos más complejos se persiguen explicaciones selectivas de características sobresalientes por medio de analogías causales parciales (Stinchcombe 1991; Elster 1999; Collier, Brady y Seawright 2010).

Se adopta una simple distinción entre mecanismos y procesos de acuerdo a lo postulado por Tilly (2001). Si bien la misma será retomada en el capítulo teórico, en términos conceptuales se entiende que los mecanismos forman una delimitada clase de eventos que cambian las relaciones entre conjuntos específicos de elementos de manera idéntica o similar a través de una variedad de situaciones. En tanto, los procesos se caracterizan por combinaciones o secuencias de mecanismos que ocurren en forma frecuente (Tilly 2001).

En las cuatro provincias bajo estudio las resistencias sociales contra la megaminería han sido significativas. Sin embargo, y pese a que dichas resistencias operan de modo constante durante el período analizado, los resultados obtenidos difieren. A partir de allí, las experiencias de Mendoza y Córdoba son consideradas como casos de incidencia positiva, entendidas como una receptividad por resultados (Schumaker 1975) dada por la sanción de leyes que prohíben la minería metalífera a cielo abierto en 2007 y 2008 respectivamente. Por su parte, los eventos correspondientes a Catamarca y San Juan se conceptualizan como un caso de incidencia negativa o nula en lo que respecta al resultado legislativo del proceso.

Ni Mendoza ni Córdoba fueron de las primeras provincias que han logrado impedir el funcionamiento de la modalidad minera a cielo abierto en su territorio; sin embargo, cada una de ellas cuenta con interesantes elementos que justifican su selección como caso de estudio. El caso de Mendoza presenta dos principales rasgos que lo invisten de un particular interés para el presente análisis: en primer lugar, el alto nivel de conflictividad social y la intensidad de las resistencias sociales manifestadas a raíz de la problemática de la minería a cielo abierto

y, en segunda instancia, amparado en su particular geografía cordillerana, el marcado potencial minero que posee. Por su parte, Córdoba cuenta con la ley más restrictiva dado que la misma, además de limitar la minería metalífera a cielo abierto, extiende la prohibición a minerales nucleares tales como uranio y torio. Además de presentar una conformación de las resistencias sociales particularmente veloz y de lograr una cuasi instantánea apertura de canales de diálogo con actores políticos, es destacable, como antecedente propio de la experiencia cordobesa, el haber albergado en 2006 el nacimiento de los encuentros de la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC), espacio de conformación de un duro discurso contra el modelo de la megaminería a cielo abierto.

Pese a plantear la investigación en términos de una explicación basada en mecanismos y procesos, es posible identificar en los diferentes resultados de incidencia una lógica similar a una varianza en la variable dependiente, sin la cual, no es posible realizar inferencias ciertas (King, Keohane y Verba 1994). Sumado a esto, la selección de casos negativos se corresponde con el principio de posibilidad, el cual indica que solamente casos donde el resultado de interés para la investigación potencialmente pueda llegar a ocurrir deben ser considerados como tales (Mahoney y Goertz 2004). Tanto en los casos de Catamarca como San Juan las resistencias sociales se involucraron en procesos de incidencia con la finalidad de limitar la actividad minera a cielo abierto y dentro de las potestades de ambos gobiernos provinciales se encuentra la posibilidad de restringir legislativamente el desarrollo de la actividad minera.

La elección de Catamarca como caso de estudio se justifica principalmente por el hecho de haberse radicado en su territorio el primer emprendimiento minero a cielo abierto de la Argentina y por el lento proceso de surgimiento de los cuestionamientos sociales hacia la actividad. San Juan, en tanto, se ha posicionado como actor central de la nueva minería nacional, contando actualmente con tres proyectos mineros a cielo abierto en explotación,

Veladero (Barrick Gold-2005), Gualcamayo (Yamana Gold-2009) y Casposo (Troy Resources-2010), además de poseer más de 20 proyectos en sus distintas etapas de desarrollo, incluido el emprendimiento binacional argentino-chileno Pascua Lama[11]. Adicionalmente a la significativa presencia de resistencias sociales y expresiones de rechazo a la minería, es emblemático el rol central que la actividad posee para el proyecto económico y productivo del ejecutivo sanjuanino, especialmente a partir de la asunción de la del gobernador José Luis Gioja en el año 2003.

El período de estudio propuesto para el presente proyecto de investigación comprende entre el año 2003 y el 2009. El inicio del ciclo se corresponde con los mencionados sucesos de la ciudad de Esquel, acontecimientos que marcaron un punto de inflexión en las resistencias anti mineras y visibilizaron la cuestión. Respecto al cierre temporal se sostiene, en primer lugar, que la ley mendocina nº 7.722, de junio de 2007, y su par cordobesa nº 9.526/08, de septiembre de 2008, permite fijar 2009 como un corte temporal suficiente para analizar los primeros impactos de la legislación y las reacciones de los distintos actores involucrados y a su vez considerar como finalizados a ambos procesos efectivos de incidencia legislativa. En segundo lugar, se afirma que si bien se han producido ciertas modificaciones en las acciones de resistencia en Catamarca y en San Juan más allá del 2009, especialmente en lo referido a acción directa, no se han alterado en términos generales las características del proceso de incidencia y la posibilidad de la restricción efectiva de la actividad minera estuvo lejos de alcanzarse.

1.6 Abordaje Metodológico.

La metodología utilizada durante la presente investigación se basó en una combinación de herramientas. Este trabajo es de índole cualitativo comparativo, aunque

[11] Para un análisis de las características generales de Pascua Lama y un estudio detallado desde la perspectiva constructivista, ver Bueno 2010, 2011.

determinados datos puntuales necesitaron un tratamiento de tipo cuantitativo, específicamente los relacionados con indicadores políticos y económicos.

A fin de reconstruir los procesos de incidencia de las resistencias sociales de las provincias bajo estudio y el conjunto de sus acciones, se realizaron entrevistas en profundidad a participantes de las mismas, se analizaron documentaciones producidas por éstos y se reconstruyó el conflicto a través del análisis de los medios de comunicación (periódicos nacionales y provinciales en versión impresa y/o electrónica). Asimismo se ha participado en distintos encuentros de asambleas ciudadanas y en una diversidad de actividades organizadas por contendientes involucrados en las resistencias.

Por su parte, una combinación de herramientas fue la estrategia de investigación para comprender la toma de posición de los actores políticos. Dichas herramientas incluyeron: la realización de entrevistas a funcionarios de los poderes ejecutivos y legislativos del nivel provincial y local que hayan impulsado o participado de debates en torno a modificaciones en las legislaciones mineras y el análisis de las versiones taquigráficas de las sesiones en las cuales se hayan tratado las citadas leyes provinciales y los documentos estatales de índole provincial referido a la temática minera.

Entre septiembre de 2011 y agosto de 2014, se llevaron a cabo 73 entrevistas en profundidad con cuestionarios semi-estructurados en distintas localidades de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan[12]. Los entrevistados fueron funcionarios provinciales y municipales, legisladores provinciales, asesores legislativos, participantes de las acciones de resistencia social, abogados, periodistas, docentes y demás actores de roles destacados para el análisis.

Con el objeto de dilucidar el rol del sistema político y su posterior conceptualización se analizaron resultados electorales, alternancias políticas, mayorías parlamentarias, cantidad

[12] Ver Anexo 3 - Entrevistas realizadas.

de partidos efectivos e indicadores de democracia subnacional (Gervasoni 2010) de las provincias bajo estudio. A fin de examinar el papel de las particularidades de las matrices económicas de estas unidades territoriales, se analizaron los indicadores de producto bruto geográfico (PBG), composición sectorial según actividad económica, participación económica provincial del sector minero, porcentaje del empleo público sobre total de empleo, índices de desempleo y esquema de exportaciones provinciales.

Un aspecto de importancia a la hora de trabajar con datos de índole cuantitativos y estadísticos en una perspectiva comparada es garantizar una metodología de medición similar. Para tal cometido, al momento de la comparación entre provincias, idealmente, se presentan datos relevados por un mismo organismo y bajo similares condiciones de medición. En los casos donde las fuentes de los indicadores son distintas, se prioriza la utilización de parámetros comunes de elaboración.

Otro factor a ser considerado es aquel relativo al tiempo y al período de los datos presentados. Como se ha indicado previamente, el corte temporal se ha establecido entre los años 2003 y 2009, por lo cual la información debería circunscribirse a esos años. Sin embargo la disponibilidad de la misma no siempre lo hace posible. Por tales motivos se establecen ciertos parámetros a la hora de la utilización y presentación de los indicadores socioeconómicos de las provincias bajo estudio. Se prioriza el trabajo con series estadísticas, preferentemente las comprendidas entre los años señalados o correspondientes a la comparación intercensal (2001-2010). Ante casos donde la disponibilidad de datos no permita el uso de este tipo de series, se utilizan años o periodos recortados que resulten significativos.

1.7 Plan de Tesis.

La presente tesis doctoral se estructura en ocho capítulos diferenciados. Siguiendo esta introducción, el segundo capítulo brinda el sustento teórico de la tesis. Como punto de partida, se propone un concepto de resistencias sociales en base a la problematización y

tratamiento que la bibliografía le ha dado al tema y, partiendo de elementos teóricos propios de la literatura de los movimientos sociales, se define qué se entiende por proceso de incidencia y las tres dimensiones centrales que lo componen. Luego, partiendo desde la óptica del modelo del proceso político, y particularmente en base al concepto de estructura de oportunidades políticas, se realiza un diálogo con la bibliografía sobre federalismo y política subnacional mediante el cual se construye el basamento teórico de la herramienta definida como estructura de oportunidades subnacional (EOS). Finalmente, el apartado teórico concluye con la conceptualización de las dimensiones referidas al grado de pluralidad del sistema político y de desarrollo y diversificación de la matriz económica.

El tercer capítulo presenta un análisis contextual de la arena nacional que detalla las formas en las cuales las respectivas EOS se vinculan con el nivel federal. La lectura descriptiva de la esfera nacional enfatiza su impacto relativamente similar sobre los cuatro casos de estudio subnacionales. A modo de inicio se reseñan las características del sector minero nacional y las reformas normativas acontecidas durante la década de 1990 que brindan sustento legal al avance de la actividad minera. Se analiza también el avance de los derechos ambientales en la Argentina y la tensión existente, tanto en el nivel nacional como en los niveles provinciales, entre los ordenamientos jurídicos mineros y ambientales. Seguidamente, se refiere sucintamente al surgimiento de las primeras expresiones de las resistencias sociales a la actividad minera en la Argentina. Finalmente se cierra este capítulo reseñando el crecimiento de las luchas ciudadanas contra la minería a cielo abierto y la posterior sucesión de normativas de prohibición de la actividad.

El cuarto capítulo operacionaliza el grado de pluralidad del sistema político y el grado de desarrollo y diversificación de la matriz económica y examina y compara las particularidades políticas y económicas de las cuatro provincias bajo estudio. Se discute en

este capítulo si las respectivas EOS son, en términos generales, más o menos favorables para el accionar de resistencias sociales.

En los capítulos cinco y seis se reconstruyen los procesos de incidencia de las resistencias sociales en las cuatro provincias bajo estudio. Se presentan inicialmente los casos donde se ha logrado sancionar leyes que prohíben la minería a cielo abierto (Mendoza y Córdoba) y luego los casos donde la actividad minera a cielo abierto se encuentra en funcionamiento a pesar de las resistencias sociales (Catamarca y San Juan). Para cada una de las provincias bajo estudio se presenta un breve resumen de los sucesos acontecidos para luego explicar en detalle las particularidades de cada una de las dimensiones del proceso de incidencia.

El capítulo séptimo vincula las EOS con las resistencias sociales bajo estudio. Es en este apartado donde se da cuenta de cómo el sistema político subnacional y las matrices económicas provinciales impactan sobre el proceso de incidencia, favoreciendo o dificultando las posibilidades que las resistencias sociales incidan en las legislaciones mineras provinciales.

Finalmente, en las conclusiones se recuperan los principales hallazgos de la investigación y se muestra la firmeza de la hipótesis planteada al inicio del presente trabajo. También se discuten los límites de los hallazgos obtenidos y la apertura de potenciales líneas de investigación plausibles de ser desarrolladas a futuro.

II - LAS RESISTENCIAS SOCIALES Y SU INCIDENCIA EN EL NIVEL SUBNACIONAL.

Este capítulo construye el basamento conceptual necesario para responder por qué las resistencias sociales lograron incidir sobre la legislación minera en las provincias de Mendoza y Córdoba mientras que en Catamarca y San Juan no ha sido posible una similar incidencia. Parte, para ello, de la extensa literatura sobre acción contenciosa y movimientos sociales pero recorre algunos de los senderos menos explorados por esa literatura.

En primer lugar, al centrarse en las resistencias sociales como un particular modo de acción política, esta tesis busca posicionarse analíticamente desde una óptica diferenciada tanto de la mera acción contenciosa como de la participación en movimientos sociales. Como se verá más adelante en forma detallada, las características propias de las acciones de resistencia son más amplias que el comportamiento disruptivo o la protesta. La combinación de estrategias tanto directas como mediadas institucionalmente, una significativa perdurabilidad en el tiempo y vinculaciones dispares entre una pluralidad de actores involucrados muestran la imposibilidad de analizar el rechazo a la minería a cielo abierto en las provincias argentinas como expresiones reducidas únicamente a la protesta o la acción contenciosa.

Por su parte, podría esperarse que las experiencias de resistencias sociales sean entendidas como una participación política propia de un movimiento social. Sin embargo, peculiaridades propias de las resistencias, tales como una alta especificidad de su objetivo, la delimitación territorial de su acción y el desarrollo de vínculos entre actores disímiles que no necesariamente comparten una identidad común, distancian a las resistencias sociales bajo estudio de algunas características típicas de los movimientos sociales y refuerza la decisión de

identificarlas como un espacio intermedio de acción situado entre la mera protesta o acción contenciosa y la participación en movimientos sociales.

En segundo lugar, esta investigación pone el énfasis en los resultados, antes que en los orígenes, de las acciones de resistencias. La identificación de una pluralidad de actores involucrados que, pese a participaciones dispares, propenden a un objetivo común refuerza la pertinencia de focalizarse en el efecto de las acciones más que en las características propias de los actores. Esta decisión, en sintonía con la pregunta y el objeto de estudio de la presente investigación, implica concebir las resistencias como un fenómeno amplio y más abarcador que el accionar de los grupos más movilizados y, de tal forma, distanciarse analíticamente de trabajos anteriores que focalizan su estudio en el surgimiento y particularidades de las asambleas socioambientales como los actores más activos en las expresiones de rechazo a la minería.

Buscando comprender los mecanismos explicativos que conectan las acciones de las resistencias con los resultados de las mismas, se recuperan teóricamente elementos a los que distintas literaturas le han otorgado poder explicativo respecto del éxito de los contendientes. Sobre dicha base, se determinan las particularidades de las tres dimensiones que componen el proceso de incidencia de las resistencias sociales: la acción directa, la vinculación con actores económicos y la vinculación con actores institucionales.

En tercer lugar, esta tesis vuelca su atención hacia un nivel de análisis menos estudiado por la literatura sobre movimientos sociales: el nivel subnacional. El resultado de las acciones de las resistencias en términos de una efectiva incidencia o no sobre las legislaciones dependerá, en última instancia, de una puntual decisión estatal. Ante tal situación toma relevancia el concepto de estructura de oportunidad política (EOP) para relacionar el accionar de los contendientes con el entorno estatal. Sin embargo, la unidad provincial como nivel central de estudio obliga a reconfigurar el marco analítico.

Es justamente a partir de este escenario que la presente investigación se diferencia de análisis previos y construye su principal aporte teórico conceptual: la estructura de oportunidad subnacional (EOS). Partiendo de la noción de EOP y mediante un diálogo con la literatura sobre federalismo y política subnacional, la EOS incorpora las dinámicas económicas al análisis para demostrar cómo el grado de pluralidad del sistema político y el grado de desarrollo y diversificación de la matriz económica de una provincia impactan sobre el resultado de los procesos de incidencia de las resistencias sociales.

2.1 Acción colectiva, protesta y movimientos sociales: la necesidad de pensar las resistencias.

La acción colectiva es comprendida, en términos de Tilly (1978), como una acción llevada a cabo por un grupo de personas que comparten intereses comunes. Sin embargo, y pese a ser un correcto punto de inicio para el análisis, la noción de acción colectiva poco aporta en cuanto a la especificidad o características del acto o grupo determinado al tratarse de una definición aplicable prácticamente a un sinnúmero de ocasiones de la vida social.

Pensar la acción colectiva en términos contenciosos permite una primera profundización conceptual, siendo que lo que hace contenciosa a la acción colectiva es el desafío a otros o a las autoridades de parte de quienes no poseen un acceso regular a las instituciones y cuyos comportamientos de alguna manera resultan disruptivos de las formas "convencionales" de acción política (Tarrow 2011). El desafío contencioso incluye a su vez una reivindicación de demandas que se contraponen con los intereses de otros actores involucrados (McAdam, Tarrow y Tilly 2001).

La acción colectiva contenciosa se relaciona estrechamente con el concepto de protesta, cuya característica central es el uso de canales indirectos para influir sobre los tomadores de decisiones; es, por tanto, un recurso político de los menos poderosos (Lipsky 1965). La protesta es una "acción no rutinizada en la cual canales indirectos de influencia se

abren a través de la actividad de actores colectivos" (della Porta y Diani 2006: 191), siendo una manera específica de acción, de carácter disruptivo y no institucional.

Es común que la mayoría de los movimientos sociales se involucren en protestas mediante críticas explícitas a otras personas u organizaciones y sus actos o propuestas. Tanto la acción colectiva contenciosa como la protesta son elementos centrales de la participación en los movimientos sociales. Sin embargo estos dos conceptos no alcanzan por si mismos para dar cuenta de las características de los movimientos sociales. Por movimiento social aquí se entiende "una red informal de interacción entre una pluralidad de individuos, grupos y/u organizaciones comprometidos en conflictos políticos o culturales, sobre la base de una identidad colectiva compartida" (Diani 1992:1).

Diani (1992, 1995) sostiene que los eventos de protesta o las organizaciones políticas no refieren al mismo proceso social que los movimientos sociales, más allá de una superposición en términos prácticos. La protesta puede vincularse con asuntos específicos y ser desarrollada prácticamente en cualquier momento. Sin embargo, no se puede hablar de movimiento social si en los eventos de protesta se carece de conexiones personales y organizacionales entre quienes participan, no existen interpretaciones culturales compartidas por un público mayor al directamente involucrado en la iniciativa o si los contendientes no son capaces de sostener en el tiempo el desafío frente a oponentes poderosos (Tarrow 2011).

En esta tesis se propone dar cuenta de un espacio intermedio entre la acción colectiva y la protesta y la noción más agregativa y general representada en la idea de un movimiento social a partir del estudio de las resistencias sociales a la minería a cielo abierto.

Durante los últimos años se han incrementado significativamente los estudios referidos a las llamadas resistencias (Hollander y Einwohner 2004; Rubin 2006; Vinthagen 2007). Sin embargo, en palabras de Brown (1996:730), se advierte que "el uso indiscriminado de resistencia y sus conceptos relacionados debilita su utilidad analítica" dado que distintas

disciplinas, que abarcan desde la antropología hasta los estudios culturales, han aplicado el término resistencia para describir una amplia variedad de acciones y comportamientos, ya sean individuales, colectivos e incluso institucionales.

Más allá de esa polisemia, en el núcleo central del concepto de resistencia, y sus distintas definiciones, se advierte la presencia de dos elementos claves: la "acción" y la "oposición". Mientras que la acción puede ser individual o masiva y, en el caso de esta última, puede estar coordinada como no (Prasad y Prasad 1998), la idea de resistencia lleva implícita la noción de oposición en el sentido de una acción en la cual se identifica el contra-destinatario de dicho acto, el cual puede ser identificado en términos individuales, de grupos u organizaciones, de instituciones o estructuras sociales (Hollander y Einwohner 2004; Vinthagen 2007).

Una diferencia que ha dominado la discusión sobre las resistencias radica en la existencia de dos tipos generales de las mismas. Por un lado, se encuentran las resistencias de carácter confrontativo que desafían públicamente determinadas estructuras de poder mediante demostraciones, huelgas gremiales o boicots (Hollander y Einwohner 2004). Por el otro, se observan las denominadas "resistencias cotidianas" de características informales, ocultas y no confrontativas (Scott 1985; Mallon 1983; Comaroff 1985).

Otro elemento sobre el cual tampoco hay acuerdo es la intencionalidad de quienes resisten. Autores como Scott (1985) sostienen que la intención consciente del actor es una de las claves para calificar al comportamiento como resistencia y que la intención es un mejor indicador de la resistencia que el resultado, dado que no siempre se logra el fin deseado mediante el acto de resistir. Por el contrario, para otros autores (Hebdige 1979; St. Martin y Gavey 1996), la intención del actor no es central en la resistencia dado que es posible que el autor no considere su acto en términos de resistencia. En tanto, Vinthagen (2007), al pensar el

acto de resistencia como llevado a cabo desde una posición subordinada respecto a una estructura poder, entiende que la intención no es necesaria para detectar la misma.

La visibilidad de los actos y su reconocimiento externo también han quedado bajo disputa en el estudio de las resistencias. Mientras los teóricos de la "resistencia cotidiana" afirman que ciertos actos, pese a ser observables, no necesariamente son reconocidos como resistencias por los oponentes hacia los cuales dichos actos se dirigen (Griffiths 1998; Scott 1985, McCann y March 1996), otros autores sostienen que el término resistencia debe limitarse a situaciones donde tanto el destinatario como observadores externos son conscientes del acto de resistencia (Rubin 1996).

En un intento de evitar la borrosa distinción entre las formas cotidianas de resistencia y desafíos más amplios hacia el poder, Rubin (1996) asocia el término resistencia a las acciones que involucran una orientación consciente, una acción colectiva y un desafío directo a las estructuras de poder. La idea de resistencia también ha sido vinculada a un valor normativo fundamental asociado con la creación o expansión del espacio para la toma de decisiones (Vinthagen 2007). Así, entonces, la idea de "resistencias constructivas" refiere a instancias donde las resistencias pueden trascender el mero fenómeno de oponerse a algo y se transforman en una forma proactiva de construcción alternativa (Vinthagen 2007).

Partiendo de la discusión previa, aquí se propone una definición de resistencia de índole colectiva, de carácter confrontativo e intencional y observable tanto para los destinatarios de las acciones como para terceros no involucrados en la contienda. Así, las resistencias sociales son entendidas como: *conjunto de acciones directas y acciones mediadas por canales institucionales, tendientes a un objetivo específico y llevadas a cabo en un espacio delimitado, que una pluralidad de actores desarrolla en oposición a intereses estatales y/o privados*.

Bajo esta definición, la resistencia social es una forma de acción colectiva, esto es, un conjunto de actos llevados a cabo por una diversidad de personas y/u organizaciones que, guardando entre sí distintos niveles de vinculación, persiguen un objetivo común. Lo que representa a la resistencia social es la acción o acto de resistir ante determinado hecho, decisión o interés contrario a las preferencias de quienes resisten. La suma de las acciones que conforman la resistencia social es posible de ser identificada y diferenciada de quienes deciden emprenderlas. Además, las acciones de resistencia, en vez de reducirse a la protesta o a la acción contenciosa, combinan estas últimas con el uso de canales institucionales de participación y decisión[13]. Finalmente, el acto de resistir implica una toma de conciencia respecto del mismo, un impulso explícito a desarrollar tales acciones y la intención de alcanzar unos objetivos comunes específicos.

La especificidad del objetivo común es pensada en función de la búsqueda de un logro o cometido que, pese a poder encontrarse en vinculación con objetivos más amplios, presenta una particularidad concreta y atribuible a determinada resistencia[14]. Existe, por ejemplo, un mayor grado de especificidad en el objetivo de prohibir la megaminería en la provincia de Mendoza que un objetivo pensado en términos amplios como el resguardo ecológico o la modificación de las relaciones entre el hombre y el entorno natural aplicable, por ejemplo, al movimiento ambiental en su conjunto.

El espacio delimitado en estrecha vinculación con la idea de objetivo común específico, da cuenta de un ámbito de acción de las resistencias sociales concentrado

[13] En forma similar a lo planteado para las resistencias sociales, Tarrow (2011) destaca que, especialmente durante los últimos años, los movimientos sociales han incrementado su capacidad de combinar la acción contenciosa con instancias de participación institucional.

[14] El objetivo común es un elemento clave del presente análisis y merece puntuales aclaraciones. La búsqueda de prohibir la minería fue el objetivo inicial de las resistencias sociales en las cuatro provincias bajo estudio. Sin embargo, y teniendo en cuenta que la sanción de una ley es el indicador utilizado para medir el éxito de las resistencias, es necesario aclarar que el objetivo de conseguir una ley provincial de restricción minera se corresponde con momentos y procesos particulares en cada provincia, sobre los cuales han influido las características de los actores involucrados, las distintas instancias de vinculación institucional y las particularidades del proceso de incidencia en sí mismo.

geográficamente. La gran mayoría de las acciones de resistencia tienen lugar en un espacio físico delimitado y su eventual éxito es igualmente restringido en su instancia espacial[15]. Ilustrando esta idea, la prohibición de la instalación de una minera en Córdoba impacta en un espacio específico, es decir el territorio cordobés, en el cual tuvieron lugar la mayor parte de las acciones de resistencia. Esta noción de instancia espacial determinada es clave para dar cuenta de las similitudes y diferencias de cada una de las experiencias de resistencias bajo análisis y comprender los resultados disímiles de las resistencias sociales en términos provinciales.

Como se desprende de lo anterior, toda resistencia social es desarrollada en oposición a determinados actores e intereses. Reforzando la idea de acto intencional, la acción emprendida tiene un destinatario identificado cuyos intereses y/o posiciones entran en conflicto con el objetivo de quienes resisten. El foco de oposición puede ser tanto un actor de índole estatal como un agente privado o bien una conjunción de ambos a partir de la existencia de intereses compartidos.

Luego de haber definido el concepto de resistencia social y de haber desagregado sus componentes centrales, es posible señalar con mayor precisión sus diferencias con el concepto de movimientos sociales, las que giran en torno a la naturaleza del objetivo común, la presencia de un componente identitario y el ámbito espacial de acción.

El objetivo de las resistencias sociales presenta como cualidad principal su alta especificidad. En cambio, siguiendo a Diani (1992), los movimientos sociales, al involucrarse en conflictos de índole político o cultural definidos en términos amplios, persiguen objetivos

[15] Pese a esto sería posible que el accionar de determinadas resistencias sociales produjesen un efecto no necesariamente buscado en otro contexto espacial. En otras palabras podría acontecer una especie de resultado favorable colateral sujeto a elementos que excediesen el control de los actores de tales resistencias. Un ejemplo de esto sería un contagio legislativo mediante el cual otras unidades subnacionales o contextos espaciales restringidos tomen posicionamiento político sobre la base de sucesos acontecidos en otras latitudes.

más generales o incluso universales[16] y tanto su ámbito de acción, generalmente nacional o incluso transnacional, como el impacto de sus acciones son (o buscan ser) evidentemente mayores.

La identidad compartida es considerada un elemento de vital importancia a la hora de pensar las características y el accionar de los movimientos sociales (Touraine 1987; Melucci 1991; Diani 1992; Offe 1992; Tarrow 2011). En cambio, no necesariamente existe una identidad común y compartida por la pluralidad de actores involucrados en las acciones de resistencias. Esta particularidad de las resistencias sociales adquiere más relevancia aún al identificarse que incluso pueden coexistir actores con identidades dispares o incluso antagónicas que, en circunstancias concretas, resisten en pos de un objetivo común.

Finalmente, el ámbito espacial de acción de los movimientos sociales es de una amplitud considerable, operando mayormente dentro de la totalidad de las fronteras nacionales e incluso trascendiéndolas, como en los casos de movimientos trasnacionales (della Porta y Diani 2006; Sikkink 2005). Contrariamente, y como se destacara, las resistencias sociales desarrollan casi exclusivamente sus acciones en un espacio geográfico restringido.

Pese a las diferencias consignadas, no puede dejar de señalarse la cercanía entre los conceptos de resistencias sociales y los movimientos sociales. Es muy factible que determinados grupos y/u organizaciones involucrados en acciones de resistencia sean, a su vez, parte de un movimiento social. Esto suele suceder tanto mediante una participación más amplia en las redes informales de interacción como a partir del hecho de que objetivos específicos de las resistencias sociales se encuentren en sintonía y sean visto como parte de objetivos más amplios y generales propios de los movimientos.

[16] Para autores como Pizzorno (1975) o Pasquino (2011), el objetivo de los movimientos sociales clásicos está vinculado a la modificación del sistema dominante de valores.

Enfatizando tanto las similitudes entre las resistencias y los movimientos como el hecho de que gran parte de los trabajos sobre resistencia han sido leídos mayoritariamente a la luz de la bibliografía de los movimientos sociales (Hollander y Einwohner 2004), se afirma que esta literatura aporta elementos útiles para explicar las características del accionar y, específicamente, de la incidencia de las resistencias sociales. Como se verá más adelante, la discusión en torno al concepto de estructura de oportunidades políticas constituye el punto de partida para explicar la incidencia de las resistencias sociales a nivel subnacional. Pero previamente a esa discusión, se verá cómo es entendida la incidencia de las resistencias sociales.

2.2 La incidencia de las resistencias sociales.

Una vez definido y precisado el concepto de resistencias sociales, se avanza analíticamente sobre el objeto de estudio de la presente tesis doctoral: la incidencia de las mismas. El hecho de saber de antemano el desenlace del conflicto en cada una de las provincias bajo estudio facilita la conceptualización del fenómeno y, por tanto, la definición genérica de incidencia exitosa de las resistencias sociales en términos de la sanción de leyes de prohibición de la megaminería, tal como sucedió en Mendoza y Córdoba. Sin embargo, precisar teóricamente la cuestión de la incidencia y el éxito de los contendientes resulta una tarea compleja para la cual se recurrirá a bibliografía de los movimientos sociales.

La participación en los movimientos ha sido concebida y pensada como una forma racional de lograr objetivos políticos y la racionalidad desprendida de dicha participación solamente puede ser comprendida si, mediante la misma, se puede conducir al éxito, esto es, el logro del objetivo común (Gamson 1990). Sin embargo, y pese al crecimiento de estudios e investigaciones sobre los movimientos, la problemática de la obtención de resultados no ha recibido igual atención y su desarrollo ha sido significativamente menor (Burnstein, Einwohner y Hollander 1995).

La conceptualización del éxito de los movimientos ha sido problematizada tanto en torno a las repercusiones sobre el grupo movilizado (Gamson 1990; Kitschelt 1986; Kriesi 1996) como en torno a los efectos que impactan a la sociedad en su conjunto (Offe 1992). A nivel de los resultados sobre los integrantes del movimiento se ha distinguido conceptualmente el éxito de procedimiento, tal como la apertura de nuevos canales de participación a los desafiantes y el reconocimiento legítimo en la expresión de demandas, del éxito sustantivo que otorga nuevas ventajas o previene ciertas desventajas específicas a determinados grupos (Kriesi 1996).

Centrándose en el análisis de los nuevos movimientos sociales, Offe (1992) afirma que los objetivos de estos grupos, en caso de lograrse, tienen efectos sobre la sociedad toda más que sobre sus propios integrantes. Distingue así tres tipos de éxitos: los éxitos substanciales, consistentes en decisiones tomadas por elites económicas y políticas acordes a los intereses de los movimientos; los éxitos procesuales, a partir de cambios en el modo de adopción de decisiones vinculados a mecanismos de participación y consulta ciudadana; y los éxitos políticos, donde los movimientos son reconocidos por actores institucionales y sus reivindicaciones son incorporadas por partidos políticos y/o sindicatos (Offe 1992).

La particular naturaleza de la incidencia analizada en esta tesis, es decir, la sanción de legislación, implica una mediación estatal y una resolución mediante canales institucionalizados de decisión. A partir de ello toma relevancia la posibilidad de definir el éxito en términos del tipo o grado receptividad del sistema político hacia los reclamos de los contendientes. Partiendo de su pregunta acerca de la sensibilidad de los sistemas políticos a las demandas y las actividades de los grupos de protesta, Schumaker (1975) encuentra que los actores políticos en ocasiones son receptivos, en otras no lo son y a veces son parcialmente sensibles a las peticiones de los grupos. A partir de tal afirmación, Schumaker (1975) identifica cinco etapas potenciales de receptividad: 1) receptividad de acceso, la cual refiere a

la voluntad del destinatario gubernamental de escuchar las preocupaciones de la organización; 2) receptividad de agenda, entendida como la voluntad por parte del agente estatal de poner en agenda las demandas del movimiento; 3) receptividad de políticas, donde la adopción de políticas públicas (especialmente legislación) es congruente con los objetivos de la organización; 4) receptividad de resultado, cuando se produce una efectiva implementación de las nuevas políticas deseadas por los movimientos; y 5) receptividad de impacto, donde las acciones del sistema político son exitosas en calmar los reclamos de los grupos de protesta (Schumaker 1975).

Tomando como base la tipología de receptividad propuesta por Schumaker, y en sintonía con los éxitos substanciales señalados por Offe (1992), aquí se entenderá la incidencia positiva o exitosa de las resistencias sociales como una instancia de receptividad de resultados. En los casos bajo estudio, este tipo de receptividad implica la sanción de legislaciones que impiden la explotación de la minería bajo la modalidad de cielo abierto y su posterior reglamentación y entrada en vigencia. La elección de la receptividad de resultados por sobre la de impacto se justifica en función de que la resistencia y el reclamo de los grupos no necesariamente cesan sino que, en ocasiones, sostienen la vigencia de las normativas con sus acciones. En tanto, la preferencia de la receptividad de resultados por sobre la receptividad de políticas, se argumenta a partir de casos donde la mera sanción de una ley de prohibición no ha sido suficiente para limitar las posibilidades de explotaciones megamineras dado que a posteriori un veto del ejecutivo dio marcha atrás con la normativa.

2.3 La incidencia como proceso.

Luego de establecer cómo es entendida la incidencia legislativa de las resistencias sociales y haber reparado en conceptos claves de los procesos de tomas de decisión estatal, es necesario advertir que quienes impulsan o disparan la resistencia nunca son el único actor involucrado en determinado asunto público sino que usualmente intervienen en estrecha

vinculación o alianza con distintos actores políticos formales y que el resultado obtenido suele ser producto de un gran número de interacciones (Diani 1997). En similar línea de análisis, Álvarez, Dagnino y Escobar (1998) refieren al entretejido de movimientos como un concepto que incluye más que las organizaciones y sus miembros más activos al abarcar participantes de eventos o acciones ocasionales, simpatizantes de organizaciones no gubernamentales y partidos políticos o incluso actores estatales que, al menos parcialmente, apoyan ciertas metas del movimiento.

Si bien la incidencia exitosa es definida a partir del logro efectivo de una ley que prohíba la minería a cielo abierto, la sanción de este tipo de normativas es la resultante de un proceso evidentemente más amplio que el mero hecho de la sanción normativa en sí. Por ello, y buscando comprender los factores que determinan los resultados de las acciones de las resistencias sociales, se propone la utilización del concepto de *proceso de incidencia de las resistencias sociales*, el cual es definido, a los efectos de la presente investigación, como *secuencias agregativas de resistencias sociales que persiguen una decisión estatal determinada*.

El concepto de *proceso de incidencia* aporta tres elementos que brindan claridad al análisis. En primer lugar, favorece una observación más precisa de las tres dimensiones que resultan claves para entender la incidencia de las resistencias sociales: la acción directa, la vinculación con los actores económicos y la vinculación con los actores institucionales. En segundo lugar, permite recuperar detalladamente las particularidades de los casos donde no se ha logrado una incidencia efectiva. Trabajando a partir de la idea de proceso se logra reconstruir la agregación de acciones y vinculaciones entre actores sociales, económicos y políticos que, pese a la búsqueda de una incidencia efectiva, no se tradujeron en la sanción de una legislación que restrinja la minería a cielo abierto. En tercer lugar, y retomando la noción de mecanismos (Tilly 2001), analizar detalladamente el proceso de incidencia permite

identificar variaciones y configuraciones específicas de las respectivas dimensiones que tienden a resultados similares.

En lo que sigue, trabajando con categorías propias de la literatura sobre movimientos sociales y enfatizando en elementos que han sido vinculados con las posibilidades de éxito de los contendientes, se examinan las principales características de cada una de las tres dimensiones del proceso de incidencia de las resistencias sociales.

2.3.1 Acción directa.

La primera dimensión del proceso de incidencia de las resistencias sociales se caracteriza por el desarrollo de acción colectiva situada por fuera de los canales regulares de participación institucional y que desafía directamente a las autoridades La acción directa es concebida en términos contenciosos y disruptivos[17] (Tarrow 2011) y su denominación como "directa" se refuerza con la lectura que gran parte de los actores involucrados en las resistencias hace de su propio accionar al calificarla en tales términos.

Los inicios de los procesos de incidencia se encuentran vinculados al surgimiento de puntuales episodios de acción directa y, si bien la definición propuesta de resistencias sociales enfatiza la agregación de acciones contenciosas y otras canalizadas institucionalmente, el mantenimiento de las acciones directas adquiere relevancia clave durante la totalidad del proceso de incidencia. Las características de la acción directa desplegada están vinculadas con una particular combinación del repertorio de acción empleado por las resistencias sociales. El repertorio de lucha es moldeado por el sentimiento de justicia de una sociedad, sus rutinas diarias y las estructuras de movilización (Tilly 1986) así como también por las experiencias previas de acción colectiva y los patrones de represión que enfrentan los contendientes (Goodwin y Jasper 2009).

[17] A lo largo de la tesis los términos acción directa, acción contenciosa y acción disruptiva refieren a similar forma de acción y son utilizados como términos equivalentes.

Las formas de acción que conforman el repertorio son aprendidas, compartidas y ocasionalmente modificadas, dado que las formas innovadoras de protesta no son fáciles de inventar (Tilly 1986). La mayoría de las tácticas utilizadas, como boicots, barricadas, peticiones, demostraciones, marchas, vigilias o sentadas, constituyen un repertorio moderno que poco ha cambiado desde su emergencia con la revolución francesa (Tilly 1986; Tilly y Wood 2010). Las formas de acción usadas tienden a ser recicladas en subsiguientes protestas y la elección de determinadas tácticas expresa, simbólicamente, proximidad a grupos o movimientos previos (della Porta y Diani 2006).

Un repertorio de acción ofrece a quienes resisten tres grandes tipos de acción colectiva: comportamiento violento, comportamiento contenido y comportamiento disruptivo (Tarrow 2011). Las formas violentas, a pesar de ser más fáciles de iniciar, suelen limitarse a pequeños grupos dispuestos a infringir daños y enfrentar los riesgos de represión. Las formas de comportamiento contenido se construyen en base a rutinas conocidas por los ciudadanos y tienen la ventaja de ser aceptadas y reconocidas por las élites. Esto último las convierte en la forma predominante en los repertorios y a la vez en fuente de su tendencia a la institucionalización y falta de emoción (Tarrow 2011).

Por su parte, el comportamiento disruptivo rompe con la rutina y desorienta, al menos temporalmente, a las elites gobernantes (Piven y Cloward 1977). Si bien pueden llegar a ser fuente de innovación en el repertorio, las acciones disruptivas suelen ser más inestables y pueden mutar tanto hacia acciones violentas como a contenidas (Tarrow 2011). En las experiencias de resistencias sociales bajo estudio, las acciones de índole disruptiva se combinan con instancias contenidas sin que ambas resulten excluyentes entre sí.

La elección de la acción directa como modalidad se suele relacionar con la imposibilidad de operar a través de canales de representación formal y con no poseer, al menos en los primeros momentos, otras maneras de actuar (Tarrow 2011). Sin embargo, es

destacable que determinados actores asamblearios deciden realizar una profundización de la acción directa como estrategia consciente de lucha, priorizándola en ocasiones por sobre alternativas institucionalizadas (Svampa 2009), en sintonía con la búsqueda de construcciones políticas de características más autonomistas. Las iniciales acciones de resistencia, planteadas mayormente en términos contenciosos, adquieren gran importancia como canales indirectos de influencia (Lipsky 1965; della Porta y Diani 2006) en búsqueda de posteriores instancias de diálogo formales y vinculaciones con diversos actores.

El elemento temporal y cronológico en el que se desarrollan las acciones de resistencias contra la minería, como se verá en el análisis de los casos, adquiere significativa relevancia. El momento en el cual se organizan las primeras acciones colectivas de rechazo a la minería será considerado como la instancia de activación de las resistencias sociales. Si dicha instancia se produce cuando la actividad minera se encuentra en etapas tempranas (cateo, prospección y/o exploración), la activación de las resistencias será entendida como "proactiva". Por el contrario, si la actividad minera ya ha avanzado hasta etapas de desarrollo del proyecto y/o explotación, la activación de las resistencias se considerará "reactiva".

El accionar de los primeros activistas puede poner en evidencia su fortaleza y las debilidades de las autoridades, desencadenándose, de tal forma, un proceso donde otros actores sociales se involucren en el conflicto (Tarrow 2011). En otras palabras, las acciones iniciadoras influencian y proveen a otros grupos con tácticas y modelos ideológicos y de acción (Tarrow 1989). El ciclo de protesta es uno de los conceptos más utilizados para referirse a las vinculaciones existentes entre la cuestión temporal y las oportunidades para los activistas (Tarrow 2011) y se caracteriza por la difusión del conflicto, a través de la sociedad, a niveles de frecuencia e intensidad más altos que los habituales (Brockett 1991). Una ampliación del ciclo de protesta favorece la construcción de alianzas entre las organizaciones,

la difusión de información política y diversas instancias de cooperación entre los movimientos y grupos (Tilly 1978).

La acción directa es usualmente asociada con determinadas formas de organización de los actores involucrados. Las formas de organización o estructuras de movilización constituyen canales colectivos, de carácter formal o informal, mediante los cuales los individuos logran movilizarse e implicarse en la acción colectiva (McAdam, McCarthy, Zald 1996). En los casos bajo estudio, las asambleas de autoconvocados, actuando como desafiantes iniciales y con un gran esfuerzo destinado a sostener la acción directa, se consolidaron como los grupos más comprometidos y activos durante los procesos de incidencia. Estos actores asamblearios son identificados como parte del nuevo ambientalismo social argentino (Gutiérrez e Isuani 2014) y la gran mayoría de las lecturas sobre los conflictos ambientales en torno a la problemática minera han centrado sus análisis sobre estos grupos (Svampa, Sola Alvarez y Bottaro 2009; Machado Araoz 2009; Wagner 2010; Comelli 2011; entre otros).

Las asambleas autoconvocadas son quienes desarrollaron una profunda mirada crítica del modelo minero a cielo abierto y una defensa ambiental profunda. Su rechazo a la minería se ha encontrado ligada a críticas más amplia de los procesos de desarrollo imperantes y generalmente vinculadas a proyectos alternativos de desarrollos. Distintos trabajos focalizados en estos actores asamblearios han destacado su aporte a la construcción de contra-saberes expertos (Svampa y Antonelli 2009; Delamata 2013), su arraigo y defensa del territorio (Giarraca y Hadad 2009; Ciuffolini 2012) y su componente constitutivo de racionalidad ambiental (Wagner 2010).

Tal como su nombre lo indica, la composición asamblearia es una característica central de estos grupos. La búsqueda de una construcción política horizontal, de rasgos autónomos y con roles desdiferenciados y sin liderazgos claros se identifica en estas

experiencias de asambleas ciudadanas. Estas particularidades las asocian a lo que la literatura ha definido como modelo de base o *grassroots*, es decir, grupos de estructura laxa e informal focalizados en la protesta política y dependientes mayormente del compromiso directo de sus adherentes (Rucht 1996) y donde la participación se estimula través de combinaciones de incentivos ideológicos y solidarios (della Porta y Diani 2006). Estas peculiaridades organizativas también han sido destacadas por los análisis de los llamados nuevos movimientos sociales, donde la acción colectiva se da en términos informales y discontinuada y se prioriza una "des-diferenciación" de papeles entre público y privado, organización y comunidad y roles entre líderes y participantes (Offe 1992).

Ciertos entornos básicos han desempeñado un papel de gran importancia como facilitadores y estructuradores de la acción colectiva emprendida por los grupos asamblearios involucrados en las resistencias. A la hora de explicar procesos de reclutamientos y acciones de protesta, la literatura ha destacado la importancia del rol de las familias y los grupos de amistad (Snow, Zurcher y Olson 1980), las redes de relación local (Granovetter 1973) y los contextos de micromovilización que facilitan la solidaridad y la comunicación (McAdam 1988).

Las acciones de resistencia tienen lugar dentro de un campo multiorganizacional donde a la presencia de los actores más movilizados se le suman grupos de distintas características, de participación menor o incluso esporádica. La existencia de una pluralidad de actores operando en pos de un objetivo específico compartido, elemento central de las resistencias sociales, ilustran el alto grado de complejidad y la precariedad de las imbricaciones en los lazos establecidos entre las organizaciones.

Al esfuerzo de grupos asamblearios más comprometidos se suele sumar el accionar de distintas organizaciones no gubernamentales u ONG[18], de mayor grado de formalización, de profesionalización y de diferenciación interna (Buechler 1990; Kriesi 1996). Asimismo la presencia de abogados ambientalistas y portadores de saberes legales, actuando como organizaciones de apoyo (Kriesi 1996)[19], da muestra de la pluralidad de actores involucrados en las resistencias sociales. Si bien este tipo actores muestra cierta predilección por la utilización de estrategias institucionales, por momentos se involucran en acción directa y en interacción conjunta con sectores asamblearios a partir de una posición compartida contraria a la explotación minera.

La existencia de vínculos facilita la puesta en común de recursos, la cual resulta favorecida si los canales de comunicación e intercambio ya se encuentran abiertos entre los posibles socios de la acción colectiva, sean ellos individuos u organizaciones (Diani 1995). Los procesos de construcción de este tipo de vinculaciones han sido relacionados a la situación material de la sociedad en la cual se inscribe, siendo que la densidad de población y los medios que facilitan la comunicación y la movilidad favorecen, justamente, la formación de redes (Rucht 1996). Este tipo de vinculaciones son entendidas simultáneamente como resultados de la acción colectiva y como producto resultante de dicha acción colectiva (Friedman y McAdam 1992; Kaase 1990).

2.3.2 Vinculación con los actores económicos.

Las resistencias sociales, al actuar en un campo de diversidad organizacional, interactúan con una variedad de actores y encuentran adherentes y oponentes dentro de la administración pública, el sistema de partidos, grupos de interés y la sociedad civil en

[18] Estas organizaciones, también entendidas como parte de los movimientos sociales organizados (Buechler 1990), han sido mayormente estudiadas desde la teoría de la movilización de recursos, la cual sostiene que las formas organizativas de los grupos se ven influidas por el flujo y la disponibilidad de recursos recibidos (McCarthy y Zald 1977).

[19] Las organizaciones de apoyo brindan determinados servicios que contribuyen a la organización de los contendientes pero sin necesariamente tomar parte directa de la acción colectiva (Kriesi 1996).

términos amplios. Una de las lógicas fundamentales de sus estrategias radica en implicar a terceros en el conflicto y ejercer presión conjunto sobre el proceso político de decisión (Lipsky 1968).

Las vinculaciones con los actores económicos que establezcan las resistencias sociales se encuentran en estrecha relación con las particularidades de la matriz económica de cada unidad subnacional, pudiendo dar lugar tanto a vinculaciones favorables como desfavorables para sus intereses. Siguiendo estos planteamientos, y al igual que los movimientos sociales, las resistencias sociales se encuentran mediados por dos variables intervinientes: la estructura de alianzas y la estructura de oposición (Diani 1995). Las alianzas proveen recursos y oportunidades externas que favorecen al grupo desafiante mientras que las estructuras de oposiciones erosionan sus oportunidades (Klandermans 1990). De tal forma, la presencia de aliados se consolida como un elemento que incrementa las chances de éxito para los involucrados en las protestas (Rochon 1988; Rucht 1989) y la búsqueda de los mismos aparece como una opción obvia para cualquier movimiento o expresión de resistencia social (Gamson 1990).

La dependencia que el objetivo perseguido adquiere respecto de terceros actores ha sido enfatizada como un factor crítico en el éxito de los movimientos (Lipsky 1968; McAdam 1982) y la perspectiva de la negociación sostiene que es usual que dos o más partes busquen la finalización de un conflicto a través del intercambio de compensaciones (Burnstein, Einwohner, Hollander 1995). En el caso de las resistencias sociales bajo estudio, la dependencia de los intereses de otros actores también condiciona las posibilidades de éxito aunque la alta especificidad de su objetivo deja prácticamente nulo margen al intercambio de elementos compensatorios. La exigencia de impedir la minería a cielo abierto, de forma similar a lo que Offe (1992) plantea respecto de las demandas de los nuevos movimientos sociales, se erige como condición no negociable y es planteada en términos dicotómicos.

Frente a matrices económicas con mayor grado de desarrollo y diversificación, es esperable una mayor presencia de actores económicos de importancia productiva y que los mismos guarden algún nivel de autonomía respecto del estado provincial. Sin embargo, el mero hecho de contar con actores económicos de tales características no necesariamente implica vinculaciones favorables para las resistencias sociales y el apoyo concreto a sus demandas. Frente a los objetivos de las resistencias sociales, los actores económicos relevantes podrán involucrarse activamente en el conflicto y ser parte de las acciones de resistencias, mantenerse neutrales o sin una postura específica tomada o, finalmente, pueden considerar los objetivos de las resistencias como opuestos o amenazantes a los suyos y, consecuentemente, intentar preservar sus intereses.

Ante la presencia de un sector productivo de relevancia que no realice una defensa sectorial de sus intereses afín al reclamo de las resistencias sociales, las resistencias pueden igualmente estructurar sus reclamos en términos discursivos de forma que sus objetivos se muestren acordes a la defensa del mencionado sector. Admitida la falta de identidad colectiva común entre los distintos actores y grupos que desarrollan acciones de resistencias, la posibilidad de las resistencias de construir discursivamente una defensa a determinado actividad productiva opera en un sentido similar a la función interpretativa de los marcos colectivos de acción[20] al simplificar y condensar aspectos del mundo externo en aras de movilizar potenciales adherentes (por ejemplo, vitivinicultura vs minería, turismo vs minería), ganar apoyo transitorio y desmovilizar antagonistas (Benford y Snow 2000; Ryan y Gamson 2009).

El factor cronológico de las resistencias y su activación proactiva o reactiva es también un elemento a considerar en lo que refiere a las vinculaciones con los actores

[20] Los marcos interpretativos se definen mediante los significados y conceptos sobre los cuales la gente tiende a pensar su propia situación (McAdam, McCarthy, Zald 1996) y son concebidos como un esfuerzo estratégico que grupos de personas realizan en orden a la construcción de formas compartidas de considerar el mundo (Snow Zurcher y Ekland Olson 1980).

económicos. En los casos donde el rechazo a la megaminería se inició posteriormente al inicio de las explotaciones mineras, o en etapas muy cercanas al mismo, las estructuras de oposición resultan más poderosas. En contraposición, la sedimentación de intereses compartidos entre el ejecutivo provincial, las empresas multinacionales, el sector minero local y la mano de obra directa e indirectamente involucrada es desfavorable para los objetivos de las resistencias.

Si bien el análisis específico de las dinámicas económicas provinciales es objeto del capítulo cuarto, se adelantan aquí dos elementos a los efectos de reforzar la relación entre la cuestión cronológica y las estructuras de oposición. En primer lugar, el impacto de la actividad minera a gran escala es significativamente elevado en términos de participación en el producto bruto geográfico (PBG). En otras palabras, el desarrollo de la minería a cielo abierto tiende a concentrar la economía y generar una marcada dependencia de la actividad. En segundo lugar, en economías menos desarrolladas, escasamente diversificadas y con menores posibilidades de recaudación impositiva, el incentivo del ejecutivo para impulsar y/o sostener la actividad minera tiende a ser mayor.

De tal forma, en el marco de las oportunidades ofrecidas por características de las matrices económicas provinciales, se conforman estructuras de alianza y estructuras de oposición diferenciadas que, en su conjunto, son más o menos favorables para los objetivos de las resistencias sociales.

2.3.3 Vinculación con los actores institucionales.

De acuerdo a lo establecido anteriormente, el logro o no de los objetivos de las resistencias sociales dependerá de alguna instancia de intervención estatal. Esta orientación estatal de las metas de las resistencias (Amenta y Young 1999) determina que las vinculaciones efectivas con los actores institucionales adquieran una relevancia clave como factor de éxito de las resistencias. Sin embargo, esto no implica identificar al estado únicamente como enemigo de los movimientos o de las resistencias sociales; el mismo opera

simultáneamente como objetivo, patrocinador y antagonista y así también como organizador del sistema político y árbitro de la victoria (Jenkins y Klandermans 1995).

Las vinculaciones entre los actores institucionales y las resistencias sociales se encuentran influenciadas por distintos elementos y diversos estudios han reparado en cómo éstos pueden facilitar el logro de los objetivos perseguidos. La competencia electoral ha sido señalada como una variable de importancia para la comprensión de potenciales vinculaciones con los contendientes. La propensión a apoyar protestas suele ser conectada con la competencia electoral, dada la particular importancia de obtención de nuevos votos, y las coaliciones con miembros desafiantes son más probables en situaciones políticas competitivas (Tilly 1978).

En tanto, los ciclos electorales, de ocurrencia periódica de acuerdo a las particularidades de los sistemas políticos, facilitan la captura de atención pública hacia temáticas determinadas mediante la creación de las denominadas agendas electorales (McCarthy, Smith y Zald 1996). Dado que en los momentos previos a las elecciones se incrementan los niveles de debate público los contendientes acceden a oportunidades no presentes en otros momentos (Price 1984).

Siendo que el foco concreto del presente trabajo se ubica en la incidencia legislativa de las resistencias sociales, la importancia de la relación con los actores legislativos es clave para comprender las dinámicas de los procesos de incidencia. Los legisladores electos se encuentran particularmente preocupados por temáticas con capacidad de ser solucionadas a corto plazo y gratificantes en términos electorales (McCarthy, Smith y Zald 1996). Complementariamente, la estructura misma del debate legislativo y las posibilidades que ofrece para los testimonios de expertos hacen más sencillo el ingreso a las agendas políticas del legislativo, en comparación con las ejecutivas, para quienes resisten y reclaman (McCarthy, Smith y Zald 1996). Incluso, la arena parlamentaria, a partir de la inclusión de

representación proporcional de sus asientos, incrementa las posibilidades de acceso a una variedad de actores (Amenta y Young 1999).

La pluralidad de actores involucrados en los procesos de resistencia, referida más arriba, remite a las potenciales relaciones que los contendientes pueden establecer con los partidos políticos. Los movimientos sociales necesitan movilizar a la sociedad civil y, al mismo tiempo, influenciar las instituciones políticas. En este sentido, los movimientos comparten un terreno similar con los partidos políticos, sus caminos suelen cruzarse a menudo y entre ambos pueden establecerse alianzas que afecten sus respectivos destinos (Maguire 1995). Incluso muchos individuos involucrados en la política partidaria pueden, en forma simultánea, participar en otras organizaciones sociales o movimientos de protesta (Wilson, 1973).

La relación existente entre un movimiento social o un movimiento de protesta y un partido político tiende a ser más cercana cuando el partido es parte de la oposición (Klandermans 1990). Cuando un partido opositor carece del poder estatal suele encontrarse más dispuesto a buscar apoyo de diversos actores de la sociedad civil a los fines de lograr sus objetivos. En tanto, cuando los movimientos enfrentan una fuerte hostilidad por parte del poder estatal pueden compartir mayores intereses con partidos políticos opositores (Maguire 1995). Si bien la mayor parte de las asambleas ambientales de base han intentado evitar las vinculaciones con partidos políticos, las dinámicas correspondientes al juego de oficialismos y oposiciones son de particular interés para pensar los nexos con actores legislativos durante los procesos de incidencia.

Los efectos de la descentralización territorial del poder impactan sobre las posibilidades de las resistencias sociales de vincularse con los actores institucionales y así pugnar por el acceso a los procesos de toma de decisiones (Rucht 1996). La idea básica tras este elemento es que cuantos más poderes sean distribuidos hacia la periferia, es decir hacia

gobiernos locales o regionales en contextos de estados federales, mayor será la apertura del poder político ante las presiones desde abajo (Kitschelt 1986; Kriesi 1996) y las posibilidades de éxitos de los activistas (Guigni 1996).

Finalmente, se destaca que el establecimiento efectivo de vínculos entre los actores sociales y funcionarios políticos puede conectar activistas y contendientes civiles con individuos comprometidos de la arena estatal facilitando el cambio institucional incluso en contextos políticos que parecen ser desfavorables (Keck y Sikkink 1998). Los recursos derivados de este tipo de vinculaciones pueden ser movilizados tanto para bloquear políticas consideradas desfavorables para los contendientes como para habilitar alguna política específica (Hochstetler y Keck 2007). Las actividades de bloqueo suelen implicar procesos de índole contenciosa en las que, a partir de la utilización de acción directa, los actores sociales pueden llegar a encontrar algún aliado entre los actores institucionales. En cambio, en los procesos habilitantes, si bien no se encuentran exentos de conflictos, los representantes estatales suelen mostrarse más cooperativos y dispuestos a instancias de diálogo y participación (Hochstetler y Keck 2007), en procesos similares a lo entendido por Evans (1997) como sinergia estado-sociedad.

2.3.4 Pluralidad de actores y multiescalaridad.

Los procesos de incidencia de las resistencias sociales conllevan combinaciones específicas de las tres dimensiones arriba definidas. En el análisis de esos procesos es esperable identificar dos mecanismos que atraviesan estas dimensiones: la incorporación de una *pluralidad de actores* y la *multiescalaridad* del conflicto. Estos mecanismos, definidos como clases de eventos que cambian las relaciones entre conjuntos específicos de elementos (Tilly 2001), se vinculan entre sí pudiendo incluso retroalimentarse positivamente.

La pluralidad de actores se desprende de la definición misma de resistencias sociales y puede esperarse que, ante una progresiva incorporación de actores sociales, económicos e institucionales a las acciones de resistencia, más factible sea el logro de una incidencia efectiva. Esta pluralidad de actores se vincula estrechamente con la especificidad del objetivo compartido, dando lugar a participaciones agregativas, pero no necesariamente duraderas o permanentes, de distintos actores en pos de una meta común.

El proceso multiescalar, por su parte, implica una alteración en el rango o nivel de las arenas comprometidas en la acción colectiva coordinada (Tilly 2001; McAdam, Tarrow, Tilly 2008). Más precisamente, en el marco del presente análisis, se corresponden con un traslado progresivo de las acciones de resistencia desde las arenas locales hacia la arena provincial.

Los sistemas federales, como en el caso de Argentina, ofrecen múltiples puntos de acceso para las acciones colectivas de los grupos desafiantes y, de tal forma, el nivel local o municipal suele actuar como arena inicial donde focalizar los reclamos ciudadanos, impulsando posteriormente el escalamiento hacia el nivel provincial. Las distintas escalas del conflicto coexisten temporal y territorialmente y las relaciones dinámicas entre lo local y lo provincial no siempre resultan armoniosas o estables. Sin embargo, es esperable que, ante logros parciales en la arena local (tales como ordenanzas de restricción minera), se vean favorecidas la incorporación de actores a las acciones de resistencia y las vinculaciones con actores institucionales del nivel provincial y que, por ende, sean mayores las posibilidades de lograr decisiones estatales en sintonía con los objetivos de las resistencias.

2.4 El contexto de la acción: el modelo del proceso político y la estructura de oportunidad política.

El contraste identificado por Alexis de Tocqueville (1990) entre el gobierno débil de los Estados Unidos y el gobierno fuerte de Francia suele ser un punto de partida para los análisis que vinculan factores institucionales con el desarrollo de los movimientos sociales. La

idea de que la fortaleza o la debilidad del estado influyen en las estrategias de los movimientos sociales es central en la literatura de la acción colectiva (Kriesi 2004) y por ello es necesario acercarse detalladamente a las múltiples relaciones entre movimientos sociales y estado.

El esfuerzo más completo para comprender la compleja relación entre las estructuras estatales y el accionar de los movimientos fue realizado por los teóricos de lo que McAdam (1982) llama el "modelo del proceso político". Será sobre la base de este modelo, y más específicamente a partir del concepto de "estructura de oportunidad política" (Eisinger 1973; Tilly 1978; Skocpol, 1979; Kitschelt 1986; Tarrow 1989, 2011), que se pensará teóricamente cómo las particularidades políticas de las distintas provincias analizadas impactan sobre los resultados de los procesos de incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales.

El concepto de estructura de oportunidades políticas surgió inicialmente para explicar cómo la incidencia de la protesta se relaciona con la naturaleza de las oportunidades que ofrece una ciudad y con el grado de apertura o cierre del sistema político local (Eisinger 1973). Rápidamente la noción de EOP se aplicó al contexto nacional para dar cuenta de una amplia gama de oportunidades y constricciones que el sistema político de un país impone a los movimientos (McAdam, McCarthy, Zald 1996).

Las dimensiones iniciales que relacionan la acción contenciosa con el estado refieren a las oportunidades o amenaza que enfrentan los desafiantes y la permisividad o represión de las autoridades estatales (Tilly 1978). Así entonces, el concepto de EOP tomó centralidad para explicar tanto el surgimiento como el éxito de los movimientos sociales a partir de las oportunidades que el sistema político brinda a los contestatarios (Jenkins y Perrow 1977; Tilly 1978; McAdam 1982; Tarrow 1983) y revolucionarios (Goldstone 1991; Skocpol 1979).

La aparición de nuevos episodios de acción colectiva ha sido vinculada a modificaciones en la estructura de oportunidades y restricciones políticas; ante variaciones en la apertura al acceso institucional, combinadas con una percepción de los mayores costes de una eventual inacción, se suelen maximizar los episodios de acción política colectiva (Tarrow 2011). Las posibilidades de acción de los contendientes se incrementan con los cambios que modifican el balance de recursos políticos y económicos entre el estado y los desafiantes, que debilitan la habilidad estatal para recompensar a sus seguidores o que alteran el apoyo externo o domestico al régimen (Goldstone y Tilly 2001).

El avance de nuevos casos y estudios nacionales comparados agregaron nuevas dimensiones a la EOP tales como la inestabilidad electoral (Piven y Cloward 1977), la disponibilidad de aliados influyentes (Jenkins y Perrow 1977; Gamson 1990), la tolerancia de la protesta entre las elites (Jenkins y Perrow 1977), la división entre las elites (Tarrow 1989), la capacidad estatal para reprimir los movimientos y su tendencia a hacerlo (Mc Adam, McCarthy y Zald 1996) y el momento temporal del ciclo de protesta (Brockett 1991).

La lectura que los activistas hacen de las oportunidades existentes opera como un elemento central en la emergencia de la protesta al facilitar el convencimiento de la factibilidad del cambio buscado (della Porta y Diani 2006), la percepción de que las acciones de protesta social conducirán al resultado deseado (Goldstone y Tilly 2001) y el impulso para crear movimientos a partir de los recursos disponibles (Tarrow 1996). Con todo, algunos autores afirman que las oportunidades políticas pueden ayudar a los movimientos a lograr sus objetivos incluso si los participantes no son conscientes de ellas (Jenkins y Perrow 1977).

Pese a brindar una explicación de índole estructural donde las características de las EOP suelen mostrarse mayormente estables, la literatura ha referido también a la posibilidad de crear oportunidades. Ciertas organizaciones se encuentran dispuestas a tomar suficientes riesgos con la intención de generar sus propias oportunidades en lugar de esperar cambios

favorables a sus intereses (Jenkins y Perrow 1977). Es mediante la acción colectiva desarrollada por los movimientos más osados que pueden entrar en escena actores que previamente carecían de los recursos necesarios (Tarrow 1996). Las instancias de ampliación de oportunidades poseen una complejidad mayor dado que las mismas pueden, además de favorecer al mismo grupo, ser positivas para otros grupos (McAdam y Rucht 1993) o inclusive a los oponentes (della Porta y Tarrow 1987) y las elites (Tarrow 1996).

Vinculado con lo anterior, la noción de "ventana política" (Kingdon 1984) permite pensar instancias que, abriéndose temporalmente, ofrecen una oportunidad a los defensores de ciertas propuestas. Un sinfín de actores o eventos pueden hacer que las ventanas políticas se abran o cierren a veces debido a sucesos imprevistos o actos programados. Sin embargo el problema que enfrentan los movimientos es cómo reconocer esas oportunidades para así poder actuar de forma apropiada (Kingdom 1984).

2.5 Hacia un diálogo entre literaturas: la estructura de oportunidades en clave de federalismo y de política subnacional.

Más allá de sus diferentes usos y acepciones, el concepto de EOP ha obtenido una gran centralidad en la explicación de las formas en que las estructuras estatales favorecen o constriñen las acciones de los movimientos sociales. Como se especificara oportunamente, la cercanía existente entre los movimientos sociales y la conceptualización aquí propuesta de resistencias sociales abre la posibilidad de pensar la literatura de la EOP en relación a la pregunta de investigación que guía este trabajo.

A la luz de los casos de estudio, una primera limitación de los estudios de la EOP reside en su sesgo analítico orientado al nivel nacional. En forma mayoritaria los trabajos vinculados al concepto EOP se han centrado en un marco nacional de referencia (Tilly 1978, McAdam 1982; Tarrow 1983; Kriesi 1989; Kitschelt 1986; Koopmans 1993). Si bien existen estudios que incluyen o teorizan acerca de las EOP internacionales y su relación con las

estructuras domésticas (Marks y McAdam 1998; Sikkink 2005; Tarrow y McAdam 2005), se trata de trabajos que apuestan a un escalamiento hacia arriba en el nivel de análisis y no pretenden comprender los procesos subnacionales.

Las dinámicas de la EOP en clave subnacional, a partir de la existencia de resistencias sociales que desarrollan sus acciones y persiguen objetivos específicos en la arena provincial, son una categoría de estudio escasamente trabajada. Si bien algunos trabajos advierten teóricamente sobre las variaciones infra-nacionales de los movimientos (Tarrow 1989) y la descentralización territorial como variables que afectan el accionar de los movimientos (Kitschelt 1986; Rucht 1996; Kriesi 1996), estos esfuerzos han sido realizados dentro de un marco referencial nacional, sin incorporar la arena subnacional como centro nodal del análisis comparado.

La escasez de trabajos empíricos que apliquen la EOP al estudio de la acción colectiva a niveles de análisis subnacionales en perspectiva comparada constituye tanto una falencia de la bibliografía como una oportunidad concreta para el aporte teórico conceptual que pretende la presente investigación. A estos efectos, se propone un diálogo con la literatura sobre federalismo y política subnacional como un sustento teórico que permita la conceptualización de las estructuras de oportunidad que operan a nivel provincial y que permita, a posteriori, analizar los casos de estudio en perspectiva comparada. La pregunta que se abre en esta instancia es si la descentralización territorial del poder, además del incremento de los incentivos y las oportunidades para la movilización de los activistas, desarrolla diferencias al interior de las unidades que componen la unidad federal en lo que respecta tanto a las características de la movilización como a su estructura de oportunidades.

2.5.1 Federalismo y sistemas políticos provinciales.

La institución esencial del federalismo consiste en la división de poder entre un gobierno de la federación y un conjunto unidades miembros, originantes de dicha federación,

en la que ambos niveles gobiernan sobre el mismo territorio y los mismos ciudadanos (Riker 1964). En un sistema federal determinados asuntos son competencia de las unidades locales y están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad nacional, mientras otras cuestiones exceden constitucionalmente la autoridad de las unidades miembros (Dahl 1986). Existe un grado continuo desde un federalismo mínimo, donde el poder central posee al menos un área donde puede actuar sin aprobación de las unidades federales, hasta un federalismo máximo, en el cual el gobierno central decide sobre todas las áreas exceptuando, como mínimo, una para la cual requiere aprobación de las unidades federales (Riker 1964).

El estado nacional y las unidades de la federación comparten una porción de territorio y de ciudadanos y, de tal forma, desarrollan autoridad, coerción y dominio estatal conjunto (Escolar 2011). Este escenario es conceptualizado como una yuxtaposición de regímenes (Gibson 2007), es decir, la posibilidad de que en un mismo territorio nacional coexistan regímenes políticos superpuestos.

Las unidades subnacionales de un estado federal son gobiernos autónomos con jurisdicción territorial determinada, a cargo de competencias y funciones específicas sobre las cuales ejercen capacidad de coerción y control (Triesman 2007; Beramendi 2007; Bednar 2009) y sujetos a la influencia recíproca (Escolar 2011).

El federalismo es la resultante institucionalizada del conflicto entre el centro y la periferia. En la particular experiencia argentina se aprecia un “federalismo plural-centralizado” donde, a partir de la existencia de conflictos entre las provincias, se consolidó un gobierno central aislado de las presiones subnacionales (Gibson y Falleti 2004).

En el caso argentino, las potestades y atribuciones establecidas constitucionalmente determinan tareas delegadas en exclusividad a la nación, competencias compartidas entre el poder central y las provincias y la conservación provincial de todo poder no expresamente delegado (Bidart Campos 1993; Cetrángolo y Jiménez 2004). La importancia clave de la

particular distribución de potestades del federalismo argentino es que posibilita que las provincias tengan sus propios arreglos institucionales, habilitando así el surgimiento de diferentes sistemas electorales y una consiguiente amplitud de sistemas políticos locales (Cardarello 2011; Gibson 2013).

Cada provincia tendrá entonces un sistema político propio que combina reglas y tradiciones político-partidarias particulares cuyo origen político deriva de los diferentes contextos de provincialización de los respectivos territorios (Calvo y Escolar 2005). A partir del año 1986 la mayoría de las provincias argentinas modificaron sus constituciones para actualizar sus textos y adaptarlos a las nuevas realidades políticas, iniciando así distintos procesos de reforma de sus sistemas políticos locales (Calvo y Escolar 2005).

Estas reformas impactaron diferenciadamente sobre el juego democrático de cada unidad subnacional. Una de las novedades introducidas fue la figura de la reelección inmediata de los gobernadores, posibilidad no permitida hasta aquel momento. En las provincias que implementaron cambios de esta índole se vieron favorecidas la permanencia de gobernadores (Serrafero 1997), la concentración de poder en contrapartida de sistemas más plurales y más competitivos (Cardarello 2011) y la estabilidad de los partidos gobernantes al minimizar el riesgo de una derrota electoral (Calvo y Micozzi 2005).

Las sucesivas reformas políticas impactaron también sobre la conformación de las cámaras legislativas y los niveles de competencia efectiva[21] de partidos en el nivel provincial, al facilitar la obtención de mayorías legislativas en sintonía con los gobernadores[22] (Gibson

[21] El número efectivo de partidos, indicador propuesto por Laakso y Tagapera (1979) describe cuántos partidos relevantes existen a nivel electoral o legislativo. Si, por ejemplo, en un distrito X, 10 partidos presentan lista pero un solo partido alcanza el 90% de los votos, el índice de partidos efectivos es aproximadamente 1(Calvo y Escolar 2005). Para el caso argentino la existencia de sesgos mayoritarios genera que, si bien en la mayoría de los distritos provinciales el número de partidos efectivos se acerca a tres, el número de los que efectivamente poseen asientos legislativos se reduce a dos en la mayoría de las provincias, inhibiendo así la entrada de terceros y cuartos partidos en la competencia local (Calvo et al 2007).

[22] El porcentaje de provincias en las cuales el partido titular ganó una supermayoría de asientos legislativos casi se duplicó del 20 % en 1987 a 37% en 2007 (Gibson 2013:84).

2013) y la consiguiente subrepresentación de la oposición (Calvo et al 2007; Tula y De Luca 2001).

Las marcadas diferencias entre los regímenes políticos provinciales argentinos han impulsado también la discusión sobre las características democráticas o autoritarias de los regímenes subnacionales. A partir de un escenario de "hibridez", en el que un régimen nacional democrático coexistiría con regímenes subnacionales "autoritarios" (Gibson 2007; Escolar 2011), algunos autores sostienen que en Argentina aún persisten y se reproducen autoritarismos subnacionales (Giraudy 2010; Gibson 2013). Otros estudios, descartando la conceptualización de autoritarismo subnacional, proponen la medición de los niveles de democracia de las provincias argentinas (Gervasoni 2010, 2011) o, a partir de la distinción entre regímenes y prácticas autoritarias, la posibilidad de que el régimen democrático nacional coexista con prácticas y situaciones autoritarias en provincias argentinas (Behrend 2008, 2011). En la presente tesis se trabajará partiendo de la existencia de diferentes niveles de democracia en las provincias argentinas. Como se verá más adelante, la variación en los niveles de democracia subnacional son un componente clave para pensar la pluralidad de los sistemas políticos bajo análisis.

Es el juego federal el que habilita la posibilidad de que las unidades subnacionales creen y jueguen sus propias reglas políticas. Traducido en otras palabras, la existencia de significativas diferencias en los sistemas políticos provinciales es una consecuencia esperable de la distribución de atribuciones del federalismo argentino. Volviendo a una de las hipótesis de trabajo que guía la investigación, los distintos sistemas políticos provinciales configuran estructuras de oportunidad diferenciadas: cuanto mayor sea el grado de pluralidad del sistema político, mayores serán las oportunidades para la incidencia exitosa de las resistencias sociales. La conceptualización del grado de pluralidad de los sistemas políticos provinciales

será retomado hacia el final de este capítulo teórico y la operacionalización de cada una de las provincias bajo estudio será objeto del capítulo IV.

Pese a lo señalado, centrarse únicamente en dimensiones propias de la política institucional como determinantes de las oportunidades o constricciones para las resistencias sociales se considera insuficiente. De tal manera, y recuperando la hipótesis que indica que el grado de desarrollo y de diversificación de la matriz económica impacta en los resultados de los procesos de incidencia, se profundizará a continuación sobre las particularidades económicas provinciales y sobre cómo las reglas del federalismo fiscal moldean dinámicas que repercuten las relaciones entre el estado provincial y la sociedad.

2.5.2 Matrices económicas provinciales y federalismo fiscal.

El punto de partida para poder analizar la existencia de escenarios económicos y productivos provinciales diferenciados son los estudios que destacan la heterogeneidad y la desigualdad de las estructuras regionales observadas en los países pobres o de menor desarrollo (González 1987). América Latina se ha caracterizado por reproducir marcadas diferencias sociales y productivas y diferentes niveles de desarrollo relativo de sus regiones durante un período anormalmente largo en comparación con lo que ocurre en otros países de industrialización tardía (González 1987; PNUD 2002). En la Argentina, distintos estudios indican que no existen tendencias hacia la equiparación territorial sino que, por el contrario, continúan presentes las dinámicas de reproducción de las diferencias entre regiones (Porto 1995; Willington 1998; Cao y Vaca 2006).

La existencia de territorios que operan bajo lógicas diferentes a las que rigen a nivel nacional, estructurando situaciones de centro y periferias (Rofman 1999), se consolida a partir de múltiples articulaciones entre las particularidades físico-geográficas y el desarrollo de cada formación social (Cao y Vaca 2006) y son dependientes, a su vez, de contextos nacionales o regionales específicos (Sepúlveda 2001). En forma muy resumida, la presencia de una

situación central se estructura a partir de tecnología moderna, una organización social y productiva de mayor complejidad y diversidad y salarios relativamente altos. Contrariamente, una estructura de características periféricas presenta tecnologías más rudimentarias, una organización social y productiva más simple y de menor complejidad y salarios más bajos (Taylor 1994).

La marcada desigualdad territorial de Argentina tuvo sus orígenes hacia finales del siglo XIX cuando una serie de circunstancias económicas y políticas hicieron del complejo agroexportador pampeano el centro dinámico nacional (Cao y Vaca 2006). Este proceso histórico, aunado a su posterior desarrollo, generó una importante pérdida demográfica y productiva de las zonas periféricas (Rezzoagli 2011). A partir de la reproducción de estas diferencias, hacia el año 2000 las cinco principales jurisdicciones[23] en términos económicos representaban aproximadamente el 80% del producto geográfico nacional (Gatto y Centrángolo 2003). Otros estudios que enfatizan la asimetría entre las unidades subnacionales argentinas destacan que la brecha entre las de mayor y menor PBG per cápita es de 11,6 a 1 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires vs Formosa, año 1997), mientras que en países federales más desarrollados como Estados Unidos o Canadá la diferencia suele ser de 2 a 1 (Cao y Vaca 2006).

Distintos estudios han propuesto clasificaciones de las provincias argentinas[24] y, con un significativo consenso entre los investigadores, las unidades subnacionales se han agrupado mayormente en: provincias del área central; provincias del área periférica y provincias del área despoblada (Rezzoagli 2011).

Si bien se propondrán indicadores específicos para conceptualizar el grado de desarrollo y diversificación de las matrices económicas provinciales, se propone como

[23] Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza (Gatto y Centrángolo 2003).
[24] Para un detalle de las distintas propuestas de clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina, ver Cao, Rubins y Vaca 2003.

referencia general la clasificación de las provincias argentinas realizada por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, la cual destaca la heterogeneidad y la amplia brecha entre jurisdicciones (PNUD 2002)[25].

A los fines prácticos de reseñar las particularidades de las provincias bajo análisis, en la mencionada tipología Mendoza y Córdoba son caracterizadas por su importante tamaño y la diversificación de sus estructuras económicas, concentrando exportaciones, inversiones en sectores manufactureros y la dinámica bancaria y financiera, y con un índice de desarrollo humano ampliado de nivel medio; Catamarca es un caso especial de nuevo desarrollo económico producto de la puesta en marcha de las actividades mineras pese a lo cual mantiene un índice de desarrollo humano ampliado bajo; por último, San Juan es clasificada como una provincia con bajos índices de desarrollo humano ampliado, un elevado grado de informalidad e inestabilidad laboral y presencia de pequeñas y medianas empresas productoras de bienes primarios y exportadoras[26].

Más allá de las particularidades de la tipología presentada, se encuentra en las significativas diferencias la base sobre la cual conceptualizar el grado de desarrollo y diversificación de las matrices económicas provinciales. Adicionalmente, y en forma previamente a encarar esta tarea, se considera necesario reparar en las particularidades del federalismo fiscal argentino. Este elemento, parte clave en la consolidación de las

[25] Partiendo del enfoque de la competitividad, definida como la capacidad o habilidad de la economía nacional, regional o un territorio determinado para alcanzar prosperidad económica sostenida, el PNUD propone una tipología de las provincias argentinas La investigación analiza las distintas dimensiones de la competitividad (capacidad exportadora, atracción de inversiones, recursos humanos, infraestructura, recursos naturales y medio ambiente y tejidos institucionales) y construye una tipología partiendo de las fortalezas y/o carencias que presentan las provincias en las referidas dimensiones y vinculándolo además con el Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA).

[26] El Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA) de las provincias bajo estudio, medido para el año 2000, fueron los siguientes: Mendoza, 0.634; Córdoba, 0,685; Catamarca, 0,374; San Juan, 0,444. La media nacional para ese mismo año alcanzó el 0,613 (PNUD 2002).

heterogeneidades subnacionales, determina dinámicas económicas que impactan sobre las relaciones establecidas entre el estado provincial y la sociedad.

A los fines de garantizar los niveles de ingresos necesarios, los distintos niveles de gobierno requieren mecanismos fiscales específicos, como la recaudación de impuestos y la capacidad de colocar deuda. Los sistemas federales cuentan con un método adicional de asignación de recursos entre los distintos niveles estatales: las transferencias intergubernamentales (Oates 1999). Un nivel de gobierno superior genera ingresos por impuestos que exceden sus gastos y de tal forma transfiere excedentes hacia niveles inferiores de gobierno.

La estructura del federalismo fiscal y los mecanismos por los cuales son transferidos los recursos económicos al interior de un sistema político son rasgos decisivos que impactan sobre la autonomía de las unidades subnacionales (Rodden 2006). El encuadre institucional determina el valor político de cada una de las transferencias económicas, estableciendo su automaticidad o discrecionalidad, su rango constitucional o fundado en ley particular y su carácter condicional o incondicional (Oates 1999). En otras palabras, las reglas delinean lo que los gobernantes pueden o no hacer con esos fondos (Garman, Haggard y Willis 2001).

En Argentina, y en virtud del artículo 75 de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso el dictado de una ley convenio, en base al acuerdo entre Nación y provincias, que instituya un régimen de coparticipación. Distintos estudios han analizado los efectos resultantes del esquema coparticipación destacando, entre otros elementos, el surgimiento de falta de coordinación y prácticas sujetas al comportamiento oportunista (Spiller y Tomassi 2000); la existencia de un gobierno central debilitado que acude a las transferencias federales para comprar apoyo político (Gordin 2006); y las transformaciones de los coeficientes de distribución en base a criterios políticos en detrimento de elementos objetivos de asignación, como índices de pobreza o PBG de las provincias (Tommasi, Saiegh y Sanguinetti 2001).

Sin embargo, los efectos más relevantes para el análisis derivan de los estudios que destacan cómo coaliciones de provincias sobrerrepresentadas en el Congreso mantienen un importante sesgo hacia su favor en las fórmulas de distribución nacional de ingresos (Gibson y Calvo 2000; Saiegh y Tommasi 1999). Estos sesgos a favor de determinadas provincias, generalmente pequeñas y de escasa población, favorecen la existencia de grandes desequilibrios fiscales verticales, es decir, la presencia de altos valores de transferencias nacionales como porcentaje sobre el total de los ingresos provinciales[27] (Saiegh y Tomassi 1999; Tommasi, Saiegh y Sanguinetti 2001; Gervasoni 2010). Esta mayor dependencia respecto de los recursos provenientes del estado central suele ser señalado como un indicador de menor desarrollo de las provincias (PNUD 2002).

Pese a esta mayor dependencia, dado que las transferencias federales coparticipables no se encuentran condicionadas en Argentina, los gobernadores utilizan esos fondos en la forma que consideran adecuada. En casos donde no se cuenta con frenos y contrapoderes institucionales efectivos, ello incrementa el poder el ejecutivo provincial y el control sobre los asuntos locales (Suárez Cao 2011). En circunstancias donde los fondos coparticipables componen el principal financiamiento de los gobiernos provinciales, el sistema convierte a las gobernaciones locales en hegemonías económicas (Gibson 2013).

La fuerte presencia del estado provincial como actor económico privilegiado repercute en una amplia oferta de empleos públicos, los cuales, considerados bienes excluibles a distribuir entre los sectores partidarios, recompensan a benefactores y dependientes a través de su integración en redes clientelares (Gibson 2013). Así, el clientelismo político ligado a la distribución de empleo público contribuye a la estabilidad de las coaliciones electorales,

[27] A los fines de ilustrar las diferencias existentes respecto de las estructuras de ingresos, puede observarse que mientras la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2012 obtuvo solamente el 12% de su totalidad de ingresos de fuentes nacionales, para el mismo año el indicador de la provincia de Formosa ascendió al 93%. (MECON 2013)

actuando sobre las expectativas de una futura distribución de los puestos de trabajo estatales entre la red estable de votantes (Calvo y Murillo 2004).

La combinación de alta dependencia de la coparticipación tributaria, es decir desequilibrio fiscal vertical, y de elevados porcentajes de empleo público provincial ha sido leída en términos similares a la teoría de los estados rentistas, es decir, equiparándola a una situación donde el estado accede a elevados recursos fiscales que no provienen de los impuestos sino de la apropiación de una renta extraordinaria de recursos (Gervasoni 2010). Este tipo de esquema se traduce en un débil vínculo impositivo del estado con los ciudadanos y las actividades productivas. Si el estado es quien domina mayormente las oportunidades económicas, los individuos se comportarán racionalmente de modo condescendiente y los gobernantes tendrán más facilidad para controlar a la sociedad (Gervasoni 2010).

Contrariamente, en provincias donde los ingresos fiscales provienen mayoritariamente de impuestos propios ligados a la producción y el consumo, el total de ingresos a las arcas provinciales se vincula con el tamaño y dinamismo del sector económico privado. Ante esta situación, el poder del estado se ve parcialmente limitado por una mayor responsabilidad ante los actores económicos locales y los ciudadanos potencialmente autónomos suelen ser más proclives a desafiar a las autoridades (Gervasoni 2010).

El concepto que se encuentra tras estos análisis refiere a la autonomía económica de los ciudadanos, entendida ésta como la habilidad de ganarse y mantener una vida independiente respecto al estado (McMann 2006). Menores niveles de patronazgo político y mayores posibilidades para el desarrollo económico incrementan la autonomía de los ciudadanos respecto al gobierno provincial y crean condiciones favorables para la organización y el compromiso político (Behrend 2008; Giraudy 2010). Es esperable que los individuos que se sientan menos vulnerables a ser despedidos de sus trabajos suelan mostrarse más libres a comprometerse en el activismo político (McMann 2006).

Las discusiones suscitadas acerca de las particularidades económicas y productivas y los efectos del federalismo fiscal sobre las unidades subnacionales argentinas muestran la pertinencia de incorporar la esfera económica al análisis de los procesos de incidencia bajo estudio. Cabe destacar, al respecto, que la existencia de situaciones de un alto rentismo subnacional presenta como contracara una matriz económica poco diversificada y de menor desarrollo productivo. Dicho en otras palabras, donde la estructura económica provincial es más desarrollada y diversificada, las posibilidades recaudatorias de los estados son más elevadas, evitando los desequilibrios fiscales propios de un esquema rentista y sus particulares consecuencias económicas y políticas.

Seguidamente, y en base al diálogo establecido entre dos cúmulos de bibliografía de tradiciones dispares, el desafío consiste en recuperar los elementos conceptuales que permitan capturar en perspectiva comparada los cuatro procesos de incidencia bajo estudio.

2.6 La estructura de oportunidad subnacional (EOS): propuesta conceptual para el estudio de la incidencia de las resistencias sociales.

Las limitaciones presentadas por los estudios sobre la EOP y la necesidad de lograr una especificidad que se adapte a la propuesta subnacional de análisis han impulsado, como se viera, el diálogo con otras literaturas. La discusión con los trabajos sobre federalismo y su relación con los sistemas políticos y las matrices económicas provinciales ilustra la potencialidad brindada por esta bibliografía para el estudio comparativo de las oportunidades o constricciones que las unidades subnacionales pueden ofrecer para las resistencias sociales.

Por un lado, los niveles de autonomía provinciales establecidos constitucionalmente habilitan capacidades concretas para establecer y diseñar sus sistemas políticos y arreglos electorales. Así, las sucesivas reformas de las constituciones provinciales y reglas electorales favorecen la consolidación de sistemas políticos propios. Consecuentemente, en ambientes

federales, las diferencias en los sistemas políticos provinciales generan a su vez distintas estructuras de oportunidad para el accionar de las resistencias.

Por otro lado, la heterogeneidad presentada en los niveles de desarrollo y las características económicas de las provincias argentinas y las particularidades del federalismo fiscal configuran disímiles escenarios económicos y variaciones significativas en las relaciones entre el estado y los ciudadanos. Estas características intrínsecas componen las estructuras de oportunidades en las cuales operan las resistencias sociales.

Sobre la base de estos elementos se propone una herramienta conceptual que permita comprender los procesos de incidencia legislativa de las resistencias sociales en las provincias argentinas, la cual se denomina “estructura de oportunidad subnacional” (EOS). Este concepto constituye una ampliación de la noción más clásica de la EOP a partir de un nivel de análisis centrado en la arena subnacional e implica, adicionalmente, el incremento del espacio de análisis mediante la incorporación de la esfera propia de las dinámicas económicas provinciales. La combinación de las particularidades políticas y económicas subnacionales genera oportunidades y/o constricciones para los procesos de incidencia legislativa de las resistencias sociales en cada espacio provincial.

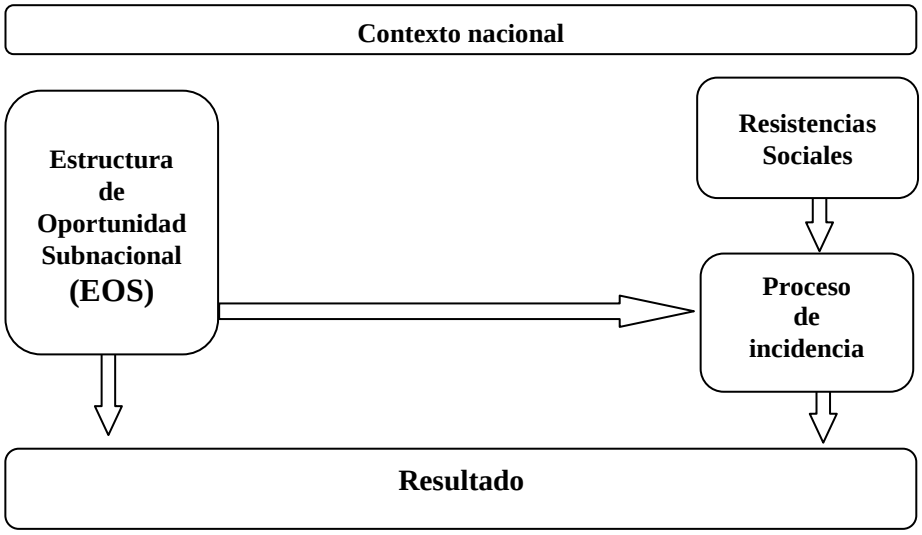
La EOS, en línea con lo planteado en las hipótesis de trabajo, adquiere sus características centrales a partir del grado de pluralidad del sistema político y de los niveles de desarrollo y diversificación de la matriz económica de cada una de las provincias. A mayores grados de pluralidad de los sistemas políticos y mayores grados de desarrollo y diversificación de las matrices económicas se conforman EOS más favorables para los procesos exitosos de incidencia de las resistencias sociales. De tal forma, y como se verá a partir del análisis de los casos, las particularidades de la EOS impactan sobre el resultado del proceso de incidencia a partir de la influencia ejercida sobre las tres dimensiones que

componen dicho proceso: la acción directa, la vinculación con los actores económicos y la vinculación con los actores institucionales.

Adicionalmente, es necesario aclarar que la propuesta de análisis centrada en la escala subnacional, derivada de las particularidades propias de una estructura federal, no puede sino ser pensada en relación a un contexto nacional más amplio al que se encuentran vinculados cada una de las respectivas arenas provinciales. El detalle de este tipo de relación es retomada mediante un ejercicio de índole descriptivo en el próximo capítulo.

A modo de sistematizar lo expuesto, el gráfico 1 ilustra el concepto de la EOS aplicada al estudio de los procesos de incidencia de las resistencias sociales:

Gráfico Nº 1 Estructura de Oportunidad Subnacional (EOS).



2.6.1 Dimensiones de la Estructura de Oportunidad Subnacional. La conceptualización del sistema político y la matriz económica.

Grado de pluralidad del sistema político:

Precisar una definición teórica de sistema político, concepto clave en la conformación de la EOS, es un paso necesario para poder pensar el mismo en términos de gradualidad. A continuación se propone una definición de sistema político para luego recuperar puntuales

elementos que ordenen la discusión teórica y permitan operacionalizar en términos de gradualidad la pluralidad de los sistemas políticos subnacionales.

En líneas generales un sistema político hace referencia a determinado conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos que guardan interdependencia recíproca entre sí (Urbani 1991). Procurando una definición más precisa, y a los efectos del presente trabajo, se entenderá que el "sistema político" de una sociedad "está compuesto por el *estado*, las relaciones institucionales entre estado y sociedad, es decir, el *régimen político*, los *actores-sujetos* que intervienen en lo político a nombre de proyectos sociales que apuntan a la problemática histórica de cada sociedad y la *cultura política* o estilo particular de relaciones entre estos elementos" (Garretón 1995: 20).

A partir de la definición propuesta se advierten dos cuestiones de importancia en torno al presente análisis. En primera instancia, el rol clave de las dinámicas relacionales que vinculan elementos definidos en términos amplios y, en segunda instancia, la centralidad que el régimen político adquiere en la conformación del sistema político. Señalando a un componente como parte integrante del otro, determinadas características del régimen político permiten acercarse a la problemática de la pluralidad del sistema político.

Existe un consenso generalizado sobre el valor de las reglas procedimentales en la definición de régimen político. Estas reglas suelen definir la cantidad y características de los actores que pueden acceder a los principales cargos de gobierno; las formas de acceso a dichos puestos y los mecanismos de formulación de decisiones públicas (Munck 1996). Para funcionar correctamente, el conjunto de las reglas debe estar institucionalizado, es decir, las reglas deben ser conocidas, aceptadas y practicadas por la mayoría de los actores involucrados (Schmitter y Karl 1996).

El estudio del régimen político se encuentra estrechamente vinculado a las investigaciones sobre la democracia y los autoritarismos. Pese a no considerarse necesario

profundizar y posicionarse respecto a los referidos trabajos sobre democratización, la existencia de distintos valores de democracia dentro de los regímenes democráticos[28] facilita la comprensión de la pluralidad del sistema político.

La idea general es que los países federales pueden compartir un mínimo procesual pero a la vez diferenciarse respecto de sus niveles de democratización o, dicho de otro modo, que dentro de las poliarquías ciertos regímenes son más democráticos que otros. A partir de concepciones minimalistas o procesuales, usualmente desde la definición de democracia de Schumpeter (1947) o de poliarquía de Dahl (1971), distintos trabajos buscaron jerarquizar las democracias existentes a partir de la incorporación de criterios puntuales (O'Donnell 1996, 2002; Schmitter y Karl 1996).

Enmarcado dentro de los estudios sobre la calidad de la democracia, el trabajo de Altman y Pérez-Liñán (1999) focaliza sobre la competencia política y la idea de poliarquía efectiva. Según los autores, la importancia de la participación y la competencia radica en que las mismas se encuentren institucionalizadas y efectivizadas en patrones regulares de comportamiento y no solamente en que sean normativamente permitidas. De tal modo, cuanto más competitivo sea un sistema, más sensible será frente a las preferencias del electorado. Sin embargo, las formas de oposición carecen de eficacia a menos que logren, de algún u otro modo, alterar las decisiones políticas, influir en la formación de políticas públicas y desafiar al partido gobernante, adquiriendo relevancia clave las dinámicas legislativas.

Retomando la idea clave de la interrelación y vinculación mutua de los distintos componentes del sistema político, la centralidad de las reglas que definen el régimen político y su posterior institucionalización en prácticas de los actores involucrados y la importancia

[28] Estos trabajos suelen ser encuadrados dentro de la tercera ola de estudios sobre la democratización, cuya preocupación central fue la calidad de las democracias. Algunos de los trabajos más reseñados incluyen a Linz y Stepan1996; O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1988 y Diamond y Morlino 2005.

del juego legislativo que efectiviza la competencia, el grado de pluralidad del sistema político subnacional será operacionalizado de la siguiente forma:

Se considerará que el grado de pluralidad del sistema político subnacional será mayor cuanto menores sean las oportunidades para la reelección del ejecutivo, mayor sea el número de partidos con asientos legislativos (en números efectivos y totales), mayores sean los índices de fragmentación legislativa y de democracia subnacional y mayor sea la práctica efectiva de las autonomías locales.

Grado de desarrollo y diversificación de la matriz económica:

En sentido similar al apartado anterior, de manera previa a determinar cómo será entendido el grado de desarrollo y de diversificación de la matriz económica provincial, es necesario definir esta última. En términos generales, la idea de matriz remite a una estructura o ambiente en el cual se desarrolla una actividad o proceso particular. La matriz económica será entendida como un sistema de variables que, a partir de límites y probabilidades diferenciadas, determinan las dinámicas económicas.

De forma análoga a lo señalado para el sistema político, la interrelación e interdependencia mutua de las variables, en este caso económicas, adquiere una evidente centralidad en la conceptualización propuesta. De tal forma, la matriz económica adquiere sus particularidades a partir de la interrelación de elementos vinculados al rol del estado en el manejo económico, la existencia de sectores productivos asociados a procesos históricos, culturales y geográficos, el aporte de los mismos al total de bienes y servicios producidos y las características propias del mercado laboral.

Recuperando las discusiones teóricas sobre las significativas y marcadas heterogeneidades en el desarrollo de las provincias argentinas, las respectivas clasificaciones que identifican y segmentan los distintos perfiles provinciales y el impacto del federalismo

fiscal sobre determinadas unidades subnacionales, el grado de desarrollo y de diversificación de la matriz económica provincial será operacionalizado de la siguiente manera:

Se considerará que el grado de desarrollo y diversificación de las matrices económicas provinciales será mayor cuanto mayor sea el tamaño del Producto Bruto Geográfico, menor la concentración de la canasta exportadora, mayores los porcentajes de ingresos tributarios de origen provincial y más bajos los valores de empleo estatal.

2.7 Consideraciones finales.

El presente capítulo ha expuesto cómo se conceptualizan las resistencias sociales y los procesos de incidencia que motivan esta investigación. En las acciones de resistencia, una pluralidad de actores se involucra en procesos de incidencia, mediante acción directa y vinculaciones con actores económicos y políticos, en búsqueda de un objetivo específico compartido.

Sin embargo, los disimiles resultados en la incidencia de las resistencias impulsa la propuesta conceptual de análisis denominada estructura de oportunidad subnacional (EOS). A partir del grado de pluralidad del sistema político y del grado de desarrollo y diversificación económica, la arena subnacional ofrece oportunidades o constricciones para el accionar de las resistencias sociales que impactan en los resultados de la incidencia.

Previamente al análisis empírico de los cuatro casos bajo análisis y su lectura a la luz de la EOS, resultan necesarias dos tareas que serán emprendidas en los próximos capítulos. En primer lugar, se ofrece un panorama general del contexto nacional al cual se encuentra vinculada cada una de las distintas arenas subnacionales. En segundo lugar, el cuarto capítulo de esta tesis determina los grados de pluralidad de los sistemas políticos y los grados de desarrollo y diversificación económica de las matrices económicas de las provincias de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan.

III - LA ARENA NACIONAL. FEDERALISMO, POLÍTICA MINERA Y AMBIENTAL Y EL SURGIMIENTO DE LAS RESISTENCIAS SOCIALES.

En el presente capítulo se realiza un análisis contextual focalizado en la política nacional minera, los marcos legales ambientales y mineros nacionales y provinciales y los orígenes de las resistencias sociales a la minería en Argentina. El objetivo de este capítulo es favorecer la comprensión del proceso general en el cual surgen las cuatro experiencias de resistencias sociales analizadas en esta investigación y, de tal forma, dilucidar cómo las respectivas EOS guardan vinculación con la arena nacional.

El contexto nacional, analizado en la primer parte del capítulo, presenta la particularidad de operar de forma común para los cuatro casos de estudio. Dicho en otras palabras, la política nacional minera, junto a las transformaciones en los ordenamientos legales ambientales y mineros, actúa como un factor constante y, pese a una evidente relación con la arena subnacional propia de un estado federal, no determina las diferencias existentes entre los procesos de incidencia estudiados.

El análisis de surgimiento del conflicto en torno a la megaminería, reseñada en la segunda mitad de este capítulo, contextualiza el proceso de socialización de experiencias y antecedentes legales relacionado con la replicación de resistencias sociales en distintas territorios argentinos.

3.1 Atribuciones del federalismo argentino.

El hecho de identificar a la arena nacional y la subnacional como dos niveles de análisis diferenciados deriva específicamente de las características federales de la república Argentina. El componente federal se encuentra presente en este trabajo desde el momento mismo en el que se establece la arena provincial como escenario en el cual se dirimen los procesos de incidencia de las resistencias sociales. De tal forma, distintas discusiones en torno

al federalismo argentino acompañan el desarrollo de esta tesis. Si bien ya se han trabajado aspectos referidos a la política subnacional o a su faceta fiscal, y se volverá a referir a lo largo de este trabajo a elementos puntuales del federalismo, se considera necesario realizar a continuación una referencia general a la particular división de atribuciones entre el gobierno federal y las provincias argentinas.

Según el artículo 1 de la Constitución Nacional, Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal y, en virtud del artículo 5, cada provincia argentina "dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones" (Constitución Nacional 1994).

Los citados artículos, del Capítulo Primero -Declaraciones, Derechos y Garantías- de la Constitución Nacional, manifiestan la organización federal de la Argentina y garantizan los poderes provinciales y municipales. Esta división de poderes a posteriori, tanto en la ley suprema como en las restantes legislaciones, demarcará los derechos y atribuciones que le corresponde a cada uno de los estamentos nombrados.

El título segundo de la Constitución Nacional delimita las atribuciones provinciales y configura particularidades claves del federalismo argentino. El artículo 121 especifica que las provincias conservan todo el poder no delegado en la Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado al tiempo de su incorporación. Por su parte, el artículo 124 reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, mientras que el artículo 126 manifiesta la imposibilidad provincial de dictar, entre otros códigos, el de minería, aspecto que queda bajo órbita del Congreso Nacional según lo especificado por el artículo 75, inc. 12.

3.2 La actividad minera en Argentina. Reformas normativas y políticas de estado.

A partir de los primeros años de la década de 1990, el estado argentino llevó adelante un conjunto de reformas, vinculadas a políticas económicas neoliberales, que fundaron un nuevo marco jurídico-político. Las mencionadas reformas se basaron, principalmente, en la necesidad de reunir un perfil atractivo con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica reclamada por los inversionistas y en las cuales se sucedieron privatizaciones, desregulaciones y ajuste fiscal.

3.2.1 Marco legal del sector minero. El nuevo régimen de Inversiones.

Este proceso general de reformas tuvo su correlato en el sector minero con la sanción del Régimen de Inversiones Mineras, ley nº 24.196, en mayo de 1993. La ley de inversiones mineras representó un ejemplo del modelo de desarrollo impulsado desde el gobierno del entonces presidente Carlos Menem (Partido Justicialista). A su vez, la nueva norma actuó como iniciador de un proceso de modificaciones legislativas conducentes a la reforma del Código de Minería[29](Alvarez y Christel 2011).

El proyecto de ley para el sector minero se presentó en diciembre de 1992 como iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional. Rápidamente las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Minería recomendaron su sanción. La urgencia existente tras este proyecto se advirtió en varios tramos de la sesión:

> "Solicito al cuerpo que se tomen todos los recaudos -incluso a riesgo de no cumplir estrictamente con el reglamento- para que en el día de hoy se sancione esta norma, lo cual constituirá un acto histórico para el país" (Dip. Gómez Centurión, San Juan-Bloquismo, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1993a:5559).

[29] Ley de Reordenamiento Minero (1993); Ley de Financiamiento y Devolución Anticipada del IVA (1994); Ley de Acuerdo Federal Minero (1993); Ley que forma la Comisión Bicameral de Minería (1993); la ley modificatoria de la 24.196, la Ley de Actualización Minera (1995); la Ley de Protección Ambiental (1995); Ley del Banco Nacional de Información Geológica (1995), la Ley que crea el Sistema Nacional de Comercio Minero (1995); Ley ratificatoria del Tratado Binacional entre Argentina y Chile de Integración y Complementación Minera (1996); Ley modificatoria de la Ley de Inversiones Mineras que establece el significado de valor boca mina (1999), y por último, otra Ley modificatoria de la Ley de Inversiones Mineras (2001).

Durante el debate parlamentario, inicialmente en Diputados y luego en Senadores, cuatro ejes se destacaron en las alocuciones de los legisladores: la necesidad de las inversiones, la seguridad jurídica, el desarrollo provincial y el crecimiento de la actividad minera. Estos puntos, particularmente en torno a las promesas de desarrollo provincial, serían desplegados como estrategias discursivas que facilitaron en ciertas provincias argentinas la radicación de las grandes empresas mineras (Alvarez y Christel 2011):

> "Pocas veces en el mundo se dan situaciones coyunturales donde hay gran cantidad de capital que busca una inversión; ésta es una de ellas. Por lo dicho, solicito que aprobemos rápidamente este proyecto para que estos capitales sirvan para el progreso de nuestro pueblo" (Dip. Castillo-Catamarca-PJ, Honorable Cámara de Diputados de la Nación 1993a: 6618).

> "Lo cierto es que no podemos pretender sacarles el jugo a estos capitales antes de que empiecen a redituar. Dejemos que ganen dinero, que se llenen los bolsillos y luego metámosle la mano en los mismos a efectos que podamos encontrar algo" (Sen. Sánchez-La Rioja-PJ, Honorable Cámara de Senadores de la Nación 1993b:5561).

> "Es un honor ser miembro informante de una iniciativa que va a contribuir a que la cenicienta de la actividad económica argentina que hasta hoy ha sido la industria minera pueda convertirse en un nuevo horizonte de esperanza de desarrollo económico y social para nuestras provincias" (Dip. López Arias-Salta-PJ, Honorable Cámara de Diputados de la Nación 1993b: 6568).

A partir de la ley sancionada en mayo de 1993, fueron comprendidas por los términos del Régimen de Inversiones todas las actividades de prospección, exploración, desarrollo, preparación y extracción de sustancias minerales incluidas en el Código de Minería. Esta nueva ley minera obtuvo validez en todo el territorio argentino a partir de la adhesión expresa de las provincias mediante el dictado de sucesivas leyes provinciales que, además de establecer normas legales de aplicación, invitaron a la adhesión municipal.

La estabilidad fiscal para los inversores (garantizada, en el artículo 8, por 30 años a partir del momento en que el inversor presenta el estudio de factibilidad) se erige como uno de los puntos centrales de la ley. Esto significa que las empresas que desarrollen actividades mineras amparadas bajo tal régimen de inversiones no verán incrementada su carga tributaria total durante tres décadas. De tal forma, esta ley provoca un autocongelamiento de las

capacidades fiscales y recaudatorias provinciales y municipales (Moorí-Koenig 2000). Incluso ante una eventual vulneración del principio de estabilidad fiscal, sea por autoridad provincial o municipal, los perjudicados disponen del derecho de reclamo ante las autoridades con la finalidad de que se retengan los fondos coparticipables que correspondan al fisco "incumplidor" y luego se proceda a la devolución de fondos.

Acorde al artículo 12, los inscriptos al régimen de inversión podrán deducir hasta el 100% del pago del Impuesto a las Ganancias por inversiones en prospección, exploración, estudios de suelos, ensayos y demás actividades destinadas a determinar la factibilidad técnica-económica de los proyectos.

El artículo 22, constituido como el restante artículo clave de la nueva normativa minera, establece que las provincias que adhieran a la ley nº 24.196/93, y perciban o decidan percibir regalías, no podrán cobrar un porcentaje superior al 3% sobre el "valor boca mina" del mineral extraído. Posteriormente, en septiembre de 1999 la ley nº 25.161 define al "valor boca mina" como aquel valor obtenido en la primera etapa de comercialización del mineral o el metal, menos los costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de "boca mina" a dicha etapa, debiéndose descontar, por lo tanto, los costos de transporte, fletes, seguros, trituración, molienda, fundición, refinación y comercialización. Luego de efectuados estos descuentos, y según el caso particular, el porcentaje de regalías percibido oscila entre el 1,8 y el 2%.

La ley de inversiones posee un apartado relativo a las alteraciones medioambientales que pueda ocasionar la actividad minera, estableciéndose a los fines una previsión especial. Así, la ley estaría reconociendo la posibilidad fáctica de contaminación, vista como un problema futuro a resolver. Dicha previsión, también deducible del impuesto a las ganancias con un límite equivalente al 5% de los costos operativos de extracción y beneficio, queda a criterio de los inversores.

Por último, la autoridad de aplicación de la ley nº 24.196/93, según artículo 24, es la Secretaría de Minería de la Nación. No obstante la Secretaría deberá concertar con las autoridades provinciales lo relativo a la aplicación de la ley y al ejercicio de las facultades constitucionales concurrentes.

3.2.2 Reestructuración del sector minero argentino.

Complementariamente, tres hechos claves contemporáneos al período en el cual se sancionaron las reformas normativas del sector terminaron de reestructurar el panorama de la minería argentina: la provincialización de los recursos naturales mediante la reforma constitucional de 1994, el Proyecto de Asistencia a la Minería Argentina (PASMA) y, finalmente, el Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre Argentina y Chile.

Durante la Convencional Constituyente de 1994 se consagró en la letra de la Constitución Nacional el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en sus territorios (artículo 124). A partir de la reforma, se reconfiguró el rol de las provincias y del Estado nacional en el manejo y explotación de los recursos mineros, enfatizando el rol de las provincias como destinatarias legítimas del sistema de regalías que había establecido el régimen de inversiones mineras.

Esta modificación constitucional es de gran importancia al reconocer a la arena subnacional la potestad de resolver conflictos vinculados al manejo de los recursos naturales. La sanción de normativas que prohibieron la megaminería a cielo abierto en territorios provinciales, eje del presente trabajo, no puede ser entendida por fuera del derecho provincial de legislar, por ejemplo, en materia minera.

A partir de 1994, una serie de negociaciones entre el Banco Mundial y las autoridades del gobierno argentino dio lugar al PASMA con la intención de estudiar las debilidades institucionales del sector minero. Al igual que en otros países latinoamericanos, se buscó reordenar los organismos mineros para garantizar y proteger las fuertes inversiones

extranjeras del sector (Sacher y Acosta 2012; Alvarez 2014). Con el objetivo de lograr una mayor participación de la minería en el Producto Bruto Interno y basándose en el potencial competitivo del sector, los impulsores del proyecto destacaron la necesidad de insertar a la Argentina dentro de los principales flujos de intercambio de la actividad minera internacional (Dirección de Minería de San Juan s/d).

La duración del PASMA se extendió entre 1995 y 2001, ejecutándose conjuntamente entre el estado nacional y 6 provincias argentinas. Posteriormente, una segunda etapa incluyó 17 provincias más. Como resultado de esta implementación se destacan el desarrollo del marco institucional del sector, el sistema de catastro y registro minero y el sistema unificado de información minera (Svampa, Bottaro y Sola Álvarez 2009).

El restante elemento refiere al Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre Argentina y Chile, ratificado por ley nº 25.243. En diciembre de 1997 se firmó un tratado binacional por 30 años que generó los marcos legales y los compromisos institucionales que permiten la realización de proyectos mineros binacionales. El acuerdo otorga garantías fiscales, laborales e impositivas, elimina derechos de exportación e importación, y brinda la posibilidad de tributar al fisco que resulte más conveniente a los inversionistas. Al momento de su tratamiento legislativo, los Senadores opinantes afirmaron sobre las bondades de este acuerdo y sus potencialidades para el desarrollo de la actividad:

> "Este tratado de complementación minera, tiene la extraordinaria importancia de habilitar el trabajo en común al borde y a lo largo de nuestras fronteras para la exploración y la explotación mineras. Esta actividad ha tenido un crecimiento explosivo en nuestro país durante los últimos años, pasando a constituir una de nuestras fuentes con mayor proyección en materia de exportaciones en cuanto a la mano de obra que ocupa" (Sen. Menem-La Rioja- PJ, Honorable Cámara de Senadores de la Nación 1999:41).

> "Creo que toda la Argentina abriga fundadas expectativas en el desarrollo de la integración regional, pero el futuro de mi provincia, San Juan, al igual que el de todas las provincias andinas, se respalda en gran medida en el afianzamiento de las relaciones entre argentinos y chilenos. A ese vínculo se suman las políticas tendientes a que dejemos de ser definitivamente un país con minerales y pasemos a convertirnos en un país minero, explotando la riqueza dormida y sacando de la pobreza y del aislamiento a nuestras poblaciones cordilleranas, para lo cual son altamente beneficiosas la integración y la cooperación con Chile (…) A lo largo de la Cordillera de los Andes, Argentina y Chile comparten numerosos yacimientos que, por una cuestión de costos o por restricciones legales, en las zonas fronterizas son inviables, a menos que sean explotados desde

> ambos países, en forma integrada y complementaria (Sen. Gioja- San Juan- PJ- Honorable Cámara de Senadores de la Nación 1999:67).

Análisis críticos afirman que mediante este tratado los estados nacionales transfieren poder de decisión y soberanía, configurándose un territorio donde, desdibujándose las fronteras y las soberanías estatales, se genera una legalidad propia a los intereses mineros que habilita facilidades productivas, fiscales y económicas para el accionar empresarial (Svampa y Antonelli 2009b).

Inmediatamente por debajo de lo establecido por la Constitución Nacional, la actividad minera se rige por su código de fondo, es decir el Código de Minería (ley n° 1919), siendo la única actividad económica que cuenta con un código propio, el cual fuera en sancionado en 1886. El Código de Minería, de acuerdo a su artículo primero, rige los derechos, obligaciones y procedimientos referentes a la adquisición, explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales.

A los efectos del presente análisis, las implicancias más relevantes del Código de Minería se desprenden de los artículos que determinan el dominio, aprovechamiento y concesión de las minas. De acuerdo a lo estipulado por el artículo 7 del Código de Minería de la Nación: "Las minas son bienes privados de la Nación o de las Provincias, según el territorio en que se encuentren". De este dominio estatal surge un género especial de dominio administrativo, patronato minero, cuyos caracteres son la inalienabilidad y la imprescriptibilidad del mismo (Catalano 1999).

Esta particular asignación del dominio minero debe ser analizada a la luz de dos elementos: la concesión de los derechos mineros y la introducción del artículo 124 durante la última reforma constitucional de 1994. En primer lugar, la letra del código, en su artículo noveno, prohíbe al estado explotar en forma directa las minas[30]. Partiendo de la figura del

[30] Estas particularidades determinan excepciones para los minerales nucleares (uranio y torio) a través del accionar de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). (Ver Catalano 1999: Alvarez 2014).

patronato minero, aceptado en los artículos 7, 8 y 10, el deber estatal es conceder las minas a los particulares para su explotación mediante la concesión legal, limitando su figura a vigilar que la distribución y explotación de los recursos mineros sea acorde a las prescripciones legales (Catalano 1999).

En segundo lugar, se resolvió la problemática jurisdiccional de la propiedad de las minas a través de la reforma constitucional de agosto de 1994. Ninguna discusión cabe respecto al dominio originario de las provincias, habiéndose consolidado no solamente un simple traspaso de derechos del nivel federal al subnacional sino una reconfiguración de la soberanía (Schein 2015).

Dado el mandato estatal de traspasar mediante concesión legal el aprovechamiento y disposición de las minas a empresas privadas, Antonelli (2009) señala que la megaminería se inscribe dentro de una autoinhibición del estado para disponer de su propio territorio, un territorio desapropiado del lazo que lo unía a su soberanía a partir de la aparición de la figura del *superficiario* en detrimento del beneficiario del *subsuelo*. Así, el estado no es sino socio de una apropiación de territorio y recursos.

3.2.3 La minería como política de estado. La continuidad durante los gobiernos kirchneristas.

Luego de la gran crisis política, económica y social de finales de 2001, y tras un período de transición, Néstor Kirchner accedió al poder con apenas un 22% de apoyo electoral en el año 2003. A partir de aquel momento se sucedieron puntuales cambios en la matriz de las políticas públicas tendientes a profundizar el rol de estado como actor clave en la dinámica económica nacional. Rápidamente, el gobierno kirchnerista, aplicando un discurso progresista y determinadas políticas tendientes a la “redistribución económica”, logró mostrarse como una alternativa opuesta a la experiencia neoliberal de los años noventa y consolidarse como parte de los llamados gobiernos progresistas de América Latina.

Sin embargo, en materia minera el gobierno de Kirchner (2003-2007) y los sucesivos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) no solamente no modificaron el marco legal minero heredado de la etapa anterior sino que profundizaron las tareas de un estado nacional al servicio de los intereses mineros[31]. Se reseñan brevemente a continuación tres elementos que dan cuenta de esta apuesta estratégica por la actividad minera de los gobiernos kirchneristas.

En primer lugar, apenas iniciada su gestión, durante el mes de mayo, Néstor Kirchner modificó el organigrama y creó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Dicha medida incluyó el paso del sector minero a la órbita del nuevo ministerio y su elevación al rango de secretaría con el objetivo expreso de "Elaborar la política minera nacional, fomentar el crecimiento económico-minero y crear las condiciones para impulsar la inversión en el sector" (Decreto 27/2003). Esta decisión, una medida largamente demandada por el sector empresarial, incrementó el peso político de la actividad minera en la jerarquía estatal y su disponibilidad de recursos (Alvarez y Composto 2010).

En segundo lugar, en enero de 2004 se presentó el Plan Nacional Minero. Las palabras del entonces presidente Kirchner dieron cuenta de la importancia clave otorgada a la actividad minera:

> "El sector minero argentino es uno de los pocos que durante la década del '90, con cambios importantes en la legislación, empezó a tener un principio y un punto de inflexión que le permitió avizorar un destino estratégico diferente (…) El sector minero puede ayudar muchísimo para el desarrollo argentino, para el crecimiento productivo, del empleo, de las exportaciones, para el ingreso de divisas. Así que nosotros desde el Gobierno Nacional vamos a jugar fuertemente a apoyar al sector, dispuestos también a escuchar permanentemente la visión del sector para tratar de encontrar puntos permanentes de renovación que nos permitan estar adecuados a las probabilidades y a garantizar las perspectivas de rentabilidad (…) Por eso nosotros creemos y estamos dispuestos a ver un crecimiento fuerte del sector, apoyarlo fuertemente y a su vez escuchar qué políticas activas desde el Gobierno Nacional podemos promocionar para que evidentemente esto se agilice, la inversión sea más rápida y la dinamización del sector ayude a consolidar el proceso de crecimiento que la Argentina necesita para realmente colocarle un punto de inflexión a la crisis que nos tocó vivir" (Kirchner 2004).

[31] Para un análisis más profundo de las relaciones entre estado, sector corporativo minero y sociedad civil en Latinoamérica en los años "post neoliberales", ver Cisneros y Christel 2014.

Los lineamientos centrales del Plan Nacional Minero fueron: minería como política de estado; escenarios previsibles para la inversión; impulso al modelo productivo nacional; relación producción y comunidad; integración regional; democratización de la información pública. El elemento más relevante para el presente análisis deriva de la declaración de la minería como política de estado y su impacto sobre el establecimiento de políticas a largo plazo que trasciendan a las distintas gestiones presidenciales[32].

Por último, durante el mes de agosto de 2006, el gobierno nacional anunció el lanzamiento del Plan Nuclear Argentino. La propuesta de reactivación de la actividad atómica se basó sobre cuatro pilares básicos: la finalización de la central Atucha II; la posibilidad de construcción de una cuarta generadora nuclear; la extensión de la vida útil de la central de Embalse; y la reanudación de la producción de uranio enriquecido.

La nueva política nuclear del gobierno argentino generó, a partir del trabajo de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), una fuerte presión sobre la búsqueda de uranio en distintos territorios que, como se verá posteriormente en los casos, tiñó de particularidades a los procesos de resistencias sociales. Entre los años 2007 y 2011, las actividades exploratorias de la minería uranífera se ampliaron casi 300% y las zonas de trabajo ascendieron de 26 a 74 en nueve provincias argentinas (CNEA 2011).

Durante el año 2012 el gobierno argentino, en un informe de la secretaría de minería titulado “La minería en números”, presentó los indicadores correspondientes a la década comprendida entre 2002 y 2011. De acuerdo a los números manejados, las exportaciones crecieron durante ese período un 434%, los proyectos el 3311%, la exploración un 664%, las

[32] Si bien se encuentra por fuera del corte temporal del presente estudio doctoral, cabe destacar la importancia, en vistas de la continuidad de la política nacional minera, de la creación, en febrero de 2012, de la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI). Con el apoyo de la Secretaria de la Nación y el Ministerio de Planificación Fiscal, las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz crearon la OFEMI con el objetivo de consolidar e incrementar la actividad minera en el país; iniciar debates en torno la participación provincial en la distribución de las regalías mineras y solucionar conflictos a los fines de conseguir las necesarias licencias sociales. Disponible en: http://www.ofemi.gob.ar/normativa.php (Último acceso junio 2015).

inversiones el 1948%, el empleo en el sector un 431% y la producción un 841%. El informe incluyó también las proyecciones de la actividad minera para el año 2029, las que, animadas por el alto valor de los minerales en aquel momento, preveían 950.000 empleos, exportaciones por un valor de 23.000 millones de pesos y una producción minera alcanzando los 26.000 millones de inversiones por 43.000 millones de pesos (Secretaría de minería 2012).

3.3 Marco legal ambiental.

El punto de inicio para el análisis de la temática ambiental es la introducción del artículo 41 durante la ya mencionada reforma constitucional de 1994. Dicho artículo garantiza el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano e incorpora también la idea de que las actividades productivas no deben comprometer las necesidades de las generaciones futuras. Como señala Gutiérrez (2012), a los fines de compatibilizar el derecho a un ambiente sano con el dominio de las provincias sobre los recursos naturales, se recurre en dicho artículo a la doctrina concurrente dictaminando que "corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas" (Constitución Nacional artículo 41).

Así, se produjo una delegación a favor de la nación en lo que hace a la determinación de presupuestos mínimos para la protección ambiental, aplicables necesariamente en relación al uso de los recursos naturales en todo el territorio argentino. La combinación de ambas disposiciones - arts. 41 y 124- induce a pensar que la delegación se efectuó bajo condición de que su ejercicio no importara un vaciamiento del dominio que tienen las provincias sobre esos mismos recursos (Sabsay y Di Paola 2008).

Otro avance en materia ambiental es la incorporación constitucional del artículo 43, mediante el que se garantiza el derecho a interponer acción de amparo contra todo aquel acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que lesione, restrinja, altere o amenace derechos y garantías constitucionales. Esta acción podrá ser interpuesta contra cualquier

forma de riesgos o vulneración relativa a los derechos ambientales y es plausible de ser presentada por el afectado, el defensor del pueblo o las asociaciones que propendan a esos fines[33].

A partir del mandato constitucional de sancionar una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental, la Ley General de Ambiente (LGA nº 25.675), sancionada en noviembre de 2002, dicta los principios rectores que guían las políticas medioambientales. Así, se establecen como objetivos de la política ambiental nacional, entre otros: asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales; promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras; y prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente posibilitando, además, la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo.

Es mediante el artículo 4 que la interpretación y aplicación de la LGA, así como de cualquier otra norma de política ambiental, queda sujeta al cumplimiento de los siguientes principios: de congruencia; de prevención; precautorio; de equidad intergeneracional; de progresividad; de responsabilidad; de subsidiaridad; de sustentabilidad; de solidaridad y de cooperación.

Dentro de los principios enunciados es de destacar, en primera instancia, la centralidad tomada por la noción de equidad intergeneracional y su vinculación con lo encomendado por el artículo 41. Este principio establece que los responsables de la protección ambiental deben velar por el uso y goce apropiado del ambiente tanto para las presentes como para las futuras generaciones. En segundo lugar, se remarca el principio precautorio, el cual establece que,

[33] Relativo al uso de este tipo de amparo es icónica la llamada Causa Beatriz Mendoza, de enorme relevancia y el mayor caso nacional de litigio ambiental. Iniciada con una demanda presentada por los ciudadanos presuntamente afectados por la contaminación del río Matanza-Riachuelo en la zona metropolitana de Buenos Aires, este caso ha puesto de relieve el papel de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y los tribunales federales en la promoción de los derechos ambientales al obligar al estado (a todos los niveles), a implementar las medidas necesarias para garantizar el derecho a un medio ambiente sano (ver Gutiérrez e Isuani 2014).

ante daños graves, la ausencia de información científica no deberá ser usada como razón para postergar la adopción de medidas eficaces de protección ambiental. Esto último se relaciona con ciertas dificultades que suelen existir a la hora de comprobar o no la contaminación ambiental de la actividad minera a cielo abierto.

Finalmente la LGA define como presupuesto mínimo “a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional” y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. “En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”, mientras que el daño ambiental es definido “como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos” (LGA artículo 6).

En base a lo dispuesto por la LGA, en los años subsiguientes a su aprobación se sancionaron normativas de presupuestos mínimos ambientales de gran relevancia, tales como la Ley de Bosques nº 26.331/07 y la Ley de Glaciares nº 26.639/10.

3.4 Marcos legales ambientales y mineros subnacionales.

Se analizarán a continuación los marcos legales, ambientales y mineros de las cuatro provincias bajo análisis. El conocimiento de la legislación vigente brinda un valioso panorama general de las principales disposiciones en dichas materias, esclareciendo a su vez la división de atribuciones, derechos y responsabilidades de los distintos actores involucrados.

Mendoza.

La provincia de Mendoza, cuenta con una Constitución Provincial reformada integralmente por última vez en 1916. Mendoza se declara, en su artículo primero, como parte integrante e inseparable de la nación argentina y reconoce a la Constitución Nacional como ley suprema. En dicho artículo inicial, la provincia reafirma la potestad sobre los yacimientos

de hidrocarburos líquidos y gaseosos, como así también sobre toda otra fuente natural de energía, como patrimonio exclusivo, inalienable e imprescriptible del estado provincial y cuya explotación debe ser preservada en beneficio de las generaciones actuales y venideras.

En su letra constitucional no realiza alusiones concretas a las problemáticas o derechos ambientales así como tampoco referencia alguna a la actividad minera no hidrocarburífera. Sin embargo, la carta Magna provincial guarda un apartado particular a la problemática hídrica y el manejo del agua. En el Capítulo referido al Departamento de Irrigación, se declara, mediante el artículo 186, el uso del agua de dominio público de la Provincia como un derecho inherente a los predios a los cuales se conceda tal derecho, de acuerdo a las condiciones determinadas por el código civil y las leyes locales. Complementariamente, los artículos 187, 188 y 189 establecen la conformación, elección y normativas referidas a la composición del Departamento General de Irrigación.

Igualmente, y tal como es señalado por Wagner (2010), la provincia cuenta con una avanzada legislación ambiental. La ley nº 5961 de Preservación del Medio Ambiente, sancionada en agosto de 1992, reconoce el derecho de todos los habitantes de la provincia de Mendoza a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 5, inciso e). La normativa tiene por objeto, de acuerdo a su artículo primero, la preservación del ambiente a los fines de resguardar el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable. Asimismo declara de interés ambiental todas las acciones y actividades que se encuentren destinadas a la preservación, conservación y defensa de los ambientes urbanos, agropecuarios y naturales (artículo 2) y propugna las iniciativas, ya sean de índole pública o privada, que estimulen la participación ciudadana en las cuestiones relacionadas con el ambiente (artículo, inciso d)

Adicionalmente, la ley nº 5961/92, determina los mecanismos y procedimientos para llevar a cabo la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) (artículo 26) y establece que todo proyecto de obras o actividades que sean capaces de modificar, directa o indirectamente, el

ambiente deberán contar con una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) otorgada por el Ministerio de Medio Ambiente provincial o por las municipalidades, según corresponda (artículo 27). Entre las actividades mencionadas, detalladas en el Anexo 1 de la respectiva ley, se encuentra la "Extracción minera a cielo abierto".

Párrafo aparte merece la Ley General de Aguas con la que cuenta la provincia de Mendoza desde noviembre de 1884. Esta normativa fue pionera en su género y su sanción constituyó un significativo avance en el manejo hídrico y el desarrollo de la economía provincial (Pinto, Andino y Rogero 2006). Esta normativa, también denominada como Régimen del Agua, determina la administración del agua y su distribución en canales, desagües y servidumbres y sujeta a las disposiciones de esta ley a todas las concesiones de agua para su irrigación y empleo en otros usos.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 11, y en consonancia con lo establecido en la Constitución Provincial, se declara el dominio público del agua corriente (a excepción de los casos donde nazca y muera en propiedad particular) el cual se encuentra limitado por el derecho adquirido de los particulares propietarios de terrenos cultivados (artículo 12). A su vez, el derecho de aprovechamiento del agua es inseparable del derecho de propiedad sobre todo aquel terreno cultivado o que se cultive en la provincia.

En tanto, en materia minera, la ley nº 3.790, sancionada en diciembre de 1971 y con posteriores modificaciones, determina como funciones específicas de la Dirección General de Minería, el gobierno, administración y fomento de la industria minera y, complementariamente, el poder de policía minera para todo el territorio mendocino (artículo 2). A su vez, y en dirección de cumplir con sus objetivos, dicha Dirección propenderá a determinar y evaluar los recursos minerales existentes, apoyar la producción minera particular y aconsejar y orientar la política minera del gobierno provincial. En noviembre del año 1993, la legislatura mendocina sancionó la ley nº 6.090 de adhesión a la ley nacional nº 24.196/93

Régimen de Inversiones Mineras e invita a los municipios a dictar normas legales similares. Finalmente, en julio de 2007 se convierte en ley (nº 7.722) la norma que prohíbe la minería a cielo abierto con sustancias tóxicas o contaminantes en todo el territorio provincial.

Córdoba.

La provincia de Córdoba cuenta con una Constitución, reformada por última vez en septiembre de 2001[34]. En su artículo primero se define como parte integrante de la República Argentina e indica su organización como estado social de derecho. Es destacable que en su apartado de Declaraciones de fe política se enfatiza la cuestión ambiental. El artículo 11 afirma que el estado provincial resguarda el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente y preserva los recursos naturales.

De manera complementaria, el artículo 66 garantiza los derechos a gozar de un medio ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, de la conservación de los recursos naturales, culturales y estéticos que permitan asentamientos humanos dignos y de la preservación de la flora y la fauna. Se afirma también que son de materia especial de protección estatal el agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre.

Adicionalmente el artículo 68 declara la defensa estatal de los recursos naturales renovables y no renovables y determina el dominio público e interés general de agua. Los yacimientos minerales y fósiles son bienes exclusivos, inalienables e imprescriptibles de la Provincia al tiempo que se sostiene que su explotación debe ser preservada en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

La misma Constitución reconoce como deberes de todas las personas el evitar la contaminación ambiental y la participación en la defensa ecológica (artículo 38) al tiempo que garantiza la legitimación para obtener de las autoridades la protección de los intereses difusos,

[34] La principal modificación de esta última reforma fue la composición del Poder Legislativo, el cual viró de representación Bicameral a una legislatura Unicameral. Los artículos referidos a la cuestión ambiental y mineras fueron introducidas en la reforma constitucional de 1987.

ecológicos o de cualquier índole. Asimismo, tanto el poder legislativo como los niveles municipales cuentan con atribuciones relativas al cuidado y protección del medio ambiente (artículos 104 y 186 respectivamente).

Adicionalmente, la provincia de Córdoba cuenta desde 1985 con la Ley de Principios Rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (nº 7.343). Esta ley, buscando una óptima calidad de vida, declara de interés provincial a los ambientes urbanos, agropecuarios y naturales que mantengan la organización ecológica más conveniente para el desarrollo de la cultura, la ciencia, la tecnología, el bienestar de la comunidad y la permanencia de la especie humana sobre la tierra.

La normativa que rige la utilización del recurso hídrico para la provincia de Córdoba es el Código de Aguas (ley nº 5.589) con fecha de sanción en 1973. Dicho código establece el aprovechamiento, conservación y defensa de las aguas (artículo 1), el carácter inalienable e imprescriptible de los recursos hídricos como bienes públicos del estado (artículo 2) y el control y vigilancia del uso del agua por parte de Dirección Provincial de Hidráulica, la cual opera como autoridad de aplicación del citado código (artículo 4).

En materia minera, la provincia de Córdoba complementa el Código de Procedimientos Mineros, ley nº 5.436, sancionada el 16 de octubre de 1972, con la ley nº 7.059 de creación de un Fondo Minero Provincial de promoción y fomento minero, promulgada el 9 de marzo de 1984. Establece además su régimen tributario para los minerales y rocas extraídas de su territorio mediante la normativa nº 4.637, la cual, a pesar de haber sido aprobada el 30 de diciembre de 1958, sigue vigente. Finalmente, mediante la ley provincial nº 8.324, la provincia adhiere, el 6 de Octubre de 1993 a la Ley de Inversiones Mineras nº 24.196/93.

En último lugar, la provincia de Córdoba cuenta desde el 9 de septiembre de 2008, con la Ley de Actividad Minera en la provincia de Córdoba (nº 9.526), normativa que prohíbe la

minería metalífera a cielo abierto y de minerales nucleares -bajo cualquier modalidad- en todo el territorio cordobés.

Catamarca.

La provincia de Catamarca, en el artículo primero de su Constitución Provincial, con fecha ultima de reforma en septiembre de 1988, se declara parte indivisible de la República Argentina, estado autónomo y reafirma la conservación de todas las facultades no delegadas expresamente al gobierno federal. En el mismo artículo afirma que el pueblo posee poder decisorio pleno sobre el aprovechamiento de sus recursos y riquezas naturales.

El estado provincial, de acuerdo al artículo 55 de su Constitución, garantiza la iniciativa privada en forma armónica con los derechos de las personas y la comunidad. A partir de la promoción del desarrollo económico integral y equilibrado, como factor base de bienestar social, se asegura la radicación y continuidad de las industrias mineras, agropecuarias, forestales, turísticas, comerciales y de servicios, como fuentes genuinas de riqueza.

De acuerdo al artículo 66, los minerales y las fuentes naturales de energía, con excepción de las vegetales, pertenecen al dominio público de la Provincia. En forma complementaria, en materia minera, el artículo 67 determina que el gobierno propenderá a la extracción de los minerales y al establecimiento de plantas de concentración e industrialización mineral en zonas convenientes. El artículo 68 establece que las tarifas, el canon, regalías o la contribución provinciales serán fijadas por la provincia o de común acuerdo con la Nación y por ley se asignará una participación a los departamentos donde se sitúen los yacimientos mineros.

Corresponde al poder legislativo, según el artículo 110, establecer normas de control sobre investigaciones y/o transferencias tecnológicas que puedan resultar de riesgo para la

comunidad, el equilibrio ecológico y el patrimonio cultural, además de elaborar las normas protectoras del medio ambiente, sistema ecológico y patrimonio natural.

Relativo a las atribuciones y deberes de los municipios (artículo 252), éstos deben preservar el sistema ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente con la finalidad de garantizar las condiciones de vida de los habitantes. Por su parte, el estado provincial (artículo 265) asegura la conservación, enriquecimiento y difusión del patrimonio cultural, lingüístico, literario, arqueológico, arquitectónico, documental, artístico, folklórico, así como paisajístico en su marco ecológico.

El artículo 61 de la Constitución garantiza que todas las aguas que corran por cauces naturales y trasciendan los límites del inmueble donde nacen guardan dominio público provincial. La letra constitucional se complementa con la existencia de la Ley de Aguas de la Provincia (ley nº 2.577/73) donde se determina el agua como elemento de trabajo y no de renta (artículo 3), la utilización racional del recurso a los fines de obtener un máximo beneficio (artículo 4) y un orden de preferencia de las concesiones con el abastecimiento de poblaciones en primer lugar, seguido por el uso pecuario, la irrigación y, finalmente, la utilización industrial (artículo 6).

Durante el año 1983 se modificó el Régimen de Inversión Minera a partir de la sanción del decreto ley nº 4.007. El mismo declara de interés provincial el desarrollo permanente y autosostenido de las actividades mineras y destaca la contribución al desarrollo de la provincia a partir del aumento de la producción mineral, el aprovechamiento racional de los recursos mineros, la promoción de nuevas fuentes de trabajo y la diversificación de la economía provincial (artículo 2).

El marco legal de la actividad minera se complementa mediante la ley nº 4.759/93 de adhesión a la ley nacional nº 24.196/93. Posteriormente, en 2001, a través de la ley nº 5.046,

la provincia de Catamarca adhiere al Acuerdo Federal Minero suscrito entre los poderes ejecutivos nacionales y provinciales.

San Juan.

La provincia de San Juan, en su primer artículo constitucional, con fecha última de reforma en abril de 1986, mantiene para sí todo aquel poder no delegado en forma expresa al gobierno federal en la Constitución Nacional al tiempo que define como un estado autónomo e inescindible de la República Argentina. El artículo 2 afirma que todo el poder emana y pertenece al pueblo sanjuanino y se ejerce mediante sus legítimos representantes elegidos en función de lo indicado en la constitución.

El artículo 58 garantiza el derecho a un ambiente de vida salubre y equilibrada en términos ecológicos y, consiguientemente, establece el deber de conservarlo. A su vez atribuye al estado provincial, sea por sí o mediante apelación a iniciativas populares, la prevención y el control de la contaminación y sus efectos y la promoción de la mejora progresiva de la calidad de vida de los habitantes. Adicionalmente, garantiza la acción de amparo a los fines de la cesación de causas que violen estos derechos ambientales.

El título correspondiente a la Promoción Económica, mediante el artículo 108, determina el rol del estado en el encausamiento de la economía y sostiene el fomento, en su inciso primero, de la explotación de los recursos naturales y materias primas provinciales. En sintonía con esto último, San Juan declara su plenitud del "dominio imprescriptible e inalienable sobre todas sobre todas las sustancias minerales, sin excluir hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, las fuentes naturales de energía hidroeléctrica, solar, geotérmica o de cualquier otra naturaleza que se encuentren dentro de su territorio" (artículo 113).

Mediante el artículo 117 se dicta la potestad provincial de reglar sobre el uso y aprovechamiento de todas las aguas de dominio público existentes en territorio provincial. Las concesiones de aguas, en tanto, serán otorgadas en primera instancia para abastecimiento a

poblaciones o explotaciones agrícolas y luego para usos industriales o energía hidráulica, siempre que estos permisos no impliquen consumo de agua sino en mínima proporción y no perjudiquen cultivos y derechos ya otorgados.

En materia ambiental, San Juan complementa el mandato constitucional con dos leyes fundamentales, la ley nº 5.824/87 para la Preservación de los recursos de agua, suelo y aire y control de la contaminación y la Ley General del Ambiente (nº 6.634/95). La primera de estas tiene por objeto brindar el marco normativo a los fines de preservar y mejorar el ambiente y propiciar las acciones tendientes al desarrollo sustentable de la provincia, garantizando la calidad de vida para sus habitantes presentes y generaciones futuras (artículo 1).

Por su parte, la Ley General de Ambiente asegura el derecho irrenunciable de todos los habitantes a gozar de un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y dignidad del hombre (artículo 1). Complementariamente, dicha normativa, en su artículo 3 detalla que la preservación del ambiente comprende, entre otros elementos, el fomento y desarrollo de iniciativas gubernamentales y no gubernamentales que promuevan el debate y la intervención ciudadana en cuestiones ambientales (inciso f), y el estímulo de la participación de los habitantes de la Provincia en las actividades de protección, conservación y defensa del medio ambiente (inciso g).

La provincia de San Juan encuentra en la ley nº 6.571/94 la normativa que determina la instrumentación del Evaluación de Impacto Ambiental, entendida como aquel procedimiento destinado a identificar e interpretar, así como prevenir efectos o consecuencias, acciones y proyectos públicos o privados que puedan alterar el equilibrio ecológico, la calidad de vida y la preservación de los recursos naturales.

En materia minera la provincia cuenta con un Código de Procedimientos Mineros (ley nº 7.199/02) el cual, conjunta y complementariamente con el Código de Minería, rige los procedimientos de las actividades mineras (artículo1). Mediante su artículo segundo establece

la competencia de la autoridad minera provincial como originaria, improrrogable y excluyente. Esta norma posee un capítulo dedicado a la protección ambiental en el cual se determina que los titulares de derechos mineros, y en instancias previas al inicio de sus actividades, deberán cumplir la totalidad de los requisitos ambientales establecidos por el citado Código de Minería (artículo 34).

En octubre de 1993 el poder legislativo de San Juan sancionó la ley nº 6.387 mediante la cual se explicitó la adhesión a la ley nacional nº 24.196/93 e invitó a los municipios sanjuaninos a dictar sus propias ordenanzas de adhesión.

Análisis comparativo de los marcos legales provinciales.

De forma resumida se recuperan en el cuadro número 1 las características de los marcos legales en referencia a cuatro elementos claves. De la comparación de ese marco normativo, se desprenden dos cuestiones centrales en materia ambiental. En primer lugar, se destaca el débil marco ambiental que presenta la provincia de Catamarca, sin derecho constitucional al ambiente ni ley general que enmarque la protección y el cuidado ambiental. En segunda lugar, son significativas, en Córdoba y en San Juan, las garantías constitucionales del derecho al ambiente saludable y la presencia de principios generales de preservación ambiental, sancionadas años antes que similares normativas de aplicación nacional.

En materia minera, las cuatro provincias analizadas dejan asentado constitucionalmente su dominio sobre los recursos naturales y lo complementan luego con sus respectivas normativas de aplicación específica para el sector. Nuevamente aquí las particularidades de Catamarca merecen párrafo aparte, siendo que se proclama constitucionalmente como una provincia minera, con el expreso deber estatal de la extracción mineral. Adicionalmente, es destacable también la declaración del dominio público de las aguas en los ordenamientos constitucionales y normas complementarias, así como también el

orden de prioridades establecidos para el uso y manejo del recurso hídrico en las constituciones provinciales de Catamarca y San Juan.

Cuadro Nº 1 Marcos legales ambientales y mineros

	Mendoza	Córdoba	Catamarca	San Juan
Derecho al ambiente	Ley nº 5.961 Preservación del Medio Ambiente (1992)	Art. 11 CP Art. 66 CP Ley nº 7.343 Principios Rectores para el mejoramiento del ambiente (1985)	-	Art. 58 CP Ley nº 6.634 Ley General del Ambiente (1995)
Agua	Art. 186-189 CP Ley General de Aguas (1884)	Art. 66 CP Art. 68 CP Ley nº 5.589. Código de Aguas (1973)	Art. 61 CP Ley nº 2.577 Ley de Aguas de la provincia (1973)	Art. 117 CP Ley nº 5.824 Preservación de los recursos de agua, suelo y aire (1987)
Recursos Naturales	Art. 1 CP	Art. 68 CP	Art. 1 CP Art. 66 CP	Art. 113 CP
Actividad minera	Ley nº 3.790 Creación Dirección General Minería (1972) Ley nº 6.090 Adhesión Ley de Inversiones Mineras (1993) Ley nº 7.722 Prohibición Minería a Cielo Abierto (2007)	Art. 68 CP Ley nº 5.436. Código de Procedimientos Mineros (1972) Ley nº 8.324 Adhesión Ley de Inversiones Mineras 24.196. Ley nº 9.526 Prohibición Minería a Cielo Abierto (2008)	Art. 67 CP Art. 68 CP Ley nº 4.007 Régimen de Inversión Minera (1983) Ley nº 4.759 Adhesión Ley Inversiones Mineras (1993)	Art. 108 CP Ley nº 7.199 Código de Procedimientos mineros (2001) Ley nº 6.387 Adhesión Ley de Inversiones Mineras 24.196 (1993)

Fuente: Elaboración propia en base a ordenamientos legales

Sin embargo, la existencia de marcos legales que garanticen derechos, obligaciones y prioridades estatales no se traduce automática ni unívocamente en su cumplimiento expreso. Incluso es factible que normativas ambientales y mineras presenten incompatibilidad mutua frente a una aplicación simultánea. Es en este sentido, y retomando la idea de que la participación social hace reales los derechos ambientales (Gutiérrez en prensa), que los conflictos en torno a la problemática de la megaminería a cielo abierto pone en tensión los marcos legales ambientales y mineros.

Los procesos de incidencia de las resistencias sociales han buscado configurar nuevas regulaciones provinciales. En los mencionados procesos se han construido estrategias argumentativas y de acción que buscaron en las letras legales nacionales y provinciales sustento concreto para sus reclamos. La sanción o no de leyes de prohibición de la megaminería a cielo abierto puede ser considerado también como una elección estatal de priorizar preeminencia de un cuerpo normativo sobre otro, el derecho al ambiente sobre el uso minero o viceversa.

3.4 Luchas ambientales previas y socialización de experiencias.

Como bien se ha explicitado, el presente trabajo doctoral tiene por foco la incidencia de las resistencias y no el surgimiento de las mismas. Sin embargo, se considera de utilidad para el análisis la referencia breve de tres procesos. En primer lugar se reseñan características de las protestas y de actores sociales emblemáticos de las últimas tres décadas de la Argentina y se remarca su influencia sobre luchas ambientales posteriores. En segundo lugar, se analizan los sucesos de Esquel como una instancia clave en el surgimiento de resistencias antimineras en Argentina y su impacto sobre el proceso de crecimiento de las resistencias sociales. Por último, se refiere a la sanción de legislaciones de restricción minera en las provincias argentinas.

3.4.1 Protestas sociales y nuevos repertorios de acción en la Argentina reciente.

Con la finalización de las dictaduras militares en Argentina y la recuperación democrática de 1983 se inició una revitalización política que trascendió una inicial canalización en actores tradicionales, como partidos y sindicatos, para dar luego surgimiento a nuevos movimientos sociales (Farinetti 2002; Pereyra 2008). Durante los primeros años de la vuelta a la democracia tomaron centralidad los denominados movimientos de derechos humanos al irrumpir con fuerza en la escena política (Pereyra 2005; Di Marco 2006).

Durante la década del noventa, en el marco de significativas trasformaciones estatales y el avance del neoliberalismo, las protestas y movilizaciones sociales se orientaron hacia una preservación y defensa de derechos sociales adquiridos durante el siglo XX (Almeyra 2004). El desmantelamiento de empresas estatales y la defensa de las fuentes laborales dieron inicio a puebladas en distintas provincias argentinas que se consolidaron, hacia el final de la década, como una de las formas más importantes de la protesta social en Argentina (Pereyra 2008).

La irrupción en la arena pública de los movimientos de desocupados y los denominados grupos piqueteros se convirtió en una de las experiencias que reconfiguraron fuertemente las luchas populares (Delamata 2004; Pereyra, Pérez y Schuster 2008). El surgimiento de pequeñas organizaciones locales de desocupados, en contextos de transformación económica, social y política, dieron lugar a un movimiento piquetero, que pese a una identidad heterogénea y orígenes disímiles, lograron cierto grado de integración nacional y la consolidación de nuevos repertorios de acción (Svampa y Pereyra 2003).

El gran estallido social de 2001-2002 dio lugar a una multiplicidad de formas de acción colectiva. Posteriormente a los sucesos del 19 y 20 de diciembre que precipitaron la renuncia del presidente de la Rúa, se replicaron fuertemente, mayoritariamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la organización de asambleas populares como nuevo espacio y sujeto de participación política (Bonasso 2002; Calloni 2002, Almeyra 2004).

La posterior aparición de resistencias sociales de rechazo a la actividad minera se inscribió en un contexto de aprendizaje de las luchas anteriores. Como se verá más adelante, esas resistencias recurrieron a formas de acción que se habían incorporado en el repertorio de acción colectiva durante la década precedente, en particular, el piquete o corte de ruta como canal para la expresión de demandas y la práctica asamblearia como forma de organización interna.

3.4.2 El surgimiento de las resistencias ambientales. Desde Esquel hasta la conformación de la Unión de Asambleas Ciudadanas.

Los sucesos acontecidos en Esquel, provincia de Chubut, han sido un momento fundante para las resistencias sociales contra la megaminería en Argentina. En dicha ciudad cordillerana la ciudadanía logró evitar la instalación de la minera aurífera a través de un plebiscito municipal. El caso de Esquel ha tenido un potencial replicativo en las posteriores resistencias sociales y se ha convertido también en un importante foco de análisis para distintos estudios sociales (Svampa, Sola Alvarez, y Bottaro 2009; Marín 2009; Alvarez y Composto 2010, Schein 2015).

A mediados de 2002, la empresa canadiense Meridian Gold compró las acciones de Minera El Desquite S.A., junto a sus derechos de explotación del yacimiento de oro y plata Cordón Esquel, y anunció que a comienzos de 2003 iniciaría la explotación bajo la modalidad de cielo abierto y utilizando lixiviación con cianuro. Ante esta novedad, y pese a que los directivos de la minera afirmaron que las tecnologías utilizadas no generarían pasivo ambiental alguno, un grupo de vecinos comenzó a investigar la temática de la megaminería.

El relevamiento de antecedentes y experiencias de América Latina y otras partes del mundo[35] y el contacto con habitantes de Andalgalá, Catamarca, que advirtieron sobre los efectos económicos, sociales y ambientales de la explotación minera a cielo abierto, endurecieron la oposición al proyecto. Así, en noviembre de 2002, más de 600 vecinos se definieron contra el proyecto minero y conformaron la *Asamblea de Vecinos Autoconvocados (AVA) por el "No a la Mina"*.

En un clima de tensión y preocupación creciente, el 16 de diciembre de 2002 se presentó un amparo ambiental desde la Asamblea "No a la Mina" solicitando el cese de los

[35] Para ese momento, la minería a gran escala había sido prohibida en Turquía (1997); República Checa (2000); Nueva Gales del Sur, Australia (2000); Montana, EEUU (1998); Colorado, EEUU (2001); Alemania (2002) y Costa Rica (2002), como consecuencia de catástrofes ambientales derivadas de explotaciones anteriores (Svampa, Bottaro, Sola Alvarez 2009).

avances del emprendimiento. Tal presentación tuvo como desenlace una medida cautelar en la cual, en febrero de 2003, el juez civil paralizó el proyecto minero mediante sentencia definitiva[36]. A la par de esta estrategia legal, un estado de movilización casi permanente contra la megaminería convocó cerca de 6.000 manifestantes en un pueblo de 30.000 habitantes. Durante el mes de febrero el Concejo Deliberante de Esquel sancionó una ordenanza prohibiendo el uso de cianuro en el ejido municipal (nº 03/03), derogó la ordenanza n° 127/00 de adhesión municipal a la ley nacional nº 24.196/93 y, junto al poder ejecutivo, convocó a un referéndum sobre el emprendimiento minero (Resolución n° 275/03).

El 23 de marzo de 2003, la población de Esquel se expresó en el referéndum sobre la explotación o no de la actividad minera y el resultado fue concluyente: un 81% de la población se decidió por el "No a la mina". Posteriormente, 1 de abril, el Concejo Deliberante declaró, mediante la Ordenanza nº 33/03, al municipio como no tóxico y ambientalmente sustentable, y estableció la prohibición de actividades industriales y mineras que utilicen técnicas de lixiviación con sustancias tóxicas o que requieran el uso de explosivos o insumos tóxicos.

Este proceso de movilización ciudadana inauguró un proceso de incidencia exitosa sobre la legislación provincial. El 9 de abril del mencionado año Chubut sancionó la ley nº 5.001 mediante la cual se prohibió la explotación minera a cielo abierto y con utilización de cianuro[37]. En el recinto legislativo, a la luz del debate generado en torno a los sucesos de Esquel, las palabras de los diputados repararon en la importancia de los reclamos ambientales y el sentido de la representación ciudadana:

[36] Posteriormente el fallo sería confirmado por la Cámara de Apelaciones local, el Supremo Tribunal de Justicia de Chubut y, finalmente, en abril de 2007 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación). El argumento esgrimido en el fallo original y en las subsiguientes confirmaciones se centró en la aplicación directa del principio precautorio ambiental.

[37] La ley llamó a realizar una zonificación del territorio provincial, abriendo la posibilidad a la autorización de determinadas zonas donde se permita la explotación de minería a cielo abierto. A pesar de que el texto de la ley preveía 120 días para realizar dicha zonificación, el gobierno de Chubut presentó en diciembre de 2011 el primer informe preliminar con las zonas habilitadas para la explotación minera a cielo abierto.

> "Es clarísimo que el mensaje contundente de la ciudadana de Esquel el pasado 23 de marzo, rechazando el emprendimiento minero del Cordón Esquel, constituye un ineludible dato de la realidad y un mensaje que debe ser receptado, por un lado, por las autoridades y también por el resto de los habitantes de la Provincia" (Dip. Retuerto – Alianza-Honorable Legislatura del Chubut 2003:21)

> "Creo que todos estamos tratando este tema con profundidad y mucho respeto, con el convencimiento de que debemos hacer lo mejor para la Provincia del Chubut. Muy bien lo ha expresado la Legislatura de la Provincia del Chaco, que felicita la actitud de Esquel y de la Provincia del Chubut de permitir la utilización del mecanismo de democracia semidirecta, como es la consulta popular. Creo que todos los ciudadanos somos capaces de entender qué es lo bueno y lo malo para nuestro medio ambiente. Por lo tanto, creo que debemos ser respetuosos de lo que nosotros mismos damos como argumento, que es casualmente dejar que en la voluntad de los pueblos también se generen los destinos que se tienen que dar" (Dip. De Bernardi-PJ-Honorable Legislatura del Chubut 2003:37)

La movilización social de Esquel se transformó en un punto de inflexión para el sector minero por tres razones fundamentales: se trató del primer cuestionamiento social organizado a los proyectos mineros en Argentina, incorporando a las poblaciones como nuevo sujeto político en un marco anteriormente cerrado en una dualidad estado-empresas; resultó exitosa en sus reivindicaciones, convirtiéndose en referencia para distintas asambleas, organizaciones, redes y procesos de protesta social que surgieron posteriormente; y, por último, favoreció fuertemente la construcción de la "cuestión minera" como problemática social y ambiental relevante (Alvarez y Composto 2010). Los acontecimientos de Esquel fueron iniciadores de un proceso de crecimiento de las resistencias sociales, desde un ámbito local hasta espacios más amplios de índole nacional. Este potencial replicativo se condice con la noción de ciclo de legitimación social (Johnson, Dowd y Ridgeway, 2006) en la medida en que ciertas prácticas y formas de oponerse a la megaminería se difundieron y se convirtieron en parte de repertorios compartidos por las resistencias sociales de distintos territorios

Ante el conocimiento de los primeros indicios de las consecuencias socioambientales de las nuevas explotaciones o frente a la posibilidad de apertura de nuevos emprendimientos mineros, la ciudadanía de distintos territorios argentinos comenzó a organizar las resistencias. Como se planteara en el apartado teórico, el concepto de "resistencias sociales" abarca las acciones desarrolladas por una pluralidad de actores involucrados, desde los más activos hasta

quienes participan en forma menor o esporádicamente. En los procesos de articulación regional de las resistencias fue clave el rol jugado por los actores más fuertemente involucrados en los conflictos, las asambleas autoconvocadas de base. Estos grupos lograron trascender las problemáticas locales para articular regionalmente y llegar incluso a sostener espacios nacionales de férreo carácter opositor al nuevo modelo de extracción de los recursos mineros.

Una primera iniciativa de este proceso tendiente a conectar distintos grupos opositores a la actividad minera fue la realización del I Encuentro Nacional de las Comunidades Afectadas por la Minería de Argentina (CAMA). Reunidos en Buenos Aires hacia finales de noviembre de 2003, participaron de dicha reunión diversos actores de Catamarca, Chubut, Río Negro y Tucumán.

Un tercer, y último, encuentro de esta red se realizó en agosto de 2005 en la ciudad de Andalgalá y tuvo como punto destacado una masiva marcha de alrededor de tres mil personas y la lectura de la "Declaración de Andalgalá", un texto colectivo producto de las conclusiones del encuentro que posteriormente fue presentada a las autoridades locales y provinciales:

> "La Gran Minería no significa otra cosa que un plan de entrega total e irrestricto de nuestros recursos minerales, nuestras tierras, y la afectación y contaminación de nuestras reservas de agua dulce y los ecosistemas en todo el territorio nacional (…) Es incompatible con cualquier otro tipo de actividad social y económicamente sustentable, y cultural y ecológicamente sostenible (…) y sólo es posible en el país porque está legitimada e incentivada por un marco legal colonialista, que consagra un régimen brutal de beneficios y exenciones fiscales a las empresas mineras (…) Estos emprendimientos se imponen a espaldas de la población: a) no se brinda la información pública que el Estado tiene obligación de otorgar; b) se manipulan y falsean las verdaderas consecuencias que provocan los emprendimientos mineros; c) se impide la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones (…) Por todo ello, exigimos a los Poderes del Estado la inmediata paralización de todos los emprendimientos mineros a gran escala en marcha, en cualquiera de sus etapas, y la suspensión de nuevos permisos y concesiones bajo el régimen legal actual"(CAMA 2005).

En esta declaración se aprecia una radicalización del componente ambiental, el rechazo a megaminería y una construcción discursiva, por parte de las resistencias, que exige respeto a formas de vida sustentables en términos, ecológicos, económicos y sociales. Aparecen además incipientes alusiones a un lenguaje de derecho, en términos de críticas al marco legal vigente y la exigencia concreta y urgente de la finalización de todos los emprendimientos mineros a

cielo abierto vigentes o futuros. Pese a quedar trunca y no mantenerse en el tiempo, esta experiencia facilitó la visiblización de un conflicto creciente y favoreció la conformación de redes y la socialización de conocimientos y experiencias previas.

Una nueva experiencia colectiva de organización surgió a partir de la conformación de la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC), nacida en Colonia Caroya, Córdoba, en Julio de 2006, como resultado del Foro Nacional de los Pueblos Autoconvocados Ambientalistas. Este espacio ha logrado trascender las barreras de problemáticas socioambientales locales hasta construir una red de resistencias de alcance nacional, a través de la colectivización de recursos y experiencias y la denuncia de los costos ambientales y sociales de los modelos de desarrollo imperantes. Hasta el momento se han llevado a cabo 24 encuentros nacionales en distintos puntos del país y han participado cerca de 200 asambleas ambientales, grupos de vecinos autoconvocados y diversos colectivos sociales[38]:

> "La Unión de Asambleas Ciudadanas es un espacio de encuentro y organización de asambleas socio-ambientales y organizaciones autónomas que fueron creciendo a lo largo y a lo ancho de todo el país, que enfrentan a las transnacionales y las políticas de recolonización que saquean y destruyen nuestros bienes comunes, nuestras culturas y nuestros pueblos. A partir de la consolidación de asambleas de vecinos y vecinas autoconvocados y autoconvocadas a nivel local, este proceso se vio fortalecido con la regionalización de las luchas y la creación de un espacio colectivo nacional de aprendizaje, intercambio de experiencias de lucha, articulación y construcción de estrategias colectivas y de acciones conjuntas (…) La UAC nace con el propósito de articular y potenciar las diferentes luchas que en los últimos años han emergido en todo el país y América Latina para repudiar el avance sistemático de los emprendimientos destructivos, y con la convicción de que la movilización popular y la autodeterminación de nuestras comunidades es la única vía para lograr una economía equitativa, respetuosa de los ecosistemas, las economías regionales y las culturas e identidades locales (Unión de Asambleas Ciudadanas 2011).

Las movilizaciones socioambientales contra el modelo minero han reflejado desde sus orígenes mismos un carácter multisectorial y heterogéneo, tanto con la presencia de clases medias elaboradoras de saberes expertos así como con la de grupos campesinos o indígenas vinculados a conocimientos tradicionales sobre la tierra y el ambiente, conformando en confluencia una fuerte visión territorial opuesta al discurso desarrollista dominante. Por su

[38] Para un análisis de las características políticas, organizativas y comunicacionales de la UAC, ver Cerutti y Silva 2010.

parte, la estrategia contra las resistencias sociales desde el estado nacional y, especialmente, desde los estados provinciales con emprendimientos megamineros, ha seguido un patrón similar de invisibilización y criminalización de la protesta y la instauración de la idea que se trata de pequeños grupos aislados contrarios al progreso económico y social (Svampa, Bottaro, y Sola Álvarez 2009).

3.5 Antecedentes legales. Leyes de prohibición de la minería.

Los procesos de incidencia legislativa de las resistencias sociales de las cuatro provincias bajo análisis, aún pese a sus resultados disímiles, se han visto influenciados por dos elementos compartidos: la sucesión de antecedentes legislativos positivos a lo largo del país y la socialización de conocimientos legales y elementos jurídicos.

Luego del gran logro de la movilización social de Esquel y su incidencia sobre la legislación de Chubut, poco más de dos años pasaron para que se sancionase en Argentina una normativa similar. En julio de 2005, la legislatura de Río Negro, en un contexto de creciente preocupación social y expresiones ciudadanas de resistencia, aprobó la ley nº 3.981 de restricción de la explotación minera a cielo abierto con métodos químicos. Esta nueva normativa, a la par de un crecimiento de las resistencias en distintos territorios, reavivó la potencialidad de encontrar en la vía legal y legislativa un freno a la actividad minera.

El punto más álgido de la relación entre resistencias sociales y sanción de normativas provinciales de restricción al desarrollo de la megaminería fue el período comprendido entre los años 2007 y 2008, signado por un significativo aumento de la conflictividad social en torno a la cuestión minera. En la breve etapa comprendida entre esos años, las provincias de La Rioja, Tucumán, Mendoza, La Pampa, Córdoba y San Luis sancionaron leyes que prohibieron la megaminería metalífera a cielo abierto.

Las heterogeneidades existentes al interior de cada espacio subnacional hizo de la búsqueda de leyes provinciales anti mineras procesos legislativos diferenciados. Como se verá

más adelante en los capítulos de caso, los procesos de incidencia exitosos logrados en Mendoza y Córdoba alcanzaron altos niveles de conflictividad y movilización social, incluyeron, especialmente en la provincia cuyana, procesos multiescalares desde la arena local hacia la provincial e involucraron a una pluralidad de actores en las acciones de resistencias. La sanción de la ley de restricción en La Rioja ha sido conseguida en el marco de la resolución de una interna partidaria del oficialismo riojano y elevados niveles de acción directa y sin embargo fue rápidamente derogada. Las restantes sanciones legislativas se han sucedido en contextos de resistencias sociales con menores niveles de conflictividad y movilización social o incluso con mínimas expresiones de rechazo ciudadano a la actividad minera como lo fue el caso de La Pampa.

En estrecha vinculación con los referidos procesos de sanción de legislaciones de prohibición minera, bien vale destacar la incorporación progresiva del conocimiento legal ambiental entre los actores de las resistencias. La presencia de conocimiento experto ligado a la participación de abogados ambientalistas, actuando tanto como partícipes activos en el conflicto como organizaciones de apoyo, fue crucial para comprender la incorporación del lenguaje de derechos y la vía legal como repertorio de lucha en la búsqueda de la incidencia política. Así lo manifiestan los siguientes fragmentos de entrevistas realizadas a miembros de una asamblea anti-minera:

> "Esto de la UAC fue importante, fue habernos contactado, con un montón de gente que nos decía o empezaban a hablar de las leyes de los lugares que había, entonces decíamos bueno, el hecho de sacar una ley en la provincia de Córdoba es lo que nos va ayudar (…) Eso fue lo importante, porque nosotros también nos relacionamos con abogados ambientalistas, entonces ellos también te van tirando un conocimiento que nosotros no tenemos. Imagínate, nosotros dos, campesinos acá, hacemos la huerta, qué miércoles podemos hablar de lo jurídico, de la ley y de esas cosas" (Asambleísta Ongamira Despierta. Villa Giardino, Entrevista, septiembre 2011).

> "Nuestro objetivo es la ley, pero por ahí sabíamos que era bastante difícil lograrlo. También en todo esto tuvimos el aporte de las leyes vigentes en otras provincias, estas experiencias nos permitieron tratar de que la ley de Córdoba proteja la mayor cantidad posible, el mayor paragua para que no tenga ningún tipo de acceso este tipo de minería. Ese fue nuestro objetivo principal y lo hemos cumplido y con creces creo" (Asambleísta Ongamira Despierta. Capilla del Monte, Entrevista, septiembre 2011).

De tal forma, al interior de las resistencias sociales a la megaminería en Argentina surge, con distintas temporalidades e intensidades, un lenguaje de derecho. En este proceso acontece un entrecruzamiento del campo ambiental y del campo legal, donde las temáticas ambientales se transforman al salir de su propio lenguaje y cruzarse con el campo jurídico (Azuela 2006).

A partir de su existencia normativa, los derechos ambientales son definidos, reforzados y apropiados por los actores sociales o estatales a través de la participación ambiental (Gutiérrez en prensa). Este escenario funciona como un mecanismo democrático de control social sobre las decisiones políticas y económicas, ayuda a incluir en la agenda pública los temas ambientales y, finalmente, hace reales y concretos los derechos ambientales consagrados constitucionalmente (Merlinsky 2009). En Argentina, la consagración del derecho al ambiente sano, vía Art. 41, inauguró una serie de discusiones sobre la cuestión ambiental y la apertura de tres tipos de conflictos ambientales: el litigio judicial, la protesta social y, en menor medida, la controversia de expertos (Gutiérrez en prensa).

La consagración del derecho al ambiente ha actuado como base concreta desde donde construir el reclamo y sustentar argumentativamente la sanción de legislaciones provinciales que prohíben el desarrollo de la megaminería. Estas normas son entendidas como parte de un proceso de juridificación, mediante el cual las definiciones de los problemas ambientales y las expectativas normativas de los actores sociales se transforman, dentro del campo del derecho, en un conjunto de enunciados jurídicos (Azuela 2006). El conocimiento sobre leyes ambientales y derechos constitucionales construye un saber multifacético que permite conectar resistencias populares y estrategias institucionales tendientes a lograr nuevos marcos regulatorios (Delamata 2013).

La importancia que el derecho al ambiente ha tomado en los cuestionamientos sociales a la minería a cielo abierto, ligado a las denuncias de los impactos ambientales de la actividad,

confronta con un marco legal que brinda reglas de juego claras y estables a un sector productivo considerado estratégico para el gobierno nacional. La coexistencia de dos fenómenos, la preparación de escenarios legales adaptados a los intereses mineros y la aparición y consolidación de marcos normativos de protección ambiental, son puestos en tensión a partir de los conflictos y las resistencias sociales contra la megaminería (Christel 2013).

3.6 Consideraciones finales.

Como bien se expusiera al comienzo, la finalidad de este capítulo ha sido ofrecer una lectura general del panorama en el cual se inscriben los respectivos procesos de resistencias sociales a analizar. Se ha reflejado cómo la política nacional minera y los ordenamientos legales ambientales ofrecen un contexto común a las provincias argentinas. Asimismo, se han detallado los orígenes de las primeras resistencias a la actividad minera en Argentina y cómo el antecedente de Esquel tuvo un fuerte efecto, en términos de aprendizaje y socialización de conocimientos, sobre las posteriores movilizaciones antimineras, incluidas, , las experiencias de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan.

Por último, y como verá en los respectivos capítulos, se enfatiza que las resistencias sociales de los casos de estudio seleccionados constituyen, a partir de sus propias características y peculiaridades, cuatro experiencias claves para comprender la vinculación existente entre resistencias y sanción de leyes de prohibición minera.

IV - SISTEMAS POLÍTICOS Y MATRICES ECONÓMICAS DIFERENCIADAS: LA CONFORMACIÓN DE LAS EOS.

De acuerdo a las hipótesis de trabajo, el grado de pluralidad de los sistemas políticos y las características de las matrices económicas provinciales impactan diferenciadamente sobre los resultados de los procesos de incidencia bajo estudio. Estas dos dimensiones componen la estructura de oportunidad subnacional (EOS) en la que tienen lugar las acciones de resistencia social contra la minería a cielo abierto.

Este capítulo analiza y compara las características de ambas dimensiones a los efectos de poner en evidencia la existencia de significativas diferencias políticas y económicas en las cuatros provincias bajo estudio. En la primera sección, se examina un conjunto de variables políticas que determinan el grado de pluralidad del sistema político. De modo similar, en la segunda sección se analizan indicadores económicos en base a los cuales luego se establece el grado de desarrollo y diversificación de la matriz económica.

4.1 Sistemas políticos subnacionales.

Como se viera en el apartado teórico, las particularidades del federalismo argentino y sus atribuciones favorecen el surgimiento de significativas diferencias entre los sistemas políticos locales. En línea con las hipótesis de investigación, son justamente estas diferencias las que, a partir de la conformación de EOS, impactan en forma disímil sobre los procesos de incidencia.

4.1.1. El diseño electoral

Los contextos federales incrementan la heterogeneidad de los sistemas electorales subnacionales a partir de atribuciones y autonomías con las que cuentan las unidades de ese

nivel. A continuación se recuperan los diseños institucionales electorales de las provincias bajo análisis en aras de señalar diferencias y similitudes.

Los debates sobre la reelección del poder ejecutivo alcanzaron cierto consenso en torno a la idea de que mayores posibilidades de reelección del ejecutivo favorecen la estabilidad del régimen o del partido gobernante. Al respecto, las cuatro provincias presentan criterios diferenciados. La provincia de Mendoza habilita solamente un mandato del gobernador e incluso prohíbe la alternancia inmediata de vicegobernador a gobernador y viceversa. Córdoba, en sintonía con la mayor parte de las provincias argentinas, permite la reelección inmediata de su ejecutivo provincial por un solo período. La provincia de San Juan, a partir de un referéndum impulsado por José Luis Gioja en 2011, habilitó la reelección del gobernador por dos períodos consecutivos. En tanto Catamarca, al igual que otras dos provincias argentinas[39], no impone restricción alguna y cuenta en la letra constitucional con la figura de la reelección indefinida del ejecutivo provincial.

Las particularidades de la política legislativa, la composición de las cámaras, sus criterios de representación y las formas de asignar las bancas constituyen un elemento central del análisis a partir, justamente, del foco de análisis puesto en los procesos de incidencia legislativa. Aquí también se registran diferencias en los sistemas políticos provinciales en lo referido a la composición legislativa. Mendoza y Catamarca poseen legislaturas bicamerales, es decir una cámara de Diputados y una cámara de Senadores. En tanto, Córdoba, a partir de la reforma constitucional del año 2001, y San Juan cuentan con una legislatura unicameral.

El número de legisladores y sus criterios de selección también evidencian semejanzas y diferencias. Córdoba, Catamarca y San Juan utilizan mecanismos de selección de candidatos que combinan elección de representantes por departamento y por distrito único provincial. En el caso de Catamarca, la cámara alta se compone de un representante por cada uno de los 16

[39] Las provincias de Formosa y Santa Cruz también permiten en sus letras constitucionales la reelección indefinida del gobernador.

departamentos provinciales mientras que los 41 integrantes de la cámara baja son elegidos directa y proporcionalmente por distrito único provincial. Para la conformación de la cámara única, en Córdoba se eligen 26 representantes correspondientes a cada uno de sus departamentos por mayoría simple y 44 legisladores por distrito único provincial y sistema proporcional. De modo similar, la cámara única de San Juan se compone de 19 representantes departamentales, elegidos por simple mayoría, y 15 diputados escogidos proporcionalmente tomando a la provincia como distrito único.

La provincia de Mendoza es la única de las cuatro unidades bajo análisis que no elige a sus legisladores mediante distrito único provincial. El mapa electoral mendocino se divide en cuatro secciones electorales, agrupando cada una distintos departamentos. La Primera Sección (Capital, Guaymallén, Las Heras y Lavalle) es representada por 16 diputados y 12 senadores; la Segunda Sección (San Martín, Maipú, Rivadavia, Junín, Santa Rosa y La Paz) elige 12 diputados y 10 senadores; la Tercera Sección electoral (Godoy Cruz, Luján, Tunuyán, San Carlos y Tupungato) cuenta con la representación de 10 legisladores en la cámara baja y 8 en la alta; finalmente, la Cuarta Sección (San Rafael, General Alvear y Malargüe) escoge 10 diputados y 8 senadores.

Un último criterio para la asignación de bancas refiere a la existencia o no de un piso mínimo para los sistemas proporcionales. Existe, al respecto, una diferencia que repercute en la composición final de las cámaras legislativas. Mendoza, Catamarca y San Juan establecen un piso mínimo de votos para que un partido pueda ser contemplado en la distribución de bancas. Todo partido que no alcance a sumar, al menos, un 3% de los votos del padrón electoral, o votos válidos en San Juan, queda excluido del mecanismo de asignación de asientos legislativos. Contrariamente, la ley de Córdoba no posee ningún tipo de restricción similar y todas las formulas partidarias compiten en la asignación de escaños. Como se verá

posteriormente, esta particularidad de régimen electoral favorece la fragmentación de la legislatura unicameral cordobesa e incrementa en número de partidos con representación.

El restante elemento que distingue las arenas legislativas provinciales se vincula a la periodicidad del acto eleccionario y la renovación de los representantes. Las provincias con legislaturas bicamerales celebran elecciones de medio término y renuevan la mitad de sus integrantes cada dos años. Las normativas de Córdoba y San Juan, con legislaturas unicamerales, establecen la renovación total de las mismas cada cuatro años en sincronía con el cambio del ejecutivo provincial.

El cuadro 2 recupera las principales características expuestas del diseño de los sistemas electorales de las cuatro provincias bajo estudio:

Cuadro Nº 2 Indicadores Diseño Electoral

	Mendoza	**Córdoba**	**Catamarca**	**San Juan**
Reelección Ejecutivo	No permitido	Dos mandatos	Indefinida	Tres mandatos
Diputados	48 (Por sección electoral)		41 (Representación Directa. Distrito único provincial)	
Senado	38 (Por sección electoral)		16 (Uno por Departamento actuando como distrito único)	
Unicameral		70 (26 Uno por cada Departamento actuando como distrito único - 44 Distrito único provincial)		34 (15 Distrito Único Provincial - 19 Uno por Departamento actuando como distrito único)
Criterio Asignación de Bancas	D´Hont (Con piso del 3% del padrón)	D´Hont - Mayoría Simple	D´Hont (Con piso del 3% del padrón)- Mayoría Simple	D´Hont (Con piso del 3% de votos válidos)- Mayoría Simple
Renovación Bancas	50% de las cámaras cada dos años	Renovación total a la par del Poder Ejecutivo	50% de las cámaras cada dos años	Renovación total a la par del Poder Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia en base a ordenamientos legales y normativos provinciales[40]

[40] Constituciones Provinciales de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan. Ley nº 2.551/59, Régimen electoral (Mendoza); ley nº 9571/08, Código electoral provincial (Córdoba); decreto ley nº 4.628/91, ley electoral provincial (Catamarca); ley Nº5636/87, Código electoral provincial (San Juan).

Los elementos hasta aquí reseñados dan cuenta de cómo los arreglos institucionales propios configuran la existencia de marcadas diferencias en el conjunto de reglas y procedimientos en las provincias argentinas. Así, es de esperar que cada provincia obtenga distintos resultados en los sucesivos actos eleccionarios en función de sus particularidades constitucionales y normativas.

4.1.2 La elección del ejecutivo provincial.

Las distintas posibilidades de reelección de los titulares del poder ejecutivo, en vinculación con lo establecido por las constituciones provinciales, han generado diversos cambios de nombres como de signos partidarios desde el retorno de la democracia en 1983. Mendoza, como determina su constitución, ha sido la única de las cuatro provincias donde no se ha repetido gobernador o vice gobernador inmediatamente. Durante el período 1983-2011, existió una alternancia en el poder entre cinco gobiernos de origen peronista (PJ/FPV), dos gobiernos radicales (UCR) y uno de la Alianza. Hubo de tal forma cuatro cambios de signo partidario (1987-1999-2003-2007).

La provincia de Córdoba mantuvo una marcada paridad entre el radicalismo (UCR), el que ganó las cuatros elecciones a gobernador que tuvieron lugar entre 1983 y 1995, y Unión por Córdoba, de extracción peronista (PJ), la que se impuso en las cuatro elecciones que tuvieron lugar entre 1999 y 2011. En este caso se ha producido únicamente un solo cambio de signo partidario.

En el caso de Catamarca se registraron dos cambios de partido durante el período 1983-2011. Los tres primeros mandatos luego del regreso democrático quedaron en manos del justicialismo (PJ). Luego de la intervención federal de 1991, a partir del caso María Soledad Morales[41], hubo un cambio de signo partidario y el Frente Cívico y Social (UCR) ganó cinco

[41] En septiembre de 1990, María Soledad Morales, una joven estudiante, apareció asesinada en la capital catamarqueña. Las vinculaciones del caso con el hijo del diputado nacional Ángel Luque y otros

elecciones consecutivas entre 1991 y 2007. En las elecciones de 2011, la por entonces vicegobernadora ganó las elecciones a gobernador en representación del Frente para la Victoria (FPV).

La provincia de San Juan supo contar con un partido provincial fuerte, el bloquismo, quien logró acceder al ejecutivo en las dos elecciones inmediatamente posteriores al retorno democrático, en 1983 y 1987. Luego se sucedieron dos períodos peronistas y un nuevo cambio de signo partidario en 1999 con el triunfo de la Alianza (UCR). A partir del año 2003 se sucedieron, reforma constitucional mediante, tres mandatos consecutivos del Frente para la Victoria.

Un análisis detallado de las últimas elecciones a ejecutivos provinciales muestra que en Mendoza y Córdoba fueron menores las diferencias porcentuales entre la fórmula ganadora y la primer minoría que en Catamarca y San Juan. Si bien las elecciones celebradas durante el período comprendido en la presente investigación fueron las de 2003 y 2007, se incluyen también los resultados del 2011 a los fines de fortalecer el cálculo de los valores promedios y reflejar la alta concentración de poder político logrado por el gobernador sanjuanino una vez arribado al ejecutivo.

Mendoza arroja la menor diferencia promedio entre el ganador y la segunda fórmula con valores estables cercanos al 8% y cambios de signo partidario en 2003, 2007 y 2011, claros indicadores de un sistema político más competitivo. En contrapartida, San Juan se ubica en el otro extremo de la muestra. En 2003, con la llegada al poder del FPV, la fórmula encabezada por José Luis Gioja ganó por una diferencia de 10 puntos. Dos elecciones después, y reforma constitucional mediante, la diferencia con su inmediato competidor

---

miembros del poder político local generaron una crisis política. En un marco de indignación creciente y masivas marchas de silencio por el esclarecimiento del hecho, en 1991 gobierno nacional intervino el Poder Judicial provincial y luego los poderes ejecutivo y legislativo, destituyendo al por entonces gobernador Ramón Saadi (PJ).

ascendió a 47,81 puntos porcentuales. El cuadro 3 refleja los resultados de las elecciones provinciales entre los años 2003 y 2011:

Cuadro Nº 3 Resultados electorales ejecutivo provincial en porcentaje (2003 -2011)

Año	-	Mendoza	Córdoba	Catamarca	San Juan
2003	Ganador	42,89	51,84	50,78	41,36
	Segundo	35,71	37,23	43,47	30,75
	Diferencia	7,18	14,61	7,31	10,61
2007	Ganador	37,88	37,17	53,96	61,16
	Segundo	29,97	36,04	24,52	24,54
	Diferencia	7,91	1,13	29,44	36,62
2011	Ganador	42,76	42,6	49,54	68,16
	Segundo	34,56	29,58	45,59	20,35
	Diferencia	8,2	13,02	3,95	47,81
Promedio Diferencia		7,76	9,58	13,56	31,68

Fuente: Elaboración propia en base a datos Dirección Nacional Electoral s/d.

4.1.3 Elecciones legislativas y la composición de las cámaras.

La importancia de la arena legislativa y sus dinámicas propias son un elemento clave para comprender los procesos de incidencia bajo estudio. Así entonces, la composición de las cámaras, sus niveles de concentración o fragmentación y su alineación partidaria con respecto a los ejecutivos provinciales son elementos que, además de evidenciar las particularidades de cada provincia, impactan sobre los resultados de los procesos de incidencia de las resistencias sociales.

Tomando en cuenta los resultados de las elecciones legislativas provinciales, sean bianuales o cuatrianuales, se calculó el número efectivo y el número total de partidos representados en bancas al interior de cada una de las cámaras, el índice de fragmentación de la legislatura y los porcentajes de legisladores oficialistas para el periodo 2003-2009. El cuadro 4 recupera los resultados de las elecciones, reflejando porcentajes alcanzados por los oficialismos y los restantes partidos que lograron representación en los parlamentos:

Cuadro Nº 4 Resultados electorales legislativos (2003-2009)

Mendoza						
	Diputados			Senadores		
Año	**Bloque**	**Votos%**	**Bancas**	**Bloque**	**Votos%**	**Bancas**
2003	1º Partido	36,16	12	1º Partido	36,02	11
	Oficialismo	28,8	9	Oficialismo	28,6	8
	2º Partido	10,83	3			
2005	Oficialismo	33,41	12	Oficialismo	33,44	10
	1º Partido	21,79	9	1º Partido	21,73	5
	2º Partido	12,75	4	2º Partido	12,79	3
	3º Partido	9,13	1	3º Partido	9,21	1
2007	Oficialismo	24,77	11	Oficialismo	24,48	9
	1º Partido	9,66	6	1º Partido	9,6	6
	2º Partido	7,85	4	2º Partido	10,59	2
	3º Partido	10,4	2	3º Partido	7,73	2
	4º Partido	8,37	1			
2009	1º Partido	48,36	14	1º Partido	48,49	11
	Oficialismo	18,71	8	Oficialismo	18,59	6
	2º Partido	14,94	2	2º Partido	14,99	2

Córdoba Legislatura Unicameral						
		Por Distrito Único		Por Departamentos		Total
Año	**Bloque**	**Votos%**	**Bancas**	**Votos%**	**Bancas**	**Bancas**
2003	Oficialismo	32,98	17	34,17	23	40
	1º Partido	26,32	14	27,19	2	16
	2º Partido	16,58	9	16,22	1	10
	3º Partido	4,45	2			2
	4º Partido	3,18	1			1
	5º Partido	2,48	1			1
2007	Oficialismo	35,24	17	35,46	20	37
	1º Partido	17,97	9	23,42	3	12
	2º Partido	12,09	6	28,96	3	9
	3º Partido	4,24	2			2
	4º Partido	3,57	1			1
	5º Partido	3,34	1			1
	6º Partido	2,78	1			1
	7º Partido	2,63	1			1
	8º Partido	2,52	1			1
	9º Partido	2,38	1			1
	10º Partido	2,3	1			1
	11º Partido	2,25	1			1
	12º Partido	2,02	1			1
	13º Partido	1,97	1			1

Catamarca						
	Diputados			Senadores		
Año	**Bloque**	**Votos%**	**Bancas**	**Bloque**	**Votos%**	**Bancas**
2003	Oficialismo	50,3	11	Oficialismo	48,22	5
	1º Partido	39,54	9	1º Partido	43,49	3
2005	Oficialismo	39,07	11	Oficialismo	44,17	6
	1º Partido	27,91	8	1º Partido	35,28	2
	2º Partido	9,8	2			
2007	Oficialismo	53,31	11	Oficialismo	54,28	7
	1º Partido	36,7	8	1º Partido	34,56	1
	2º Partido	6,52	1			
2009	Oficialismo	44,8	12	Oficialismo	47,01	6
	1º Partido	34,62	9	1º Partido	40,27	2

San Juan Legislatura Unicameral						
		Por Distrito Único		Por Departamentos		Total
Año	**Bloque**	**Votos%**	**Bancas**	**Votos%**	**Bancas**	**Bancas**
2003	Oficialismo	36,56	7	34,19	11	18
	1º Partido	28,68	5	27,51	5	10
	2º Partido	19,2	3	21,38	3	6
2007	Oficialismo	51,12	11	50,17	18	29
	1º Partido	22,76	4	4,6	1	5

Fuente: Elaboración propia en base a datos Dirección Nacional Electoral s/d.

La lectura de estos indicadores muestra a la legislatura unicameral de Córdoba como el parlamento con el mayor número de partidos efectivos, el índice de fragmentación legislativa más alto como así también la mayor cantidad de partidos con al menos un escaño. Siguiendo una tendencia similar, en Mendoza hay una fuerte presencia de terceros y hasta cuartos partidos representados en ambas cámaras aunque sin alcanzar los elevados niveles de fragmentación de Córdoba. En esta última, han ingresado legisladores a la cámara con valores inferiores al 3% de los votos. La inexistencia de un piso mínimo de votos para pugnar por la distribución de escaños favoreció la fragmentación de la legislatura. Comparativamente, igual porcentaje de votos no se hubiese traducido en ningún legislador electo en cualquiera de las restantes provincias.

Catamarca y San Juan poseen legislaturas más concentradas, de características bipartidistas y menor espacio para terceros partidos. El caso más extremo es la cámara alta catamarqueña donde, en todo el período analizado, solamente lograron asientos dos partidos. San Juan, en tanto, experimentó un marcado descenso de sus indicadores de partidos representados, tanto efectivos como totales, y de fragmentación legislativa, proceso que se dio en sintonía con la concentración de poder del ejecutivo provincial.

La participación de legisladores oficialistas alcanzó porcentajes significativamente más bajos en Mendoza donde ese porcentaje, además de ser el menor en términos comparativos, siempre se ubicó por debajo del 50%, esto es, por debajo del valor necesario para alcanzar mayoría parlamentaria simple. La participación de legisladores oficialistas en la legislatura unicameral cordobesa alcanzó, en promedio, unos puntos porcentuales por encima de la mitad, asegurando de ese modo ejecutivos provinciales con una leve mayoría propia. En Catamarca, si bien la cámara baja presenta valores similares a la cámara única cordobesa, la participación oficialista ostenta un altísimo porcentaje en el senado provincial, garantizando la total sintonía de este último con el ejecutivo provincial. Los números de San Juan refuerzan lo ya señalado sobre la concentración de poder en manos del gobierno provincial. En promedio, la cámara ha contado con dos tercios de legisladores oficialistas, siendo que la composición legislativa derivada de las elecciones de 2007 arrojó 29 escaños alineados al ejecutivo contra apenas 5 de la oposición.

Sobre la base de los resultados electorales es posible desagregar con precisión los indicadores que facilitan la comprensión de las particularidades legislativas de cada unidad subnacional. El Número Efectivo de Partidos (NEP) describe cuántos partidos relevantes existen a nivel electoral o legislativo (Laakso y Taagepera 1979). Si por ejemplo en un distrito X, 10 partidos presentan lista, pero uno solo alcanza el 90% de los votos, el índice de partidos

efectivos es aproximadamente uno (Calvo y Escolar 2005). El cuadro 5 muestra el NEP en votos para las legislaturas provinciales:

Cuadro Nº 5 Número Efectivo de Partidos Políticos en votos (Promedio 2003-2009)

	Dip/Unicameral	Senado	Min	Max
Mendoza	2,58	2,43	1,95 (Sen-2003)	3,3 (Dip-2007)
Córdoba	2,63		2,43 (2003)	2,83 (2009)
Catamarca	2,1	1,59	1,28 (Sen-2007)	2,33 (Dip-2005)
San Juan	1,92		1,33 (2007)	2,51 (2003)

Fuente: Elaboración propia en base a datos Dirección Nacional Electoral s/d.

De similar manera, a partir del análisis de los porcentajes de escaños obtenidos por los distintos partidos se calcula el índice de fragmentación parlamentaria. Cuanto menor sea este índice, menos fragmentada será la composición legislativa, siendo un valor de 0 un parlamento monopartidista y 1 una legislatura con tantos partidos representados como bancas disponibles. El cuadro 6 muestra las diferencias en los indicadores de fragmentación de las legislaturas locales:

Cuadro Nº 6 Índice Fragmentación Legislatura (Promedio 2003-2009)

	Dip/Unicameral	Senado	Min	Max
Mendoza	0,60	0,56	0,48 (Sen-2003)	0,69 (Dip-2007)
Córdoba	0,62		0,59 (2003)	0,65 (2009)
Catamarca	0,52	0,37	0,22 (Sen-2007)	0,57 (Dip-2005)
San Juan	0,42		0,25 (2007)	0,6(2003)

Fuente: Elaboración propia en base a datos Dirección Nacional Electoral s/d.

Si bien existe un alto consenso en torno al uso del NEP, es interesante resaltar el número total de partidos representados al interior de las legislaturas. Este valor, analizado en el cuadro 7, no se centra únicamente en los partidos considerados efectivos sino que también

toma en consideración partidos minoritarios que logran acceder, como mínimo, al menos a una banca:

Cuadro Nº 7 Partidos representados (Promedio 2003-2009)

	Mendoza	Córdoba	Catamarca	San Juan
Diputados	3,85		2,57	
Senado	3,28		2	
Unicameral/ Total	3,56	9,42	2,285	2,57

Fuente: Elaboración propia en base a datos Dirección Nacional Electoral s/d.

Finalmente, los resultados de las elecciones muestran también los porcentajes de escaños obtenidos por los legisladores pertenecientes al partido o coalición que controla el ejecutivo provincial. Es de esperar que ante fuertes mayorías legislativas oficialistas, se facilite la limitación y/o bloqueo en el tratamiento de temáticas que no sean de interés para el ejecutivo o pueden resultarle perjudiciales. Los porcentajes de bancas capturadas por los oficialismos provinciales se detallan en el cuadro 8:

Cuadro Nº 8 Porcentaje Bancas Oficialistas (Promedio 2003-2009)

	Mendoza	Córdoba	Catamarca	San Juan
Diputados	42,8		54,4	
Senado	44,7		75,0	
Unicameral/ Total	43,75	54,8	64,7	66,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos Dirección Nacional Electoral s/d.

4.1.4 Indicadores de Democracia Subnacional.

Recuperando las discusiones teóricas en torno a las diferencias entre los regímenes políticos subnacionales, se enfoca en la utilidad del trabajo sobre índices de democracia subnacional de Carlos Gervasoni (2010) para comprender las dinámicas políticas de las provincias argentinas, tanto en sus instancias ejecutivas como legislativas. Las investigaciones

del autor trabajan sobre la premisa de que menores niveles de democracia son esperables cuando los ejecutivos provinciales acceden a abundantes fondos del gobierno central y son débiles los vínculos impositivos con los ciudadanos y los actores económicos locales. La existencia de tal posición fiscal privilegiada favorece la restricción de la competencia política y debilita las limitaciones institucionales del poder.

La construcción del índice presenta dos dimensiones de la política democrática: las contiendas electorales y las constricciones del poder del gobierno. El indicador referido a la contienda ejecutiva calcula cuáles son las chances reales que posee la oposición de derrotar al partido gobernante. La contienda legislativa se calcula en base a la proporción de votos obtenidos para la legislatura por el partido oficialista o coalición gobernante. Por su parte, los indicadores de constricción del poder calculan, por un lado, la medida en la cual el ejecutivo es exitoso en retener la gobernación y, en segundo lugar, el control legislativo entendido como el porcentaje de escaños obtenidos por el ejecutivo provincial en una elección dada.

La muestra analizada por Gervasoni (2010) incluye 22 provincias argentinas para las cuales se calcularon los niveles de democracia para el período comprendido entre los años 1983 y 2003. Números más altos suponen mayores niveles de democracia. Los valores promedio de democracia subnacional para la serie completa oscilaron entre -1.91 como el número más bajo y 1.24 como el más alto. A los fines de esta investigación se cuenta, gracias al aporte de Gervasoni, con los índices de democracia subnacional de las cuatro provincias bajo análisis para el período estrictamente estudiado.

Los resultados que arrojan los índices presentados muestran a Mendoza y Córdoba con mejores indicadores de democracia subnacional que Catamarca y San Juan. En 2007, momento donde confluyeron las elecciones ejecutivas y legislativas en las cuatro provincias, Mendoza ostentó el valor más alto de democracia subnacional, seguida por Córdoba, Catamarca y, finalmente, San Juan la cual obtuvo el valor más bajo de democracia

subnacional entre los cuatros casos estudiados. En perspectiva comparada, tanto Mendoza como Córdoba incrementaron sus índices de democracia entre 2003 y 2007 mientras que dicho valor descendió para Catamarca en igual período.

El caso de San Juan merece un análisis aparte. Históricamente la provincia cuyana se ha caracterizado por altos indicadores democráticos a partir de 1983 y, con una fuerte varianza longitudinal, mantuvo elecciones muy competitivas, rotación partidaria del ejecutivo y bajas tasas de reelección. Sin embargo, a partir de la llegada al poder de José Luis Gioja en 2003, los indicadores cambiaron drásticamente y para el año 2007 la provincia presenta el menor índice de democracia subnacional de las cuatro provincias bajo análisis. Este cambio refleja la fuerte concentración del poder del ejecutivo provincial y las ya mencionadas modificaciones de la arena legislativa. Este proceso se profundizaría aún más con la reforma constitucional que permitió, a partir del 2011, un tercer mandato ejecutivo al gobernador Gioja.

Los valores específicos de democracia subnacional según Gervasoni (2010) para las provincias de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan se presentan el cuadro número 9:

Cuadro Nº 9 Índice Democracia Subnacional (2003-2007)

	Mendoza	**Córdoba**	**Catamarca**	**San Juan**
2003	.931	.106	-.207	2.34
2007	1.84	.450	-.537	-1.19

Fuente: Gervasoni, 2010 y colaboración Carlos Gervasoni

4.1.5 Autonomía municipal.

El estudio de la cuestión municipal implica analizar dos elementos complementarios, las características institucionales del régimen municipal y las formas en que los diseños institucionales se traducen en prácticas concretas. Pese a que ambos elementos se encuentran

vinculados entre sí, no necesariamente existe una correspondencia estricta entre el ordenamiento normativo y la práctica efectiva en lo referido a la autonomía municipal.

De acuerdo a lo establecido por la Constitución Nacional en su artículo 123, introducido durante la reforma de 1994, "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Durante los años previos a la introducción del citado artículo se sucedieron en las arenas provinciales una serie de modificaciones, fruto de reformas constitucionales propias que otorgaron al ámbito local un mayor grado de descentralización a través del concepto del municipio autónomo (Deliberto 2006). De tal forma, Córdoba, Catamarca y San Juan garantizan en sus ordenamientos legales la autonomía municipal. Mendoza, en tanto, solamente otorga autarquía a sus municipios.

La provincia de Córdoba reconoce, en el artículo 180 de su carta magna, al municipio como comunidad natural basada en la convivencia y asegura su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. El siguiente artículo establece que toda población estable de más de 2.000 habitantes será considerada municipio mientras que las que cuenten con un número menor al mismo podrán constituirse como comunas (artículo 194). Si el municipio posee más de 10.000 habitantes obtiene el rango de ciudad y puede sancionar su propia carta orgánica (artículo 181). Complementariamente, la provincia cuenta con la ley nº 8.102/99 del Régimen de Municipios y Comunas, que norma atribuciones y funcionamiento de estas instancias de gobierno local. La provincia de Córdoba posee 250 municipalidades en su territorio, un número significativamente elevado con respecto a las tres restantes provincias bajo análisis como así también con relación a la totalidad de las provincias argentinas.

La existencia de los municipios está garantizada constitucionalmente en Catamarca por el artículo 244, el cual reconoce en toda población estable de más de 500 habitantes la comunidad natural basada en convivencia y solidaridad. Los municipios gozan de autonomía administrativa, económica y financiera y eligen sus autoridades mediante voto popular. Una vez constituidos, los municipios poseen la atribución de sancionar sus propias cartas orgánicas. En tanto, los municipios que no posean carta orgánica propia, se regirán por el Decreto-ley n°4.640/91 Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal. El número total de municipios de Catamarca asciende a 36.

San Juan, al igual que las anteriores dos provincias, reconoce constitucionalmente la autonomía municipal. El número de habitantes necesarios para conformar un municipio asciende a 2000. El municipio será gobernado de acuerdo a la Constitución, las cartas municipales y la ley orgánica provincial (artículo 239 CP) y su autonomía política, administrativa y financiera queda garantizada en artículo 247. Siguiendo un criterio poblacional, San Juan diferencia tripartitamente las categorías municipales, siendo de "primera categoría" las ciudades que cuentan con más de 30.000 habitantes, de "segunda categoría" las que poseen entre 10.000 y 30.000 y los restantes de "tercera categoría" (artículo 240 CP). Finalmente, la Ley Orgánica de Municipios Nº 6.829/92, complementando lo mandado por la Constitución provincial, establece las restantes atribuciones y normativas municipales. San Juan cuenta con un total de 14 municipios, siendo 7 de "primera categoría", 4 de "segunda categoría" y los restantes 3 de "tercera categoría".

La diferencia sustancial entre Mendoza y las demás provincias observadas radica en que sus municipios poseen un carácter autárquico al no garantizarse normativamente su autonomía. Esta característica es atribuida a la antigüedad de su legislación (Constitución Provincial vigente de 1916 y Ley Orgánica de las municipalidades de 1934), la cual no ha seguido la ola de reformas que consolidaron el régimen autonómico en la mayoría de las

provincias argentinas (Deliberto 2006). El criterio territorial, en detrimento del poblacional, establece que la administración de los intereses y los servicios de cada uno de los 18 departamentos mendocinos estará a cargo de una Municipalidad (articulo 197 CP) y que la legislatura podrá aumentar el número de municipalidades solamente a partir de la subdivisión de los departamentos ya existentes (artículo 208 CP). De acuerdo a los criterios señalados, existen en la provincia de Mendoza 18 Municipios.

El cuadro 10 recupera los elementos centrales del régimen municipal de las provincias bajo análisis:

Cuadro Nº 10 Régimen Municipal.

	Mendoza	**Córdoba**	**Catamarca**	**San Juan**
Municipios	18	250	36	19
Autonomía	No	Si	Si	Si
Criterio de conformación	Territorial	Poblacional	Poblacional	Poblacional
Hab/Mun	96.607	13.235	10.217	35.485

Fuente: Elaboración propia en base a normativas provinciales[42]

En este apartado, referido al diseño institucional del régimen municipal, se destacan dos elementos de importancia para el análisis. En primer lugar, y en sintonía con lo observado a nivel ejecutivo y legislativo, un desarrollo diferenciado de las características municipales de cada provincia, a partir de la correspondiente potestad subnacional sobre la cuestión municipal. En segundo lugar, el elevado número de gobiernos locales con que cuenta la provincia de Córdoba. Como se señalara oportunamente en la sección teórica, es esperable que la organización federal y la descentralización de atribuciones y funciones favorezcan las posibilidades de las resistencias y movimientos sociales de incidir y participar sobre los

[42] Ley Orgánica de las municipalidades (Mendoza); Ley nº8.102/99del Régimen de Municipios y Comunas (Córdoba); Decreto-ley n°4.640/91 Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal (Catamarca); Ley Orgánica de Municipios nº6.829/92 (San Juan).

procesos de toma de decisiones. De tal forma la presencia de 250 municipalidades en territorio cordobés representa, en términos comparados, un número mayor de puntos de acceso al poder local, reforzado por una baja cantidad de habitantes por municipio y una vinculación cercana entre el actor institucional y actor civil.

A los fines de conceptualizar el grado de pluralidad del sistema político subnacional, y en línea con la importancia de los puntos de acceso al poder local, toma relevancia central la figura de la autonomía municipal. En tal sentido, puede entenderse que la autonomía institucional de los gobiernos municipales retroalimenta la potencialidad de la arena local como punto de acceso al poder y, a su vez, que autonomías municipales restringidas limitan esta característica propia de los sistemas federales. Sin embargo, como se verá durante el desarrollo de los casos, las características del diseño institucional en lo referido a la autonomía municipal no necesariamente se corresponde con lo sucedido en la práctica. De tal forma, el respeto concreto y efectivo de la autonomía municipal, y no el diseño institucional que la garantiza normativamente, es considerado una característica propia de sistemas políticos con mayores grados de pluralidad.

4.1.6 El grado de pluralidad del sistema político subnacional.

Sobre la base de los indicadores arriba señalados, se considerará que el grado de pluralidad del sistema político subnacional será mayor cuanto menores sean las oportunidades para la reelección del ejecutivo, mayor sea el número de partidos con asientos legislativos (en números efectivos y totales), mayores sean los índices de fragmentación legislativa y de democracia subnacional y mayor sea la práctica efectiva de las autonomías locales. De acuerdo esta conceptualización, y en base a los indicadores arriba consignados, se afirma que los sistemas políticos de Mendoza y Córdoba poseen un mayor grado de pluralidad que los de Catamarca y San Juan (ver Cuadro 11).

Cuadro Nº 11 Grado de pluralidad de los sistemas políticos subnacionales.

Provincias con sistemas políticos más plurales	Provincias con sistemas políticos menos plurales
Mendoza	Catamarca
Córdoba	San Juan

Fuente: Elaboración propia

La imposibilidad de la reelección del ejecutivo o su limitación a dos mandatos sucesivos, como acontece en los ordenamientos constitucionales de Mendoza y Córdoba respectivamente, favorecen tanto la competencia política como una mayor atención del poder ejecutivo a las opiniones y/o reclamos ciudadanos. En cambio, la provincia de Catamarca permite la reelección indefinida de su gobernador, elemento que favorece la estabilidad en el poder del partido o coalición dominante. En tanto, San Juan ha experimentado, en el período bajo estudio, una fuerte concentración de poder en manos del partido dominante, la que se consolidó institucionalmente en la reforma constitucional de 2011 que habilitó la re-reelección ejecutiva como corolario de un proceso iniciado a partir del 2003.

Las diferencias respecto a la conformación de los órganos legislativos ilustran una serie de factores que facilitan resultados exitosos de los procesos de incidencia de las resistencias sociales sobre las legislaciones provinciales. La unicameral cordobesa posee el mayor número efectivos de partidos políticos al igual que el mayor número total de partidos representados y, por ende ostenta la legislatura más fragmentada de las cuatro bajo estudio. La provincia de Mendoza ostenta valores significativamente altos de fragmentación legislativa y de partidos políticos efectivos con representación en escaños y, además, se caracteriza por la dificultad de lograr mayorías oficialistas.

Por el contrario, la provincia de Catamarca presenta altos sesgos mayoritarios en ambas cámaras, especialmente en el senado, dando como resultante legislaturas concentradas

y en sintonía con el poder ejecutivo. Las particularidades de San Juan muestran una concentración oficialista en la distribución de bancas legislativas y un marcado descenso de los índices de partidos efectivos e indicadores de fragmentación a partir de las elecciones de 2003.

Niveles altos de fragmentación de la legislatura, con diversos partidos representados e ingreso de partidos minoritarios, favorecen el tratamiento legislativo y puesta en agenda de temáticas no contempladas por el oficialismo. En el caso concreto de que el poder ejecutivo no desee abrir el debate a la problemática minera, una legislatura que presente las mencionadas características cuenta con elementos favorables para posibilitar el debate al interior del recinto y presionar al oficialismo a fin de darle tratamiento a la cuestión. La situación inversa, es decir legislaturas poco fragmentadas y alineadas con los intereses del ejecutivo provincial, limita las posibilidades del tratamiento de cuestiones que excedan los intereses del gobierno provincial.

Las particularidades del diseño institucional del régimen municipal pueden resultar importantes para la comprensión de las dinámicas políticas del nivel subnacional. Sin embargo, a los efectos de este análisis toma centralidad el respeto efectivo por la autonomía municipal y no meramente el ordenamiento institucional. Cómo se verá en el análisis de los casos, Mendoza y Córdoba han sido las experiencias con mayor respeto por las autonomías locales, siendo que la primera se rige normativamente por un criterio autárquico y la segunda garantiza el criterio autónomo.

4.2 Matrices económicas provinciales.

Siguiendo la propuesta de análisis derivada de las hipótesis de trabajo y la EOS, las características de las matrices económicas de cada unidad subnacional son claves para comprender el desenlace de los procesos de incidencia de las resistencias sociales. De tal forma, a partir del análisis de una serie de indicadores socioeconómicos y productivos se

caracterizan las dinámicas económicas provinciales y se muestran en perspectiva diferencias y similitudes existentes entre los cuatro casos bajo estudio.

4.2.1 Indicadores socioeconómicos.

En términos de habitantes y de densidad poblacional, la provincia de Catamarca presenta, en términos comparativos, los valores más bajos. De acuerdo al Censo 2010, la provincia cuenta con 367.828 habitantes, cifra que representa un 0,92% de la población nacional[43], y alcanza apenas una densidad de 3,6 de hab/km2. La población de San Juan, por su parte, asciende a 681.055 habitantes, una participación de 1,7% de la totalidad nacional, mientras que la densidad poblacional de la provincia es de 7,6 hab/km2. En contrapartida, Mendoza se consolida como la provincia más poblada de la región Cuyana con 1.738.929 habitantes, un 4,3% del total argentino, y una densidad de 11,7% hab/km2. La provincia de Córdoba cuenta en su territorio con 3.308.876 habitantes, el 8,2% del total de la población argentina y posee una densidad significativamente más elevada que las restantes tres provincias (20 hab/km2).

Los indicadores socioeconómicos, medidos para el período 2003-2008, muestran una significativa mejora de los niveles de pobreza, indigencia y desempleo en las cuatro provincias. Pese a esto, Catamarca presenta a lo largo de toda la serie temporal los índices más altos en las tres categorías mencionadas. En 2003, tiempos muy cercanos a la crisis social, política y económica del 2001-2002, Córdoba y San Juan poseían indicadores relativamente cercanos, incluso con tasas de desempleo menores para el caso sanjuanino. Con el paso del tiempo, de acuerdo a la medición de 2008, los valores de San Juan se acercaron a los de Catamarca mientras que Córdoba se asemejó a Mendoza, la provincia que durante todo el periodo mantuvo menores indicadores de pobreza, indigencia y desempleo.

[43] De acuerdo a los datos definitivos del Censo 2010 el total de la población argentina asciende a 40.117.096 habitantes. (INDEC 2012).

El cuadro 12 recupera los indicadores socioeconómicos antes expuestos:

Cuadro Nº12 Indicadores socioeconómicos

Indicador	Mendoza	Córdoba	Catamarca	San Juan
Habitantes (Censo 2010)	1.738.929	3.308.876	367.828	681.055
Densidad (hab/km2) (Censo 2010)	11,7	20	3,6	7,6
Pobreza (2003-2008 Porcentaje)	51,4 - 8,3	51,65 - 10,65	60,4 - 20,4	52,6 - 16,75
Indigencia (2003-2008 Porcentaje)	21 - 1,9	22,75 - 2,95	28,3 - 4,3	20,55 - 4,25
Desempleo (2003-2008 Porcentaje)	12,6 - 3,7	17,65 - 6,7	19,3 - 8,4	14,5 - 8

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, 2012 y Secretaria de Provincias, s/d.

4.2.2 Estructura de ingresos tributarios y valores de empleo.

La estructura de ingresos corrientes y los indicadores de empleo en el sector público provincial deben ser considerados con particular atención. De acuerdo a lo desprendido de la discusión teórica, estos datos, además de ser un componente importante de la órbita económica, impactan significativamente sobre dinámicas propias de la vida política al moldear el papel del ejecutivo provincial. Como se ve en el cuadro 13, existen marcados patrones diferenciados entre las provincias. Catamarca y San Juan presentan altos porcentajes de ingresos corrientes de origen nacional y baja capacidad recaudatoria propia, en contraste con los datos de Mendoza y Córdoba. Respecto a los indicadores de trabajo estatal, Catamarca presenta los valores más elevados y Córdoba se ubica en las antípodas. Mendoza y San Juan presentan estructuras relativamente similares de empleo público, con apenas un par de puntos porcentuales por debajo la primera de éstas.

Cuadro Nº 13 Ingresos tributarios y empleo público provincial.

Indicador	Mendoza	Córdoba	Catamarca	San Juan
Ingresos Corrientes de origen tributario nacional (Promedio 2003-2008)	48,36%	54,95%	73,55%	78,17%
Ingresos Corrientes de origen tributario provincial (Promedio 2003-2008)	26,37%	28,68%	7,70%	13,38%
Porcentaje de gastos provincial sobre total del PBG (2004)	11,85%	12,67%	25,23%	19,73%
Empleados públicos c/1000 habitantes (Promedio 2003-2008)	41,45	29,27	80,03	43,17
Porcentaje empleo público (EAHU 2010)	24,40%	20,20%	42,10%	30,60%

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaria de Provincias, s/d. e INDEC, 2011.

En Catamarca, el valor promedio entre los años 2003 y 2008 de los ingresos corrientes de origen tributario nacional fueron de 73,55%. La provincia de San Juan, para el mismo período y en promedio, explicó el 78,17% de sus ingresos corrientes como producto de la coparticipación federal y demás impuestos nacionales. Con valores significativamente menores, Córdoba obtuvo el 54,95% de sus ingresos corrientes provenientes de la órbita estatal nacional mientras que Mendoza, ostentando el porcentaje más bajo, alcanzó el 48,36% de sus ingresos corrientes de igual fuente de ingresos.

La contracara de este último indicador es, justamente, el porcentaje de ingresos corrientes de origen tributario provincial, valor que indica la capacidad recaudatoria propia de cada unidad subnacional. Catamarca y San Juan poseen serias dificultades para obtener ingresos tributarios de fuentes provinciales. Mientras que en la primera el valor promedio de recursos corrientes provinciales para el período 2003-2008 fue de 7,7% la restante provincia obtuvo el 13,38% de igual fuente. Nuevamente, los indicadores de Córdoba y Mendoza se

distancian varios puntos. La capacidad de Córdoba de obtener ingresos corrientes de fuentes tributarias provinciales ascendió a 28,68% y la de la provincia de Mendoza fue de 26,37%.

El restante indicador referido a las particularidades impositivas refiere a la participación del gasto público en el PBG. Es de esperar que valores más altos impliquen una mayor concentración de poder por parte del gobierno provincial en el manejo de las dinámicas económicas. En otras palabras, porcentajes mayores de este indicador refuerzan el rol hegemónico del ejecutivo como un agente económico.

Medido en términos porcentuales, y calculado para el año 2004 debido a la disponibilidad de datos estandarizados, en Catamarca el gasto del ejecutivo representa el 25,23% del total del PBG mientras que para San Juan el mismo valor asciende a 19,73%. Sustancialmente diferenciados, los indicadores de Mendoza y Córdoba se ubican por debajo de esos valores, con un 11,85% y 12,67% respectivamente, lo cual constituye un indicio de mayor participación de sectores autónomos respecto del estado en las dinámicas económicas.

Es significativo que el valor del gasto público provincial sobre el total del PGB de la provincia de Catamarca se encuentra por encima del doble de los indicadores ostentados por Mendoza y Córdoba. En forma comparada, y con una media nacional donde la suma del gasto público de la provincias es igual al 11,85%[44] del PBI nacional, se distingue que las dos provincias donde el estado muestra menor preponderancia como actor económico privilegiado poseen valores cercanos al promedio mientras que las dos restantes, Catamarca y San Juan, se ubican por encima de este porcentual.

Respecto al empleo en el sector público, la provincia de Catamarca tuvo, en promedio durante el período 2003-2008, 80,03 empleados públicos cada 1000 habitantes, indicadores que la ubican significativamente por encima de los restantes casos bajo análisis. Ambas

[44] Un cálculo de referencia que no incluya a la provincia de Buenos Aires y a la CABA en función de su elevado peso sobre la totalidad de la muestra y de sus valores de gasto público/PGB por debajo de las restantes unidades arroja una media nacional de 16,97%. Este indicador, más pertinente, ubica a Mendoza y Córdoba claramente por debajo de la media y a Catamarca y San Juan por encima del valor promedio.

provincias cuyanas contaron con valores similares, con 43,17 empleos públicos cada 1000 habitantes en el caso de San Juan y 41,45 para Mendoza. En tanto, Córdoba cuenta con los indicadores más bajos al poseer 29,27 empleados en el sector público cada 1000 habitantes. Traducido en porcentajes del total de asalariados mayores de 14 años, y en comparación con la media nacional de 22,3%, en el año 2010 el 42,1% de los empleos fueron públicos en Catamarca, el 30,6% lo fue en San Juan, el 24,4% en Mendoza y el 20,2%, lo fue en Córdoba[45].

4.2.3 Composición del Producto Bruto Geográfico.

El Producto Bruto Geográfico (PBG) interpreta el valor de todos los bienes y servicios finales producidos por unidad de tiempo, generalmente un año, en una determinada región o provincia determinada. La definición de Geográfico se corresponda al hecho de considerarse a todos los agentes económicos que participan de la producción dentro de las fronteras de cada jurisdicción de residencia. Una comparación entre las cuatro provincias bajo análisis, para el año 2006 y de acuerdo a los datos brindados por la Secretaría de Provincias correspondiente al Ministerio de Economía de la Nación (Secretaria de Provincias, s/d)[46], indica que Catamarca y San Juan contaban con economías de menor tamaño, con 4.166 y 3.339 millones de pesos a precios constantes de 1993 respectivamente. El PBG de Mendoza, en tanto, alcanzó los 12.740 millones de pesos, cifra que triplica la economía catamarqueña. La provincia de Córdoba, presentó los valores más elevados con 24.871 millones, cifra que multiplica prácticamente siete veces la economía catamarqueña. En datos porcentuales para el 2006, Córdoba aportó el 7,7% del PBI nacional, Mendoza hizo lo suyo con el 4%, el PBG de Catamarca explicó el 1,2% y el correspondiente a San Juan apenas contribuyó con el 0,8%.

[45] Al no disponer de estos datos correspondientes al período temporal estudiado, la fuente de los mismos corresponde a la Encuesta Anual de Hogares Urbanos 2010 Tercer Trimestre elaborado por el INDEC.

[46] Se trabaja con datos estandarizados, correspondientes al año 2006 (expresados siempre en millones de pesos a precios constantes de 1993). El año 2006 es la última fecha disponible del cálculo del PBG de la provincia de Catamarca (Secretaria de Provincias s/d).

La composición sectorial por gran área del PBG, según su pertenencia al sector primario, secundario o terciario[47], de cada una de las provincias analizadas arroja resultados disímiles que merecen ser analizados como una instancia previa a un análisis más pormenorizado de la participación específica de la minería en las actividades económicas de cada unidad subnacional.

La provincia de Catamarca presenta dos particularidades significativas con respecto a la participación del sector primario en su PBG. Por un lado, el alto peso del mismo en relación a los restantes casos y, por el otro, un notable incremento del sector entre los años 2003 y 2006, cuando pasó del 39% al 63%. Como se analizará detalladamente en un apartado posterior, la actividad minera ha jugado un rol central en el señalado incremento del sector primario apreciándose una vinculación estrecha entre el desarrollo minero y la reprimarización económica de la provincia.

El caso de San Juan, la otra provincia bajo estudio que cuenta con explotaciones mineras a cielo abierto, difiere significativamente respecto a los valores que presenta el PBG de Catamarca. En esta provincia se aprecia una alta participación del sector terciario, ligado a bienes y servicios, con un peso establecido en el 60%. El sector primario se ha visto reducido desde un 13% en 2003 a un 8% en 2009, apreciándose un incremento marcado del sector secundario, el cual explicaba un 26% de la suma total de bienes y servicios al inicio de las mediciones y para 2009 fue responsable del 32%. A los efectos de clarificar estos últimos valores, cabe aclarar que la actividad minera en San Juan es contabilizada, prácticamente en su totalidad, dentro del sector secundario.

[47] De acuerdo a la clasificación utilizada por el INDEC, los sectores productivos se componen de la siguiente manera: Sector primario: agricultura, ganadería, caza y silvicultura; pesca; explotaciones mineras y canteras. Sector secundario: industria manufacturera; suministro de electricidad, gas y agua; construcción. Sector terciario: comercio mayorista y minorista, y reparaciones; hoteles y restaurantes; transporte, almacenamiento y comunicaciones; intermediación financiera; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; administración pública y defensa; enseñanza, servicios sociales y de salud; otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales; servicio doméstico. También es posible segmentar en sector productor de bienes (incluyendo al sector primario y al secundario) y sector productor de servicios (terciario).

Mendoza presenta una preponderancia creciente del sector vinculado a los servicios, incrementándose del 53% al 57% en el período comprendido entre el 2003 y el 2009 y una distribución relativamente pareja entre los sectores primarios y secundarios, manteniéndose en 23% y 25%, respectivamente, para 2003 y luego diferenciándose por apenas unos puntos con 23 % y 20% en 2009, respectivamente. Por su parte, en Córdoba hay un claro predominio de las actividades de servicios, con 65% y 64% en 2003 y 2009 respectivamente, un sector secundario estabilizado cerca del 25% y una ligera retracción del sector primario, contrayéndose desde un 13% hasta un 10% en el período indicado.

El cuadro 14 expone los indicadores de PBG y la composición por sector de las economías provinciales:

Cuadro Nº 14 Producto Bruto Geográfico.

Indicador	Mendoza	Córdoba	Catamarca	San Juan
PBG (2006) en millones de pesos Precios constantes 1993	12.740	24.871	4.166	3.339
Participación PBG en PBI Nacional (2006)	4%	7,7%	1,2%	0,8%
PBG Primario	23% - 23% (2003-2009)	13% -10% (2003-2009)	39% -63% (2003-2006)	13% -8% (2003-2009)
PBG Secundario	25% - 20% (2003-2009)	22% -26% (2003-2009)	13% -9% (2003-2006)	26% -32% (2003-2009)
PBG Terciario	53% - 57% (2003-2009)	65% -64% (2003-2009)	48% -29% (2003-2006)	61% -60% (2003-2009)

Elaboración propia en base a Secretaria de Provincias s/d.

4.2.4 La participación del sector minero en la economía provincial.

Debido a la especificidad del objetivo de las resistencias sociales, que buscan impedir el desarrollo de la actividad minera a cielo, el peso del sector minero en las dinámicas económicas adquiere una relevancia clave y merece ser analizado con particular énfasis en

dos cuestiones centrales: su participación sobre el total del PBG y su contribución a las capacidad recaudatorias del estado provincial.

En primer lugar, y como se verá a continuación, la actividad minera metalífera suele transformar drásticamente la composición sectorial del PBG en períodos muy cortos de tiempo. Una vez iniciadas las fases productivas se suele iniciar un proceso de concentración del PBG en torno al sector minero. En otras palabras, se limita la diversificación de la matriz económica, justamente uno de los componentes señalados como favorables para los procesos de incidencia de las resistencias sociales.

En segundo lugar, la actividad minera metalífera contribuye a las capacidades de recaudación provincial a través de la figura de las regalías o vía impuestos o contribuciones extraordinarias. Es de esperar, de tal forma, que a mayores ingresos fiscales provenientes del sector minero (sea en términos relativos o absolutos), menores sean los incentivos de los ejecutivos provinciales para dar lugar a los reclamos de las resistencias que puedan poner en jaque la fuente de recursos. Ante la existencia de este tipo de ingresos, es preciso contemplar el aspecto cronológico para establecer si los tiempos de activación de las resistencias sociales son previos o posteriores a la percepción de tales recursos. Finalmente, la consolidación de intereses sectoriales y empresariales mineros refuerza la estructura de oposición que deben enfrentar las resistencias sociales en la búsqueda de sus objetivos.

El arribo de la actividad minera a gran escala a Catamarca ha modificado significativamente la estructura productiva de la provincia. Entre 1993 y 1997, los valores del complejo minero apenas representaron valores cercanos al 1% del PBG. Con la inauguración de la explotación minera de la Alumbrera, se dio inicio al desarrollo de una fuerte dependencia estatal de la actividad minera y a una reconfiguración de los valores totales del PBG. Para 2003 la minería ya explicaba el 36% del total de las actividades productivas y,

luego de un ligero retroceso en 2005, alcanzó un valor estimado del 60% de la totalidad de bienes y servicios provinciales durante 2006.

En el caso de San Juan, las labores mineras comenzaron hacia finales de 2005 y fue a partir de esa fecha que comenzó a apreciarse el notorio impacto de la minería metalífera sobre el producto bruto provincial. Años después, y de acuerdo a las cifras presentadas por el ministerio de Minería de San Juan, el sector minero explicaba, en 2010, el 30% del PGB sanjuanino[48] (Ministerio de Minería de San Juan 2012). Este valor aparenta una contradicción con el análisis anterior donde se desagregó el PBG dado que el sector primario, el cual incluye la categoría "minas y canteras", es menor a aporte total de la actividad minera. Sin embargo, la particular forma de medición del Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas de la Provincia de San Juan ubica al mayor porcentaje del producto minero dentro de la categoría "industrias manufactureras", correspondiente al sector secundario. Incluyendo metales metalíferos y no metalíferos el sector minero explicó, durante el 2007, el 45% de la totalidad de la producción industrial (Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de San Juan 2009).

La participación de la actividad minera en el PBG es sustancialmente menor en Mendoza y, sobre todo, Córdoba. En Mendoza, el sector correspondiente a Explotación de Minas y Canteras representó, en 2009, el 12,85% del PBG provincial. Este elevado porcentaje se explica a partir de la existencia de explotaciones hidrocarburíferas, especialmente en la zona sur mendocina. Córdoba, en tanto, posee yacimientos minerales no metalíferos tales como calizas, pétreas o cuarcíferas, que aportaron en 2009 un escaso 0,26% del PBI.

En 2003 la producción total de minerales catamarqueños ascendió 1.159 millones en pesos corrientes. Apenas tres años después, para la medición correspondiente a 2006, se aprecia un salto sustancial de esa producción al alcanzar los 3.766 millones de la misma

[48] Una actualización de los números señalan que para el año 2013, la participación de la minería en el PBG sanjuanino ascendió hasta el 38%. (Ministerio de Minería de San Juan 2014).

moneda. Desagregando estos valores, se observa que la existencia de explotaciones mineras no metalíferas contribuye marginalmente al número total, representando apenas 0,33% de lo producido en 2003 y 0,15% para el 2006.

En San Juan, durante el año 2003, la producción minera alcanzó los 416 millones de pesos, correspondientes en su totalidad a elementos no metalíferos. Una vez iniciadas las grandes operaciones mineras, el total producido en 2010 se elevó 1760% y alcanzó los 7.322 millones de pesos corrientes. A su vez, entre los años 2003 y 2010 la minería no metalífera se incrementó sustancialmente y su aporte a la totalidad del sector representó un 15%.

Amparado por el régimen nacional de inversiones mineras que habilita el cobro de 3% del valor de boca mina del mineral extraído, el desarrollo de la actividad minera ha generado el ingreso de significativos recursos para las arcas provinciales. Catamarca ha recibido durante 2003 poco más de 34 millones de pesos fruto de las regalías mineras, mientras que para 2010 esa cifra trepó hasta los 106 millones. San Juan comenzó a percibir dicho ingreso a partir del 2005, durante el cual recaudó 16 millones de pesos. Para 2010, y sumándose los aportes de Veladero y de Gualcamayo, las regalías mineras ascendieron a poco más de 161 millones. En perspectiva comparada para Catamarca esa cifra representó un 15,1% de la totalidad de ingresos corrientes del año 2010 y un 6,22% en el caso de San Juan.

Adicionalmente, Catamarca recibe ingresos extraordinarios fruto de la participación de la empresa Yacimientos Minerales Aguas de Dionisio (YMAD)[49] en la UTE Minera La

[49] Los orígenes del yacimiento de Bajo La Alumbrera se remontan al año 1936 cuando el geólogo Abel Peirano encontró formaciones metalíferas en las formaciones correspondientes a la meseta de Aguas de Dionisio. El hallazgo fue del interés de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), empleador de Peirano, y el registro de la propiedad minera se hizo a nombre de la casa de estudios.
En el año 1958 se sancionó la ley nacional nº 4.771 por la cual se creó la empresa Yacimientos Minerales Aguas de Dionisio (YMAD) con el objetivo de realizar el cateo, la exploración y la explotación de los minerales de la zona establecida por dicha ley. Las ganancias de la empresa se distribuyen, acorde a lo establecido por ley, un 60% para la provincia de Catamarca, un 20% para la Universidad Nacional de Tucumán y el restante 20% es destinado a las demás universidades del sistema estatal argentino (Consejo Interuniversitario Nacional CIN).
En el año 1994, YMAD conformó una Unión Transitoria de Empresas (UTE), creándose así Minera Alumbrera Limited (MAA). En el contrato de creación de la UTE se señala que, de los beneficios económicos del proyecto, el 20% corresponderá a YMAD y el restante 80 % a los accionistas de acuerdo a su composición accionaria.

Alumbrera Limitada. Entre 2003 y 2010 percibió la suma de 1.221 millones de pesos. La dependencia de la actividad minera y una evidente disparidad entre el poder económico corporativo y el del estado provincial se esclarece aún más mediante la comparación de la evolución del gasto total ejecutado por Catamarca con una estimación de la facturación de Minera Alumbrera Ltd. Se observa que desde 2002 la empresa administró recursos por más del doble que lo gastado por todo el estado provincial. Si bien estas proporciones cambian a partir de 2008, fruto del incremento del gasto público y cierta declinación en los ingresos de la empresa, esta última siempre ha manejado presupuestos anuales superiores a los erogados por la provincia (CEPUNC 2011).

La provincia de San Juan ha desarrollado cuatro principales herramientas financieras que le permiten obtener recursos extraordinarios por fuera de la estructura normativa que rige la actividad minera a nivel nacional. En primer lugar, los Fideicomisos Públicos establecen un aporte gradual durante la vida productiva de cada emprendimiento destinado a obras de infraestructura. En segundo lugar, el Fondo Especial para el Desarrollo Minero (ley nº 7.909/08) impone a todas las empresas prestadoras de servicios, bienes o insumos a empresas exploradoras y/o productoras mineras que desarrollen actividades en San Juan una retención de un cuatro por mil (0,004) de la facturación mensual a los fines de fomentar la actividad minera. En tercer lugar, el Acuerdo sobre Regalías establece que, cuando la onza de oro cotice igual o superior a los mil dólares estadounidenses, la regalía alcanza el 3% del valor total del mineral sin efectuar deducción alguna, es decir, evitando el cálculo del valor boca mina. Finalmente, los Derechos de Explotación del Instituto Provincial de Exploraciones y Explotaciones Mineras (IPEEM) se perciben una vez que los proyectos que forman parte de las Reservas Mineras Provinciales entran en producción. Para 2010, los ingresos recibidos a partir de estas figuras financieras, sin contar las regalías computadas en su totalidad, representaron 72 millones de pesos (Ministerio de Minería de San Juan 2012).

El cuadro 15 remarca las fuertes diferencias en la participación del sector minero en las economías provinciales analizadas:

Cuadro Nº 15 Participación del sector minero.

Indicador	Mendoza	Córdoba	Catamarca	San Juan
Participación Minas y Canteras en PBG (2009) (millones de pesos. precios constantes 1993)	1.818	76	3.766 (2006)	7.332 (Pesos corrientes)
Participación Minas y Canteras en PBG (2009) Porcentaje	12,85%	0,26%	60,72% (2006)	30%
Percepción Regalías Mineras Metalíferas Suma 2003-2010 millones de pesos (excluye hidrocarburíferas)	*	*	636,1	292,7
Otros ingresos mineros	*	*	160,2 (promedio anual 2006-2009)	72 (2010)

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaria de Provincias s/d, Ministerio Minería de San Juan 2012 y CEPUNC 2011.

4.2.5 Potenciales mineros disímiles y sectores relevantes para la matriz económica en Mendoza y Córdoba.

Las provincias de Mendoza y Córdoba han limitado por la vía legislativa el desarrollo de la minería metalífera a cielo abierto. Esta sanción normativa frenó el avance de tareas de prospección y/o exploración minera que se estaban desarrollando por parte de distintas empresas mineras. Sin embargo, si algo distingue a estos dos casos de estudio entre sí es el potencial minero que cada uno de ellos posee ligado a la disponibilidad de recursos minerales ofrecida por sus particulares geografías. Se explicita a continuación, en forma breve, el elevado potencial minero metalífero de Mendoza y el menor potencial del sector minero cordobés.

La provincia de Mendoza, amparada en su alta proporción de superficie montañosa[50], posee una significativa cantidad de recursos minerales a su disposición. Un estudio realizado por el sector minero mendocino afirma que el valor bruto del mineral contenido in situ de los 20 proyectos más relevantes (cobre, oro, uranio, plata, plomo, entre otros) es cercano a los 350 mil millones de dólares (CAMEM 2014).

El desarrollo integral de este potencial minero demandaría una inversión cercana a los 17 mil millones de dólares y, nuevamente de acuerdo a los datos del sector, podría aportar cerca de 40.000 empleos en etapas de producción, entre directos e indirectos, y más de 120.000 puestos de trabajo totales en época de construcción de infraestructura. Las estimaciones realizadas afirman que la producción anual, a partir de un eventual quinto año de explotación, ascendería a los 1.215 millones de dólares y generaría a la provincia ingresos tributarios directos por 114 e indirectos por 213 millones de la misma moneda (CAMEM 2014).

Reafirmando la capacidad de la provincia de desarrollar la actividad minera, el titular de la dirección de minería de Mendoza sostuvo:

> "La potencialidad minería metalífera de Mendoza es enorme. Hay un estudio que dice que nosotros tenemos en mineral de cobre, comparado con el valor de las reservas de petróleo, unas diez veces ese valor pero en mineral" (Carlos Molina, Director de Minería de Mendoza, entrevista, Ciudad de Mendoza, junio 2014)

La provincia de Córdoba no posee un potencial minero similar al mendocino. Si bien la provincia cuenta con un sector minero tradicional, basado en no metalíferos, minerales industriales y rocas de aplicación, las posibilidades que su geografía ofrece para el desarrollo de explotaciones metalíferas son significativamente menores. Al respecto, Aldo Bonalumi, quien fuera secretario de minería durante el proceso legislativo de la ley 9.562/08, manifestó:

[50] El 36 % de su superficie es montaña cordillerana. Marco Estratégico Mendoza 2012. Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en: http://www.uncuyo.edu.ar/relaciones_institucionales/upload/diagnostico-fisico-ambiental-presentacion.pdf

> "Las posibilidades de que encuentren oro en Ongamira, acá en la sierra pampeana, son del orden del 1%. No existen metalíferos en esas sierras, no ofrece esas posibilidades" (Conciencia Solidaria 2008).

Pese a esto, se estima que son mayores las posibilidades de explotación minera vinculada a minerales nucleares, más específicamente uranio y torio. Como se verá en el desarrollo del caso de Córdoba, los intentos de nuevas exploraciones uraníferas y la actividad de la CNEA en la zona de Traslasierra fue un factor clave para la provincialización del conflicto. Si bien no existen datos precisos sobre la potencialidad de reservas uraníferas en esa zona de la provincia, la existencia de cateos y prospecciones de estos minerales indican el potencial interés de una nueva explotación luego del cierre del complejo minero Los Gigantes[51].

Mientras las provincias de Mendoza y Córdoba no cuentan con minería metalífera en funcionamiento, cada una de ella cuenta con sectores productivos de relevancia significativa para el presente análisis, tanto en función de su participación en el PBG como en el rol jugado durante los procesos de incidencia. Por una parte, la presencia del sector vitivinícola de la provincia de Mendoza y del turístico para el caso de Córdoba adquiere importancia a partir de su peso en la composición del PBG, su impacto sobre la oferta laboral y su aporte a las capacidades recaudatorias provinciales. Por otra parte, y como se verá durante el desarrollo de los casos, la existencia de estos dos sectores fue clave en las dinámicas de vinculación entre las resistencias y los actores económicos y en la construcción discursiva de una oposición excluyente entre minería y vitivinicultura y minería y turismo.

Mendoza y la vitivinicultura.

Si bien el sector vitivinícola ocupa un rol secundario en relación a las principales actividades agroindustriales de la Argentina, la situación en Mendoza difiere

51 El complejo minero fabril los gigantes explotó recursos uraníferos entre 1982 y 1989. En la zona continúan a la intemperie 2.400.000 toneladas de residuos radiactivos y 1.600.000 toneladas de mineral marginal y estéril. Durante el 2010 la CNEA anunció que trataría el pasivo ambiental como parte de su Proyecto de Restitución Ambiental de la Minería del Uranio (PRAMU). A la fecha actual continúa sin implementarse el plan (Greenpeace, 2012).

significativamente. La vitivinicultura se ha convertido, por una serie de motivos históricos, culturales, geográficos y económicos, en una de las principales actividades productivas de la provincia de Mendoza, aportando cerca del 70% de la producción vitivinícola nacional (CFI, 2012).

Los análisis de los indicadores económicos señalan que, para el año 2005, el sector vitivinícola aportó un 7% del PBG provincial. Desagregando la importancia de este sector dentro del sector agropecuario, que para ese mismo año aportó el 9% del total producido en Mendoza, la vitivinicultura explicó prácticamente la mitad de ese sector (48%), seguido por la fruticultura (18%) y la actividad pecuaria (15%) (CFI 2012).

El proceso de reconversión del sector viñatero en Mendoza, transcurrido durante la década de los noventa[52], profundizó una tendencia de concentración de productores y la consecuente desaparición de 20.000 pequeños viñateros y 100.000 hectáreas de viñedos estimados entre los años 70 y 90. Pese a este proceso, se estima aún el significativo número de 25.000 viñateros, 85% de los cuales trabajan en viñas de menos de 15 has.

Luego de la mencionada baja en los totales implantados, con picos mínimos en los primeros años de la década, para 2009 la provincia de Mendoza ha plantado aproximadamente 160.000 hectáreas de viñedos, de los cuales 98,95% ha sido destinado a vinificar. El valle de Uco y el Oasis sur, como se verá más adelante, fueron dos de los territorios que más fuertemente rechazaron la actividad minera a cielo abierto. La zona de Uco, Tupungato, Tunuyán y San Carlos ha experimentado un notable crecimiento de la superficie plantada con vides, un 85,72% entre los años 2001 con el 2011, mayoritariamente para la elaboración de vinos de alta calidad. En hectáreas totales, el salto fue de 13.024 a 24.189 para el mencionado período. En tanto, el oasis sur (San Rafael, General Alvear y Malargüe) experimentó una disminución del 14,49% en el total cultivado, pasando, 2001 al 2011, de 21.920 a 18.743 has.

[52] Para un análisis de este proceso y su impacto ver "Diagnóstico socioeconómico y cultural de los pequeños viñateros de Mendoza. Impacto y efectividad de las políticas de reconversión (CFI 2012).

La superficie plantada entre los tres departamentos asciende al 27% de los valores totales provinciales (CFI 2012).

Finalmente, en términos de empleo y pese a las dificultades para calcular datos precisos, en función de cierta informalidad y temporalidad de las fuentes laborales, se estima que, para 2004, el sector vitivinícola mendocino generó 115.000 empleos directos y cerca de 17.000 empleos indirectos, totalizando 132.000 (Llach, Harriage y O´Connor 2004).

Córdoba y el turismo

La provincia de Córdoba tiene características geográficas, climatológicas e históricas que la han convertido en un destino turístico de importancia. Delimitar con precisión el ámbito del turismo y su peso sobre la matriz económica es una tarea de dificultad elevada al tratarse de un sector transversal que abarca varias áreas económicas.

De acuerdo a las mediciones de la Dirección de Estadísticas Económicas provinciales, el valor agregado de las ramas características del turismo (VARCT) ha sido, para el año 2006, de 5,5% del total del PBG provincial. Adicionalmente, y dadas las mencionadas características de este sector, se calcula también el valor agregado de hoteles y restaurantes, el cual para el mismo período ascendió a 2,2% del PBG. (Dirección General de Estadística y Censos 2015).

El turismo, dada su característica de sector económico generador de incidencia indirecta o combinada, favorece un alto impacto sobre la creación de empleo directo e indirecto. Para el año 2010, de acuerdo a las estadísticas oficiales, el sector turístico contribuyó a la generación de 117.449 empleos, representando el 9,4% del total de empleo provincial. Entre las actividades que más aportan al empleo del sector turismo, se destacan los servicios de expendio de comidas y bebidas, con el 30,4%, el transporte automotor de pasajeros, con el 25,7%, los servicios para la práctica deportiva y de entretenimiento, con el

17,5%, y servicios de alojamientos en hoteles, campamentos y otros tipos de hospedaje temporal, con el 8,5%. (Dirección General de Estadística y Censos 2012).

En términos comparativos, se estima que la provincia de Córdoba participa con alrededor del 4% del valor agregado del sector turismo nacional y es responsable de cerca del 10% de la totalidad de puestos de trabajo generados por ese sector (Sturzenegger y Porto 2008). Asimismo, la provincia contaría con aproximadamente un 20% del total de las plazas de alojamiento disponibles en el país (Perona et al 2013).

Cabe destacar, además, que la oferta turística de Córdoba se encuentra fuertemente concentrada en territorios puntuales. De acuerdo a las conclusiones de un estudio de Cámara Argentina de Turismo, la actividad turística se ubica principalmente en los valles de Punilla, Calamuchita y Traslasierra, con una participación del 41%, 16% y 13% de la oferta de alojamiento respectivamente (Acosta 2011). Este dato no es menor siendo que las zonas de Punilla y Traslasierra, como se verá en el tratamiento de los casos, han sido los territorios más involucrados en las expresiones de rechazo a la actividad minera a cielo abierto en el proceso cordobés.

4.2.6 Exportaciones provinciales

El análisis de las exportaciones es otro elemento de utilidad a la hora de comprender las dinámicas y particularidades de las economías provinciales. Además de ponderar los valores totales, la desagregación detallada de lo exportado permite identificar niveles de diversificación de las producciones.

Las provincias de Catamarca y San Juan, con economías significativamente más pequeñas que la mendocina en términos totales de PBG, exportan por sumas relativamente similares, situándose incluso San Juan por encima de su vecino cuyano. Esto se debe a la incidencia directa que tiene el complejo minero sobre la canasta exportadora, el cual, como se verá posteriormente, explica la mayor parte de la suma total exportada en una clara señal de

economía de enclave. La provincia de Córdoba, en tanto, exporta por valores altamente superiores a los de las otras tres provincias.

Medido en dólares, y de acuerdo a los datos de 2012 provisto por la Secretaría de Provincias (MECON 2013), el total de las exportaciones catamarqueñas fueron de 1.639 millones, un 2,1% del total nacional. En el mismo período, la provincia de Mendoza exportó la suma de 1.837 millones, representando un 2,3% de lo exportado por Argentina. San Juan, en tanto, logró exportar un total de 2.231 millones, equivalentes al 2,8% de las exportaciones argentinas. Córdoba, con exportaciones notoriamente más elevadas, alcanzó el valor de 10.015 millones, un 12,7% del total nacional.

Una desagregación de los productos exportados indica que, durante 2012, el principal producto exportado por Catamarca fue el cobre, con el 87,4% del total, secundado por el oro, representando el 3%, y seguido por el carbonato de litio, con 2,4%. Estas tres exportaciones, correspondientes todas al complejo minero, sumaron el 92,86% del total de las exportaciones catamarqueñas[53], lo cual indica, por un lado, escasa diversidad de la matriz económica provincial y, por el otro, una alta dependencia de la actividad minera. La suma de los 10 productos más exportados durante el mismo año ascendió a 98,90% del total. El caso de la otra provincia minera muestra valores similares. Durante 2012, San Juan concentró el 81,4% de sus exportaciones en tres productos: 74,2% correspondió a oro, 4,5% a mosto y 2,7% a uvas frescas. Agregativamente la suma de los diez productos más exportados explicó el 92,10% del total.

Contrariamente, las provincias de Mendoza y Córdoba poseen canastas exportadoras significativamente más diversificadas que las restantes dos provincias. En Mendoza, la suma

[53] El texto del decreto 753/2004 define que las empresas mineras no tienen ninguna obligación de liquidar los dólares producidos por la venta de oro, plata, cobre o del resto de los minerales extraídos del país. Expresiones críticas de esta norma aseguran que estas exportaciones no deberían ser consideradas como tales, debido a que las mineras no tenían obligación de liquidar divisas en el país. Con el Decreto 1722 de octubre de 2011 se obligó a las mineras a hacerlo.

de los tres productos más exportados, todos del sector vitivinícola, explicó, en 2012, el 48,25% de sus exportaciones totales, representando el vino envasado el 35%, el mosto el 6,8% y otros vinos un 6,4%. La canasta compuesta por los diez primeros productos exportados ascendió a 71,70%. En la provincia de Córdoba los principales tres productos exportados de aquel año sumaron apenas un 38,2%, desagregado en harina y pellets de soja con un 19,5%, maíz un 10,6% y aceite de soja un 8,1%. Siguiendo esta tendencia, los diez productos que más exportó la provincia mediterránea explicaron el 68,30% del total exportado. A continuación, el cuadro 16 recupera los indicadores relativos a las exportaciones provinciales:

Cuadro Nº 16 Exportaciones provinciales.

Indicador	Mendoza	Córdoba	Catamarca	San Juan
Valor exportado Millones de Dólares (2012)	1.837	10.015	1.639	2.231
Porcentaje Total Nacional (2012)	2,30%	12,70%	2,10%	2,80%
% de los tres productos más exportados (2012)	48,25%	38,20%	92,80%	81,40%
% de los diez productos más exportados (2012)	71,70%	68,30%	98,90%	92,10%

Fuente: Elaboración propia en base a datos MECON 2013.

4.2.7 El grado de desarrollo y diversificación de las matrices económicas provinciales.

Las matrices económicas provinciales serán consideradas más diversas y de mayor desarrollo productivo cuanto mayor sea el tamaño del Producto Bruto Geográfico, menos

concentrada la canasta exportadora, mayores los porcentajes de ingresos tributarios de origen provincial y más bajos los valores de empleo estatal.

De acuerdo a la operacionalización propuesta y en base a los indicadores presentados anteriormente, se afirma que Mendoza y Córdoba presentan matrices económicas más diversificadas y desarrolladas que las de Catamarca y San Juan.

El análisis comparativo de las cuatro provincias estudiadas agrupa a Mendoza y Córdoba como provincias más desarrolladas económicamente y más diversificadas productivamente. A pesar de la existencia de ciertas diferencias menores, ambas provincias comparten altos porcentajes de ingresos tributarios de origen provincial que reflejan capacidad recaudatoria propia y menores ingresos corrientes provenientes de la coparticipación federal. Respecto al mercado laboral, poseen altos niveles de empleo privado y bajos valores de empleo estatal. En su faceta productiva, ostentan un PGB más elevado en valores absolutos[54] y una marcada diversificación en sus canastas exportadoras.

Observando con más precisión, se aprecia que de Córdoba posee un sistema económico más diverso y productivamente desarrollado que Mendoza. La provincia mediterránea presenta un PBG que duplica al mendocino, su canasta exportadora es menos concentrada y los niveles de empleo estatales son menores. Respecto a los valores de transferencias fiscales provenientes de fondos nacionales el porcentaje recibido por Córdoba es ligeramente superior al percibido por Mendoza.

[54] Como alternativa al PBG en términos absolutos podría utilizarse el PBG per cápita. Si bien este dato podría, a priori, considerarse como un indicador más acertado para capturar el grado de desarrollo de la economía provincial, determinados elementos dificultan la utilización de este ratio. Calculado el PBG per cápita para el año 2006 (datos poblacionales censo 2001 y valor expresado en pesos constantes de 1993) se muestran los siguientes resultados: Catamarca, 11.325; Córdoba 7.516; Mendoza 7.329 y San Juan 4.902. Estos datos muestran que el impacto de la gran minería, representando el 60% del PBG catamarqueño en una jurisdicción escasamente poblada, complejiza una lectura precisa de los datos. Al realizar similar cálculo para el año 1996 (datos poblacionales censo 1991 y valor expresado en pesos constantes de 1993), instancias previas al inicio de las explotaciones mineras de Bajo La Alumbrera, se obtienen los siguientes datos: Córdoba 6.793; Mendoza 6.123; San Juan 4.838 y Catamarca 4.818. (Fuente: Elaboración propia en base a datos censales, Secretaría de Provincias s/d).

Las matrices económicas caracterizadas como menos diversificadas y de menor desarrollo productivo, es decir Catamarca y San Juan, presentan altos niveles de desequilibrio fiscal vertical a partir de la presencia de elevados porcentajes de transferencias federales sobre sus ingresos totales. Una fuerte presencia del estado provincial como actor económico repercute en altos porcentajes de empleados públicos. Con PBG similares entre sí, sus valores absolutos son relativamente pequeños en comparación con Mendoza y más aún con Córdoba. Finalmente los valores de concentración de las canastas exportadoras son más elevados y evidencian, además, una alta dependencia del complejo minero.

En resumen, y en base a lo expuesto, el cuadro 17 detalla el grado de desarrollo y diversificación de las matrices económicas de las provincias bajo estudio:

Cuadro Nº 17 Grado de desarrollo y diversificación de las matrices económicas provinciales.

Provincias con mayor grado de desarrollo y diversificación de sus matrices económicas	Provincias con menor grado de desarrollo y diversificación de sus matrices económicas
Mendoza	Catamarca
Córdoba	San Juan

Fuente: Elaboración propia

4.3 Consideraciones finales.

En este capítulo se han analizado los indicadores necesarios para determinar el grado de pluralidad de los sistemas políticos y de desarrollo y diversificación de las matrices económicas provinciales a la luz de las conceptualizaciones propuestas en el apartado teórico. En los siguientes dos capítulos, los correspondientes al análisis de los casos, se mostrará cómo la estructura de oportunidad subnacional (EOS), construida partir de las particularidades políticas y económicas, impacta diferenciadamente sobre los procesos de incidencia de las resistencias sociales.

En los casos de Mendoza y Córdoba, la mayor pluralidad del sistema político y el mayor grado de desarrollo y diversificación de sus matrices económicas favorecen las

oportunidades para la incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones. Contrariamente, y como se verá para las experiencias de Catamarca y San Juan, una EOS con menores niveles de pluralidad del sistema político y del desarrollo y diversificación de sus matrices económicas, dificultan una incidencia efectiva de las resistencias sociales.

V - LOS CASOS DE MENDOZA Y CÓRDOBA.

Este capítulo presenta los casos de dos provincias argentinas en las cuales las resistencias sociales han logrado una incidencia positiva en las legislaciones mineras provinciales, dividiéndose en dos secciones principales, una dedicada a Mendoza y la otra a Córdoba. Cada una de esas secciones se estructura de la siguiente manera: primero se presentan de forma resumida características generales del proceso de incidencia de las resistencias sociales para luego detallar las particularidades que adquirieron las tres dimensiones que componen dicho proceso de acuerdo a la propuesta formulada en el capítulo II.

5.1 El caso de Mendoza.

La experiencia de la provincia de Mendoza cuenta con tres focos centrales de resistencia a las políticas mineras: los sucesos de San Carlos y demás localidades de Valle de Uco[55], la experiencia de San Rafael y los acontecimientos de General Alvear. Las primeras alertas por el tema minero tuvieron lugar en 2003, en la zona del Valle de Uco, más precisamente en la ciudad de San Carlos, cuando algunos ciudadanos advirtieron sobre la presencia de empresas mineras operando en los cerros de la zona (Svampa, Sola Alvarez, y Bottaro 2009, Wagner 2010; Levatino 2012). Luego de estos sucesos, la conflictividad creció al conocerse, en 2005, la decisión de la minera canadiense Tenke de hacer expresas sus intenciones de explotar oro y cobre en el área conocida como Papagayo, un importante reservorio de agua dulce cercana a la Laguna del Diamante.

La comunidad de San Carlos ha jugado un papel muy importante en los procesos de replicación de las resistencias en distintas zonas de la provincia, siendo incluso denominado como “el Esquel mendocino” (Wagner 2010). En esta localidad, a la par del incremento de las

[55] El Valle de Uco, donde se ubican estas localidades, constituye uno de los tres grandes oasis urbanos y agrícolas del mapa provincial: el oasis norte (Gran Mendoza y Zona Este), el oasis de Valle de Uco (centro) y el oasis Sur (San Rafael y General Alvear).

preocupaciones de distintos sectores de la población y la falta de información concreta sobre las labores mineras, se conformó el "Frente Diamante", grupo constituido por diversos actores tales como uniones vecinales, entidades agrícolas, productores agrícola-ganaderos, concejales, organizaciones religiosas, profesionales independientes, empresarios del turismo y docentes y cuyo liderazgo inicial fue desempeñado por el presidente de la Sociedad Rural de San Carlos. Paralelamente, distintos ciudadanos organizados bajo el nombre "Vecinos Autoconvocados de San Carlos", de características asamblearias y enfocados en acciones de índole directa y contenciosa, irrumpieron en la escena tomando centralidad en el conflicto y diferenciándose del perfil más institucional y legal propuesto por el Frente Diamante. Pese a estas diferencias, ambos grupos han logrado compartir acciones conjuntas y complementarias con el objetivo de frenar la avanzada minera.

La replicación de las luchas en los vecinos departamentos de Tunuyán y Tupungato, con el surgimiento de nuevos grupos de ciudadanos autoconvocados y un discurso ligado a la defensa del recurso hídrico en una zona de fuerte tradición agrícola y una rápida apelación al nivel local de gobierno, consolidaron al Valle de Uco como inicial bastión de oposición a la megaminería en territorio mendocino. Las dinámicas de este proceso impulsaron el debate al interior de los Concejos Deliberantes locales y la sanción de distintas ordenanzas municipales de prohibición de la actividad minera a cielo abierto.

Hacia 2004, en la ciudad de San Rafael, parte del oasis sur, se sucedieron una serie de acontecimientos que, pese a desarrollarse al unísono de la lucha de la zona de Uco, presentaron diferencias particulares. El foco de conflicto se desencadenó a partir de las intenciones manifiestas de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) de reabrir las explotaciones de uranio en el antiguo yacimiento de Sierra Pintada[56] y el conocimiento de los

[56] El complejo minero fabril de Sierra Pintada fue operado por la CNEA en San Rafael desde 1979 hasta 1997. La explotación minera incluyó además una planta de producción de concentrado de uranio con capacidad para 120 toneladas anuales. Es considerado como el yacimiento uranífero más importante históricamente operado y se

permisos de cateo otorgados a la minera canadiense Maple. A este panorama se sumaba la preocupación de la provincia de Mendoza por los pasivos ambientales no remediados de la anterior etapa de explotación de Sierra Pintada y una incipiente alerta ciudadana en torno a esta problemática.

El inicio de las resistencias ante la posibilidad de nuevas explotaciones uraníferas implicó la articulación conjunta de varios sectores de la sociedad sanrafaelina. Con el impulso de productores agrarios, sectores viñateros, actores industriales y organizaciones no gubernamentales, nucleados en torno a una fuerte participación de la Cámara de Comercio, Industria y Agropecuaria de San Rafael, se conformó la "Multisectorial del Sur por un desarrollo sustentable". A partir del accionar de este grupo, las resistencias a Sierra Pintada tomaron un claro matiz institucional que, privilegiando la estrategia legal y más allá de algunas manifestaciones puntuales y ocasionales, no logró un apoyo significativo y masivo por parte de la población de San Rafael. Sin embargo, la suma de las acciones de la multisectorial y otros grupos no gubernamentales como Nativa Ong y ¿Uranio? No Gracias! han resultado exitosas en su esfuerzo por impedir la reapertura de Sierra Pintada y la explotación uranífera en la zona.

Los sucesos de General Alvear, localidad también perteneciente al oasis sur y tercer epicentro de la lucha antiminera, son fundamentales para comprender las resistencias sociales mendocinas en su instancia más agregativa. Las primeras preocupaciones tuvieron su origen durante el año 2006, a partir del conocimiento de la existencia de una serie de derechos mineros ubicados en el Departamento de San Rafael, específicamente las concesiones de las minas Anchoiris, Chapleu y Don Sixto. Pese a que estos proyectos cercanos a la localidad de Punta del Agua pertenecían al vecino departamento de San Rafael, el hecho de encontrarse río

estima que el valor del mineral remanente es cercano a los 700 millones de dólares. Actualmente el yacimiento de Sierra Pintada forma parte del Proyecto de Restitución Ambiental de la Minería del Uranio (PRAMU). (CNEA, 2011).

arriba de General Alvear generó una incipiente preocupación entre vecinos y organizaciones de esta localidad acerca de la calidad y cantidad de los recursos hídricos, esenciales para el desarrollo de las tradicionales actividades agroindustriales, ganaderas y turísticas.

A partir de la conformación y las iniciativas del grupo asambleario "Autoconvocados de Punta del Agua", se iniciaron distintas instancias de difusión y denuncia de la problemática minera. En los inicios mismos de estos procesos se vio involucrado un actor que pasaría a jugar un papel importante en la lucha y movilización del sur mendocino, la Cámara de Comercio, Industria, Agricultura y Ganadería de General Alvear. Fue justamente a partir de una presentación que los vecinos de Punta de Agua hicieron ante la mencionada entidad empresarial, exponiendo sus puntos de vistas y preocupaciones ante la posibilidad de la explotación de minería a gran escala, que la Cámara de Comercio se involucró en el conflicto.

El encuentro entre actores asamblearios y otros de índole formal dio lugar a un proceso de trabajo conjunto y colaborativo que desembocó en la conformación de la Multisectorial de General Alvear, la cual nucleó cerca de 40 entidades de la sociedad civil y de índole empresarial, sindical, políticas y educativas. La formación de este grupo, con una representación amplia y plural de intereses, visibilizó y profundizó el rechazo a la actividad minera a cielo abierto a través de distintas actividades. El sur mendocino se consolidó, hacia fines de 2006, como el más firme bastión de la resistencia antiminera provincial y obtuvo su punto más álgido de acción directa hacia mediados de 2007.

Más allá de las particularidades acontecidas en los ámbitos locales puntuales, determinados elementos facilitaron la construcción de la dimensión provincial de las resistencias sociales y su impacto en dicha escala. La articulación de las resistencias sociales ha sido un elemento clave a la hora de la consecución de sus objetivos y la profundización de las luchas. A la par del incremento de las luchas y a medida que distintas localidades se involucraban en el conflicto, se desarrollaron redes de resistencia que, nucleando mayormente

a las organizaciones asamblearias de base, se extendieron por el territorio de Mendoza. En un trabajo creciente desde los ámbitos locales hacia una coordinación provincial, hacia fines de 2006 se creó un espacio común denominado "Asambleas Mendocinas Por el Agua Pura (AMPAP)", el que congregó asambleas autoconvocadas y otros grupos más formalizados y cuya principal finalidad era la sanción de una ley que prohibiera la minería metalífera y de uranio en toda la provincia (Svampa, Sola Alvarez, y Bottaro 2009). A partir de entonces, se facilitó el traslado de las demandas del sur y centro mendocino hacia las arenas del Poder Legislativo provincial y la confluencia entre acción directa y política institucional se plasmó en la incidencia de las resistencias en las tomas de decisión de políticas públicas.

Previamente a la sanción de la ley nº 7.722/07, dos antecedentes legislativos, concebidos como logros parciales, facilitaron el camino de las resistencias sociales en Mendoza hacia su objetivo de frenar la actividad minera. En primer lugar, la ley nº 7.422/05 de ampliación de la reserva ambiental de la laguna del Diamante implicó la suspensión de varios cateos mineros de la zona del Valle de Uco. En segundo lugar, en diciembre de 2006 se aprobó la ley nº 7.627, conocida como "Ley Difonso" al ser el senador Carlos Difonso (Partido Demócrata), ex concejal de San Carlos, el impulsor de la letra legislativa. Dicha ley suspendía provisoriamente los derechos mineros, los cateos, las exploraciones o las explotaciones metalíferas a cielo abierto hasta tanto el ejecutivo enviase a la legislatura el plan ambiental contemplado por la ley de ambiente de la provincia. Sin embargo, bajo fundamento de inconstitucionalidad de la norma, el 18 de diciembre de aquel año, el gobernador Julio Cobos vetó la ley.

Frente a tal revés, se sucedió una multiplicación de luchas en distintas localidades de la provincia inaugurándose nuevas instancias que combinaron ordenanzas municipales de rechazo a la megaminería y fuertes movilizaciones populares en vilo por la restitución de la ley. En un proceso de debate amplio, con participación directa de vecinos, organizaciones

sociales, asambleas y distintos actores sociales y a la luz de una creciente y sostenida movilización popular, particularmente en General Alvear y San Carlos, finalmente, se sancionó la ley nº 7.722 en junio de 2007. La nueva ley estableció que: "A los efectos de garantizar debidamente los recursos naturales con especial énfasis en la tutela del recurso hídrico se prohíbe en el territorio de la Provincia de Mendoza el uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico, y otros componentes tóxicos similares utilizados en los procesos mineros metalíferos de cateo, prospección, exploración, explotación y/o industrialización de minerales metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo" (ley nº 7.722, artículo 1).

5.1.1 Acción directa.

Desde los inicios mismos del proceso, las acciones colectivas directas, llevadas a cabo por fuera de canales institucionalizados de participación política y con características contenciosas, han jugado un papel central y determinante en la lucha por impedir la explotación minera a cielo abierto en Mendoza. En línea con lo discutido en el capítulo II, no todos los actores que formaron parte de las acciones de resistencia guardaron las mismas características, identificándose además sectores más activos y de un papel más visible que otros.

Las asambleas de vecinos autoconvocados de Mendoza fueron quienes impulsaron y sostuvieron la mayor parte de las acciones colectivas directas o contenciosas. Estos grupos, identificadas con un modelo organizativo de base, de forma similar a la mayor parte de las expresiones asamblearias de resistencia a la minería en Argentina, se han caracterizado justamente por una búsqueda de participación política de carácter autónomo y la preferencia por la acción directa. En el caso de Mendoza se ha expresado también el característico componente heterogéneo en su composición interna a partir de la participación de distintos

actores, tales como estudiantes, maestros de escuela, docentes universitarios y pequeños y/o medianos productores rurales.

Las primeras acciones de resistencia fueron de carácter proactivo, es decir, coincidentes con las etapas tempranas del proceso de inversión minera y cronológicamente alejadas de un eventual momento de explotación. Este tipo de accionar fue clave para dar inicio a un proceso de formación de redes e incorporación de una pluralidad de actores.

Se identifican ciertos elementos claves que ilustran la particularidad del caso mendocino en lo referido a la construcción de vinculaciones y redes de resistencias: la constante referencia a la lucha de Esquel como momento fundante de la resistencia antiminera y el posterior contacto con las actores de provincias mineras más próximas como San Juan y Catamarca; el rol jugado por los lazos personales y de vinculación cercana como medio privilegiado en la incorporación a las resistencias; la presencia de organizaciones no gubernamentales que han logrado incorporar sus recursos y conocimientos; finalmente, el logro de una instancia de coordinación provincial de las luchas materializada en la creación de la AMPAP.

Al momento de iniciarse los primeros cuestionamientos a la actividad minera en la zona del valle de Uco, el antecedente de Esquel se encontraba temporalmente cercano e iba creciendo su potencial replicativo a partir de los contactos establecidos entre los actores mendocinos y quienes habían participado de la experiencia patagónica. Pese a las dificultades iniciales para establecer contactos, principalmente debido a cuestiones tecnológicas, los asambleístas de San Carlos entrevistados destacan la importancia que esta socialización de conocimientos tuvo en la replicación de las luchas en Mendoza.

Tanto en la experiencia de San Carlos como en la de General Alvear se observa que los docentes y la institución educativa fueron actores claves. Un rol activo y la proximidad

personal junto a las redes interpersonales actuaron como elementos replicadores de conocimiento y facilitaron la incorporación de ciudadanos a las acciones de resistencia:

> "San Carlos posee una escala lo suficientemente pequeña para que casi todo el mundo tenga un contacto directo, se conoce cara a cara. Trabajaron mucho con las escuelas y a través de dos docentes llegaron a los padres y en poco tiempo lograron algo que acá en gran Mendoza es imposible, que rápidamente toda la comunidad esté informada y en pie de lucha. No es ni tan chico como para que no tenga peso político y económico ni tan grande que las relaciones y las posibilidades de llegada masiva sean más difíciles, como acá" (Asambleísta AMPAP, Ciudad de Mendoza, Entrevista, Junio 2014).

Las resistencias sociales mendocinas han contado, como particularidad de su proceso, con un importante rol de determinadas ONGs u organizaciones de apoyo. Pese a la existencia de diferencias de criterios entre ambos, esas organizaciones y los grupos asamblearios han sabido trabajar conjuntamente a lo largo del proceso. Además del perfil más institucional adoptado por las dos Multisectoriales de la zona sur de la provincia, se aprecia el trabajo de organizaciones como Nativa Ong de San Rafael, cuyo periódico "La voz de la Tierra" actuó como alerta para las poblaciones de Punta del Agua y General Alvear, y OIKOS, quien brindó asesoramiento legal y participación concreta en las redes de resistencias del caso mendocino:

> "Con respecto de la organización social hemos logrado trabajar en conjunto. En general la asamblea, todos los movimientos sociales y en particular las asambleas ambientales siempre miraron las ONGs como parte del sistema a combatir, pero particularmente en Mendoza empezamos a encontrar formas de trabajar juntos. Nosotros fuimos una de las organizaciones que estuvo en la primera asamblea de la AMPAP, en la asamblea fundadora, aunque después nos distanciamos, en el camino logramos trabajar en forma complementaria" (Presidente Oikos Ambiental, Ciudad de Mendoza, Entrevista, Junio 2014).

El creciente trabajo entre las asambleas del valle de Uco y las organizaciones del sur de la provincia, a partir de la identificación de problemáticas similares y la apuesta a compartir experiencias, recursos y realizar acciones conjuntas, fue el germen para la confluencia en un espacio común de las distintas expresiones de rechazo a la megaminería. A partir de un acampe en la legislatura provincial en el cual participaron asambleístas de San Carlos y de General Alvear se logró una fuerte difusión de la problemática en la Ciudad de Mendoza.

Como efecto inmediato, se conformó la Asamblea por el Agua del Gran Mendoza en noviembre de 2006 y poco tiempo después la articulación provincial en AMPAP:

> "Entre todas las asambleas tratamos de coordinarnos, San Carlos ya existía, Alvear había surgido con fuerza, Tunuyán venía trabajando, medio que con ellos empezamos de la mano, somos hermanos en ese sentido. Hacia fines de 2006 surge la asamblea del Gran Mendoza, y ya nos empezamos a juntar entre las asambleas, y así le vamos dando forma a AMPAP, las asambleas mendocinas por el agua pura. Teníamos las mismas problemáticas en los diferentes territorios" (Asambleísta San Carlos, San Carlos, Entrevista, Junio 2014).

La conformación de la AMPAP, facilitó el establecimiento de nuevas instancias de vinculación entre las resistencias, por un lado, hacia el interior de la provincia, como las asambleas de Lavalle y Uspallata sumadas posteriormente a la AMPAP, y, por otro lado, con resistencias de otras provincias argentinas a partir de la articulación con espacios militantes más amplios como la UAC[57]. La articulación en la AMPAP brindó la posibilidad de encarar acciones coordinadas entre los distintos actores y territorios, elemento clave en los momentos de alta conflictividad social previos a la sanción de la ley nº 7.722/07.

La vinculación entre una densa pluralidad de actores dio lugar también a una progresiva valoración y utilización del lenguaje de derecho como componente argumentativo del reclamo de las resistencias mendocinas. En la reconstrucción de este proceso se destaca la participación de abogados ambientalistas que, actuando como actores de apoyo, facilitaron el conocimiento y tradujeron al lenguaje cotidiano, la disponibilidad de marcos legales ambientales favorables y los cercanos antecedentes legales de experiencias anteriores:

> "Y empezamos a ver y a estudiar leyes, dijimos "bueno busquemos, no podemos estar todo el tiempo haciendo el corte informativo o marchas" (…) En derecho ambiental nos hemos puesto casi expertos, nosotros siempre dijimos que la Ley General de Ambiente es la cara limpia de la Ley de Inversiones Mineras. Nosotros encontramos una herramienta básica en el derecho ambiental, la ley 7.722 es una ley ambiental (…) Ha habido mucha gente que ha colaborado en este sentido, que sabe más que nosotros y que nos ha ido dando herramientas, pero sí, ¡lo que hemos aprendido!" (Asambleísta San Carlos, San Carlos, Entrevista, Junio 2014).

En ocasiones donde se han experimentado dificultades para la acción directa y para la apertura de vinculaciones con el ejecutivo local, como en el caso de San Rafael, la

[57] En abril del 2007, el tercer encuentro de la Unión de Asambleas Ciudadanas tuvo lugar en San Rafael.

profundización de la vía legal como forma de solucionar el conflicto tomó impulso. A partir de la disponibilidad de recursos y la contratación de abogados especialistas que auspiciaron una presentación legal, el conflicto de Sierra Pintada quedó judicializado.

En marzo de 2005, la Multisectorial del Sur interpuso un recurso de amparo mediante el cual se exigió la no reapertura de las explotaciones de uranio de la CNEA. En respuesta a la misma, el Juzgado Federal de San Rafael dictó la medida de "no innovar". Luego de un proceso judicial en el cual el organismo estatal apeló el fallo, finalmente, en febrero de 2009, la Cámara Federal de Apelaciones Provincial confirmó la medida cautelar de no innovar que había sido dictada en primera instancia, en la cual se ordenaba a la CNEA la abstención del inicio de la explotación hasta no remediar la totalidad de los pasivos ambientales generados en las anteriores fases productivas[58].

Junto a estas instancias de litigio ambiental, las formas de acción más utilizadas fueron las manifestaciones y los cortes de ruta, especialmente en las localidades de San Carlos y General Alvear. La apropiación del corte de ruta como elemento de presión presentó en la voz de varios de los involucrados tanto reminiscencias a luchas anteriores como una concepción estratégica de sus modos de aplicación:

> "En plena crisis de 2001 se había instalado el piquete, nos parecía una herramienta válida pero decidimos que no iba a ser en contra de la gente, entonces hicimos el corte informativo, parábamos la ruta 15 minutos, entregábamos un volante, explicábamos, entonces la gente jamás hasta hoy día se ha enojado con nosotros, y hemos logrado replicar la información a lo largo y a lo ancho de país" (Asambleísta San Carlos, La Consulta, Entrevista, Junio 2014).

La acción directa ha jugado un rol fundamental para el logro de la apertura de vínculos o instancias de negociación con actores institucionales en sus distintos niveles. En la recreación del proceso de lucha a través del relato de distintos involucrados se observa la el llamado a una necesaria intervención estatal a los fines de impedir el inicio de las

[58] Ante el recurso interpuesto por la CNEA en diciembre de 2010, un fallo de la Corte Suprema Justicia de la Nación desestimó ese pedido y obligó a la CNEA a remediar el pasivo ambiental de la mina de Sierra Pintada antes de reactivar una eventual su explotación (Larregle 2010).

explotaciones mineras y, a la vez, la creencia de que tal intervención es posible como consecuencia de las acciones de resistencia.

El caso de Mendoza muestra que los momentos de fuerte movilización social, esto es, de maximización de la acción directa, impulsaron la toma de decisiones estatales favorables y acordes a los objetivos de las resistencias sociales. Uno de estas instancias tuvo lugar con la sanción de la ley de ampliación de la Laguna del Diamante. Dicha ley tuvo como antecedentes inmediatos y directos grandes movilizaciones de la población del Valle de Uco, con cerca de 4.000 manifestantes en calles y rutas y, a la par, reuniones con funcionarios del ejecutivo provincial.

Sin lugar a dudas, el punto más álgido del conflicto en Mendoza, a partir de la fuerte movilización social y cortes de ruta en General Alvear y, en menor medida, en San Carlos, se desarrolló durante junio de 2007 en los momentos previos a la sanción de la ley nº 7.722. El veto del gobernador Cobos a la ley Difonso (nº 7.627/06) hizo replicar las acciones de resistencia y, frente a un poder legislativo que no terminaba de resolver la situación, la gente salió a las calles:

> "Los cortes eran permanentes, se cortó y se cortó, no era que cortamos y nos fuimos a la casa, cortábamos una hora, largábamos una tanda y se fue endureciendo. Nosotros estuvimos 15 días en la ruta, hasta que llegó un punto donde cortamos directamente y no pasaba un alma hasta que no se solucionara el tema que tenía que solucionarse (…) Básicamente en un pueblo de 40.000 habitantes había 7, 8 o 10 mil en la calle, de modo permanente" (Integrante Multisectorial General Alvear, General Alvear, Entrevista, Junio 2014).

> "Acá se confundió piquete y reclamo, con sublevación de dos pueblos, la sublevación de Alvear fue descomunal, teníamos 10 o 12 grados bajo cero en invierno, cortamos las rutas, hacíamos fuegos, estaba el empresario, sus empleados, las familias completas, los chicos, los docentes. Esto no lo vi nunca, eso no es un piquete, eso es un pueblo que dijo "acá no nos van pasar por encima, esto no es así" (Integrante ONG San Rafael, San Rafael, Entrevista, Junio 2014).

La movilización y el corte de rutas del sur y centro mendocinos, sostenidos durante dos semanas y con un nivel de participación creciente, fueron considerados por actores políticos relevantes tanto un hito histórico como parte fundamental del camino legislativo de la prohibición de la megaminería metalífera en Mendoza:

> "La movilización fue maravillosa, puro pueblo, era sumamente heterogéneo. Ahí no eran radicales o peronistas, era toda gente del pueblo. Yo te diría que fue una movilización histórica en Mendoza, histórica en una provincia que a veces ha costado movilizarse en ciertos temas, pero esto convocó de una manera impresionante, la gente se acercó, había de todo, nunca vi tanta gente" (Alejandra Naman, Ex Senadora Provincial, Coalición Cívica, Ciudad de Mendoza, Entrevista, Junio 2014).

> "Si no hubiese habido movilización social no se aprobaba la ley, seguro te lo digo, como legislador de ese momento, desde adentro de la legislatura. Si la gente no estaba en la calle no se aprobaba la ley, seguro. Se sancionó gracias a la gente y se mantuvo gracias a la gente" (Jorge Difonso, La Consulta, Entrevista, Junio 2014)

5.1.2 Vinculación con los actores económicos.

En el análisis de esta dimensión se aprecia con gran claridad uno de los aspectos centrales de la propuesta conceptual de las resistencias sociales, es decir, la existencia de vinculaciones entre distintos actores, sean las mismas de carácter permanente, esporádicas o eventuales, a partir de las cuales se propende a un objetivo común, en este caso el rechazo y posterior prohibición de la actividad minera a cielo abierto. En el análisis de este tipo de vinculaciones se evidencia, con distintos grados e intensidades, la presencia de actores económicos que jugaron un papel importante en los procesos de incidencia sobre la toma de decisiones públicas en las experiencias de San Carlos, San Rafael y General Alvear.

Como ya se viera, los primeros alertas vinculados a la problemática minera en Mendoza tuvieron lugar en el Valle de Uco con su epicentro en San Carlos. A partir de las reuniones iniciales, y ante la necesidad de organizarse, las distintas expresiones de la resistencia conformaron el denominado "Frente Diamante", compuesto por pequeños y medianos productores agrícolas, uniones vecinales y otros actores sociales y dirigido en su momento por el presidente de la Sociedad Rural local. Si bien con el paso del tiempo el grueso de las acciones de resistencia pasó a ser encabezado por los Vecinos Autoconvocados de San Carlos, ambos grupos establecieron algunas acciones puntuales, destacándose el rol de Frente Diamante en el aporte de instrumentos legales y conocimientos técnicos que favorecieron las ordenanzas municipales contra la megaminería (Onofrio 2009).

> "Hubo un rol importante de los pequeños y medianos productores, los grandes siempre miraron para otro lado, no hubo un apoyo. Nosotros somos productores de alimentos, de buena calidad. En San Carlos somos los principales productores de orégano y de ajo de la Argentina, tenemos uva, frutas, tomates. Está en nuestra matriz y en la cultura del mendocino, somos la provincia del buen sol y del vino, no somos la provincia del mercurio y del cobre" (Jorge Difonso, La Consulta, Entrevista, Junio 2014).

> "Acá el que se sumó fue el pequeño productor que entendió que el agua de la cordillera es con lo que ellos mantienen sus finquitas de 10 hectáreas o de 3 o 4 hectáreas para la autosubsistencia. Entonces si bien acá existe la Sociedad Rural, esta sociedad rural no tiene nada que ver con la SRA, fueron los productores los que entendieron la importancia del agua, y ellos estuvieron en la calle con nosotros, los pequeños y medianos productores" (Asambleísta San Carlos, San Carlos, Entrevista, Junio 2014).

En el caso concreto de San Rafael, se registraron dificultades para llevar a cabo acciones colectivas directas y presionar por la apertura de negociaciones con el actor institucional. Sin embargo, el rol jugado por los sectores económicos en la conformación de las resistencias ha sido de vital importancia. En la conformación de la mencionada "Multisectorial del Sur" confluyeron distintos actores provenientes de sectores industriales, agrarios y viñateros y de otros ámbitos. Con el paso del tiempo se conformaría el grupo ¿Uranio? No gracias!, compuesto en su mayoría por pequeños y medianos productores orgánicos que, pese a formar parte de la Multisectorial, han intentado consolidar un grupo más similar a las asambleas de Autoconvocados.

En la reconstrucción del conflicto en tierras sanrafaelinas realizada por distintos participantes, se destaca que prácticamente la totalidad de las acciones de resistencia a los intentos de reapertura de Sierra Pintada estuvieron vinculadas a la actuación de la "Multisectorial del Sur", cuya preferencia por estrategias más vinculadas a prácticas profesionales no disruptivas, en conjunto con las dificultades para involucrar activamente a la población de la ciudad, brindó un matiz particular a los acontecimientos. Otra característica relevante del proceso acontecido en San Rafael es el rol que ha jugado, a título personal, por parte del cuerpo directivo de la Bodega Bianchi, quienes, además de aportar recursos económicos para la contratación de abogados y especialistas técnicos, bregaron sin éxito por una participación sectorial de la industria vitivinícola:

> "De San Rafael una sola bodega trató de involucrar a las otras y no le dieron bola, ni siquiera aportes económicos para ayudar a movilizar, por los gastos que se generan, contratar un abogado. Fue la bodega Bianchi, porque uno de ellos es un tipo ambientalista, un tipo especial, son nietos de Valentín Bianchi, son tercera generación. Y no lograron que las otras bodegas se prendieran. Nosotros no lo podíamos creer" (Integrante Multisectorial del Sur, San Rafael, Entrevista, Junio 2014).

En la experiencia de General Alvear, una rápida vinculación entre quienes dieron la voz de alerta ante las primeras noticias de operaciones mineras y sectores productivos de la ciudad daría inicio a un lazo que posteriormente se estrecharía hasta convertirse en una característica peculiar de la fuerte movilización social del sur mendocino:

> "Hacía poco tiempo que había asumido en la presidencia de la Cámara y un día dos maestros de Punta del Agua me vienen a hablar de la problemática minera. Esa misma semana lo tratamos en comisión. El 98% de la comisión cuando escuchó por primera vez sobre el proyecto en Punta del Agua dijo "¡Qué bueno!", pero claro, como todos tocábamos de oído (…) Dentro de la comisión empezamos a trabajar, dos o tres cuando mucho. Al rato ya la mitad de la gente se puso a la par mía, a seguir los pasos como presidente, yo iba dando tareas, viajábamos a la legislatura, viajábamos a las asambleas, a San Juan a conocer sus experiencias" (Presidente de la Cámara de Comercio, Industria, Ganadería y Agricultura de General Alvear, General Alvear, Entrevista, Junio 2014).

El inicial compromiso de la Cámara de Comercio facilitó luego la conformación de la Multisectorial de General Alvear, integrada por cerca de 40 entidades sociales, empresariales, sindicales, gremiales, educativas, entre otras. Una fuerte consigna compartida y replicada por distintas voces afirmaba "No resignaremos nuestro perfil productivo, ni tampoco el agua de este oasis que nos identifica por tradición y elección"[59]. Se aprecia aquí la cuestión de la dinámica productiva en vinculación estrecha con la problemática hídrica y ambiental.

El accionar de esta multisectorial, con la relevante participación de los actores asamblearios dentro de la misma y el accionar conjunto en numerosas actividades, incluidas marchas, movilizaciones y cortes de ruta, dan cuenta de la presencia de resistencias sociales en los cuales sectores de la sociedad civil y actores económicos suman esfuerzos en pos de un

[59] Esta consigna fue compartida en carteles, folletos y distintas intervenciones de la pluralidad de actores involucrados en la Multisectorial de General Alvear (Oro en gotas 2010).

objetivo específico. El cuadro 18 detalla la multiplicidad de actores involucrados en la multisectorial:

Cuadro Nº 18 Integrantes Multisectorial de General Alvear.

Asociacion Alvearenses Por Alvear - Aeroclub - Asociación de Profesores de Educación Física - Asociación Bioquímicos de General Alvear - Asociación Contadores de General Alvear - Asociación de Cultivos Protegidos - Asociación de Docentes Jubilados - Asociación Ruralista – ATE - Autoconvocados Punta del Agua – CGT- Cámara de Comercio, Industria y Ganadería de General Alvear - Cámara de Turismo - Cámara Joven - Centro de Bodegueros - Centro de Enólogos - Centro de Ingenieros Agrónomos - Centro de Empleados de Comercio - Círculo Médico de General Alvear - Club de Leones del Valle del Atuel - Consejo Pastoral Evangélico - Consorcio Vecinal Punta del Agua - Enfermeros Hospital Regional General Alvear – FADIUNC - Honorable Concejo Deliberante de General Alvear - Instituto Tecnológico Universitario - Mujeres Federadas - Federación Agraria Argentina General Alvear - Mutual de Trabajadores Alvearenses - Organización de Agricultores del Atuel - Ong Ideas - Secretaría de Promoción y Desarrollo de la Municipalidad de General Alvear - Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Alimentación - Inspección de Cauce Asociados de Bowen - Inspección de Cauce Asociados Nuevo Alvear.

Fuente: Oro en gotas 2010.

Un análisis en términos generales de la participación de sectores económicos en las acciones de resistencia frente a la actividad minera a cielo abierto muestra una efectiva presencia de distintos actores económicos vinculados a las particularidades de la matriz productiva de la provincia de Mendoza. Quizás contrariamente a lo que podría esperarse, la industria vitivinícola en términos sectoriales no ha jugado un rol único y determinante sino que se han apreciado escasas actuaciones individuales de grandes empresas y una resistencia más comprometida de pequeños y medianos productores. Sin embargo, la presencia de distintos y variados sectores de la estructura económica le ha brindado a las resistencias mendocinas no solamente un rico rasgo distintivo sino una fortaleza y un impulso significativo a sus posibilidades de lograr sus objetivos.

5.1.3 Vinculación con los actores institucionales.

La vinculación entre quienes resistieron y los actores institucionales no ha sido lineal. Sin embargo, en términos generales, las resistencias sociales mendocinas han logrado, con

avances y retrocesos, acceder a concretas instancias de vinculación con los actores estatales de la arena local y provincial en distintos momentos del proceso.

A la par de la difusión sobre la problemática minera iniciada por quienes decidieron interponer acciones de resistencia frente a la avanzada minera, el poder ejecutivo local fue el primer destinatario a los fines de conseguir información precisa sobre derechos, concesiones y exploraciones mineras. Posteriormente, y en un contexto de crecientes acciones de resistencia, tuvo lugar la sanción progresiva de seis normativas municipales de limitación de la minera a cielo abierto.

Nuevamente, el impulso inicial de este proceso tuvo epicentro en San Carlos, localidad donde se sancionaron dos ordenanzas municipales fruto de un trabajo conjunto entre quienes protagonizaban las resistencias y sus representantes. En abril del 2005 se sancionó la ordenanza 1.003 que prohibía cualquier tipo de actividad que implicase la explotación de oro o cobre. Sin embargo, días después de esa resolución, el intendente Guiñazú (PJ) decidió vetar la norma. El impulsor de la ordenanza fue el concejal Jorge Difonso, quien en sus considerandos enfatizaba:

> "La importancia de la producción agrícola en el desarrollo económico de San Carlos (…) en el grado de organización social que estamos alcanzando en conjunto entre pueblo y autoridades (…) y en posicionar nuestra región como líder absoluto en este tipo de definiciones que no son más que la expresión de lo solicitado por nuestro pueblo" (Ordenanza 1.003/05 Municipalidad San Carlos)

Meses más tarde, en diciembre de 2005, y con una ciudadanía altamente movilizada, se sancionó una nueva ordenanza de restricción minera. Con fundamentos legalmente muy elaborados y precisos y un fuerte énfasis en la cuestión ambiental, la nueva ordenanza declaró a San Carlos como "Municipio no tóxico y ambientalmente sustentable" y prohibió "en las actividades mineras el empleo de técnicas de lixiviación con sustancias tóxicas y/o cualquier otra técnica que requiera el uso de insumos tóxicos" (Ordenanza nº1.068/05 Municipalidad San Carlos).

Durante el mismo 2005, las resistencias consiguieron su primer logro de rango provincial, esto es, se evidenció el inicio de un proceso multiescalar con la sanción de la ley nº 7.422/05 de ampliación de la reserva de la Laguna del Diamante. En su reconstrucción del proceso que condujo a dicha aprobación normativa, los participantes de las resistencias ponderan la conjunción entre la movilización popular y la actuación de legisladores como factores que favorecieron la toma de decisiones institucionales en sintonía con los reclamos de las resistencias:

> "En el año 2005 teníamos de nuestro lado a un par de legisladores de acá, del Valle de Uco, y buscando impulsar una ley que protegiera el recurso hídrico nos dimos cuenta que las aéreas naturales permitían eso. Como la reserva Laguna del Diamante era muy chiquitita, decidimos ampliarla y eso se consigue con la ley provincial del cuatro de septiembre, y se consigue con una gran pueblada en San Carlos y pidiendo en la legislatura provincial que esta ley saliera" (Asambleísta San Carlos, San Carlos, Entrevista, Junio 2014).

Como ya se señaló, el veto del gobernador Cobos a la ley nº7.627/06 tuvo un doble efecto que a posteriori favoreció el proceso de incidencia: la replicación de la acción colectiva y el crecimiento de las resistencias, por un lado, y el impulso del proceso multiescalar, por el otro. En diciembre de 2006, el veto del ejecutivo dispuso que fueran los mismos departamentos quienes se expresaran a favor o en contra de la actividad minera, abriendo la posibilidad para la confección de un Mapa Ambiental y la zonificación minera de la provincia.

Como respuesta a esta tarea encomendada por el gobernador, en poco tiempo se sancionaron cuatro ordenanzas municipales que rechazaron la actividad minera a cielo abierto, prohibiendo el método de lixiviación con productos tóxicos y uso del agua declarado como un bien común en cualquier tipo de explotación minera: San Carlos, Ordenanza 1123/06; Tunuyán, Ordenanza 1940/06; Tupungato, Ordenanza 001/07 y General Alvear, Ordenanza 3377/07. Compartiendo trabajo, argumentaciones y fundamentos, las tres

ordenanzas del Valle de Uco (San Carlos, Tunuyán y Tupungato)[60] enfatizaron en sus letras el trabajo conjunto entre la sociedad en su conjunto y sus representantes:

> "Con el trabajo de todo un pueblo unido, el Concejo Deliberante de San Carlos, sanciona la Ordenanza 1123/06, en defensa de la vida y del Agua, en concordancia de criterios y de acción con los Concejos de Tunuyán y Tupungato - Valle de Uco-. Los aportes de Especialistas en Medio Ambiente, Juristas, Sociedad Rural, Vecinos Autoconvocados, Poder Ejecutivo Municipal y Concejo Deliberante, hoy dan su resultado en respuesta al pedido del Gobernador de la Provincia". (Ordenanza 1123/06 Municipalidad San Carlos).

Existieron, sin embargo, marcadas diferencias en los resultados obtenidos en el ámbito local: mientras que las resistencias desarrolladas en el valle de Uco, especialmente en la localidad de San Carlos, y en el Departamento de General Alvear lograron establecer mayores oportunidades de diálogo con los actores institucionales, en la experiencia de San Rafael se aprecian serias dificultades para lograr similares cometidos.

El logro de distintos momentos de diálogo y negociación con los actores estatales inició una progresiva consecución de logros favorables a los intereses de las resistencias en el nivel local que posteriormente se complementaron con la sanción efectiva de la normativa provincial de prohibición de la minería a cielo abierto.

En tanto, el mencionado veto del gobernador obligó a los actores a reconfigurar sus estrategias y la multiplicación de acciones de protesta se dio en consonancia con un incremento en el trabajo conjunto entre integrantes de las resistencias sociales y distintos legisladores provinciales que perseguían una nueva ley:

> "En los días posteriores al veto de Cobos se empieza a buscar una nueva ley que no prohíba textualmente la actividad. Los diputados y senadores que en ese momento quisieron acompañar el proceso, como los casos de Difonso y Sáenz, vieron que sus pueblos estaban movilizados y en la calle y se pusieron a trabajar. Ahí hubo un trabajo de algunos compañeros de las asambleas de reunirnos en la legislatura y buscar una ley que fuera viable, porque esto de prohibir la actividad es inconstitucional y eso hace que las leyes se caigan rápidamente" (Asambleísta San Carlos, La Consulta, Entrevista, Junio 2014).

[60] En los momentos previos a la sanción de la ley Difonso (nº 7.627/06) y las mencionadas ordenanzas municipales, los gobiernos locales de la zona de Uco ya se encontraban trabajando conjuntamente. En octubre de 2006 se organizó el Iº Foro Regional donde los Concejales de Tunuyán, Tupungato y San Carlos firmaron un acta acuerdo en defensa de los recursos hídricos del Valle de Uco. En dicha acta manifestaron al gobierno provincial su total oposición a la minería a cielo abierto con metodología química de lixiviación.

Con el reinicio del año legislativo de 2007, una de las opciones visualizadas tanto por algunos sectores legislativos como por las resistencias sociales era observar el veto del gobernador Cobos y volver a insistir en la aprobación de la Ley Difonso. En tal dirección, el 29 de mayo la cámara de Senadores, con veintiséis votos por la afirmativa, seis por la negativa y dos abstenciones, rechazó el veto de la ley nº 7.627/06:

> "Lo quiero manifestar como lo manifestaron todos los senadores, en aquel momento cuando sacamos la media sanción, lo que está en peligro es el agua, encadenado a ello está en peligro la producción primaria, encadenado a ello está en peligro la historia de Mendoza, que es la tierra del buen sol y del buen vino (…) Entonces me duele mucho que el Gobernador haya vetado una ley discutida por todas las bancadas, porque en esto discutimos y coincidimos los distintos partidos, no es una cuestión partidaria política" (Senador Jorge Difonso, Partido Demócrata, Honorable Cámara de Senadores de Mendoza 2007a:72).

Días después, el 6 de junio, se esperaba que la Cámara de Diputados expidiese su posición al respecto. Sin embargo, al no tratarse el tema el veto quedó en pie. Este hecho fue determinante para el recrudecimiento del conflicto y las grandes jornadas de movilización social. Ese mismo día se iniciaron los cortes de ruta en General Alvear.

Los sucesos desarrollados en esa localidad sureña exponen la riqueza de un proceso donde, a pesar de la existencia de diferencias de criterio, se evidenció un trabajo mancomunado entre una pluralidad de actores del sector civil y sus representantes políticos. Si bien en los momentos iniciales de activación de las resistencias el intendente Juan Carlos de Paolo (PJ) mostró sus reticencias hacia los reclamos ciudadanos, al incrementarse la efervescencia política comenzó a mostrarse más abierto a las inquietudes y peticiones de la Multisectorial de General Alvear. Los primeros resultados de este trabajo se visualizaron con la sanción de la ordenanza 3377/07 mediante la cual se protegió al territorio alvearense de la actividad minera a cielo abierto.

Cuando los sucesos de junio de 2007 tuvieron lugar, el ejecutivo local jugó un papel tanto de mediador entre la gobernación y la sociedad civil movilizada como de actor

participante en asambleas diarias en la sede de la Municipalidad junto a representantes de los distintos cortes de ruta, de la Multisectorial y concejales:

> "Creo que si hay algo que hicimos medianamente bien fue poder contenerlos acá (N de R: refiere a la Municipalidad), acá se llenaba, abrías la puerta, y este salón grande estaba lleno, estábamos todas las noches y charlábamos y planeábamos lo del día siguiente. Había un dialogo muy fluido, es que además, yo también me había puesto claramente en esa posición porque me parecía una barbaridad, y no es porque el gobernador no fuera del signo político opuesto, pero le habían faltado el respeto a la gente" (Juan Carlos de Paolo – PJ- Intendente General Alvear, General Alvear, Entrevista, Junio 2014).

> "Todos los días, a las 19 horas venían representantes de cada corte, durante los 15 días que duró el corte, y se establecía cual iba a ser la modalidad de lucha, cuánto íbamos a cortar, si cortábamos completo, a medida que pasaron los días se iba endureciendo los cortes y se tomaban las decisiones en asamblea dentro de la municipalidad, se lo ocupábamos. Estaba el intendente, pero no cumplía un rol central, había concejales, estaba todo el mundo" (Walter Sáenz, Ex Senador UCR, Coautor ley 7722, General Alvear, Entrevista, Junio 2014).

Apenas dos días después del inicio de los cortes de ruta, se envió a la Multisectorial desde la gobernación un proyecto de ley a fines de ser considerado y observado. A partir de la letra original, y con el aporte de una comisión designada por la gente de General Alvear y de legisladores como Difonso, Naman y Vaquié y demás represantes de las organizaciones que conformaban las resistencias en el territorio mendocino, tomó cuerpo el proyecto que, presentado bajo el nombre del senador Walter Saenz, se convertiría finalmente en la ley 7.722/07.

El 19 de junio, en una legislatura mendocina que desbordaba de representantes de organizaciones sociales y de sectores promineros, se debatió el futuro de la minería de la provincia, virtualmente paralizada a partir de los cortes de ruta en las zonas del sur y del centro de Mendoza. Finalmente, hacia las últimas horas del día desde Senadores se le dio media sanción con 23 votos a favor y 12 en contra:

> "Tenemos que ser lo suficientemente responsables para saber que en mis espaldas pesa la voluntad de un pueblo, el pueblo al que yo represento, General Alvear, que está pendiente de esta situación, ya no sabemos cómo contener los teléfonos para decirles cuál es la realidad. Considero que no hay mucho más para agregar, porque esto lo hemos venido discutiendo largamente con todos los sectores políticos que conforman esta Cámara, tanto de Diputados como de Senadores, y también con el Ejecutivo Provincial y los Ejecutivos municipales (…) Quiero arrancar con este énfasis y decirles que yo soy autor de un proyecto que hice propio como representante de mi pueblo, pero en definitiva es lo que consensuó el señor Gobernador y su equipo de gobierno con la Multisectorial

> no voy a permitir de ninguna manera que se le mueva un punto o una coma al proyecto presentado en mi nombre y que es la expresión de la multisectorial de General Alvear" (Senador Walter Sáez. UCR – Honorable Cámara de Senadores de Mendoza 2007b:14).

Al día siguiente por la mañana, en un rápido trámite legislativo y sin exposición de argumentos que sostuviesen las existentes posiciones encontradas, la Cámara de Diputados sancionó la ley 7.722 con 37 votos positivos y 11 en contra. Apenas dos días después, el 22 de junio de 2007, la ley de prohibición de la minería a cielo abierto fue promulgada y publicada en el boletín oficial por el ejecutivo provincial.

El ejecutivo provincial, tal como se fuera evidenciando en los párrafos anteriores, ha jugado un papel cambiante durante el proceso de incidencia de las resistencias. Si bien inicialmente ha mostrado ciertas reticencias a abrir el juego y propender a un debate amplio sobre el tema minero, con el transcurso del tiempo y a la par de la escalada del conflicto fue abriendo instancias de negociación y vinculación efectiva con los integrantes de las resistencias sociales.

Es interesante señalar, como un tema no menor, que la búsqueda de información en la Dirección de Minería de la provincia ha resultado, en términos generales, infructuosa. De acuerdo a lo expresado tanto por sectores ciudadanos como por funcionarios del nivel municipal, la obtención de material informativo sobre derechos mineros, tareas exploratorias y materias técnicas ha resultado una tarea de gran dificultad y los funcionarios provinciales del sector se han mostrado reacios a un diálogo sostenido con los actores sociales.

Como parte del juego político del ejecutivo provincial y a partir del efecto dual generado por la decisión gubernamental de vetar la ley nº 7.627/06, es destacable que a posteriori se han respetado las ordenanzas municipales de prohibición y se mantuvo la promesa, que en su momento realizara Cobos, de no vetar nuevamente la ley contraria a la minería.

Resulta altamente significativo para el análisis señalar que las ocasiones en las cuales se intensificaron los vínculos entre las resistencias sociales y los actores institucionales y se lograron decisiones institucionales provinciales (ejecutivas y legislativas) favorables a los reclamos ciudadanos fueron coincidentes con períodos electorales. Las leyes nº 7.422/05 y nº 7.722/07 fueron sancionadas pocos meses antes de respectivas elecciones provinciales. Esta particularidad ha sido destacada tanto por actores institucionales como por quienes han formado parte de la contienda desde la sociedad civil:

> "Si no había un sistema político competitivo no hubiera habido legisladores que hubieran alzado la voz, legisladores que como te digo, desde lo ideológico estábamos quizás en los extremos. Evidentemente hay un sistema político competitivo y fíjate vos, cuando surge lo de San Jorge[61,] el propio candidato a gobernador, que hoy es gobernador, tiene que salir a decir "Bueno, vamos a cerrar San Jorge" (Alejandra Naman, Ex Senadora Provincial, Coalición Cívica, Ciudad de Mendoza, Entrevista, Junio 2014).

> "Me parece que el sistema político brindó ciertas oportunidades a aprovechar. Aquí todavía hay resabios de una calidad democrática que supimos tener en algún momento en la cual las instituciones ambientales aún tienen cierto peso, el tema del agua y el departamento de irrigación, que haya paridad en la legislatura, que el gobernador no tiene reelección, hay ciertas cosas que hacen diferente el escenario. Acá es posible juntar 10.000 personas y dar vuelta una ley" (Presidente Oikos Ambiental, Ciudad de Mendoza, Entrevista, Junio 2014).

5.2 El caso de Córdoba.

La experiencia de Córdoba se ha desarrollado en un período de tiempo significativamente breve, entre 2007 y 2008, y a la luz de un conflicto que alcanzó una gran intensidad. Previamente a trabajar en forma individual cada una de dimensiones del proceso de incidencia se describe, en términos generales, los sucesos acontecidos en territorio cordobés en torno a la problemática minera.

Entre 2003 y 2004 se evidenciaron una serie de inquietudes en el norte cordobés ante el rumor de una posible explotación de minerales metalíferos en la zona de Ongamira. Sin embargo, nunca se dio a conocer información oficial alguna ni se pudieron comprobar

[61] Si bien se encuentra por fuera del período de estudio del presente trabajo doctoral, el rechazo de Estudio de Impacto Ambiental del emprendimiento minero de San Jorge (Uspallata) coincidió con el período electoral de 2011; destacándose el rol de Paco Pérez, quien finalmente fuese elegido gobernador, en la orden partidaria al bloque del PJ para votar contra dicho proyecto minero.

acciones de cateo o exploración minera. Tiempo después, nuevas preocupaciones surgieron en esa zona de las sierras cordobesas cuando, en 2007, se tomó conocimiento concreto de actividades de prospección minera por parte de una empresa de origen francés llamada Red Mineral Corporation. Ante esta situación, un grupo de ciudadanos se organizaron en busca de respuestas.

Las primeras reuniones, mantenidas durante los primeros meses de 2007, enfrentaron a los asistentes con la problemática concreta de la minería a cielo abierto y las posibles consecuencias socioambientales que traería aparejada una explotación de similares características. La existencia de experiencias previas de lucha en otras latitudes argentinas, como Esquel, La Rioja o Mendoza, así como la disponibilidad de amplia de información y recursos relativos a la cuestión de la megaminería metalífera, facilitaron una veloz conformación de un grupo estable, de formato asambleario, que emprendió las acciones iniciales de resistencia nucleándose en la organización ¡Ongamira Despierta!

La zona del valle de Punilla[62], relativamente cercana a los sectores de Ongamira donde se concentraban los pedidos de exploración y más densamente poblada, se convirtió rápidamente en el primer epicentro de la lucha contra la minería en territorio cordobés, siendo Capilla del Monte y Villa Giardino dos de las localidades más activas. El crecimiento de protesta social fue producto de dos estrategias centrales que encararon los iniciadores del reclamo: la difusión y concientización sobre la problemática y la movilización permanente. A partir de la socialización de los conocimientos se trabajó fuertemente en difundir entre los ciudadanos de las distintas localidades serranas los riesgos de una explotación metalífera a cielo abierto.

[62] El valle de Punilla se ubica en el centro oeste de la provincia de Córdoba, distante aproximadamente a 30 km de su ciudad capital. Consolidado como un importante centro turístico, algunas de sus localidades principales son Cosquín, La Falda y Capilla del Monte.

Complementariamente, la decisión de mantener un estado de movilización permanente se relaciona a su vez con la postura que las asambleas tomaron frente al poder estatal: una posición firme y de reclamo constante ante sus representantes. Una creciente presencia en actos oficiales o eventos turísticos, marchas, cortes de ruta, escraches a reuniones empresarias, entre otras tácticas utilizadas, repercutió en un creciente caudal de legitimación social que facilitó la posterior vinculación con los actores estatales.

Este trabajo repercutió en la ocurrencia de dos procesos simultáneos que se retroalimentaron y que potenciaron el accionar de las resistencias sociales: por un lado, la creación y conformación de asambleas locales en distintas localidades del centro de la provincia que articulaban regionalmente en ¡Ongamira Despierta!, y, por el otro, una efectiva apelación al nivel municipal de gobierno como primer destinatario del reclamo de prohibición de la minería metalífera a cielo abierto, lo que dio lugar, a partir de septiembre de 2007, a la sanción de una serie de ordenanzas municipales en sintonía con los reclamos de las resistencias en distintas localidades cordobesas.

Al tiempo que se desarrollaron y expandieron las resistencias a la megaminería, a partir de la incorporación y vinculación de una pluralidad de actores a las acciones de resistencia, dos sucesos tuvieron lugar en Córdoba que terminarían de configurar las particularidades del proceso de incidencia: la sanción el decreto 80/2008 que protegía la zona de Ongamira de la minería metalífera a cielo abierto y el crecimiento de las resistencias en el valle de Traslasierra[63].

Por un lado, el decreto 80/08, sancionado por el gobernador Schiaretti (PJ) durante el mes de enero de ese año, prohibió la explotación minera a cielo abierto en el Valle de Ongamira y zonas circundantes en función de proteger el patrimonio cultural y arqueológico. Aunque finalmente nunca fuera publicada en el Boletín Oficial, la norma fue interpretada por

[63] El valle de Traslasierra se ubica al oeste de la provincia de Córdoba y sus ciudades más importantes son Mina Clavero y Villa Dolores.

los asambleístas como un reconocimiento por parte del estado provincial del impacto ambiental y social de la actividad minera al tiempo que actuó como refuerzo argumentativo de la necesidad, y posibilidad, de lograr una ley de prohibición provincial.

Por otro lado, al conocerse la existencia de pedidos de explotación de uranio por parte de la CNEA a escasas cuadras del centro de la localidad de Nono, distintas localidades del valle de Traslasierra se incorporaron a las resistencias. Ante esta expansión hacia el oeste, gran parte del territorio cordobés pasó a contar con distintas expresiones de rechazo a la actividad minera, al tiempo que se sumó a los reclamos el pedido de no repetir la experiencia de la explotación uranífera de Los Gigantes y la exigencia de prohibición de minerales nucleares en territorio provincial.

Durante la primera mitad de 2008 se sucedió la conformación de varias asambleas que, replicando prácticas similares a las acontecidas en el valle de Punilla, se articularon bajo el nombre de ¡Traslasierra Despierta¡ Esta organización, nucleando una significativa diversidad de actores (tales como docentes, artesanos, agricultores, empresarios, estudiantes, entre otros), logró en un breve período una gran difusión de la problemática, una vinculación efectiva con los actores institucionales locales, la sanción de ordenanzas locales de prohibición minera y la organización de acciones colectivas directas que impulsaron aún más las acciones de resistencia que ya se desarrollaban en la provincia de Córdoba.

El 21 de mayo de 2008, los miembros de ¡Ongamira Despierta, con el apoyo de ¡Traslasierra Despierta¡ y otras organizaciones que participaban en las resistencias, hicieron entrega en el Ministerio de Gobierno, en la Secretaría de Minería y en la Legislatura Provincial de un Proyecto de Ley acompañado de 80.000 firmas. La letra del proyecto, de redacción conjunta y colectiva a partir de la colaboración de abogados y expertos, contaba con 6 artículos y centraba su objetivo en la prohibición de la actividad minera metalífera a cielo abierto en toda la provincia de Córdoba, la exploración y/o explotación de uranio y torio y la

utilización de cianuro, cianuro de sodio, ácido clorhídrico, ácido fluorhídrico, ácido nítrico, amonio, carbonato y demás sustancias tóxicas o peligrosas en los procesos mineros. El 11 de junio de 2008, Juan Schiaretti, gobernador de la provincia de Córdoba envió el Proyecto de Ley de prohibición de actividades metalíferas y minerales nucleares a la legislatura cordobesa, siendo de tal forma el Poder Ejecutivo el iniciador de una normativa socialmente exigida

Una vez ingresado a la agenda legislativa, el proyecto de prohibición de minería metalífera a cielo abierto y de minerales nucleares rápidamente fue tratado en comisiones para su posterior votación en el recinto. Finalmente el 24 de septiembre de 2008 se aprobó con fuerza de ley, sin votos en contra y solamente con dos abstenciones, la prohibición de la megaminería metalífera a cielo abierto, la extracción de minerales nucleares y el uso de sustancias contaminantes en la actividad minera.

5.2.1 Acción directa.

El énfasis inicial de quienes se organizaron primeramente contra la minería, organizados asambleariamente, fue puesto en tareas de difusión y concientización sobre los posibles riesgos del inicio de tareas mineras en la zona de Ongamira. El aporte de recursos, tiempo y esfuerzo en los procesos de divulgación y socialización de los conocimientos se convirtió en un elemento característico de las tareas emprendidas por los integrantes de esos grupos más comprometidos. Recuperando las experiencias previas de otras provincias argentinas y aprovechando la disponibilidad y el conocimiento de material alusivo a la temática, se emprendieron acciones que incluyeron charlas informativas en escuelas y espacios comunitarios, una fuerte tarea de difusión mediante vías electrónicas, preparación y distribución de boletines y folletos, proyecciones de documentales en espacios públicos, organización de foros con especialistas ambientales y técnicos y un sistemático y efectivo trabajo en medios de comunicación locales, especialmente radios.

A la par del crecimiento de las resistencias, se llevaron adelante distintas medidas que, además de continuar la lógica de la difusión informativa, favorecieron la visibilización de un conflicto creciente. De tal forma, desde ¡Ongamira Despierta¡ se organizaron cortes de ruta selectivos y parciales en la zona de Capilla del Monte y Giardino, marchas hacia la Secretaría de Minería de la provincia e intervenciones en festivales populares de asistencia masiva como el Cosquín Rock en febrero de 2008. Complementariamente, las asambleas inauguraron una metodología de asistir a la mayor cantidad posible de reuniones o visitas del gobernador a la zona del conflicto para manifestarse y expresar su rechazo a la megaminería:

> "Schiaretti iba a Traslasierra, íbamos a Traslasierra, iba a Capilla, íbamos a Capilla, iba a la Falda, e íbamos a la Falda a romperle las pelotas. Entonces no nos quería ver (…) Una vez fue a inaugurar un centro de Salud cerca de San Marcos y nos enteramos que iba, alguien nos pasó el dato desde Córdoba y ahí salíamos todos los vecinos que podíamos, ¿podés? ¿podés? Vamos, fuimos como 10, mujeres por supuesto, fuimos ese día y cuando llegó Schiaretti lo estábamos esperamos con tremebundas pancartas que teníamos hechas" (Asambleísta ¡Ongamira Despierta¡ Capilla del Monte, Entrevista, septiembre 2011).

El proceso de formación de redes y vinculación entre una pluralidad de actores es una característica altamente relevante del proceso de incidencia de la provincia de Córdoba. A partir del mencionado trabajo inicial de difusión y socialización de experiencias, con un importante rol de los vínculos personales y las referencias boca a boca, en apenas poco más de un año se conformaron distintas asambleas socioambientales distribuidas por gran parte del territorio cordobés. El hecho de sumar adhesiones en distintas localidades imprimió una dimensión territorial mayor y el surgimiento de asambleas locales que coordinasen regionalmente a ¡Ongamira Despierta! se concibió como una alternativa inmediata:

> "Imagínate vos a Ongamira como el punto de un espiral que de ahí empieza a abrirse. A medida que se iban incorporando localidades cada vez más lejanas, se tenía que pensar entre todos dónde iba a ser la próxima asamblea. Finalmente se decidió que semanalmente cada localidad tenía su asamblea local, y cada 15 días era una asamblea regional que te podía tocar en tu localidad o hacer 240 km para ir a Nono, a Córdoba, a Jesús María, a Sarmiento o a Cruz del Eje, lo cual también ayudó un poco a que cada vez se vayan generando mayor cantidad de asambleas, en el momento más álgido llegó a haber 26 localidades de todo Córdoba, hasta Villa María tuvo su asamblea para poder luchar con todo este tema" (Asambleísta ¡Ongamira Despierta!, Capilla del Monte, entrevista, septiembre 2011).

El accionar de ¡Ongamira Despierta! fue clave para una veloz articulación de las resistencias de la zona de Traslasierra. Ante las primeras informaciones relativas a los prospecciones mineras uraníferas, la socialización de las experiencias que venían sucediéndose del otro lado del valle actuaron como el modelo a replicar y rápidamente las nuevas asambleas locales se encolumnaron en ¡Traslasierra Despierta! El surgimiento de estos grupos mostró una predisposición al trabajo conjunto con otras organizaciones como así también una apertura a la negociación con el actor político partidario:

> "Este organismo se constituye con independencia de las organizaciones políticas partidarias, pero dispuesto a articularse con las mismas, en aras de objetivos comunes que competan a cuestiones ambientalistas (…) Se tomará contacto con otras asambleas ambientalistas de la zona de Traslasierra y de cualquier otra agrupación provincial o nacional, que tenga objetivos similares a los de esta agrupación" (Acta fundacional Asamblea - Villa Dolores Despierta! 2008).

El proceso de incidencia cordobés ha contado con una estrecha vinculación entre las distintas asambleas locales y organizaciones de carácter formal. Particularmente, se destaca el trabajo conjunto entre ¡Ongamira Despierta! y la organización no gubernamental Conciencia Solidaria. Algunos de los referentes de la ONG fueron parte de las primeras reuniones que tuvieron lugar en Ongamira y, si bien Conciencia Solidaria luego decidió emprender una estrategia de carácter más institucional, ambas organizaciones han logrado un efectivo trabajo conjunto en pos del objetivo común compartido:

> "Algunos vecinos participamos durante el primer ciclo de ¡Ongamira Despierta! y después decidimos irnos porque nos parecía que podíamos participar en otras formas más allá de lo que era la movida asamblearia, y ahí dimos comienzo a Conciencia Solidaria que, si bien inicialmente tuvo formato de asamblea, al poco tiempo giró hacia un formato de ONG. Esta separación tiene que ver con la ópticas de algunos vecinos de cómo podíamos ser más prácticos, más económicos y más efectivos de trabajar en esta lucha. Empezamos a ser un movimiento complementario, es decir, las asambleas hacían lo que podían y nosotros hacíamos lo que podíamos y entre todos tratábamos de ver qué hacíamos ante el riesgo de explotación minera en el norte de Córdoba" (Integrante ONG Conciencia Solidaria, Entrevista, Buenos Aires, Julio 2014).

Esta construcción de vinculación y redes de resistencia mostró su punto más álgido cuando ¡Ongamira Despierta! presentó, en mayo de 2008, su proyecto de ley de prohibición de minería metalífera y uranífera a los actores políticos provinciales, al detallar en la carta que acompañó al mencionado proyecto:

> "Hoy iOngamira Despierta! somos numerosas Asambleas de Vecinos Autoconvocados de toda la Provincia: Ongamira Despierta; Cañada de Rio Pinto Despierta; Cruz del Eje Despierta; San Marcos Despierta; Capilla del Monte Despierta; La Cumbre Despierta; Villa Giardino Despierta; La falda Despierta; Casa Grande Despierta; Cosquín Despierta; Córdoba Ciudad Despierta; Pocho Despierta; y las Asambleas que conforman la Asamblea Ambiental Traslasierra Despierta (Mina Clavero, Cura Brochero, Nono, Los Hornillos y Villa Las Rosas). Ongamira Despierta! forma parte asimismo de la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) que nuclea a más de 500 organizaciones socioambientales de todo el país que se oponen a este tipo de minería" (Ongamira Despierta!, Mayo 2008).

Una particularidad que caracterizó el caso cordobés es que, a pesar de una amplia difusión y la instalación de la problemática de la minería a cielo abierto en la agenda pública, llegando incluso a recolectar cerca de 80.000 firmas en rechazo a la actividad, la participación de grandes cantidades de participantes en marchas y manifestaciones es algo que no ha alcanzado la masividad que si ostentaron las protestas en otras provincias.

Pese a lo señalado, las experiencia de rechazo al modelo megaminero ha contado, en ocasiones puntuales, con manifestaciones significativas. El día 18 de mayo de 2008 se realizó en la zona de Traslasierra la denominada "Marcha por la Vida" durante la cual dos gruesas caravanas provenientes de Salsacate y de La Paz confluyeron en Villa Dolores, la ciudad más importante del valle, donde cientos de manifestantes expresaron su rechazo a la minería uranífera. Finalmente, dos de los momentos más significativos para la sanción de la deseada ley, la entrega del proyecto realizada el 21 de mayo de 2008 y la noche de la votación en la legislatura el 24 de septiembre de aquel año, estuvieron acompañados por marchas y concentraciones de los integrantes de las distintas asambleas y organizaciones que llevaron adelante las acciones de resistencia a la explotación minera en la provincia.

Desde los sectores que conformaron las asambleas y dieron sus discusiones valorando fuertemente las estrategias contenciosas, remarcan, a pesar de la poca masividad de las manifestaciones, el peso decisivo que le otorgan a las acciones colectivas directas en la sanción de ley Nº 7.722:

> "La ley se ganó en la calle, la ley, esas cosas no se ganan jamás en lo jurídico solamente. Las luchas se ganan en la calle, dando conocimiento, difundiendo, juntándonos en las plazas" (Asambleísta iOngamira Despierta! Villa Giardino, Entrevista, septiembre 2011).

5.2.2 Vinculación con los actores económicos.

En lo referido a la participación de actores económicos en el desarrollo de acciones de resistencia a la minería, se destacan tres elementos centrales: una presencia dispar de actores económicos en los grupos que rechazaron los emprendimientos mineros; una fuerte apelación discursiva y argumentativa, por parte de las organizaciones sociales, al riesgo potencial para el sector turístico; y, por último, vinculado al escaso potencial minero metalífero cordobés, la concepción estatal de que no había intereses económicos consolidados que pudieran verse afectados ante la sanción de una ley de prohibición de ciertas actividades mineras.

La participación de los actores económicos, actuando en forma sectorial o agrupada, en el proceso de incidencia fue dispar a lo largo de la provincia. Junto al inicio de las acciones de resistencia en el Valle de Punilla, zona privilegiada para el desarrollo de la actividad turística, y a partir de una eventual incompatibilidad entre la misma y los emprendimientos mineros, podría haberse esperado cierto compromiso sectorial en defensa de la actividad y un trabajo conjunto con las organizaciones. Sin embargo, dicha participación como tal no existió y la vinculación con las resistencias en la zona de Punilla se vio acotada a la presencia de pequeños emprendedores y proveedores de servicios turísticos que actuaron a modo personal en las acciones de resistencia.

En la experiencia de Traslasierra, por el contrario, ciertos grupos actuaron sectorialmente rechazando la actividad minera uranífera. Junto a las alertas desatadas por el conocimiento de los proyectos de la CNEA, y a partir del acto de conformación de ¡Traslasierra Despierta!, ha existido una efectiva presencia de sectores productivos en las redes de resistencia:

> “SOMOS VECINOS Y VECINAS del Valle de Traslasierra. Algunas maestras, otros artesanos, algunos empresarios, otras estudiantes, también hay albañiles, panaderos, jubiladas, agricultores, empleados, amas de casa. No todos pensamos igual sobre todas las cosas. Pero nos respetamos y escuchamos, de lo contrario las asambleas que conformamos no estarían vivas. Compartimos las cosas que NO QUEREMOS: NO QUEREMOS MINAS CONTAMINANTES en nuestro Valle ni en la provincia de Córdoba.” (Traslasierra Despierta! 2008).

Este párrafo no solamente expresa la presencia concreta de empresarios como parte integrante de las asambleas sino que también ilustra en gran medida parte de la esencia de la propuesta conceptual de las resistencias sociales (el "no pensar igual sobre todas las cosas") y la articulación de distintos sectores que, aunque disímiles, accionan en pos de un objetivo claro, común y compartido.

Posteriormente, en mayo de 2008, una serie de entidades del oeste cordobés, entre las que se encontraban la asociación de Empresarios de Turismo de Traslasierra (AETT), la Sociedad Rural del Oeste, el Consorcio de Regantes local y la Asociación de Profesionales de Turismo, en reuniones mantenidas con la Secretaría de Minería provincial y legisladores de los departamentos de Traslasierra, hicieron público su rechazo a la posibilidad de extraer uranio en la zona serrana (La Voz del Interior, 2008).

Más allá de cuál haya sido la actuación sectorial o empresarial en la articulación de las resistencias en la zona de Punilla, cabe remarcar cómo la alusión al valor turístico de la zona brindó sustento a la estructuración de los reclamos y la posición contraria a la megaminería:

> "De Usted solicitamos además lleve a cabo todas las acciones necesarias para proveer a la efectiva protección del ambiente en la zona (Valle de Ongamira), que es también la forma de proteger una de las zonas de más alto potencial turístico de la Provincia" (Carta Abierta a Agencia Córdoba Turismo- Ongamira Despierta! 2007)

> "Otro punto de vista a tener en cuenta, desde el cual también se hace imprescindible una legislación que prohíba la minería del uranio y demás sustancias radioactivas, es el económico. Es harto sabido que el turismo representa la principal actividad económica de varias regiones de la Provincia, particularmente afectadas por estos emprendimientos. Cualquier actividad que atente contra el turismo condena a la región y a sus habitantes a la miseria. La minería del uranio atentaría contra el turismo por dos vías: por la deserción de los turistas debido al miedo a la contaminación con uranio y por la modificación del paisaje, ya sea modificando la morfología visible de sierras, cumbres y cursos de ríos" (Ongamira Despierta! 2008).

Por último, la contracara de la posibilidad de que determinados actores económicos de peso relevante se involucren positivamente en las acciones de resistencia se encuentra relacionada con la estructura de oposición, es decir fuerzas o intereses que operen en sentido contrario a lo planteado, en este caso, por las posiciones antimineras. En esta dirección, desde

la órbita institucional se realizó una lectura en la cual la ausencia de este tipo de oposición operó como factor que favoreció los reclamos ciudadanos:

> "No había intereses económicos poderosos por detrás y era mucho el ruido que las organizaciones venían haciendo, se habían puesto muy fuertes en su reclamo pero no había intereses económicos de peso que pudieran influir o presionar al ejecutivo o al legislativo" (Marcelo Falo, ex Legislador (PJ) Ciudad de Córdoba, entrevista, julio 2014).

> "Esta ley salió por unanimidad y sobre todo contó con el apoyo del oficialismo, porque en realidad no había intereses afectados, esta es la gran diferencia con las provincias mineras, por eso el tramite fue tan sencillo y si bien hubo discusiones, hubo debates, participación y hay que reconocer el vector de fuerzas de las organizaciones (…) en este caso no hubo disputa de intereses la minería tradicional no estaba en juego" (Omar Ruiz, Legislador Provincial de Córdoba, Coalición Cívica – FAP, Ciudad de Córdoba, entrevista, septiembre 2011).

5.2.3 Vinculación con los actores institucionales.

Las vinculaciones que los actores de las resistencias sociales lograron establecer con los representantes institucionales sin lugar a duda diferencia lo acontecido en Córdoba de otras provincias. En términos generales se destacan: la dimensión multinivel de los vínculos logrados, tanto a nivel local como provincial y en las arenas ejecutivas y legislativas; la valoración positiva que el actor institucional realizó sobre este fenómeno; por último, la rapidez con la cual este tipo de nexos fueron establecidos.

El camino de las resistencias cordobesas hacia una ley que protegiera la totalidad de su territorio de la minería a cielo abierto experimentó un proceso multiescalar sin precedentes. Un conocimiento de las experiencias ya atravesadas por otras latitudes, como Esquel, Río Negro y Mendoza mismo, sumado a un *expertise* técnico y legal creciente, favoreció una ponderación positiva de las ordenanzas municipales y departamentales, vistas como un logro parcial y progresivo hacia niveles de protección provincial:

> "Empezamos a hacer un trabajo intenso tanto las ONGs como las asambleas del norte cordobés para armar una coraza de ordenanzas, nos dimos cuenta que era fundamental que todos y cada uno de los pueblos, de los municipios y las comunas del norte cordobés comenzaran a tener ordenanzas donde se prohibiese la minería metalífera a cielo abierto y la explotación de uranio y torio en todas sus formas y el uso de sustancias toxicas. Entonces comenzamos un trabajo arduo hasta que la mayor parte de las comunas y municipios tuvieron sus ordenanzas" (Integrante ONG Conciencia Solidaria, Entrevista, Buenos Aires, Julio 2014).

> "La acción fue directa, exigencia por parte de los pobladores, hacia las autoridades, de una ley que protegiera el territorio cordobés de las garras de transnacionales que buscaban metales o radiactivos como el uranio. Las asambleas y organizaciones presentamos petitorios en los distintos estamentos, antes de lograr una ley provincial en muchos municipios lograron ordenanzas de prohibición" (Asambleísta Ongamira Despierta! Villa Giardino, Entrevista, septiembre 2011).

La aplicación de esta estrategia y la efectiva apertura de diálogos con los poderes locales por parte de las asambleas se vieron reflejadas en la sanción de una serie de ordenanzas municipales, a partir de septiembre de 2007, que prohibieron la megaminería a cielo abierto en Villa del Totoral (Ordenanza 20/07), Capilla del Monte (Ordenanza 2020/07), San Marcos Sierras (Ordenanza 505/07), La Cumbre (Ordenanza 41/07), Villa Giardino (Ordenanza 706/07), La Falda (Ordenanza 2105/07), Huerta Grande (Ordenanza 861/07), Sinsacate (Ordenanza 471/07), Cruz del Eje (Ordenanza 1774/07), Bialet Massé (Ordenanza 907/07) y San Esteban (Ordenanza 472/07). Por su parte, las municipalidades de Casa Grande (Resolución 41/07), Charbonier (Resolución 10/07) y la Comunidad Regional de Totoral (Resolución 11/07) dictaron resoluciones prohibiendo o instando a limitar la megaminería a cielo abierto.

A su vez, y luego de la activación de las resistencias en la zona de Traslasierra, el proceso multiescalar tomó más impulso con la sanción de la resolución 01/08 de la Asamblea Legislativa Regional del Valle de Traslasierra[64] durante el mes de abril, la cual manifestó su más profundo rechazo y oposición a cualquier tipo de labor minero de prospección, exploración y cateo en el valle de Traslasierra e instó a los representantes departamentales en la legislatura provincial a declarar el valle como zona de exclusión minera. Adicionalmente se sumó la resolución de Mina Clavero (Resolución 258/07) de restricción minera metalífera y nuclear.

[64] En la Asamblea Legislativa Regional del Valle de Traslasierra están representados la totalidad de los municipios de Traslasierra. La convocatoria a sesión se realiza de forma extraordinaria y cada municipio es representado por su presidente del concejo deliberante. Sus resoluciones no son vinculantes.

La sanción de estas normativas, considerada el germen de la posterior ley provincial, muestra instancias concretas de vinculación entre las resistencias sociales y los poderes locales y una evidente predisposición institucional a la recepción de las peticiones ciudadanas:

> "Cuando surgió lo de Ongamira y socialmente se disparó el pedido de leyes de prohibición en todo el valle, las organizaciones trabajaron muy bien, por más que alguien pueda llegar a no acordar en metodología, hay que reconocer que ha sido un trabajo fantástico, localidad por localidad. Y esto me parece muy valioso (…) Cuando nos empezamos a juntar con los representantes de estas organizaciones y con gente que conocemos de la localidad, en general lo que se intentó fue asociar el daño que podía generar estos emprendimientos al recurso turístico porque es el recurso por excelencia de la zona. Ante la posibilidad de que la minería pueda modificarlo o impactar directamente, en términos generales nadie opuso resistencia y se consiguieron las ordenanzas. (Ernesto Racke, Responsable Medio Ambiente Municipalidad de Villa Giardino, Villa Giardino, Entrevista, septiembre 2011).

Las mencionadas ordenanzas y resoluciones, de letras prácticamente similares entre sí, resolvieron la prohibición de las explotaciones mineras a cielo abierto con lixiviación de sustancias tóxicas y peligrosas en todos los procesos de cateo, prospección, exploración, explotación y/o industrialización de minerales metalíferos; la prohibición de ingreso, tráfico, uso, almacenamiento, elaboración y transporte de las mencionadas sustancias en actividades mineras; y, apoyándose en lo establecido por la Ley General de Ambiente de 2002, instancias de consulta ciudadana, audiencia pública o referéndum para la autorización de emprendimientos que puedan impactar negativamente el medio ambiente.

Una nueva instancia clave para el avance del proceso multiescalar, y a su vez primera norma de orden provincial, fue el ya mencionado decreto 80/2008. Durante el primer mes del 2008, y en un contexto de expansión de las acciones de resistencia y de sanción de las sucesivas ordenanzas locales, el gobernador Juan Schiaretti decretó la prohibición de la explotación minera a cielo abierto en el Valle de Ongamira y zonas circundantes en función de proteger el patrimonio cultural y arqueológico. Pese a que finalmente no fuera publicado en el Boletín Oficial[65], este decreto impulsó que los integrantes de las resistencias leyeran que

[65] El no publicar el decreto en el Boletín Oficial fue entendido por algunos actores de las resistencias como una falta de compromiso real del gobernador Schiaretti. En tanto, el jefe de la bancada del PJ, Marcelo Falo, al ser

era el momento el indicado para avanzar hacia el logro de una ley aplicable a toda la provincia.

El proyecto de ley que desde ¡Ongamira Despierta! se entregó al ejecutivo provincial como base para la exigencia de la prohibición minera cuenta con dos elementos de importancia para el análisis: primero, la redacción conjunta y colectiva a partir del trabajo puntual de la abogada Marina Martínez Meijide y la colaboración de abogados y expertos externos y, segundo, la estrecha vinculación que en aquel momento de preparación del cuerpo de la ley ya se había establecido con el legislador Marcelo Falo, pieza clave del ejecutivo provincial al interior de la legislatura.

La redacción colectiva de la norma se vio favorecida por el hecho de que, desde la conformación misma de ¡Ongamira Despierta!, una de sus integrantes más activas fuese una abogada ambientalista. De forma tal que, desde los inicios mismos, se contempló la posibilidad de alcanzar por la vía legal una limitación de explotación minera al tiempo que se socializaba al interior de los grupos nociones básicas de derecho ambiental:

> "Esto de la UAC fue importante, fue habernos contactado, con un montón de gente que nos decía o empezaban a hablar de las leyes de los lugares que había, entonces decíamos bueno, el hecho de sacar una ley en la provincia de Córdoba es lo que nos va ayudar, (…) Eso fue lo importante, porque nosotros también nos relacionamos con abogados ambientalistas, entonces ellos también te van tirando un conocimiento que nosotros no tenemos. Imagínate, nosotros dos, campesinos acá, hacemos la huerta, qué miércoles podemos hablar de lo jurídico, de la ley y de esas cosas" (Asambleísta ¡Ongamira Despierta!, Villa Giardino, Entrevista, septiembre 2011).

A medida que se articularon y replicaron las acciones de resistencia a la minería por los distintos territorios cordobeses, desde el gobierno provincial emprendieron acciones puntuales de acercamiento hacia las asambleas y organizaciones involucradas. Esta tarea quedó principalmente en manos de Marcelo Falo, quien por entonces era jefe de la bancada oficialista en la legislatura provincial y señalado como la mano derecha del gobernador Schiaretti. Sin negar las evidentes tensiones y desconfianzas que varios actores asamblearios

consultado afirmó que, ante el avance del trámite legislativo de la ley provincial de prohibición minera, la norma de restricción parcial carecía de utilidad.

guardaron respecto de la negociación con Marcelo Falo, este actor jugó un papel central en la vinculación con las organizaciones sociales, puntualmente a partir del trabajo compartido con la abogada de ¡Ongamira Despierta!:

> "Marina se convirtió casi en parte de mi despacho, mi secretario y mis asesores tenían instrucciones precisas, Marina acá tenía acceso a las computadoras, a los teléfonos. De hecho venían las organizaciones y acampaban en mi despacho, logramos construir esa relación (…) "Nosotros nos encontramos con un grupo de una inmensa racionalidad, formación intelectual, o sea, no hablamos con el corazón y con preconceptos y prejuicios, acá se hablaba con conceptos con formación y hay una persona que para mí fue clave, que fue la Dra. Martínez Meijide. Ella como especialista en temas de derecho ambiental tenía mucho peso en ¡Ongamira Despierta! Ella contribuyó muchísimo, fue clave porque ella le puso mucho condimento técnico como abogada, ambientalista. Se convirtió en una aliada fundamental para la sanción de la ley" (Marcelo Falo, Ciudad de Córdoba, Entrevista, julio 2014).

La propuesta de ley presentada por ¡Ongamira Despierta! fue la base sobre la cual, posteriormente, el ejecutivo provincial envió un proyecto de ley de prohibición de actividades metalíferas y minerales nucleares a la legislatura cordobesa. La reconstrucción del proceso legislativo demuestra cómo el ejecutivo retomó una cuestión socialmente exigida, al actuar como iniciador del proyecto y evidencia tanto un trabajo conjunto entre la Secretaría de Ambiente y la Dirección de Minería provincial como una efectiva vinculación de las resistencias sociales con los actores legislativos:

> El ejecutivo tomó e hizo suyo el proyecto para facilitarnos la tarea a nosotros los legisladores, el borrador que yo tenía se construyó con ¡Ongamira Despierta! y ¡Traslasierra despierta! que son las dos organizaciones de base que estuvieron trabajando en eso. Y es destacable que hubo un gran consenso en la aprobación de la ley, más allá de la votación hubo un consenso generalizado. (Marcelo Falo, Ciudad de Córdoba, Entrevista, julio 2014).

> "Con relación a la ley 9.526, tenemos que recordar que surge a partir de un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo provincial. Ese proyecto de ley fue elaborado por la Secretaría de Ambiente en conjunto con la Dirección de Minería de la Provincia de Córdoba, y enviado a esta Legislatura. Ese proyecto fue enriquecido y modificado por la Comisión de Asuntos Ecológicos con la participación de toda la Legislatura" (Legisladora María Amelia Chiofalo -PJ- Secretaria de Ambiente durante el proceso legislativo. Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2010:25).

El activo rol que las organizaciones sociales e integrantes de las resistencias jugaron en el proceso legislativo de la ley nº 9.526 se combinó con una intensa participación de las mismas en los debates de las comisiones de Minería, Asuntos Ecológicos y Legislación

General y con un reconocimiento de los elevados niveles de argumentación legal[66] y técnica de disertaciones expresadas al interior de la legislatura:

> "Se fue dando a las asambleas la posibilidad de participar en la comisión de Asuntos Ecológicos, y en la de Minería, pero más que nada en la de Asuntos Ecológicos, que fue la más permeable a estos temas ambientales (…) se planteó como un espacio abierto, con un actitud democrática importante que permitió que la sociedad se expresara, tanto desde las asambleas y organizaciones sociales como desde la Cámara Empresaria Minera de la Provincia de Córdoba, como el Consejo Profesional de Geólogos, la gente de la CNEA, y hubo un nivel de debate muy importante en las comisiones" (Omar Ruiz, Legislador Provincial de Córdoba, Coalición Cívica – FAP, Ciudad de Córdoba, Entrevista, septiembre 2008).

Finalmente, el texto sancionado con fuerza de ley, aprobado el 24 de septiembre de 2008 sin votos en contra y solamente con una abstención, retomó lo presentado por los asambleístas y, en conjunción con el proyecto del gobernador, conformó un texto legal completo y preciso en sus especificaciones sobre la política ambiental y minera de la provincia de Córdoba. Durante el debate legislativo, se hizo un fuerte reconocimiento del papel de la sociedad civil tanto en la problematización de la megaminería a cielo abierto como en la preparación y redacción del texto que finalmente se convertiría en ley:

> "En ese sentido, creemos que esta perspectiva preventiva de asumir un proyecto demandado por distintos actores sociales de diferentes poblaciones de nuestra Provincia va a ser un paso importante en el sentido de reconocer las problemáticas ambientales como culturales y sociales, nos parece muy importante que quede constancia de las producciones intelectuales de las distintas organizaciones que intervinieron en este proceso, porque vale la pena recuperar a los verdaderos actores que han demandado y reclamado para que esta ley se sancione" (Legisladora Adela Coria, Bloque Frente Progresista, Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2008:44).

> "Esta ley -como bien lo señalaban distintos legisladores que han hecho uso de la palabra- ha sido fruto de un trabajo de meses en la comisión y, en ese sentido, queremos destacar el consenso que se ha logrado, no sólo entre las fuerzas políticas que están en la Legislatura sino también con el Gobierno de la Provincia, con el empuje que toda sociedad civil organizada necesita (…) "Ongamira Despierta", "Traslasierra Despierta", "Córdoba Despierta", "Conciencia Solidaria" y numerosas organizaciones y personas independientes que están luchando en Córdoba por la

[66] Los fundamentos que acompañaron a la letra del proyecto aludían al deber gubernamental de cumplir determinadas leyes (internacionales, nacionales y provinciales) y derechos ciudadanos y configuraban una argumentación legal precisa y sin fisuras. En ellos aparecen citados: El Artículo 41 de la Constitución Nacional; el Principio 6 de la Declaración de Estocolmo de 1972 emanada de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente; el Principio 8 de la Declaración de Rio de 1992, producto de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el principio precautorio establecido en la Constitución Nacional, en la ley nacional nº 25.675 y normas concordantes; la ley provincial nº 8066 de Bosques y Tierras Forestales; la ley provincial nº 8936 de uso de suelos; los artículos 4, 11 y 66 de la Constitución Provincial que refieren al derecho humano al ambiente; los antecedentes de leyes provinciales que prohíben la minería en otras jurisdicciones argentinas; e incluso el Fallo de la Corte Suprema de Justicia que estable que corresponde a las autoridades la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que considere conducentes para el bienestar de la comunidad.

> defensa del medioambiente, nos han hecho llegar sus aportes a través de sus proyectos" (Omar Ruiz, ARI - Coalición Cívica, Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2008:71).

5.3 Consideraciones finales.

Las experiencias de Mendoza y Córdoba muestran cómo las resistencias sociales han incidido sobre las legislaciones mineras. En otras palabras, se trata de dos casos donde se ha logrado conseguir el objetivo específico compartido y, de tal modo, hasta hoy día no existe en ninguna de estas dos provincias minería metalífera a cielo abierto.

Más allá de la especificidad de cada uno de los casos estudiados, en líneas generales se aprecia una multiplicidad de vinculaciones entre actores sociales, económicos y políticos que, imbricándose a lo largo del proceso de incidencia, impulsaron resultados favorables a los intereses de las resistencias.

De acuerdo con el concepto de EOS propuesto en esta tesis, cada una de las dimensiones del proceso de incidencia se dirime y adquiere sus particulares características en el marco de la respectiva EOS. En el capítulo VII se discutirá en detalle la forma en la que mayores grados de pluralidad del sistema político y mayores grados de desarrollo y diversificación de la matriz económica de Mendoza y Córdoba impactaron favorablemente en el resultado de los procesos de incidencia de esas provincias. Antes, y a los efectos de ofrecer en ese capítulo un cuadro comparativo completo de las cuatro provincias bajo estudio, se procederá a reconstruir y examinar el proceso de incidencia de las resistencias sociales a la megaminería en Catamarca y San Juan.

VI - LOS CASOS DE CATAMARCA Y SAN JUAN.

Este capítulo aborda los casos de Catamarca y San Juan, dos de las tres provincias argentinas que, junto a Santa Cruz, cuentan con explotaciones mineras metalíferas a cielo abierto en su territorio. Al igual que en el anterior capítulo, se propone una división en dos secciones: una dedicada al caso de Catamarca y la otra al caso de San Juan. En cada sección, se comienza por el relato de las instancias previas a la inauguración de las explotaciones mineras, se presenta luego un resumen del proceso de incidencia de las resistencias sociales contra la megaminería y finalmente se analizan en detalle las tres dimensiones que componen dicho proceso. Si bien el inicio del corte temporal de este trabajo de tesis ha sido establecido en el año 2003, para el análisis del caso catamarqueño se considera necesario incluir determinados sucesos previos a esa fecha que son relevantes para la comprensión de los acontecimientos posteriores.

6.1 El caso de Catamarca.

6.1.1 El desembarco de las inversiones mineras.

En los albores de 1991, Efraín Saadi Herrera, por entonces director de la empresa provincial Yacimientos Minerales Aguas de Dionisio (YMAD), auguraba que "Bajo La Alumbrera sería la plataforma para el despegue minero en Argentina" (El Ancasti, 1991a). Por su parte, la publicidad oficial, bajo el título “Catamarca Adelante. Por el desarrollo minero para la reactivación económica y la revolución productiva”, prometía que la explotación de cobre, oro, plata y molibdeno en La Alumbrera traería la creación de dos mil quinientos puestos de trabajo, el desarrollo de la zona con grandes obras de infraestructura, el tendido de líneas eléctricas de alta tensión, la apertura de caminos, la rehabilitación del

ferrocarril, la construcción de viviendas y la autosuficiencia de las necesidades nacionales de cobre (El Ancasti, 1991a).

El representante de la Musto Explorations Limited, empresa canadiense que en febrero de 1991 se adjudicó el derecho de explotación del yacimiento, visualizaba el futuro minero de Catamarca y las obras de infraestructura y el desarrollo que devendría sobre Andalgalá, Belén y Santa María del siguiente modo:

> "Para Catamarca significa no solo cambiar el perfil del producto bruto provincial y toda su economía, sino la creación de aproximadamente 20 puestos de trabajo nuevos por cada persona empleada en el proyecto. (…) Sin duda, el desarrollo de Bajo La Alumbrera significaría a YMAD una entrada mensual del 20% de las utilidades netas, para la Universidad de Tucumán una entrada anual de aproximadamente ocho millones de dólares, lo que la convertiría en la Harvard de nuestras tierras" (El Ancasti, 1991b).

Las promesas de un porvenir minero promisorio y sus ideas de desarrollo económico favorecieron las condiciones para la radicación de las inversiones mineras. Mientras la mayor parte de la población catamarqueña abrazó la idea de tal prometedor futuro, particularmente en las zonas aledañas a La Alumbrera se otorgó sin vacilaciones la "licencia social" a la gran minería:

> "Cuando comienza esta historia, acá en este pueblo, yo te puedo asegurar que el 100% de la gente estaba totalmente de acuerdo con la minería. A nosotros se nos hicieron promesas tan extraordinarias que nosotros realmente vivíamos en el aire pensando el privilegio que teníamos. Nos prometían 12.000 puestos de trabajo directo, nos prometían rutas, te prometían nuevamente el ferrocarril. Y bueno, tantas promesas, por dios, yo me acuerdo cuando te venían y te decían, siembre, inicien proyectos productivos, todo se iba a vender a la minera" (Ex concejal Andalgalá 1, Andalgalá, Entrevista, septiembre 2011).

El 27 de abril de 1994, la capital provincial vivió un clima de alegría y esperanza. Ese día YMAD, Musto International Exploration y MIM Holding conformaron la UTE Minera Alumbrera y firmaron el contrato que posibilitaría la explotación del yacimiento. Al interior del Teatro Catamarca, el gobernador Arnoldo Castillo aseguraba que aquel era el día inicial del despegue para su tan postergada provincia. Por su parte, el por entonces presidente Carlos Menem reforzaba las ilusiones:

> "Como hombre del interior que transitó largamente el camino mineral de provincias que soñaban- desde la inteligencia de los sueños que es la utopía- este tipo de explotaciones, debo expresar con satisfacción que por fin en la República Argentina se pone en marcha el país real, el país verdadero, el país federal" (El Ancasti, 1994).

El despliegue estatal de una sucesión de estrategias discursivas destinadas a equiparar la minería con la idea de progreso y desarrollo logró mostrarla como única alternativa productiva posible para regiones económica y socialmente relegadas. Según Machado Aráoz (2009), la minería encontró en Catamarca condiciones simbólicas y materiales necesarias para erigirse como el primer enclave de la megaminería transnacional de Argentina.

Un desconocimiento ciudadano de cuestiones técnicas, de las metodologías de explotación y procesamiento de los minerales y la omisión estatal, empresarial y mediática sobre las implicancias medioambientales de la megaminería acompañaron la instalación de la actividad en el territorio catamarqueño. No se mencionaban los riesgos asociados al uso del cianuro o la posibilidad del agotamiento de los recursos hídricos. Apenas algunos apartados en los periódicos hablaban del proceso de flotación del mineral pero sin mencionar la presencia de elementos químicos en él. Las comunicaciones oficiales mostraban picos y palas junto a las promesas de empleo, como guiños y reminiscencias de un viejo sueño minero de socavón:

> "Nosotros creíamos fehacientemente que la minería era una alternativa de desarrollo que no podías lograrlo de otra manera, ni desarrollando el agro, el turismo, ni desarrollando otras actividades económicas (…) Para esto, nosotros no teníamos conocimiento de cómo era el desarrollo de la gran minería, no sabíamos que había que una obligación de enviar todo a una audiencia pública, todo el informe de impacto ambiental, en fin, no teníamos ni idea de que era realmente lo que había entrado en el oeste de la provincia. (Ex concejal Andalgalá 2, Ciudad de Catamarca, Entrevista, Septiembre 2011).

Cuando entró en funcionamiento el yacimiento Bajo La Alumbrera, el 31 de octubre de 1997, se inauguró un escenario que consolidó una estrategia de alianza entre las élites gobernantes y el capital transnacional. Se generó de tal modo un pacto de intercambio de "seguridad jurídica-legalidad" por "recursos fiscales", utilizados estos últimos para replicar

prácticas clientelares y de asistencia a la población que favorecían la gobernabilidad local (Machado Aráoz 2009).

6.1.2 Las resistencias en Catamarca.

Los inicios de la actividad minera en la provincia fueron acompañados por una extendida aprobación ciudadana y la expectativa de un genuino desarrollo económico. Sin embargo, una primera señal de alerta tuvo lugar con la finalización de las obras de infraestructura y el inicio de la explotación. Esto generó una reducción del personal local empleado por la minera y empresas subcontratadas, mientras que los elevados conocimientos técnicos de los puestos de la fase productiva excedían las calificaciones de los pobladores locales. De tal forma, la temática laboral tomó centralidad en incipientes discursos de cuestionamiento de parte de los habitantes del oeste catamarqueño hacia los directivos de la empresa minera.

Hacia el año 2000, y con La Alumbrera en pleno funcionamiento, comenzaron puntuales episodios de descontento de las comunidades. En primer lugar, se evidenció una frustración por parte de pequeños comerciantes locales al no encontrar oportunidades de negocio vinculadas con la actividad minera. En segunda instancia, se advirtió una creciente decepción en la población al advertir que las obras y el mejoramiento de la infraestructura prometidos por el gobierno no se concretaban. Finalmente, comenzaron a vislumbrarse los primeros indicios de las consecuencias ambientales de la megaminería, tales como polvillo en suspensión producto de la voladura y las explosiones montaña, mortandad de animales y bajas en los niveles de provisión de agua (Machado Aráoz 2009).

A partir de estos cuestionamientos se identifican dos distintas corrientes de resistencias sociales, una vinculada a la cuestión laboral y el desarrollo económico y otra preocupada por los efectos ambientales del emplazamiento de Bajo La Alumbrera. Inicialmente tomó fuerza la discusión sobre los efectos productivos y económicos de la

megaminería y luego, hacia el año 2003, se produjo una radicalización de la lucha contra la minería, llegando incluso a la exigencia de su prohibición.

Los reclamos que cuestionaban el impacto económico de la actividad minera tuvieron lugar en las localidades de Santa María, Belén y Andalgalá. A partir del año 2001, grupos de vecinos y comerciantes nucleados bajo el nombre de "Fuerzas Vivas del Oeste" sostuvieron como principal objetivo una mayor distribución de las regalías mineras para el departamento en el cual se ubicase el yacimiento minero. La presión social en torno a estos reclamos se incrementó con la incorporación de nuevos actores a estas resistencias y la lucha por el reparto secundario de las regalías mineras se apaciguó recién hacia finales del 2004 al aprobarse la ley N° 5.128[67].

Los orígenes del giro ambiental de la protesta social en el oeste catamarqueño se identifican, hacia principios de 2002, a partir de la iniciativa de dos concejales del entonces oficialista Frente Cívico y Social de Andalgalá. Estos funcionarios, preocupados por los efectos socioeconómicos a largo plazo de la nueva minería, realizaron respectivos viajes a Chile y a Perú, donde ya funcionaban minas a cielo abierto más antiguas que La Alumbrera, y regresaron con serias preocupaciones ambientales.

Frente al conocimiento de los riesgos e implicancias ambientales de la megaminería se inició un trabajo bidireccional: hacia el interior de Andalgalá y localidades cercanas y hacia el exterior advirtiendo a comunidades de otras provincias argentinas, como Esquel, donde comenzaban a proyectarse inversiones mineras. En 2003 se formó en la ciudad de Andalgalá "Vecinos Autoconvocados de Andalgalá", quienes, profundizando la cuestión ambiental, sentaron las bases de un discurso de oposición y rechazo a la minería a cielo abierto.

[67] La ley establece una participación del 35% de las regalías para él o los departamentos donde se encuentre situado el yacimiento. Si se sitúa en un solo departamento, su participación será del 25% y el 10% restante se dividirá en partes iguales entre los departamentos de la región correspondiente. Del 65% correspondiente al tesoro provincial se asignará un 5% a un Fondo de Promoción de Desarrollo Minero y un 25% se dividirá en forma equitativa a los demás departamentos no mineros. Los fondos restantes se asignarán anualmente en la Ley de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos.

El conocimiento de casos probados de contaminación ambiental[68], los descensos en los caudales de agua de riego y la creciente preocupación por la posible explotación del yacimiento Agua Rica[69], emprendimiento minero de mayores dimensiones que Bajo La Alumbrera localizado a escasos kilómetros del centro urbano, convirtieron a Andalgalá en el epicentro de las primeras resistencias sociales que buscaron limitar o prohibir la minería a cielo abierto en Catamarca.

Entre 2003 y 2006, los vecinos autoconvocados, en sus intentos de indagar al poder político, lograron forzar una inicial vinculación con autoridades provinciales y municipales. Las reuniones más significativas tuvieron lugar en abril del 2004 cuando se reunieron con el gobernador Brizuela del Moral quien, pese a recibirlos, ratificó fuertemente la minería como política de estado, brindó su apoyo al avance de Agua Rica y limitó posibilidades posteriores de negociación con los actores sociales.

En tanto, las resistencias sociales buscaron repetir la experiencia de Esquel en nivel municipal y plebiscitar la actividad minera. Sin embargo, a partir de 2003 los canales de vinculación con el actor institucional local de Andalgalá y los intentos de organización de un Referéndum Facultativo Vinculante se encausaron siempre entre la promesa incumplida y la imposibilidad de una decisión colectiva sobre la problemática minera.

Durante 2007 un nuevo escenario de disputa se abrió en la provincia cuando vecinos de Tinogasta, localidad del oeste catamarqueño, tomaron conocimiento del proyecto minero

[68] Una serie de diversos acontecimientos echaron luz sobre casos de contaminación ambiental derivados de la actividad desarrollada por Minera La Alumbrera. Entre los más significativos se encuentran: sucesivas del mineraloducto con derrame de concentrado de minerales y la subsecuente pasividad de las autoridades provinciales ante los mismos; denuncias por parte del director de Medio Ambiente ante la Justicia Federal ante la posible contaminación de la Alumbrera causada por las roturas de los mineraloducto; denuncias del defensor del pueblo de Santiago del Estero, implicando a Minera La Alumbrera por daños y contaminación en el Dique de Termas de Rio Hondo (Machado Aráoz 2009).

[69] Agua Rica es un yacimiento de cobre, molibdeno y oro y se sitúa al este del Farallón Negro, complejo volcánico en el que se emplazan varios depósitos minerales como Bajo la Alumbrera. En su etapa de exploración los derechos de explotación eran propiedad de Yamana Gold, empresa de origen canadiense. Hacia fines de 2011, Minera Alumbrera compró los esos derechos con la intención de una explotación conjunta de ambos yacimientos.

de la empresa Jackson Gold para extraer uranio a escasos 8 km de la plaza central del pueblo. Frente a esto se sucedieron rápidas acciones de resistencia sociales a partir de la conformación de la asamblea “Autoconvocados por la Vida de Tinogasta”.

Un discurso ambiental y antiminero ya diseminado por la provincia, la socialización de experiencias y conocimientos previos y la articulación con redes de territorios en resistencia facilitaron una estrecha vinculación con el poder ejecutivo de Tinogasta. Fruto de este proceso, en noviembre de 2007, se aprobó un código ambiental municipal que prohibía la actividad minera de uranio y establecía un llamado a plebiscitar la actividad minera uranífera. Una veloz actuación del gobierno catamarqueño consiguió que la Corte de Justicia provincial dictaminase la inconstitucionalidad de la anunciada Consulta Popular apenas días después.

Las limitadas instancias de diálogo entre las resistencias y los poderes políticos municipales y provinciales se contraponían con el endurecimiento e incremento de la presión social ante la falta de respuestas estatales. Frente a este escenario, la iglesia catamarqueña, preocupada por la escalada de la conflictividad social, convocó a mediados de 2007 a una Mesa de Diálogo Minero. Sin embargo, la participación del ejecutivo provincial, mostró una evidente falta de colaboración y disposición al diálogo.

El incremento de los cuestionamientos a la actividad minera y los debates derivados del proceso de la Mesa de Diálogo Minera propiciaron la aparición de sectores políticos partidarios que anteriormente se habían mantenido distantes de la cuestión minera. Durante 2007 fueron presentados tres proyectos de ley que solicitaban la prohibición de la megaminería a cielo abierto y el uso de sustancias químicas, dos presentados por legisladores opositores al gobierno del Frente Cívico y Social y el restante por un partido vecinalista de Andalgalá. Sin embargo, ninguno de los proyectos logró ser debatido al interior de las cámaras legislativas perdiendo estado parlamentario hacia finales del mencionado año.

Las breves instancias de diálogo propiciadas por los actores institucionales, especialmente en la órbita del ejecutivo provincial, no abrieron la posibilidad de un debate amplio sobre la actividad minera en la provincia de Catamarca. Frente a cualquier avance que cuestionase el desarrollo de la minería a cielo abierto en territorio catamarqueño, la respuesta del gobierno provincial fue el completo apoyo a la minería como política de estado, limitando al máximo las posibilidades de incidencia de las resistencias sociales sobre las legislaciones mineras.

6.1.3 Acción directa.

El proceso de desarrollo de acciones colectivas contenciosas contra la actividad minera en Catamarca debe ser analizado tanto en su dimensión cronológica como en su vinculación con el objetivo específico de las mismas. En sintonía con lo señalado anteriormente, la dinámica del desarrollo de protestas y utilización de canales informales de actuación atraviesa tres momentos claramente diferenciados. El primero de ellos se ha caracterizado justamente por la ausencia de acciones colectivas contrarias a la actividad minera en el marco de un extendido apoyo social y coincidente con los momentos previos e inmediatamente posteriores a la entrada en funcionamiento de Minera La Alumbrera.

Seguidamente, se sucedió un mantenimiento y coordinación de una serie de acciones contenciosas por distintos grupos en manifiesto descontento con la falta de desarrollo económico y la problemática de las regalías mineras. Finalmente, y siendo el momento más importante para el presente análisis, hacia el año 2003 comienza a gestarse un giro ambiental en las protestas y una fuerte escalada de acciones de rechazo a la actividad minera a cielo abierto en la provincia de Catamarca.

El departamento de Belén, en el oeste catamarqueño, fue escenario de los cuestionamientos iniciales hacia la minera. En un contexto de descontento hacia las autoridades de la empresa minera, se constituyó “La Voz del Pueblo”, un grupo integrado

mayormente por desocupados, ex agricultores, trabajadores de la construcción y peones rurales. Junto a su reclamo, centralizado en la demanda laboral, "realizaron una serie de marchas y manifestaciones, denunciando la falta de trabajo, las mentiras de la minería y de los políticos" (Machado Aráoz 2009:215). En el periodo comprendido entre 1999 y 2000, las protestas de este movimiento se radicalizaron y como estrategias de reclamo ante las autoridades se emprendieron distintos cortes de ruta en la principal vía de acceso de insumos mineros, la ruta nacional 40. Algunos integrantes de este grupo llegaron incluso a encadenarse frente a la casa de gobierno provincial denunciando el fraude de la minería.

Posteriormente, el grupo de "Fuerzas Vivas del Oeste", integrados por ciudadanos de Andalgalá, Belén y Santa María, tomó la iniciativa en la lucha por conseguir que la distribución secundaria de regalías mineras (es decir, el esquema de reparto de regalías entre los distintos departamentos) fuese acorde a sus intereses. Esta lucha tuvo origen en el hecho de que a los inicios de la explotación minera de Bajo La Alumbrera había un vacío en el esquema legislativo en cuanto a la distribución de las regalías de la actividad minera prevista por el mandato constitucional establecido en el artículo 68.

Entre 2002 y 2004 los integrantes de esta organización consensuaron posiciones compartidas y una serie de condiciones no negociables y acordaron exigir al gobierno provincial una distribución de regalías del 60% por ciento para aquel departamento donde se emplazara el yacimiento y el restante 40% destinado a las arcas provinciales. Adicionalmente, y en forma complementaria a las acciones de esas fuerza vivas, en 2002 se conformó en Andalgalá el grupo Juan Chelemín[70], el cual, apoyando la exigencia por las regalías, recurrió a acampes, cortes de ruta y marchas hacia la capital catamarqueña como modo de presión hacia las autoridades provinciales.

[70] El nombre de esta organización refiere al cacique Don Juan Chelemin, líder y guía de las primeras rebeliones y levantamientos de los Calchaquíes como nación. Estas batallas tuvieron lugar entre los años 1630 y 1640 en la parte alta de lo que posteriormente fueran las provincias de Tucumán, Catamarca y Salta.

En un contexto de creciente tensión en torno a la problemática y frente a la falta de consenso legislativo en torno al esquema de distribución, el entonces gobernador Oscar Castillo (FCyS) estableció, mediante el decreto nº 01 del 23 de enero de 2003, una participación del 15% de las regalías mineras para el departamento donde se ubicase el yacimiento y un 85% destinado al tesoro provincial. Ante un esquema de distribución no acorde al pretendido por los movimientos del oeste catamarqueño el reclamo siguió vigente y recién pudo aplacarse con la sanción de la ley de Regalías n° 5.128/04, bajo el gobierno de Brizuela del Moral (FCyS), que establece un 35% de distribución a los departamentos:

> "Nosotros peleábamos el 60% de las regalías para el departamento y no nos queríamos bajar. Pero cuando se aprueba la ley 5128, ellos hacen una matufia, aprueban el 35% para los departamentos pero de ese total quitan el 10% para los departamentos del oeste Y luego ahí pactaron de que la mitad sea para Andalgalá y la mitad para Belén, o sea que en realidad quedábamos con el 12,5%. Y cuando finalmente giraron la plata lo hicieron con la condición que se utilice en obras de infraestructura que por ley corresponde hacerlas con plata de la provincia" (Ex concejal Andalgalá 1, Entrevista, Andalgalá, Entrevista, Septiembre 2011).

El giro ambiental de las resistencias sociales catamarqueñas, instancia clave para el presente análisis, recién tuvo lugar cerca de cinco años luego del inicio de las explotaciones mineras y guardó como características generales un lento ritmo de difusión y una centralización de las acciones en la ciudad de Andalgalá. A partir de la iniciativa individual de dos concejales oficialistas de dicha ciudad, quienes viajaron a Chile y a Perú preocupados por los efectos socioeconómicos a largo plazo de la minería, se introdujo la problemática ambiental en los territorios cercanos a Bajo La Alumbrera:

> "Nosotros comenzamos una tarea allá hacia finales de 2001 más o menos, cuando ya empecé a ver que esto venía tan mal. Empecé a recorrer Chile desde acá, en la zona de Copiapó, hasta Arica. Fui recorriendo un largo periplo de experiencias y ahí advertí el horror del tema ambiental, que era algo que nosotros, que yo al menos no lo tenía en mente. Yo sabía que Alumbrera nos había estafado en otra cosa, no en el tema ambiental. Cuando yo empiezo a ver como es la historia en Chile, como empiezan a sufrir el problema ambiental los pueblos, como quedan los pueblos fantasmas y demás, yo volví horrorizado" (Ex concejal Andalgalá 1, Andalgalá, Entrevista Septiembre 2011).

La inicial difusión de los riesgos ambientales de la megaminería en Andalgalá estuvo signada por una escasa participación social, temores a posibles represalias y la renuencia de

los pobladores a reconocer los límites a las promesas de desarrollo y bienestar hechas años atrás. Una escasa disponibilidad de información y la inexistencia de una conexión a internet dificultaron la recirculación de conocimientos. De esta manera, el trabajo de difusión se realizó mediante transmisión oral, con pequeños folletos explicativos y a través de un espacio radial que uno de los mencionados concejales poseía en un medio local.

Los ya referidos sucesos del Esquel generaron un efecto replicador en las distintas luchas que acontecerían luego en territorio argentino al tiempo que reforzaron el incipiente carácter ambiental del reclamo de Andalgalá. Fue así como el cuestionamiento hacia la minería tomó cuerpo asambleario hacia mediados del 2003 con el surgimiento de los "Vecinos Autoconvocados de Andalgalá", quienes, profundizando la cuestión ambiental, trabajaron en la consolidación de una resistencia de oposición a la minería a cielo abierto:

> "Al principio nosotros éramos 10 o 12 personas que hacíamos fuerza para que la minería no se haga. A pesar de que estábamos prohibidos nosotros interveníamos en los desfiles de los aniversarios de Andalgalá en las fiestas patrias, que nosotros intervenimos, ahí ya le decíamos que no a la minería, esto habrá sido allá por el 2003" (Asambleísta Andalgalá, Andalgalá, Entrevista, Septiembre 2011).

Como parte del lento pero creciente proceso de activación de las resistencias sociales a la minería, Andalgalá ofició como sede organizadora del tercer, y último, encuentro de la Red CAMA (Red de Comunidades Afectadas por la Minería de la Argentina) en agosto de 2005. El evento finalizó con una masiva e inédita marcha donde participaron alrededor de tres mil personas contra el proyecto Agua Rica, pidiendo la nulidad de las leyes mineras de los años 1990.

El referido giro ambiental del reclamo se construyó argumentativamente en torno a la problemática hídrica, los casos de contaminación y la exigencia del respeto a las formas tradicionales de vida (Machádo Araoz 2009). A medida que los integrantes de los Autoconvocados de Andalgalá se vincularon con diversos actores, se inició una lenta y progresiva incorporación de un lenguaje de derecho. En las conclusiones del encuentro de la

red CAMA de 2005 se condena el régimen impositivo y fiscal de la minería, se solicita el efectivo cumplimiento del derecho a la información pública y la participación ciudadana en la toma de decisiones y se exige la inmediata aplicación del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[71] sobre territorios y comunidades indígenas (CAMA 2005).

La particular conformación de redes de resistencia en Catamarca, especialmente en la ciudad de Andalgalá, logró una mayor articulación con territorios de otras provincias que con otras localidades al interior de la propia Catamarca. La socialización de experiencias por parte de los mencionados concejales andalgalenses en otras provincias, como la participación de los autoconvocados en los encuentros de la Red CAMA y luego su presencia en la fundación en Córdoba de la UAC y sus posteriores encuentros, consolidaron a Andalgalá como epicentro del rechazo a la minería a cielo abierto en Catamarca y favorecieron vinculaciones con actores de distintas provincias. Sin embargo, las posibilidades de articular y desarrollar acciones de resistencia conjuntas con las vecinas Belén y Santa María fueron limitadas aún en un contexto de aumento de la protesta en la provincia.

El incremento de la oposición a la megaminería en Andalgalá, a la cual se le sumaron episodios menores en Belén y Santa María, tuvo dos sucesos destacables durante el año 2006: un corte selectivo en la ruta nacional 40 durante el día mundial del ambiente y una manifestación de repudio contra la presentación oficial del proyecto Agua Rica llevado a cabo en una cumbre de proveedores mineros en Andalgalá. Esta última expresión de repudio desembocó en la primera represión policial que la lucha antiminera enfrentó en Catamarca (Machado Aráoz 2009).

En 2007, la ciudad de Tinogasta, al oeste de la provincia, se vio movilizada ante la posibilidad de explotación de uranio en las cercanías de su casco urbano. Frente a la iniciativa

[71] El convenio 169 de la OIT es un instrumento jurídico internacional de carácter vinculante que refiere a los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Este convenio realiza un fuerte énfasis en la participación al exigir que los referidos pueblos sean consultados en relación con los temas o proyectos que los afectan. Disponible en: http://goo.gl/II990J. Ultimo acceso: julio 2015.

Proyecto Río Colorado de la empresa Jackson Gold, la cual alberga yacimientos mineralizados de uranio, cobre y plata detectados y explorados por la CNEA entre las décadas de 1950 y 1960, se manifestaron rápidamente acciones de resistencia con la conformación de la asamblea "Autoconvocados por la Vida de Tinogasta".

Con un rol central de docentes y directivos de escuelas locales, se organizaron reuniones en la plaza central de la ciudad, festivales y marchas. En un breve período de tiempo la presión social en torno a la problemática del uranio tomó cuerpo en Tinogasta, involucrándose incluso el poder ejecutivo local y logrando el mencionado Código Ambiental y el llamado a plebiscito que finalmente resultarían truncos. Pese al revés provocado por el fallo de la Corte Suprema provincial, los tinogasteños llamaron a un "Cabildo Abierto", se congregaron en la plaza central e igualmente votaron simbólicamente por el "No a la minería de uranio". Luego se celebró por las calles de la ciudad la determinación de rechazar, con un porcentaje que orilló el 80% de los votos, la instalación del proyecto minero.

Al inaugurarse en 2007 los episodios de resistencia en Tinogasta, las experiencias previas y la socialización de conocimientos explican en gran parte la celeridad de la conformación de una asamblea y de las acciones de rechazo a la minería de uranio. Los integrantes de la asamblea de Tinogasta lograron contactarse y articular algunas acciones puntuales con sus pares de Andalgalá y de grupos ambientales de otras provincias argentinas:

> "Establecimos contacto con asambleas de Andalgalá y también fuimos a las reuniones de la UAC. Con la primera asamblea que tuvimos contacto fue con Famatina, en La Rioja, nos unimos, estamos muy cerca. Ellos nos fueron avisando las cosas que teníamos que hacer, nos llevaban dos años de ventaja y nos fueron avisando, "va a pasar esto" "va a pasar aquello" "prepárense", nos fueron anticipando" (Asambleísta Tinogasta, Tinogasta, Entrevista, Julio 2014).

Al momento del surgimiento del conflicto, asambleas de distintas latitudes argentinas habían incorporado con resultados alentadores el componente legal a sus instrumentos de lucha y la presencia de abogados especialistas en derecho ambiental trabajando estrechamente con los integrantes de las resistencias sociales se replicaba en distintas experiencias. Desde

sus inicios, la Asamblea de Tinogasta contó entre sus integrantes con abogados locales. A eso se sumó el asesoramiento de expertos ambientales de otras provincias argentinas y la acción de lucha incorporó, entre otras estrategias, dos amparos ambientales colectivos:

> "Cuando se nos acababan las presentaciones formales, lo que nos quedaba era el amparo ambiental colectivo, y lo hicimos, vinieron abogados, inclusive también con abogados de acá de Tinogasta asesorados con abogados de Córdoba (…) Apelábamos al artículo 41, nos basábamos en la constitución nacional, agregando además que el pueblo tiene derecho a decidir si quiere minería o no" (Asambleísta Tinogasta, Tinogasta, Entrevista, Julio 2014).

Hacia finales del período bajo estudio, el recrudecimiento de las acciones de protesta, tanto en Andalgalá como en Tinogasta, dieron lugar a nuevos episodios de tensión. Hacia finales de 2009 la ciudad de Andalgalá se vio conmocionada ante la toma de estado público de un documento oficial en el cual la Secretaría de Minería de la provincia daba cuenta del derecho minero "Pilciao 16" a nombre de la empresa Billington. El mencionado expediente reconocía que:

> "el área de Mina cubre prácticamente la ciudad de Andalgalá, situación que es normal y corriente, ya que según el Código de Minería pueden coexistir las dos propiedades, tanto la Minera como la superficial, siendo la Minera en este caso con fines de Prospección y Exploración, que en el caso, de llegar a una explotación, se deberá contemplar la Indemnización correspondiente y el mayor interés público por parte del estado, para la prioridad del desarrollo" (Secretaría de Minería de Catamarca 2009).

Si bien se encuentra por fuera del período estrictamente estudiado, cabe destacar que, ante la posibilidad de relocalizar la ciudad, se incrementó la conflictividad social hasta niveles inéditos. La conformación de la "Asamblea El Algarrobo", en diciembre de 2009, inició un nuevo ciclo de protestas, con mayor participación social, cortes de caminos mineros sostenidos en el tiempo y el uso de represión policial y judicialización de militantes como instrumentos estatales de limitación de las acciones de resistencia

Una evaluación general de los procesos de formación de redes de resistencias provinciales, componentes esenciales para el surgimiento y mantenimiento de acción colectiva, muestra tres características de importancia para entender sus alcances y limitaciones. En primer lugar, los entrevistados señalaron sistemáticamente los inconvenientes

para reunirse y coordinar acciones conjuntas, fruto del difícil acceso a las localidades, la falta de infraestructura y recursos y las dificultades en las comunicaciones, especialmente en los primeros años cuando internet y celulares eran infrecuentes. En segundo lugar, no se establecieron en la capital provincial grupos que masiva y sostenidamente rechazasen la actividad minera. Por último, las distintas expresiones de rechazo no se articularon en una única agrupación que representase a nivel provincial la suma de acciones de resistencia contra la actividad minera.

6.1.4 Vinculación con los actores económicos.

El caso de Catamarca ha combinado prácticamente nula participación de sectores económicos y productivos provinciales en las acciones de resistencias con la presencia de fuertes intereses compartidos entre las empresas mineras y el ejecutivo provincial. Este escenario, como se viera anteriormente, es altamente desfavorable para el desarrollo de procesos de incidencia exitosos.

Una vez inaugurada la fase de protesta en la cual se exigía la prohibición de las labores mineras, se registraron escasas participaciones de pequeños productores o comerciantes locales en las acciones de resistencia. Sin embargo, las mismas se realizaban en términos personales y no como participación sectorial o agrupada. La no existencia de una vinculación fuerte entre actores que no compartan una identidad o prácticas similares pero propendan a un objetivo común se mantuvo como una de las características particulares del proceso de resistencia social a la minería en Catamarca.

La ausencia de algún sector productivo fuerte capaz de confrontar el creciente peso de la actividad minera sobre la estructura económica de la provincia impidió una argumentación discursiva que posicionase a ese sector como antitético de la minería. La estructuración de los reclamos en torno a las denuncias ambientales, el cuidado del recurso hídrico y el respeto a las formas de vidas y producción tradicional local no lograron ser considerados por el ejecutivo

provincial como elemento que ameritase una eventual limitación del avance de la actividad minera.

La particularidad fundamental del caso catamarqueño radica en el prolongado período transcurrido entre la entrada en explotación de Minera La Alumbrera y el surgimiento de voces disidentes que exigieron la prohibición de la minería a cielo abierto. Para el momento en que comenzaron las acciones de resistencia, la interdependencia entre el capital minero, la gobernación y los poderes locales ya se había consolidado.

En contrapartida, ya desde los albores de su llegada, la actividad minera fue instalada como la única posibilidad de desarrollo económico para Catamarca y desde el ejecutivo provincial se encargaron una y otra vez de explicitar que la minería era política de estado:

> "La actividad minera es la única actividad que dentro de la provincia capaz de generar una actividad económica sustentable en la medida en que dure el yacimiento. La Constitución de Catamarca exige la explotación, que el gobierno tenga como política de estado la explotación minera, o sea que eso es un imperativo de la constitución catamarqueña (Ángel Betelu, Subsecretario de Minería de Catamarca, Ciudad de Catamarca, Entrevista, Septiembre 2011).

La combinación entre el desproporcionado peso que obtuvo la minería en la matriz económica de la provincia, incrementándose desde el 1% del PGB en 1995 hasta el 60% en 2006, y las dificultades socioeconómicas y laborales de amplios sectores de la población se tradujo en un elemento clave a enfrentar por parte de las resistencias. Pese a que el desarrollo y la generación de empleo genuino no llegaron efectivamente a las comunidades, estas promesas continuaron siendo parte de una ecuación que limitó el crecimiento de las acciones colectivas y la resistencia social:

> "Que te pasa si La Alumbrera viene y te emplea a 300 tipos de Andalgalá, te nombra 300 personas en la minera. Multiplicado por 5, por empleo indirecto y familiares, de pronto tenés 1500 personas dando vuelta a la plaza defendiendo su puesto de trabajo. ¿Y entonces que vas a hacer vos con la radio o difundiendo por la plaza? Es muy complicado, es muy complicado, es la necesidad versus el poder político y el poder económico, de acá para adelante soy total y completamente pesimista" (Ex concejal Andalgalá 2, Entrevista, Septiembre 2011).

Incluso desde el mismo poder político, y en boca de quien en su momento defendió la realización de un plebiscito municipal en Tinogasta sobre el tema minero, se sostiene que la cuestión de la falta de trabajo y las necesidades de la gente se comportan como un factor que opaca elementos ideológicos o ambientales:

> "A mí me han intentado seducir de todas formas para que pongamos en marcha el proyecto de minería de uranio, para que llame a una consulta y haga ganar al sí. Acá la gente tiene mucha necesidad de trabajo, si yo me pongo a trabajar y a hablar con los vecinos y a ir casa por casa y le digo "vamos a llamar a una consulta, quiero que voten por el sí al proyecto de uranio" la gente lo va a votar, lo van a aprobar. (Hugo Ávila. Intendente Tinogasta, Tinogasta, Entrevista, Julio 2014).

Los actores políticos del ejecutivo provincial y local minimizaron las posibilidades de que se sancionase en Catamarca una ley que prohibiese la megaminería a cielo abierto. Reiterando la imperiosa necesidad de la explotación minera como única posibilidad de desarrollo afirmaron también que las provincias argentinas que sancionaron leyes antimineras lo hicieron en función de las distintas oportunidades económicas que poseen:

> "No sería posible que el legislativo o el ejecutivo apruebe leyes como las de Córdoba o Mendoza. No, no, porque Catamarca tiene el 95% del territorio que es montaña, ¿qué vas a hacer vos si tenés cerrada la posibilidad de explotación minera? es como el caso de San Juan. (…) Pero Córdoba, es muy cómodo, como ellos no tienen minería, ese no es el problema. En cambio en Mendoza si hay problemas, yo creo que la minería es una actividad lícita, pero que pueden exigir son que se hagan los controles que correspondan a la actividad, pero no tiene sentido prohibir la minería. (Ángel Betelu, Subsecretario de Minería de Catamarca, Ciudad de Catamarca, Entrevista- Septiembre 2011).

> "Las provincias argentinas que sacaron leyes que prohíben la megaminería, es porque tienen otra alternativa, yo creo que dentro de la estructura económica de esas provincias hay otra forma de ingresos de dinero y otras cosas, yo no sé si en Córdoba habrá mineral". (Héctor Jordani, Secretario Privado de Gobierno de José Perea, Intendente de Andalgalá, Andalgalá, Entrevista, Septiembre 2011).

6.1.4 Vinculación con los actores institucionales.

Las acciones emprendidas por las resistencias sociales contrarias al desarrollo de la actividad minera en Catamarca han logrado limitadas instancias de diálogo con los poderes del estado y actores institucionales y, con la excepción de elementos puntuales, no han logrado mayores éxitos en traducir sus objetivos en decisiones de política estatal. En términos generales, se aprecia una progresiva limitación de las posibilidades de diálogo con

funcionarios del ejecutivo provincial a medida que se fueron radicalizando los planteamientos de las resistencias, con la solicitud expresa de prohibir la minería, e incrementando las protestas sociales.

Al igual que lo sucedido en otras provincias, el nivel local aparece como arena inicial donde trasladar las preocupaciones ciudadanas. En el marco de una incipiente presión social, la temática minera se trató durante la campaña electoral de autoridades municipales hacia mediados de 2003. Los autoconvocados de Andalgalá se reunieron con los candidatos de FCyS y del PJ y expusieron sus preocupaciones. José Perea, candidato peronista, prometió convocar a un plebiscito en caso de ser elegido en las elecciones de octubre de 2003. Luego de su triunfo, renegando de la promesa electoral, se convirtió en un firme defensor de la actividad minera en general y del emprendimiento Agua Rica.

La lucha por un plebiscito la actividad minera en Andalgalá, de haberse conseguido, podría haber llegado a actuar como un episodio que inaugurase un proceso multiescalar favorable a la incidencia sobre la arena provincial. El pedido de refrendar la minería se institucionalizó el 16 de noviembre de 2005 cuando por iniciativa de los autoconvocados se ingresó, por mesa de entrada de la Municipalidad y de la Fiscalía del Juzgado de Instrucción, una petición de Referéndum Facultativo Vinculante para que el Poder Ejecutivo Municipal convocase a votar a favor o en contra de las explotaciones mineras a cielo abierto en territorio municipal.

El documento fue presentado en el marco de lo establecido en el Art. 292 de la Carta Orgánica de Andalgalá y acompañado por más de 1.700 firmas certificadas ante escribano público, cifra que superaba número mínimo requerido. Focalizando sus reclamos en la contaminación producida por la actividad minera, los peticionantes clamaron por el respeto a la voluntad popular y el derecho a la participación ciudadana. Sin embargo, y a pesar de que la petición respetaba las normativas vigentes, el gobierno municipal encabezado por José

Perea (PJ), quien como se viera anteriormente había prometido una consulta ciudadana durante su campaña electoral, no aprobó la propuesta bajo excusa de que la determinación de la política minera no formaba parte de sus atribuciones. Pese a cumplir con las formalidades de la norma, la exigencia ciudadana de decidir sobre las explotaciones mineras no logró traducirse en una decisión institucional local que habilitase el debate sobre la problemática.

Los sucesos de Tinogasta, destacables por una veloz y efectiva presión al ejecutivo local, lograron, como nunca antes en el proceso de incidencia de las resistencias de Catamarca, un trabajo conjunto con las autoridades municipales. Si bien, a diferencia de lo acontecido en Andalgalá, se logró un éxito parcial en la arena local, ese germen de proceso multiescalar mostró su debilidad al ser rápidamente desarticulado desde el poder provincial.

> "En un momento el intendente fue parte de la asamblea. Existía la disputa entre un grupo y otro era si era conveniente dejar que esa gente se interne dentro de la asamblea o no. Un grupo decía que no podía estar, y otro grupo lo veía bien, porque decía "tenemos el apoyo del intendente" y bueno, él se manifestaba en contra de la megaminería como nosotros, Ávila marchó con nosotros, también otros políticos intentaron ir al grupo y participar. Igualmente algunos desconfiábamos y después vimos que todo era mentira que luego comenzó a decir todo lo contrario" (Asambleísta Tinogasta, Tinogasta, Entrevista, Julio 2014).

El 7 de noviembre de 2007, el Concejo Deliberante de Tinogasta aprobó un Código Ambiental, ordenanza que, entre otras cosas, prohibió la explotación minera a cielo abierto. El concejal Edgardo Reartes (FPV), autor de la iniciativa, afirmó que la aprobación del código protegía el futuro y la calidad de vida y que "bajo ningún punto de vista podemos permitir como comunidad que nos vengan a contaminar el suelo, el aire y el agua" (El Ancasti, 2007b).

Durante la misma sesión, se aprobó un llamado a Consulta Popular a los fines de que el pueblo tinogasteño decidiera sobre la minería de uranio. El intendente Hugo Ávila (FPV) se refirió a esta instancia de democracia semidirecta como la posibilidad que tiene el pueblo de participar de las decisiones del gobierno, afirmando que "todas las expresiones del pueblos son vinculantes más allá de los que se diga desde el punto de vista jurídico" (El Ancasti 2007b).

En forma instantánea, desde Catamarca capital se articuló la defensa a la política minera. El diputado oficialista y presidente de la Comisión de Minería, Pablo Gaffet, destacó el carácter inconstitucional de la medida y expuso que un municipio no puede arrogarse facultades sobre los recursos mineros: "Legislar respecto a la protección ambiental de la actividad minera corresponde, en primer término, a la Nación en torno a sus presupuestos mínimos, y a la Provincia, las necesarias para complementarlas" (El Ancasti 2007c).

El gobierno catamarqueño, a través de la Fiscalía de Estado, presentó un documento ante la Corte de Justicia para declarar la inconstitucionalidad de la consulta popular en Tinogasta. Apenas un día después de la presentación legal, la Corte de Justicia de Catamarca declaró la inconstitucionalidad del plebiscito al tiempo que advertía que el no cumplimiento de una orden judicial es un delito contemplado por el Código Penal.

La vinculación entre el actor ejecutivo y las resistencias antimineras contaba con el antecedente cercano del conflicto por la distribución de regalías mineras. En los momentos previos a la sanción de la ley nº 5.128/04, los integrantes de "Las Fuerzas Vivas del Oeste" y de "Juan Chelemín" lograron mantener reuniones con funcionarios y legisladores provinciales, trasladando así sus exigencias al actor institucional.

Tres elementos favorecieron las mencionadas vinculaciones y facilitan la comprensión de la decisión del ejecutivo[72]: un vacío legal sobre el cual era necesario legislar, es decir, no había ley vigente alguna que regulase los porcentajes de participación departamental de las regalías mineras; la aprobación de un esquema de distribución acorde a los intereses del gobierno provincial y alejado del reclamo inicial de los sectores ciudadanos que exigían un 60% de regalías al destino departamental; finalmente, el hecho de que la distribución de regalías no atentaba contra el desarrollo de la actividad minera ni contra los intereses compartidos entre las empresas mineras y el estado provincial.

[72] En base a los tres criterios señalados, la sanción de la ley nº 5.128/04 no es considerada un caso de incidencia exitoso de las resistencias por la distribución secundaria de regalías mineras.

En pleno proceso de crecimiento de la tensión social, un grupo de vecinos de Andalgalá fueron recibidos por Brizuela del Moral en abril del 2004. Frente al gobernador plantearon temas como los diferimientos impositivos de la actividad minera, la necesidad imperiosa de un plan de cierre para La Alumbrera, la cuestión ambiental y las preocupaciones por Agua Rica. Pese a recibirlos, el gobernador ratificó la política minera y limitó cualquier indicio sobre un dialogo abierto o la posibilidad de concesiones a las posturas críticas a la actividad al afirmar:

> "Los catamarqueños tienen que entender que la minería no es una cosa que nos metieron los gringos, sino que hace 150 años ya se producía lo que estamos produciendo en estos momentos (…) Agua Rica está de acuerdo a la normas que establece el código de Minería, es una concesión ya otorgada, tienen que explotarla y va a pagar las regalías como corresponde, como cualquier empresa" (Diario C 2004).

El progresivo endurecimiento de las posturas contrarias a la explotación minera y una creciente presión social enfrentaron una cada vez más limitada vinculación con los actores gubernamentales provinciales. Ante la escalada de conflictividad social, la iglesia catamarqueña convocó, a fines de marzo de 2007, a un diálogo sobre el tema minero por iniciativa del monseñor Elmer Miani. La Mesa de Diálogo Minero tuvo lugar en el obispado de Catamarca y mantuvo su primer encuentro el 28 de marzo de 2007. Posteriormente se sucedieron cuatro reuniones más, donde participaron asambleístas, partidos políticos opositores, ONGs y algunos representantes del ejecutivo provincial:

> "El primer tema que elige la gente es el tema ambiental, y nuestro ánimo era seguir con el tema ambiental y después seguir con las leyes, después con la coparticipación, después con los impuestos. Pero fue difícil mantener un dialogo más frontal, o sea de frente, porque empezaron a aparecer las diferencias y además el gobierno provincial no colaboró" (Monseñor Miani, Ciudad de Catamarca, Entrevista, Septiembre 2011).

Durante los tres primeros encuentros de la Mesa de Dialogo no asistieron funcionarios provinciales ni se pronunciaron al respecto desde la gobernación. Esto provocó airadas críticas y una invitación formal a la participación por parte de las autoridades de la iglesia. En las dos reuniones subsiguientes concurrieron representantes de segunda línea del Ministerio

de Salud mientras que funcionarios de la Secretaría de Minería de la Provincia evitaron participar. Al ser consultados sobre el proceso, éstos expresaron una mirada crítica y descalificadora:

> "Las conclusiones de la Mesa de Diálogo fueron lamentables, no hubo voluntad de diálogo. Incluso había en ese momento un colaborador del obispo, que jugaba a favor de los antimineros, grupos que no quieren escuchar. Fue es que fue muy malo para todos, nadie puede haber salido satisfecho de este proceso, fue un diálogo de sordos" (Ángel Betelu, Subsecretario de Minería de Catamarca, Ciudad de Catamarca, Entrevista, Septiembre 2011).

El proceso de Diálogo Minero se interrumpió abruptamente debido a inconvenientes de salud sufridos por el obispo Elmer Miani. Producto de los encuentros, la Diócesis de Catamarca publicó un documento llamado "Tema ambiental de la minería". En las conclusiones se destaca el deficiente papel jugado por el estado provincial en el control a la actividad minera, se reconoce la legitimidad del reclamo y la preocupación ambiental ciudadana, se sostiene el incumplimiento de las promesas de desarrollo de la gran minería y se recomienda una consulta popular a los fines de decidir la actual política minera (Diócesis de Catamarca 2007).

La propuesta de involucrar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisión no fue bien recibida por el gobierno provincial y nunca se le dio trámite institucional a estas sugerencias. Quien era Subsecretario de Minería de la provincia en 2011, al ser consultado sobre la participación ciudadana brindó una particular opinión al respecto:

> "La participación mejora la aceptabilidad, pero no quiere decir que mejore la solución. Yo creo que tienen que participar a los efectos de que acepten lo que se haga. El hecho de que participen 100 en una cosa no significa que la solución vaya a ser mejor. Si se juntan 20 para hacer algo, 3 que saben y 17 que no saben nada, van a llegar a más o menos lo mismo que llegaban los 3 que sabían, el hecho de que participen va a hacer que los otros 17 acepten" (Ángel Betelu, Subsecretario de Minería de Catamarca, Septiembre 2011, Entrevista, Septiembre 2011).

Las vinculaciones con legisladores provinciales fueron un objetivo de difícil logro para las resistencias catamarqueñas y las mismas fueron prácticamente nulas durante el transcurso del conflicto. Pese a esto, durante el 2007 fueron presentados tres proyectos de ley que solicitaban la prohibición de la megaminería a cielo abierto y el uso de sustancias químicas.

El primer proyecto de ley fue presentado el 5 de junio de 2007 por el partido municipal de Andalgalá "Alianza por los Pueblos". Este espacio político, que había trabajado cercanamente a los vecinos autoconvocados, afirmó en su presentación que "tal pedido no hace sino expresar lo que en los pueblos de Andalgalá, Belén y Santa María se viene reclamando desde hace años" (El Ancasti 2007a). Asimismo denunciaba las promesas incumplidas de trabajo y desarrollo en los pueblos mineros y sostenía que después de diez años de explotación minera Catamarca seguía ubicándose entre las provincias más pobres del país. El poder legislativo catamarqueño, dominado por el oficialismo, no dio tratamiento al proyecto ingresado, ratificando, una vez más su política minera.

La presentación no pasó inadvertida para la Secretaria de Minería, la cual a través de su Director, José Luis Molina, descartó de plano la sanción de una ley de tales características:

> "No creemos que de alguna manera puedan influir en la política minera de la provincia. Acá la minería es política de Estado. Las comunidades de las zonas de influencia de los proyectos se están preparando y capacitando para que la minería sea una realidad concreta y la sociedad se pueda beneficiar de la renta minera" (Beltrán 2007).

Posteriormente, desde el interior de la legislatura catamarqueña se presentaron dos nuevos proyectos que buscaron prohibir la megaminería. El primero de ellos era de autoría de la diputada Silvia Moreta del Frente Justicialista Para la Victoria, con fecha de entrada del 6 de noviembre de 2007, y el segundo era una iniciativa presentada por Pilar Kent de Saadi, del Partido Justicialista, apenas unos días después. Como signo de la falta de vinculación entre los legisladores y las resistencias se aprecia que en las letras de los fundamentos que acompañaron ambos proyectos de ley en ningún momento se hacía referencia a las resistencias sociales contra la megaminería, no se reconocía el reclamo de las comunidades del oeste catamarqueño ni se reivindicaba ninguna de sus peticiones.

El proyecto de la diputada Moreta ni siquiera fue tratado en la Comisión de Minería, quedando trunca la posibilidad de un debate en general sobre la problemática:

> “El proyecto no fue tratado en comisión ni pasado a recinto, fue discutido pero nada más. Apenas se podía debatir algunas cuestiones vinculadas con lo económico, con las regalías mineras (…) Esto nosotros lo planteamos cuando éramos oposición y en ese caso específico el oficialismo no quería profundizar el asunto, nosotros invitábamos a técnicos, a los secretarios de minería, a las empresa, pero era difícil dar el debate (Ex Diputada Silvia Moretta, Ciudad de Catamarca, Entrevista, Julio 2014).

Por su parte y en forma sorpresiva, la iniciativa de Pilar Kent de Saadi, el 20 de noviembre de 2007 obtuvo un dictamen positivo en la comisión de Minería. En dicha reunión participaron legisladores de los bloques peronista y del Frente para la Victoria y tan solo un legislador oficialista. Sin la presencia del presidente de la comisión (Pablo Gaffet, FCyS), luego de un escaso debate y con tan solo 4 votos positivos, se consiguió un despacho favorable.

El oficialista Frente Cívico y Social, en palabras del mismo Gafett, calificó al hecho de "juego mediático y político de fin de año” (Unión Digital 2007). El funcionario afirmó que la iniciativa de prohibir el cianuro en la actividad minera fue un aprovechamiento de la oposición al haber logrado quórum. Seguidamente, el también oficialista titular de la Comisión de Salud, Víctor Castillo, espacio donde también se había radicado el proyecto de Kent de Saadi, afirmó que se trató de una decisión improvisada y sobre la cual se debería haber debatido profundamente, al tiempo que agregó que su Comisión no tenía planeado tratar el tema en próximas reuniones. Finalmente, el proyecto no avanzó en su ruta legislativa y perdió estado parlamentario.

6.2 El caso de San Juan.

6.2.1 El desembarco de las inversiones mineras.

La megaminería llegó a San Juan varios años antes de que se produjesen las primeras voladuras de rocas en su cordillera. Una compleja trama de intereses y relaciones moldeó el terreno para hacer de esta provincia el máximo exponente de la “nueva minería” en Argentina (Giovannini et al 2009). Actualmente, la provincia cuenta con tres proyectos mineros a cielo

abierto en funcionamiento: Veladero, desde el 2005, Gualcamayo y Casposo, inaugurados en 2009 y 2010, respectivamente. Además, San Juan posee más de 20 proyectos en sus distintas etapas de desarrollo, entre los cuales se destaca el emprendimiento binacional argentino-chileno Pascua Lama[73].

Los primeros pasos de la configuración de este escenario, allá por los años 1990, tuvo a un joven diputado nacional como uno de sus principales protagonistas, José Luis Gioja, el mismo que desde 2003 concentra en sus manos gran parte del poder político de la provincia. Desde sus cargos legislativos, primero en la cámara baja y luego como senador, José Luis Gioja jugó un activo rol en las reformas normativas que moldearon el actual sector minero argentino.

La campaña electoral que llevó a Gioja a la gobernación en 2003 presentó a sus comprovincianos la propuesta de la "Segunda reconstrucción de San Juan". Dicha promesa, además de evocar al proceso post terremoto de 1944[74], mostró la decisión política de hacer de la megaminería un eje central del desarrollo provincial. Una vez electo, en su primera apertura de sesiones legislativas, en abril del 2004, Gioja afirmó:

> "Quiero manifestarles la determinación de mi gobierno en cuanto a transformar nuestra provincia en líder del desarrollo minero argentino. Tengo la certeza de que si San Juan no ha podido superar su pobreza no es por carecer de los recursos abundantes y variados que derivan de una pampa húmeda, sino por carecer de una política de estado que promueva una actividad minera eficiente y sustentable. Ese lugar encantado que es nuestra cordillera, dará trabajo durante muchos años a miles de comprovincianos, es éste un proceso vivificador inevitable" (Gobernador José Luis Gioja, Legislatura Provincial de San Juan, 2004a:8).

[73] El proyecto binacional Pascua–Lama, a cargo de la empresa canadiense Barrick Gold, y plausible de ser desarrollado gracias la firma del mencionado Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre Argentina y Chile ha generado significativas controversias ambientales y políticas. Particularmente el rechazo al proyecto ha sido mayor del lado chileno y luego de una serie de presentaciones legales por parte de las comunidades aledañas al proyecto, y con la participación de la Corte Suprema de Chile, se ha establecido una Comisión Investigadora sobre los Efectos del Proyecto Pascua Lama en el Valle del Huasco en la cámara de Diputados. En abril del 2014, el informe de dicha comisión, que buscaba determinar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente y verificar los eventuales daños que se estuvieran produciendo en la zona, fue rechazado por los diputados y continúa el debate en torno a la posibilidad de revocación de la Resolución de Calificación Ambiental que permite el funcionamiento de la minera.

[74] El 15 de enero de 1944 se produjo un terremoto cuyo epicentro se ubicó 20 km al norte de la ciudad de San Juan. Se estima que la cifra de fallecidos superó las 5000 personas y que la destrucción alcanzó cerca del 80 % de la ciudad de San Juan. Luego del desastre se emprendieron diversas obras, con ayuda del gobierno nacional, para la reconstrucción de la ciudad.

Cuando en octubre de 2005 se puso en marcha la fase operativa de Veladero, de la empresa canadiense Barrick Gold, San Juan se convirtió en la tercera provincia argentina con una explotación minera de ese tipo. El gobernador Gioja, reforzando el destino minero sanjuanino, viajó casi hasta los orígenes mismos de la provincia, y citando a su hijo pródigo Domingo Faustino Sarmiento, celebró el acontecimiento:

> "Hoy es un día para mirar hacia adelante y también para saber de dónde venimos. Durante décadas, nos dejamos postrar por una cultura del empleo público. Una cultura insana del estado padre y patrón, donde no cabían los sueños y donde nadie estaba dispuesto a incentivar la industria o mucho menos, una minería moderna. Fíjense ustedes que allá por 1869, Sarmiento ya decía "Hoy las minas son el fuego que conduce a los pueblos al desierto para poblarlo, y como requieren inteligencia, civilizan a la par que pueblan." Sarmiento tenía certeza absoluta acerca de dónde estaba la luz al final del camino, pero –pese a toda su determinación- nunca pudo ver cumplido su sueño. Se necesitaron 136 años para llegar a este día, en donde sin duda alguna podemos decir, COMENZAMOS. POR FIN, COMENZAMOS (Gioja, 2005).

La institucionalización de la nueva minería implicó la elevación al más alto rango jerárquico del área de minería. Previamente a la entrada en explotación de los grandes emprendimientos mineros, la política minera era gestionada por el Departamento de Minería, dependiente de la Secretaria de Producción, Industria y Comercio. En marzo de 2006, mediante ley de necesidad y urgencia nº 7686, se creó la Secretaría de Minería de San Juan como "consecuencia inevitable del pujante desarrollo de esta actividad en nuestra provincia" (Gobernador José Luis Gioja -Legislatura Provincial de San Juan, 2006:13). Por último, ya por fuera del período bajo estudio, en diciembre de 2010 fue creado el Ministerio de Minería de San Juan a partir de la ley nº 8193.

6.2.2 Las resistencias en San Juan.

Los momentos previos al inicio de las explotaciones mineras en San Juan, más precisamente la experiencia de Veladero, transcurrieron en un escenario caracterizado por la promesa de desarrollo económico y laboral junto a un desconocimiento ciudadano de las implicancias técnicas y ambientales de la actividad minera, especialmente en las zonas más cercanas a al emprendimiento.

Las posibilidades vinculadas a un posible crecimiento económico provincial, empleos privados mejor remunerados y un freno a la dependencia de los recursos del estado nacional, todas promesas relacionadas con la potencialidad minera, calaron hondo en una sociedad que sentía aún el cimbronazo del particular impacto que la crisis política y económica de 2001[75] tuvo en San Juan. En contrapartida, en los departamentos de Jáchal e Iglesia, más cercanos a la mina Veladero, pese al inicio del montaje de la infraestructura de esta última, gran parte de la población reconoció no estar informada de las mismas hasta poco antes del inicio de la fase de explotación.

Las resistencias sociales a la minería a cielo abierto en la provincia de San Juan comenzaron aproximadamente un año antes de la puesta en marcha del primer emprendimiento minero a gran escala. En la ciudad de San Juan, capital de la provincia, las primeras reacciones frente al avance de la actividad minera se produjeron hacia el mes de mayo de 2004, cuando desde el gobierno provincial y la empresa Barrick Gold apresuraban las acciones para la entrada en fase operativa de Veladero. La imposibilidad de celebrar una misa en defensa del agua terminó con una caravana de manifestantes desfilando por la ciudad y la conformación de la asamblea "Sanjuaninos Autoconvocados".

Posteriormente, el foco de un conflicto creciente se trasladó a la ciudad de San José de Jáchal. Durante 2004 se conformó un grupo conocido como "Madres Jachalleras" que luego se ampliaría transformándose en "Jachalleros Autoconvocados". Por entonces, la

[75] En los meses posteriores a lo renuncia de Fernando de la Rua en diciembre de 2001, y bajo el nuevo gobierno de Eduardo Duhalde (PJ), la relación entre nación y el gobernador de San Juan de aquel entonces, Alfredo Avelín (Alianza), se tensó. Avelín fue el único gobernador argentino que se negó a firmar los 14 puntos del nuevo plan económico y, de acuerdo a su opinión, el ejecutivo nacional trabó el envío de los fondos coparticipables a la provincia imposibilitando el pago de salarios estatales como represalia. Fruto de la grave situación económica y social, distintos sectores políticos y gremiales impulsaron un juicio político mediante el cual lo destituyeron en agosto de 2002. Fue reemplazado por el vicegobernador Waldino Acosta. Alfredo Avelín siempre acusó a Eduardo Duhalde y José Luis Gioja, por entonces vicepresidente provisional del Senado, de impulsar su destitución. (Fuente: Nancy Avelín. Ex Diputada Nacional, Entrevista, Ciudad de San Juan, abril 2014).

preocupación ambiental, especialmente vinculada a la problemática hídrica, tomó centralidad en los cuestionamientos iniciales de la actividad minera.

Un veloz trabajo de contactos con localidades de otras provincias y con individuos conocedores del tema permitió la organización del "Primer Congreso en Defensa de los Recursos Naturales de Jáchal". El encuentro, con la presencia de ciudadanos de Esquel y expertos ambientales, brindó impulso inicial a la lucha jachallera. Apenas un año después, con la entrada en funcionamiento de Veladero, la experiencia asamblearia de resistencia se fragmentaría prácticamente hasta su desaparición.

Una nueva arista del conflicto se inició en el departamento de Calingasta hacia principios de abril de 2005. Si bien en esa zona del suroeste sanjuanino se venían realizando exploraciones minera desde hacía varios años, especialmente con el proyecto Pachón[76], el conocimiento público sobre la licitación de áreas mineras en el cerro Mercedario[77] disparó las alertas y el cuestionamiento de la actividad minera.

Las resistencias surgidas en las localidades de Calingasta, Barreal y Tamberías mostraron un intento sostenido de plebiscitar la minería a cielo abierto en territorio departamental como objetivo compartido entre el ejecutivo local y la asamblea de autoconvocados. Con un fuerte impulso del intendente José Ibaceta, del partido Progreso y Lealtad Cordillerana, entre 2005 y 2007 se convocó en tres ocasiones a una consulta popular para decidir el tema minero. Los respectivos intentos no pudieron sostenerse frente a la presión del gobierno provincial.

En las primeras acciones de resistencia se destacó la participación de la Federación de Viñateros y Productores Agropecuarios de San Juan, quienes manifestaron su preocupación

[76] El Pachón es un emprendimiento minero que pretende explorar yacimientos de cobre, molibdeno, oro y plata. Se encuentra emplazado en el departamento de Calingasta, a escasos 5 km de la frontera con Chile. La empresa interesada en explotarlo el Glencore, de capitales suizos.

[77] El cerro Mercedario es uno de los cuatro picos más altos de los Andes (6.720 m) y posee, además, un alto valor turístico.

ante la posible incompatibilidad entre sus actividades productivas y el desarrollo minero. A medida que el modelo minero se fue instalando en la provincia, las divisiones internas fracturaron al movimiento y la Asociación de Viñateros Independientes consolidó su rechazo frente a la actividad minera a cielo abierto. Pese a la actuación de este grupo, la vinculación con actores asamblearios nunca terminó de consolidarse y ciertas desconfianzas mutuas limitaron el trabajo conjunto.

Dentro del período de estudio, comprendido entre 2003 y 2009, diversos actores han desplegado diversas estrategias destinadas a limitar la explotación minera en la provincia de San Juan. En términos generales, se destacan las fuertes limitaciones que se han experimentado en los intentos de establecer instancias de diálogo con los actores institucionales. La estrategia del ejecutivo provincial estuvo centrada en brindar las herramientas estatales necesarias para facilitar la radicación de las inversiones mineras y en limitar cualquier voz disidente o que cuestionase la minería. En las palabras de asambleístas entrevistados se ha repetido cómo el gobierno provincial desplegó una serie de herramientas destinadas a aplacar las acciones de resistencias sociales, entre las cuales destacan persecuciones, amenazas, censuras y compras de voluntades.

A la par del avance de la actividad minera, y con la inauguración de Gualcamayo y Casposo, las acciones de resistencia social fueron perdiendo centralidad y estuvieron lejos de establecerse como una alternativa concreta para limitar el desarrollo minero de San Juan. Con el paso del tiempo se consolidó un escenario donde solamente algunos pequeños grupos y ciertas acciones desarrolladas en términos individuales continuaron manifestando su rechazo a la megaminería y el ejecutivo provincial consolidó tanto su poder político como su alianza estrecha con la actividad minera.

6.2.3 Acción directa.

Las primeras expresiones organizadas de rechazo al modelo minero tuvieron lugar en San Juan durante el mes de mayo de 2004. El conocimiento, a través de la prensa nacional, de la ratificación del tratado bilateral con Chile que permitiría el avance de las obras del Pascua Lama abrió interrogantes por los impactos ambientales del emprendimiento. La cancelación de una "misa ecológica" que había sido autorizada previamente por la curia sanjuanina generó una respuesta casi instantánea y cientos de personas se autoconvocaron en las escalinatas de la Catedral. Aquel 24 de mayo, el ambientalista Javier Rodríguez Pardo, el presidente de la Federación de Viñateros y Productores Agropecuarios y un periodista local disertaron sobre la problemática minera y se conformó la asamblea "Sanjuaninos Autoconvocados". En los meses siguientes se sucedieron fuertes tareas de difusión de la problemática e intentos concretos de establecer contactos con otros grupos asamblearios.

La organización del "Primer Congreso en Defensa de los Recursos Naturales" fue el punto más álgido del rechazo a la actividad minera en la ciudad de Jáchal. Durante los días 9 y 10 de octubre cientos de personas se acercaron a escuchar las disertaciones de, entre otros, el biólogo Raúl Montenegro, Lino Pizzolón, responsable del laboratorio de ecología de la Universidad Nacional de la Patagonia, representantes de la asamblea ambiental de Esquel y la por entonces senadora nacional Nancy Avelin (Alianza).

Una nutrida participación ciudadana y las firmes conclusiones del foro de rechazo a la actividad minera hacían prever una radicalización de la lucha. Incluso este puntual evento dio señales de una incipiente creación de redes de resistencias al interior de la provincia. Durante el congreso participaron activamente grupos organizados de la Ciudad de San Juan y días después, previa entrega del petitorio con las conclusiones, los "Autoconvocados Jachalleros" y los asambleístas capitalinos marcharon juntos por las calles locales.

Sin embargo, pocos meses después las resistencias comenzaron a decaer hasta prácticamente su desaparición. El periodista y ambientalista Javier Rodríguez Pardo, de una activa participación durante el proceso, sostiene que las presiones del gobierno provincial hacia el municipio, los docentes y pequeños sectores productivos, junto a las prerrogativas de la empresa destinada a la compra de voluntades y las intencionalidades político-partidarias de cooptar la organización asamblearia, desarticularon las resistencias en Jáchal (Rodríguez Pardo 2009). En similar línea de análisis coincide una ex concejal que fuera integrante de "Jachalleros Autoconvocados":

> "Hubo mucha gente que lamentablemente fue seducida, gente nuestra, fue seducida por la empresa o por el gobierno. Y el que no fue seducido fue amenazado en su trabajo, "mirá que si vos estas con ellos yo te echo" y esas cosas. Eso pasó realmente" (ex Concejal San José de Jáchal – Alianza Frente Para el Cambio, Jáchal, Entrevista, Abril 2014).

En los sucesos de Calingasta jugaron un rol central las acciones emprendidas por los "Autoconvocados de Calingasta en Defensa del Medio Ambiente". Hacia octubre de 2006 y con la controversia en torno al plebiscito enfrentando al ejecutivo local con el gobierno provincial, la localidad de Barreal fue sede del segundo encuentro de la UAC, como una forma de visibilizar y apoyar el reclamo ciudadano.

Con la presencia de sectores viñateros y pequeños productores de la comunidad, se realizó una concentración en la plaza central de San Juan seguida de un bloqueo sobre la ruta 40 para luego desarrollar la deliberación correspondiente. Pese a un fuerte compromiso inicial desde la capital, donde distintos grupos políticos y sociales articularon en la "Asamblea Sanjuanina contra la contaminación y el saqueo" como modo de apoyar a Calingasta y la realización del encuentro, la organización rápidamente perdió impulso hasta quedar representada por apenas un par de integrantes:

> "Cuando se hace el encuentro de Calingasta se conforma la asamblea para garantizar el segundo encuentro de la UAC, con varias organizaciones políticas y sociales también. Después quedó la Asamblea Sanjuanina nomás, haciéndose cargo un grupo pequeño, al principio estaban varias organizaciones políticas y sociales. Había una fuerte discusión en torno a las banderías políticas. (Asambleísta San Juan Capital, Ciudad de San Juan, Entrevista, Abril 2014).

Con el emprendimiento Veladero en funcionamiento y el avance de los restantes proyectos hacia su fase operativa, las acciones de resistencia fueron perdiendo fuerza quedando activos algunos grupos minoritarios que no lograron sumar masivo apoyo ciudadano a sus objetivos de limitar el avance minero en la provincia. Pese a esto, existieron ocasiones puntuales donde la sociedad sanjuanina expresó tibiamente un rechazo. En junio de 2009, el Diario de Cuyo quitó de circulación una edición de la revista Rumbos[78] que contenía una nota crítica de la actividad minera. Calificando el hecho como un evidente acto de censura, se convocó a una marcha de repudio en la cual participaron cerca de 200 personas. Pese a no lograr una concurrencia masiva, este suceso es reconocido por distintos actores por haber puesto en evidencia el poder de control sobre los medios que ostenta el ejecutivo local.

La integración de distintos actores a las redes de resistencias ha guardado puntuales particularidades y limitaciones en el proceso de San Juan. Una tibia aparición de la incorporación de elementos legales en sus discursos y comunicados fue favorecida por la presencia de abogados ambientalistas de otras provincias y por el conocimiento público de acciones de índole jurídica como parte del repertorio de lucha en conflictos similares. La participación de actores externos con potencial de integrarse como organizaciones de apoyo muestra el accionar de organizaciones civiles formales como la Fundación Ciudadanos Independientes (FUCI) y abogados ambientalistas locales de tardía incorporación al conflicto que, pese a compartir un objetivo común, establecieron una débil vinculación con los grupos asamblearios. Adicionalmente, la prácticamente nula apertura de instancias de negociación con actores institucionales ha limitado la opción por este tipo de estrategias formales como parte de las resistencias.

[78] La revista Rumbos acompaña la edición dominical de más de 15 periódicos de las distintas provincias argentinas.

Son recurrentes las referencias que distintos entrevistados de las organizaciones asamblearias han realizado sobre las dificultades para establecer y coordinar acciones comunes, sea debido a la falta de recursos o a las dificultades para trasladarse a los distintos sitios en conflicto. En San Juan han existido distintas organizaciones de base que, con sus particularidades y tiempos de activación, han pugnado por un objetivo común; sin embargo no han confluido sus acciones en ninguna expresión organizativa a nivel provincial mantenida en el tiempo que unifique esfuerzos y acciones en pos detener el avance minero.

6.2.5 Vinculación con los actores económicos.

El caso de San Juan presenta un escenario que combina el despliegue de acciones destinadas a defender la minería por parte del gobierno provincial y las empresas del sector con la participación de determinados sectores económicos con posturas contrarias a la megaminería, especialmente viñateros.

La poderosa estructura de oposición que ha enfrentado las resistencias sociales en San Juan se ha construido sobre la estrecha vinculación entre el sector minero y el ejecutivo sanjuanino. A la estrategia discursiva de la "Segunda reconstrucción de San Juan", la empresa propietaria de Veladero sumó en los años previos a la puesta en marcha el desarrollo de distintas acciones que facilitaron el apoyo social a la actividad, especialmente en el Departamento de Iglesia, lugar físico donde se emplaza el emprendimiento.

La escasa población de Rodeo, Iglesia y Tucdum[79], principales localidades departamentales, comenzó a recibir, hacia inicios de 2004, la visita de empleados de la Barrick contándoles sobre las características de la explotación. Dos personas jugaron un papel central en la vinculación con las comunidades de la zona: Cristina Krause, antropóloga de la Universidad de San Juan, y Julio Claudeville, un reconocido médico sanjuanino, hoy devenido en Gerente General de Barrick Argentina. Distintos asambleístas señalaron que la

[79] De acuerdo al censo nacional de 2010 la población total del departamento son 9.099 habitantes.

gente local tenía confianza en estos profesionales y de igual forma creyeron las promesas de desarrollo y empleos mineros minimizando así las opiniones contrarias a la explotación.

El auspicio de la Barrick Gold en distintas actividades sociales, culturales y deportivas y su colaboración en pequeños emprendimientos productivos hicieron cada vez más poderosa la presencia corporativa en la vida de las comunidades al tiempo que dificultaron la articulación de discursos contrarios a la actividad minera. En la ciudad de Jáchal, además de las ya señaladas causas de la declinación de las resistencias, la promesa de la construcción de un acueducto para mejorar la calidad del agua por parte de la empresa contribuyó al acallamiento de voces críticas[80].

Otro elemento que dificultó el accionar de las resistencias se vinculó con tres particularidades del desarrollo laboral de la actividad minera. En primer lugar, durante las etapas de montaje de la infraestructura, el número de empleo aumentó significativamente. En segundo lugar, se generó una marcada diferencia salarial entre los puestos estatales o del sector agrícola y los ofrecidos por la minera. Por último, se estructuró un discurso estatal tendiente a maximizar el impacto positivo de la actividad minera en la matriz laboral provincial:

> "Hoy son cerca de 10.000 los empleados directos que tiene la minería, pero llegamos a tener en un momento alrededor de 20 mil empleados. El derrame que tiene la minería es impresionante, por cada persona que está trabajando en un yacimiento arriba, hacen falta como mínimo 4 personas más que le sirven de apoyo. Ahí tenés 40 mil personas y si de ahí multiplicas por una familia tipo de 3 personas son 120 mil ciudadanos que están en este momento viviendo directa o indirectamente de la minería. Estas cifras que no son lo suficientemente exactas sirven para demostrar cuál es el derrame que hace la minería" (Juan José Bustamante, Secretario Técnico Ministerio Minería, Entrevista, Ciudad de San Juan, abril 2014).

La cuestión del empleo en la ecuación minera continuaba siendo factor de peso en los discursos de los actores involucrados. El intendente Ibaceta, mientras insistía con su postura de consultar a la población, daba cuenta de un panorama laboral complejo al tiempo que

[80] En octubre de 2009 se inauguró el acueducto. El mismo fue construido con fondos del IPEEM y provenientes de las regalías mineras y no financiado por la empresa. http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=368109 Último acceso: abril 2015).

advertía sobre las implicancias sociales y económicas de la actividad minera anteriormente vividas en el departamento:

> "Nosotros tenemos al 70 por ciento de la desocupación de Calingasta con trabajos rurales, es gente que vive de las cosechas, no tenemos ninguna industria. El otro 30 por ciento depende del empleo público. Nosotros venimos de ser un departamento minero y sabemos cuáles son sus consecuencias sociales, porque tenemos prácticamente desolada la población de una localidad que se dedicaba a extraer sulfato de aluminio. Pero después lo suplantaron con un producto sintético de Brasil. A la minera no le cerraron los números y se fue, toda la población se quedó sin trabajo. Hacer la reconversión social fue tremendo, la gente todavía no se puede sostener y vive del asistencialismo. Es un tema drástico; a ese impacto ya lo conocemos" (Vales 2007).

Pequeños productores agrícolas de los departamentos de Jáchal y Calingasta y algunos pocos emprendedores turísticos de este último fueron parte de los actores que emprendieron acciones de resistencia frente a la actividad minera. Sin embargo, el actor económico que más activamente ha enfrentado el avance de la megaminería en San Juan ha sido el sector viñatero. Es destacable que este sector, si bien representó el 6,1% del PGB en 2005 (de la Torre 2007), en valor agregado total se muestra distante tanto de su par mendocino como del impacto de la actividad minera a cielo abierto.

Como se reseñara anteriormente, la Federación de Viñateros y Productores Agropecuarios se había involucrado desde el inicio del conflicto constituyéndose como una alternativa concreta para la articulación entre sectores productivos y las acciones de resistencia. Sin embargo, junto al avance productivo de la minería, el rol del sector vitivinícola sanjuanino fue perdiendo importancia a partir de la presión ejercida por el ejecutivo provincial (Bueno 2010), sus divisiones internas y las dificultades de articulación con otros actores involucrados en la resistencia.

Para comprender este escenario, fueron claves ciertas acciones del gobierno provincial que condicionaron al sector viñatero. La Asociación de Viñateros Independientes, entidad que tomó la posta del reclamo antiminero del sector luego de su fractura, afirma que el gobierno tomó sistemáticas medidas para limitar las expresiones sectoriales contrarias a la minería:

> "Por un lado enfocaron la política para neutralizar las entidades que podíamos estar en desacuerdo, obligó a renunciar a las autoridades que se habían opuesto al proyecto minero. Acá por ejemplo subdividió al sector gremial empresario, generó nuevas entidades y les dio el apoyo económico (…) Entonces se limitan bastante las libertades de reclamar, sobretodo en el caso nuestro, mejoras para el sector nuestro de los viñateros, porque nos ha sacado gente por un lado con estas subdivisiones y por otro lado nos generan condiciones económicas que no son rentables" (Juan José Ramos, Presidente Asociación de Viñateros Independientes de San Juan. Ciudad de San Juan, abril 2014).

En tanto, los representantes de las organizaciones asamblearias destacan en líneas generales que, pese a compartir en ocasiones marchas o acciones comunes, la vinculación con el sector viñatero ha mostrado sus limitaciones:

> "Nunca hubo una articulación fuerte con ellos. Y no porque son empresarios. Digamos que la lucha que tienen ellos es la negociación, para nosotros en este tema de la minería y el agua no hay una negociación, no vemos una negociación que nos sirva (…) Nos podemos encontrar pero no somos aliados en la lucha" (Asambleísta Ciudad de San Juan, Entrevista, Ciudad de San Juan, abril 2014).

6.2.5 Vinculación con los actores institucionales.

Las posibilidades de las resistencias sociales de trasladar sus reclamos a los actores institucionales han sido escasas. La obturación de un debate amplio en torno a la minería se ha materializado a partir del fuerte control del gobierno provincial sobre ámbitos claves como los gobiernos locales, la legislatura y los distintos ministerios. Frente a ocasiones donde voces opositoras a la actividad lograron una inicial vinculación con algún representante estatal, las mismas finalmente se truncaron a partir de un veloz accionar del ejecutivo provincial.

La organización asamblearia en Jáchal ha contado con la participación de un concejal oficialista de ese departamento. Al inicio del conflicto dos ediles más rechazaban la megaminería e incluso el intendente Franklin Sánchez (Alianza Frente Para el Cambio) había manifestado ciertos cuestionamientos. Sin embargo, todos ellos rápidamente modificaron su postura y pasaron a avalar la instalación de la empresa minera:

> "Yo renuncié porque quedé sola, todos los demás se aliaron y apoyaron la minería. Al principio éramos 3 concejales que no apoyábamos, la mitad, pero después quedé sola. Yo no me enteraba de nada y estaba en la presidencia del Concejo, los mismos compañeros de bloque se dieron vuelta, entonces yo dije "Sola no voy a poder" iba a ser una lucha descarnada, entonces preferí dejar mi banca. Hubo mucha gente que lamentablemente fue seducida, gente nuestra, fue seducida por la

> empresa o por el gobierno. Y el que no fue seducido fue amenazado en su trabajo "mirá que si vos estas con ellos yo te echo" y esas cosas. Eso pasó realmente" (ex Concejal San José de Jáchal – Alianza Frente Para el Cambio, Jáchal, Entrevista, Abril 2014).

La lucha de Calingasta por refrendar la actividad minera en territorio departamental fue el suceso más cercano a la posibilidad de inaugurar un proceso multiescalar en el cual desde la arena local se presionase sobre la órbita provincial a los fines de limitar la megaminería. Pese a los intentos sostenidos, la pugna por realizar una consulta ciudadana no pudo sortear la decisión del ejecutivo provincial de hacer de la minería una política de estado.

En abril del 2005, el intendente José Ibaceta, del partido Frente Para el Cambio, manifestó su intención de llamar a consulta popular sobre la explotación metalífera a cielo abierto, con la utilización de cianuro o cualquier sustancia tóxica que pueda alterar o dañar el ambiente en Calingasta. Por entonces, además del representante del ejecutivo local, los concejales, incluso oficialistas, pequeños productores y ciudadanos autoconvocados apoyaron la medida.

Desde la capital provincial, el gobernador Gioja afirmó que su gobierno desconocería y trabajaría fuertemente contra la consulta popular a la cual calificó de "una antojadiza y trasnochada decisión de un intendente que no va a torcer para nada nuestra decisión política de desarrollar y crecer con la minería" (Minning Press 2005). Finalmente la Justicia Electoral Provincial anuló la convocatoria, que había sido programa para el 3 de julio, tras argumentar que la temática excedía las incumbencias municipales.

Durante 2006, se produjo un nuevo intento de ejercitar el derecho democrático. En dicha ocasión la letra de la consulta apuntó a plebiscitar el transporte y uso de sustancias peligrosas como forma de frenar el desarrollo megaminero. Frente a un Concejo Deliberante dividido, con ediles que modificaron su postura inicial, e igual intervención de la Justicia Electoral Provincial, se reforzó la política minera estatal.

En tanto, ante los reiterados obstáculos a la expresión ciudadana, los “Autoconvocados de Calingasta en Defensa del Medio Ambiente”, en una carta al gobierno nacional denunciaron la actitud antidemocrática del gobernador Gioja al tiempo que exigían la anulación de leyes mineras y el cumplimiento de las normativas ambientales:

> “Son inescrupulosas las técnicas usadas por el Gobierno de San Juan para impedir que el Pueblo de Calingasta se exprese tal como lo dicta la Constitución Nacional, en cuanto a la conveniencia o no de la instalación de la gran minería metalífera, mediante los mecanismos de "consulta pública" que otorgan o no a las empresas "licencia social para operar". Sepa el Sr. Presidente que el ejercicio de la democracia no es un bien preciado para el Sr. Gobernador José Luis Gioja quien con absoluta impunidad en tono amenazante sentencia: "San Juan es y será tierra minera, que nadie lo dude". (Autoconvocados de Calingasta en Defensa del Medio Ambiente, 2006).

Un último intento de llamar a consulta en Calingasta se produjo en el 2007, cuando se previó realizar el referéndum junto a las elecciones municipales y provinciales. Nuevamente el Tribunal Electoral insistió en que la minería y el ambiente se encuentran bajo la órbita exclusiva de la provincia y echó por tierra la propuesta. En 2010 el emprendimiento Casposo inició su fase productiva sin haberse realizado consulta ciudadana previa y con las resistencias desarticuladas prácticamente en su totalidad:

> “En nuestra asamblea empezamos ciento veinte, ciento cincuenta personas. Empezaron a disminuir, los que hemos quedado, que vamos siempre a una asamblea, salimos a las provincias, somos cuatro. Hemos quedado cuatro (…) Hay mucha gente que dice: “Si, nosotros estamos de acuerdo con lo que ustedes hacen, tienen razón, pero yo no puedo ir porque yo trabajo en el hospital”. Y a mí me han dicho: “No te metas…”, “Porque yo trabajo en la escuela”. Tienen un compromiso con el gobierno. Entonces están apretados” (Integrante de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Calingasta, San Juan, abril de 2007, citado en Svampa, Sola Alvarez y Bottaro 2009:162),

Las vinculaciones entre las resistencias sociales y el ejecutivo provincial no solamente han sido prácticamente nulas sino que han estado signadas por una tensión latente y las constantes denuncias de los activistas sobre persecución y criminalización de la protesta social. Tres elementos ilustran las características de las mencionadas dinámicas: la falta de diálogo real en el marco de Consejo Consultivo Minero; las respuestas del ejecutivo provincial a las conclusiones del “Congreso en Defensa de los Recursos Naturales”

desarrollado en Jáchal; y, finalmente, la sanción de un nuevo código contravencional hacia fines de 2007.

En primer lugar, se remarca que desde el gobierno provincial han destacado continuamente la creación del Consejo Consultivo Minero como una herramienta para la participación democrática y la deliberación ciudadana. Mediante el decreto nº 1108, de agosto de 2004, se creó dicho consejo ante "la inminente incursión en la minería de gran escala; y cierta inquietud social que centralmente involucra aspectos de medio ambiente y salud". Presidida por el titular de la cartera de Minería provincial, el Consejo es integrado por distintas agencias estatales, representantes municipales, de las universidades, entes profesionales, gremios y dos representantes de ONG ambientales de la provincia. Su función principal es emitir opinión consultiva sobre la política minera sanjuanina. Pese a una supuesta función democrática del Consejo, ninguna de las entidades o actores con posturas contrarias a la minera han sido parte de mismo o invitados a debatir a los encuentros realizados. En abril del 2007 se mantuvo el último encuentro del Consejo Consultivo Minero.

La FUCI, organización que ha intentado un accionar de carácter mayormente institucional legal, remarca esta la falta de diálogo con actores institucionales al tiempo que manifiesta ciertas diferencias de estrategia con las organizaciones asamblearias:

> "No hemos tenido ningún tipo de diálogo con funcionarios, legisladores provinciales o con integrantes del Consejo Consultivo Minero. Es que en estos temas ya está todo cocinado, olvidate que te van a invitar, olvidate que te van a pedir opinión. Al gobernador Gioja le hemos pedido no menos de 4 audiencias desde que estamos en el tema ambiental minero, para charlar, para fijar posiciones, pero nunca nos ha recibido. Nadie está en contra, estamos en contra de la corrupción y los que pasa acá es que el gobierno le cuida el bolsillo a las mineras" (Silvia Villalonga, Presidenta FUCI, Ciudad de San Juan, Entrevista, Abril 2014).

En segundo lugar, se destacan las consecuencias de las conclusiones del "Congreso en Defensa de los Recursos Naturales", las cuales enfatizando sobre el impacto económico, ambiental y social de la minería, recomendaron la clausura del emprendimiento propiedad de la Barrick Gold. Ese documento fue elevado en forma de petitorio al gobernador de la

provincia y, acompañado de cientos de firmas, se entregó en la ciudad de San Juan días después del evento desarrollado en Jáchal. Luego de un tiempo, varios ciudadanos jachalleros recibieron en sus domicilios particulares una carta firmada por José Luis Gioja impugnando los principales aspectos de la argumentación antiminera:

> "Me dirijo a Ud., en condición de firmante de la nota referida a la problemática ambiental minera (…) Es de mi interés contar con su ayuda, su experiencia y su interés en el tema, para que juntos podamos encontrar la manera de conciliar la defensa de la naturaleza, por un lado, con el aprovechamiento necesario y lógico de nuestro recursos naturales (…) Quiero transmitirle que he sido elegido por el voto de los habitantes de San Juan, para gobernar la provincia y gobernar es transformar la realidad y no la de administrar la actual situación de marginación y pobreza, que es nuestro desafío de buscar alternativas genuinas que nos permitan un San Juan mejor, entendiendo también que, la peor de las contaminaciones es la del hambre y la miseria" (Gioja 2004).

Esta acción estatal, contrariamente a ser considerada como una invitación al diálogo, fue leída como una amenaza y una intimidación por parte del poder ejecutivo, contribuyendo a la desmovilización de los involucrados:

> "Yo firmé un petitorio para el gobierno provincial y como a los 2 meses me llegó una carta del gobernador rebatiendo alguno de los puntos del petitorio y terminando con que la peor contaminación es el tema de la pobreza. Eso nos llegó a más o menos 280 personas que habíamos firmamos, a nuestro domicilio. Para gran parte de la población jachallera que trabaja para el estado o relacionada con el estado fue intimidatorio y desde ahí se aplacó un poco. Hubieron varios que hasta ahí nomás llegaron. Con eso bastó para no hacer más nada" (Asambleísta Jáchal, Jáchal, Entrevista, Abril 2014).

Finalmente, hacia finales de 2007, se sancionó un nuevo régimen contravencional, ley nº 7819, que establece hasta 30 días de cárcel o trabajos de utilidad pública a todo aquél "que anunciando desastres, infortunios o peligros inexistentes provoque alarma en lugar público o abierto al público, de modo que pueda llevar intranquilidad o temor a la población" (Art. 113 inciso a). Esta medida ha sido considerada por distintos integrantes de las resistencias como la búsqueda del ejecutivo provincial de acallar el rechazo a la minería y como un paso decidido hacia la criminalización de la protesta social (Svampa, Sola Alvarez y Bottaro 2009).

El establecimiento de vinculaciones con diputados provinciales es un elemento clave para poder pensar en procesos de incidencia legislativa. En el caso de San Juan, dado el alto grado de control legislativo de parte del gobernador Gioja, fueron prácticamente nulos tanto

los episodios de diálogo o negociaciones entre legisladores y los actores de las resistencias como los debates de temáticas no alineadas con las políticas mineras provinciales al interior de la legislatura sanjuanina. Pese al escaso espacio para el debate, en ocasiones puntuales se presentaron iniciativas contrarias a la política estatal minera que rápidamente fueron desestimadas.

En agosto de 2004, el diputado del partido peronista Ricardo Farías presentó un Proyecto de Comunicación mediante el cual se solicitaba al Poder Ejecutivo la prohibición de las metodologías extractivas de metales por el proceso de cianuración. En su alocución parlamentaria, afirmó que "he visto que parte de la sociedad sanjuanina tiene serias objeciones con respecto al método por el cual se va a separar el oro de los otros materiales, y que tienen mucho miedo al tema de la contaminación ambiental" (Legislatura Provincial de San Juan 2004b:61). Aún sin la abrumadora mayoría giojista obtenida post elecciones 2007, y luego de una breve pero férrea defensa de la minería, se rechazó el proyecto por 15 votos a 8.

Ya en el año 2007, un proyecto de Ley del Bloque Frente para el Cambio proponía convocar a una Consulta Popular Obligatoria y Vinculante a fin de autorizar o no en la provincia nuevos mega emprendimientos mineros en las nacientes del Río San Juan, de modo extractivo a cielo abierto utilizando elementos peligrosos para la salud (lixiviación con cianuro). Esta iniciativa, coincidente con el último intento de refrendar la actividad en Calingasta, departamento donde nace el mencionado río, fue rechazado por 21 votos a 5.

En julio del mismo año, el diputado bloquista Alfredo Castillo presentó un proyecto de ley que proponía la suspensión de la utilización de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y otras sustancias tóxicas similares en los procesos mineros metalíferos de prospección, exploración, explotación e industrialización de minerales obtenidos por cualquier medio de método extractivo hasta que los mismos no demostrasen la contratación del seguro ambiental dispuesto en el artículo 22 de la Ley General de Ambiente

de 2002. El diputado, afirmando que ninguna empresa minera poseía en territorio sanjuanino tal seguro, calificó de ilícita e ilegal la minería a cielo abierto. Dicho proyecto no fue tratado en la comisión y perdió estado parlamentario. Al entrevistarlo, además de recordar aquel proyecto trunco, enfatizó fuertemente en las acciones emprendidas por el ejecutivo provincial, al amparo de su mayoría parlamentaria, para no permitir nunca consulta ciudadana sobre la temática minera:

> "Hubieron proyectos presentados en la legislatura para que plebiscitemos, para sea el ciudadano el que decide y entonces entre o no la minería con licencia social, pero que el pueblo sea el que decida. Yo quisiera saber qué hubiese pasado con esos proyectos y que nunca, desde el oficialismo con sus mayorías legislativas le dieron curso (…) ¿Habría alguna alternativa más efectiva, rápida, participativa y menos azarosa que las consultas públicas para que el pueblo se haga escuchar? Por supuesto, el control que debería hacerse por parte de los diputados y el poder legislativo. En especial desde la oposición debemos asumir el rol de contralor y hacer efectivo el equilibrio y contrapeso para evitar el abuso de poder y permitir escuchar las voces de las minorías sociales. ¿Esto ha ocurrido? Poco y nada de lo referido a la problemática minera pasa por los actores del poder legislativo, sino que todo pasa y ha pasado por la órbita del poder ejecutivo. Los intentos de conocer que ocurre con la minería por parte de algunos diputados no han prosperado por la abrumadora mayoría oficialista que termina liquidando cualquier iniciativa". (Alfredo Castillo, ex legislador Bloquismo, Ciudad de San Juan, Entrevista, Abril 2014).

En tanto, las minorías opositoras integrantes de la legislatura unicameral provincial reafirmaron las dificultades para debatir cuestiones mineras al interior del recinto. El ex legislador Armando Campos (Frente para el Cambio), consultado sobre los proyectos para plebiscitar la actividad minera, afirmó:

> "Acá tenemos del punto de vista político una mayoría apabullante en la legislatura, entonces cualquier inquietud sobre la minería se abortaba completamente. Es decir, tenemos 34 diputados y en algún momento, en un período legislativo éramos 10 los diputados opositores al modelo de gobierno provincial. En el segundo periodo, a partir del 2007 se menguó esa oposición a una cifra aún menor, de manera que nosotros estábamos muy solos en esta cuestión. Nunca se hubiese permitido acá un control de esa naturaleza. (Armando Campos, ex legislador Frente para el Cambio, Ciudad de San Juan, Entrevista, Abril 2014).

Más allá de estos proyectos puntuales, que no pudieron sortear el fuerte control legislativo del oficialismo provincial, es destacable cómo las distintas organizaciones sociales han sido muy conscientes de las bajas posibilidades de sancionar normativas que prohibiesen o limitasen la minería a cielo abierto en San Juan. Incluso las perspectivas de actores que

priorizaron canales más formales de participación se mostraron pesimistas sobre el logro de un objetivo similar:

> "Ha habido logros de las asambleas muy importantes, la de Mendoza que tiene una ley, orientada concretamente a impedir este tipo de actividad megaminera. En San Juan yo te aclaro, y esto corre por mi cuenta, eso ya sería imposible de alcanzar. Esta cuestión de la megaminería una vez que ingresó, una vez que ingresó, no te la sacás más. Lo único que te deja, que tiene de alguna manera un valor significativo, es empleo, es lo único, todo lo demás lo tenés que poner en la balanza del debe" (Diego Seguí, Abogado Ambiental, Ciudad de San Juan, Entrevista, Abril 2014).

6.3 Consideraciones finales.

Las resistencias sociales de Catamarca y San Juan no han podido incidir sobre las legislaciones mineras y los esfuerzos por limitar y detener el avance de la minería a cielo abierto han encontrado un sistemático rechazo por parte de ejecutivos provinciales y locales que apostaron fuertemente a la minería como política de estado.

Como se desprende del desarrollo de los casos, y a partir del análisis de las tres dimensiones que comprenden el proceso de incidencia, en términos generales las resistencias sociales de Catamarca y San Juan han enfrentado dificultades para el sostenimiento de la acción colectiva, especialmente en la segunda provincia, para vincularse efectivamente con actores económicos que puedan sustentar sus reclamos y, fundamentalmente, para establecer vinculaciones e instancias de negociación con actores políticos de los niveles ejecutivos y locales.

A continuación se emprenderá una lectura comparada de los cuatro casos de estudio donde se muestra cómo la EOS impacta sobre los resultados de los procesos de incidencia de las resistencias sociales. Allí se examina cómo los sistemas políticos y las matrices económicas subnacionales condicionan el logro de los objetivos de las resistencias sociales, ofreciendo oportunidades o constricciones para el desarrollo de acciones colectivas directas y vinculaciones con actores económicos y políticos.

VII –LOS IMPACTOS DE LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDAD SUBNACIONAL (EOS) EN PERSPECTIVA COMPARADA.

La búsqueda de impedir la explotación minera a cielo abierto y la delimitación provincial de las acciones de resistencia, como bien fuera especificado a lo largo de la tesis, han sido características comunes a los cuatro casos bajo estudio. Sin embargo, y pese a esta identificación de condiciones similares, la incidencia legislativa obtenida por las resistencias no ha sido la misma.

Mediante la lectura comparativa de los cuatro casos, este capítulo muestra cómo la estructura de oportunidad subnacional (EOS) ha impactado sobre los resultados de los procesos de incidencia de las resistencias sociales de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan. Muestra, en particular, que la *pluralidad de actores* y la *multiescalaridad* son los dos mecanismos que conectan la EOS con el resultado de los procesos de incidencia. Los procesos de incidencia tienden a ser positivos cuando involucran una pluralidad de actores sociales, económicos e institucionales en pos de determinado objetivo y logran escalar ascendentemente en el nivel de las arenas comprometidas en acción colectiva coordinada. La presencia de una *pluralidad de actores* y la *multiescalaridad* en los procesos de incidencia se relaciona positivamente con mayores grados de pluralidad del sistema político y mayores grados de desarrollo y diversificación de la matriz económica provincial.

A continuación, este capítulo compara las tres dimensiones centrales del proceso de incidencia (acción directa, vinculación con los actores económicos y vinculación con los actores institucionales) en los cuatros casos estudiados. Luego vincula esas dimensiones con los mecanismos de pluralidad de actores y de multiescalaridad y con las particularidades de los sistemas políticos y las matrices económicas subnacionales. Como cierre, da cuenta de la persistencia o declinación de las resistencias sociales hasta la fecha.

7.1 Acción directa.

Las particularidades de las resistencias sociales de las cuatro provincias guardan patrones comunes en lo que respecta a las primeras expresiones de rechazo a la actividad minera. Las asambleas de ciudadanos autoconvocados fueron actores centrales en la organización de las primeras acciones de resistencia y la elección de una estrategia directa o contenciosa se vinculó, en los cuatro casos, tanto con una prioridad estratégica por parte de este tipo de actores como con la falta de acceso regular a las instituciones representativas (Tarrow 1983). Estos grupos, a su vez, han sido los actores sociales más intensamente involucrados y de participación más activa durante los respectivos conflictos.

Si bien esta tesis no problematiza el por qué y el cómo del surgimiento de las resistencias sociales, ciertas reflexiones básicas permiten iluminar este asunto. Recuperando lo expuesto en el capítulo III sobre el contexto nacional y su vinculación con las arenas subnacionales, dos elementos vinculados entre sí favorecieron la aparición y formación de grupos asamblearios autoconvocados en las cuatro provincias bajo estudio: la existencia de conflictos ambientales previos y la socialización de conocimientos y experiencias. Los sucesos de Esquel se consolidaron como un momento fundante de las luchas ambientales argentinas y generaron efectos de contagio sobre conflictos posteriores. Por su parte, la socialización de experiencias permitió un mayor conocimiento de las implicancias socioambientales de la actividad minera y favoreció el surgimiento de resistencias sociales y la progresiva formación de vínculos entre distintas organizaciones de base – como los que se forjaron, por ejemplo, en el marco de la Unión de Asambleas Ciudadanas.

En el desarrollo inicial de acción directa se identifican condiciones similares para los cuatro casos de estudio a partir de determinadas características comunes: en primer lugar, el expreso rechazo a la megaminería; en segundo lugar, una influencia compartida del “efecto Esquel”; en tercer lugar, formas de movilización y protesta parecidas, asociadas a marchas,

cortes o bloqueos de caminos y actividades de difusión de la problemática minera; en último lugar, el formato asambleario como una misma estructura de organización interna. Sin embargo, y pese a las señaladas similitudes, existieron ciertas diferencias respecto al momento de activación de las resistencias y a las posibilidades de mantener en el tiempo las acciones colectivas directas.

De los cuatro casos bajo estudio, Mendoza ha ostentado el mayor nivel de sostenimiento de acciones colectivas directas, con una extensión territorial que abarcó gran parte de la provincia y un marcado énfasis en la zona sur y centro de la misma. En líneas generales, la incorporación progresiva de diversos actores sociales y económicos dio paso a un crecimiento y endurecimiento de acciones colectivas contenciosas. Como se viera en el desarrollo del caso mendocino, las acciones contenciosas y disruptivas han jugado un papel clave y relevante para el logro de una incidencia legislativa efectiva. El punto más álgido de la conflictividad social en tierras cuyanas, iniciado en General Alvear en los momentos previos a la sanción de la ley nº 7.722, logró paralizar virtualmente a la provincia en base a una combinación de múltiples manifestaciones y bloqueos de rutas simultáneos.

Por su parte, la acción directa en Córdoba, el otro caso de incidencia positiva, se caracterizó por alcanzar una alta articulación territorial en un breve período de tiempo aunque sin la masividad experimentada en Mendoza. Esta capacidad de replicación de las resistencias por distintas localidades provinciales ha sido, sin lugar a duda, un rasgo característico de la experiencia cordobesa. Poco menos de un año después de las iniciales expresiones de resistencia, en gran parte de la provincia serrana se desarrollaban acciones colectivas directas como parte de una estrategia destinada a enfrentar el posible ingreso de las explotaciones mineras. Si bien los niveles de participación y conflictividad social han sido menores a los observados en el caso mendocino, el sostenimiento progresivo de acciones contenciosas y la alta articulación entre los contendientes potenciaron el reclamo antiminero.

Las provincias de Catamarca y San Juan, pese a trayectorias disímiles, compartieron como característica común distintas limitaciones y constricciones para el mantenimiento de la acción directa. Una activación reactiva de las resistencias sociales se enfrentó con firmes intereses compartidos entre el estado provincial y el sector minero que dificultaron tanto el desarrollo y mantenimiento en el tiempo de la acción directa como la construcción de redes de resistencia. En términos comparados, San Juan ha ostentado los menores niveles de acciones contenciosas, con un surgimiento temporal cercano al inicio de las explotaciones mineras y su posterior debilitamiento a la par del avance y consolidación del modelo minero sanjuanino.

Si bien el impacto de las particularidades del sistema político y de la matriz económica se evidenciará con mayor precisión en el análisis de las otras dos dimensiones del proceso de incidencia, las respectivas EOS también ejercieron su influencia sobre el mantenimiento en el tiempo de la acción directa. El mayor grado de desarrollo y diversificación productiva de las provincias de Mendoza y Córdoba, en particular, favoreció la presencia de actores económicos en las acciones directas, sea a través de su participación en eventos contenciosos y/o mediante el aporte de recursos necesarios para la movilización.

Contrariamente, una fuerte presencia del estado provincial en tanto proveedor de fuentes laborales, característica asociada a matrices económicas menos desarrolladas y diversificadas, actuó como un estímulo negativo para la participación en la acción directa en las provincias de Catamarca y, especialmente, San Juan. Una mayor dependencia de las rentas provinciales, menores niveles de autonomía respecto del estado y una posible puesta en riesgo del empleo ante participaciones en eventos de protesta desincentivaron la incorporación de determinados sectores ciudadanos a la acción directa. En estrecha vinculación con esto último, la existencia de trabajo formal y bien remunerado en el sector minero, un bien escaso en provincias con bajos índices de empleo privado y mayores niveles de desempleo, limitó eventuales expresiones de rechazo a la actividad. La defensa de intereses propios o de

familiares cercanos vinculados a ingresos económicos provenientes de labores mineras, sea en forma directa o indirecta, alejaron a ciertos grupos de la sociedad catamarqueña y sanjuanina de la acción directa. Incluso más, la mera promesa estatal y/o corporativa de fuentes laborales, pese a generalmente no ser cumplida a posteriori, ha logrado efectos disuasorios para la organización colectiva.

Respecto al impacto de las dinámicas políticas sobre la acción directa, solamente en sistemas con mayores grados de pluralidad se han conseguido logros permanentes en la arena institucional local. Las experiencias de Mendoza y Córdoba muestran que el cumplimiento de objetivos parciales ha tenido efectos positivos sobre la replicación y sostenimiento de la acción directa durante el proceso de incidencia.

Contrariamente, en Catamarca y San Juan, provincias con sistemas políticos con menores grados de pluralidad, las posibilidades de las resistencias de conseguir decisiones locales favorables a sus intereses fueron escasas y sistemáticamente bloqueadas por los respectivos ejecutivos provinciales. La combinación de este tipo de accionar estatal junto a las mencionadas dificultades para la incorporación de distintos actores a las resistencias y una mayor propensión estatal al uso de la fuerza coercitiva y la judicialización (o amenaza) contra los contendientes dificultaron el mantenimiento en el tiempo de la acción directa.

En suma, una mayor agregación de actores, la replicación de diversas instancias de acción directa y la posibilidad de conseguir y sostener logros parciales brindaron a los involucrados un sentido de eficacia al percibir expectativas de éxito mediante la acción colectiva. Estos escenarios, implicando una "liberación cognitiva" en términos de McAdam (1982:48), han repercutido positivamente sobre la formación de redes y los procesos de reclutamiento de contendientes. En sintonía con estos procesos, la ampliación del ciclo de protesta (Tilly 1978) favoreció la construcción de alianzas entre las organizaciones y tanto en Mendoza como en Córdoba se conformaron de asambleas de carácter provincial, claves para

el mantenimiento de la acción directa, y en las cuales articularon mayormente distintas asambleas autoconvocadas locales y algunos actores formales como ONGs y organizaciones de apoyo.

7.2 Vinculación con los actores económicos.

Un análisis en perspectiva comparada de las vinculaciones con los actores económicos permite demostrar cómo las características de las matrices económicas provinciales impactan en el tipo de actores involucrados en la contienda, en las acciones de resistencia desarrolladas y, finalmente, en los resultados de los procesos de incidencia.

En consonancia con las expectativas teóricas planteadas en los capítulos II y IV, las provincias de Mendoza y Córdoba emergen como dos escenarios más favorables que Catamarca y San Juan para una vinculación positiva de las resistencias sociales con actores económicos. En forma simplificada, la presunción que se encuentra tras este razonamiento deriva de sus matrices económicas más desarrolladas y diversificadas donde distintos actores relevantes puedan posicionarse favorablemente respecto de los objetivos de las resistencias.

En términos comparativos, las resistencias sociales de Mendoza presentaron una mayor y más rica vinculación con sectores económicos significativos para el escenario productivo provincial. Las peculiares características socioeconómicas del Valle de Uco y de General Alvear favorecieron la incorporación progresiva en las acciones de resistencias de pequeños y medianos productores y de actores relevantes como la Sociedad Rural de Uco y la Cámara de Comercio, Industria, Agricultura y Ganadería de General Alvear. La ausencia de un posicionamiento expreso por parte del sector vitivinícola y bodeguero, más allá de casos puntuales, que a priori podrían haberse esperado en pugna eventual con los intereses mineros, ha sido una característica significativa de las instancias de relacionamiento entre actores económicos y resistencias sociales. Pese a esto, la defensa de la actividad vitivinícola, en

términos de valor económico y cultural, se consolidó como parte del repertorio argumentativo escogido para sostener el reclamo de las resistencias sociales en Mendoza.

En el caso de la provincia de Córdoba, sin lograr vinculaciones tan significativas como las acontecidas en Mendoza, se identificaron puntuales episodios de posicionamiento expreso y participación activa de actores económicos en las acciones de resistencias. Esta vinculación se ha dado mayoritariamente en términos personales, es decir, a través de actores que, compartiendo intereses económicos ligados principalmente a emprendimientos turísticos, se involucraron individualmente en episodios de resistencia. En forma adicional, y coincidente con los momentos previos al trámite legislativo de la ley nº 9.526/08, han existido posicionamientos sectoriales turísticos y rurales en la zona de Traslasierra que, apoyando el reclamo de prohibición minera metalífera y nuclear, favorecieron el proceso de incidencia sobre la legislación cordobesa.

La participación personal de pequeños y medianos actores económicos, vinculados al agro o a intereses turísticos en Mendoza y Córdoba respectivamente, adquirió relevancia en la sanción de ordenanzas de prohibición minera a partir de su peso significativo sobre las dinámicas productivas locales y su capacidad de relacionamiento con los ejecutivos municipales. En forma agregativa, la actuación de actores económicos relevantes en el nivel local en las acciones de resistencias, junto a la obtención de logros parciales, favoreció el traslado de las presiones hacia las arenas provinciales.

Contrariamente, en Catamarca y San Juan, se han cumplido las expectativas teóricas derivadas de un escenario menos favorable para la incidencia de las resistencias sociales. En el marco de férreas estructuras de oposición, fruto de una fuerte alianza entre el estado provincial y el sector minero privado, las vinculaciones entre los escasos actores económicos relevantes y las resistencias han sido limitadas.

En el caso de San Juan un sector productivo de mayor importancia económica se involucró en las acciones de resistencia que buscaron limitar el avance minero. En los albores del conflicto, representantes del sector vitivinícola sanjuanino expresaron su posición contraria a la minería y postularon la incompatibilidad entre ambas actividades. Sin embargo, con el transcurso del tiempo se evidenciaron las limitaciones del actor vitivinícola en sus intentos de confrontar el avance minero. Por un lado, el accionar de un gobierno provincial no dispuesto a debatir la cuestión minera logró la división y neutralización de dicho sector. Por el otro, la dificultad de coordinación y articulación entre los grupos asamblearios más movilizados y los representantes viñateros minimizó el impacto de estos últimos en el proceso de incidencia.

La experiencia de Catamarca ilustra, como ninguna de las restantes analizadas, la ausencia de actores económicos significativos involucrados a las acciones de resistencia antiminera. La inexistencia de un sector productivo relevante para la estructura económica provincial, sea en la consideración del ejecutivo catamarqueño o en términos de aporte al PBG, que pudiese verse afectado por los intereses mineros no dio lugar a una toma de posición concreta y una consiguiente integración en las acciones de resistencia.

Si en los párrafos anteriores se ha enfatizado cómo las matrices económicas más desarrolladas y diversificadas incrementan las posibilidades de vinculaciones positivas entre actores económicos relevantes y las resistencias sociales, el componente que completa el impacto del escenario económico es la estructura de oposición que enfrentan las resistencias sociales. Dicha estructura dependerá, en este caso en particular, de las características del sector minero metalífero y sus intereses compartidos con los ejecutivos provinciales. La existencia o no de explotaciones mineras a cielo abierto al momento de la activación de las resistencias sociales se consolida como un elemento clave en las posibilidades de incidencia y

adquiere mayor complejidad al leerla en relación con las particularidades de las matrices económicas.

En las experiencias de Mendoza y Córdoba, la inexistencia de emprendimientos mineros metalíferos en fases avanzadas u operativas y la presencia de sectores productivos alternativos que funcionan como dinamizadores de las estructuras económicas provinciales configuran escenarios más favorables a los intereses de las resistencias. Más allá de sus potenciales mineros disímiles, al momento de las respectivas activaciones de las resistencias sociales en las respectivas provincias, no se vieron comprometidos significativas inversiones mineras ya realizadas, fuentes laborales concretas ni tributos fiscales provinciales derivados del sector. Adicionalmente, la capacidad gubernamental de extraer recursos impositivos propios de otros sectores económicos y la existencia de mayor disponibilidad de fuentes laborales de origen privado, limitaron los incentivos para avanzar hacia un eventual, y probable, avance de las actividades mineras y la consolidación de intereses comunes entre los ejecutivos provinciales y los capitales mineros trasnacionales.

En Catamarca y en San Juan, por el contrario, la activación reactiva de las resistencias se enfrentó con una estructura de oposición evidentemente más poderosa. En la experiencia catamarqueña, al momento de las primeras demandas de prohibición, ya habían transcurrido más de 4 años desde el inicio de las explotaciones mineras y la facturación de Minera La Alumbrera ascendía, en 2003, a los 2000 millones de pesos anuales (CEPUNC 2011). En San Juan, al activarse las resistencias sociales, la infraestructura productiva de Veladero ya estaba montada y restaba poco menos de un año para su inicio operativo. En 2005, las inversiones totales de Barrick Gold para sus proyectos Veladero y Pascua Lama sumaban 1.950 millones de dólares (Legislatura Provincial de San Juan, 2004a).

En un contexto de baja capacidad recaudatoria provincial, signo de la escasez de sectores productivos de los cuales extraer recursos tributarios, los montos a los que acceden

los ejecutivos provinciales vía regalías mineras y/o esquemas adicionales, pese a la disparidad respecto de las ganancias percibidas por las empresas, se magnifican a partir de las pequeñas escalas de las economías catamarqueña y sanjuanina. Como sostiene Machado Araoz (2009) para el caso catamarqueño, la lógica de un pacto de intercambio de "seguridad jurídica-legalidad" por "recursos fiscales" refuerza, en ambas provincias, los incentivos de los ejecutivos provinciales para mantener la actividad minera y constriñe significativamente los estímulos para la toma de decisiones estatales contrarias al desarrollo minero.

El desembarco de las explotaciones mineras a cielo abierto impactó profundamente en las dinámicas productivas provinciales al punto de transformar, en un breve período de tiempo, las estructuras económicas de Catamarca y San Juan. En otras palabras, el desarrollo de la actividad minera metalífera tiende a la concentración de la matriz económica y disminuye su diversificación, lo cual, en línea con una de las hipótesis de trabajo, no favorece las posibilidades de éxito de las resistencias sociales.

Este significativo impacto de la actividad minera sobre las dinámicas económicas de Catamarca y San Juan se aprecia más claramente al recuperar indicadores analizados en el capítulo IV. En Catamarca, entre los años 2003 y 2009, la minería aportó vía regalías y participación en YMAD recursos cercanos a 1.750 millones de pesos mientras que, en el año 2006, la actividad explicó el 61% del PBG y el 92% de las exportaciones provinciales. San Juan muestra valores menores pero con una tendencia alcista. Durante el año 2010, a solo 5 años de haberse iniciado la fase de explotación, la minería representó el 30% del PBG, el 74% de las exportaciones y los ingresos tributarios derivados del sector fueron cercanos a los 360 millones de pesos.

Es interesante realizar un ejercicio hipotético adicional para ilustrar estos escenarios diferenciados y reforzar así la idea de los menores incentivos de los ejecutivos mendocinos y cordobeses para avanzar con la actividad minera en contextos de alta conflictividad social.

Tomando en cuenta los tamaños totales de las economías provinciales (valores absolutos de PBG), y suponiendo una igual contribución al PBG, las tres explotaciones mineras a cielo abierto que explican el 30% de la economía sanjuanina apenas representaría cerca de 4% del PBG cordobés, constituyendo claramente un estímulo mucho menor para optar por el desarrollo de este tipo de actividades.

7.3 Vinculación con los actores institucionales.

Un proceso exitoso de incidencia de las resistencias sociales, entendido en términos de receptividad por resultados (Schumaker, 1975), implica el establecimiento de una serie de vinculaciones con actores institucionales y su posterior concreción en la sanción de una ley que prohíba la minería metalífera a cielo abierto en territorio provincial. El mayor grado de pluralidad del sistema político, característica asignada a las provincias de Mendoza y Córdoba, ha facilitado múltiples vinculaciones entre las resistencias sociales y los actores estatales, de índole ejecutiva y legislativa, tanto en la arena local como en la provincial. Frente a un menor grado de pluralidad del sistema político, las dificultades para una efectiva vinculación o dialogo con los representantes institucionales fueron una constante que debieron enfrentar las resistencias sociales de Catamarca y San Juan – tal como era teóricamente esperable.

Como se viera en el desarrollo de los casos, el nivel local fue el primer apuntado por los reclamos de los contendientes. Las características, y resultados, de las vinculaciones con actores institucionales de este nivel de gobierno tomaron centralidad dada su capacidad para impulsar o limitar la construcción de procesos multiescalares.

En el caso cordobés, el elevado número de municipios, dada su particular organización política, favoreció una efectiva vinculación entre el poder local y los involucrados en las resistencias. Entendida como mayor cantidad de puntos de acceso a los actores institucionales, una constelación de municipios que combinaron bajos números de habitantes por municipio,

cercanía personal con los funcionarios electos y ciudadanos con menores dependencias de rentas estatales beneficiaron dichas vinculaciones y la apertura del canal institucional decisorio.

Un efectivo acceso a los representantes del poder municipal en Córdoba se tradujo en una veloz sucesión de más de 15 ordenanzas y resoluciones que limitaron localmente la posibilidad de desarrollo minero metalífero. Pese a que el manejo y gestión de los recursos naturales se encuentra bajo órbita provincial, el poder ejecutivo no declaró la inconstitucionalidad de las normas municipales (como sí lo hizo en Catamarca y San Juan) y se mostró flexible en cuanto a la interpretación de las atribuciones derivadas de la autonomía municipal. Esta decisión impulsó tanto la replicación de decisiones locales similares como el posterior avance hacia una ley provincial.

En la provincia de Mendoza las vinculaciones entre los actores políticos locales y las resistencias sociales, aun resultando provechosas para los objetivos de estas últimas, transitaron oscilaciones y fluctuaciones puntuales. Los representantes institucionales locales se mostraron más dispuestos al diálogo y más abiertos a los reclamos de las resistencias a medida que se incrementó la intensidad de las acciones directas y una mayor pluralidad de actores integraban las referidas resistencias. Estas dinámicas transcurrieron especialmente en la zona del Valle de Uco y en General Alvear.

A la par del recrudecimiento del conflicto, se consiguieron expresiones institucionales de rechazo a la actividad minera en territorios departamentales. De tal forma, hacia inicios de 2007, 4 de los 18 departamentos habían sancionado ordenanzas de prohibición de la actividad minera a cielo abierto. El ejecutivo provincial no vetó las normativas locales e incluso favoreció el proceso de sanción de las mismas cuando, posteriormente al veto de la ley nº 7.627/06, instó a los propios departamentos a expresar su aceptación o rechazo hacia la minería a cielo abierto.

La experiencia de Catamarca se caracterizó, en términos generales, por una limitación progresiva de las vinculaciones entre los actores institucionales locales y los participantes en acciones de resistencia. A medida que el descontento social se incrementó y el componente ambiental se fue radicalizando, las relaciones entre los referidos actores se redujeron hasta niveles significativamente bajos. Estas escasas vinculaciones no lograron traducirse en éxitos parciales, sostenidos en el tiempo, en consonancia con los objetivos de las resistencias sociales. Sin embargo sucesos puntuales desafiaron, al menos temporalmente, esta lógica. En Tinogasta, una articulación efectiva entre el intendente, concejales y ciudadanos autoconvocados se plasmó en el llamado a plebiscito y la sanción de un Código Ambiental local que impidió la minería. Sin embargo, la inmediata respuesta del ejecutivo provincial en defensa de la política minera evidenció las limitaciones de este tipo de vínculos a nivel local. La firmeza y celeridad de las acciones emprendidas por el gobierno catamarqueño actuó a su vez como desincentivo para el establecimiento de vínculos similares en las arenas locales y para un eventual traslado posterior de los reclamos hacia la escala provincial.

El caso de San Juan guardó características similares con lo sucedido en Catamarca, esto es, bajos niveles de vinculación entre los poderes políticos locales y los actores de las resistencias sociales y, consiguientemente, una imposibilidad de conseguir éxitos parciales que impulsaran logros provinciales. El punto más álgido del reclamo en Jáchal no logró establecer relaciones efectivas entre los actores institucionales locales y los representantes de las resistencias. El hecho de contar con una representante del concejo deliberante entre las filas de los vecinos autoconvocados no fue suficiente para promover, desde su banca, la sanción de una ordenanza opuesta al avance del modelo de la megaminería en San Juan. En tanto, los sucesos del departamento de Calingasta evidenciaron claramente las estrategias del ejecutivo provincial para limitar las posibilidades locales de incidencia de las resistencias.

En lo que respecta a las características del régimen municipal, cabe recordar, como se viera en el apartado 4.1.5, que la efectiva autonomía municipal no se corresponde necesariamente con lo establecido por la letra constitucional. En las cuatro unidades subnacionales queda estrictamente determinada la potestad provincial del manejo de los recursos naturales, tanto en la constitución nacional como en las respectivas cartas magnas provinciales. Fuera de ello, los municipios mendocinos no gozan constitucionalmente del principio de la autonomía, como sí lo hacen sus pares de las otras provincias.

Sin embargo en la práctica, los municipios de Mendoza y Córdoba han logrado una mayor autonomía y desde el ejecutivo provincial se mostraron más atentos y proclives a respetar normativas que surgieron de las preocupaciones y reclamos de los habitantes locales. Se afirma entonces que el costo político de dar marcha atrás y/o limitar decisiones ejecutivas o legislativas de orden local se evidencia mayor en los sistemas políticos más plurales a partir de una posible repercusión negativa en entornos electorales más competitivos.

Contrariamente, frente a cualquier expresión autónoma en materia minera tomada en el seno de los municipios, los ejecutivos provinciales de Catamarca y San Juan tomaron la decisión política de ratificar inmediatamente su potestad sobre los recursos naturales y reafirmar la minería a cielo abierto como política estatal. Las medidas de limitar e invalidar normativas locales, en entornos políticos menos plurales y competitivos, no evidenciaron consecuencias negativas para los gobernadores en términos electorales o de liderazgo político.

Siendo la incidencia legislativa de las resistencias sociales el objeto específico de estudio de la presente investigación, las particularidades de las vinculaciones establecidas entre legisladores provinciales y los actores de las resistencias adquieren relevancia clave, tanto para el proceso de incidencia como para la comprensión del resultado de la misma.

Las provincias de Mendoza y Córdoba presentan características comunes en la composición de sus respectivos poderes legislativos que favorecieron tanto las vinculaciones

entre los actores de las resistencias y los representantes parlamentarios como su participación activa en los procesos legislativos. Ambas provincias poseen cámaras más fragmentadas y mayores índices de NEP y de número total de partidos representados en banca y, por ende, un consiguiente menor control parlamentario del oficialismo provincial (ver Capítulo IV).

Estos indicadores, centrales en la conceptualización del grado de pluralidad del sistema político subnacional, evidencian también una mayor competencia electoral y mayores preocupaciones de los legisladores por sus propias reelecciones. Escenarios de estas características favorecen las posibilidades de acceso a las agendas legislativas (McCarthy, Smith y Zald, 1996) y, de tal modo, los integrantes de las resistencias sociales de las provincias de Mendoza y Córdoba consiguieron incorporar sus exigencias más fácilmente en las agendas legislativas.

En contraposición, en las provincias de Catamarca y San Juan, con legislaturas más concentradas, menores NEP, menor número de partidos representados en bancas y elevados índices de control parlamentario del oficialismo provincial, se limitaron fuertemente tanto las posibilidades de acceso a las agendas legislativas como una mayor atención a los reclamos ciudadanos en función de eventuales recompensas electorales. Este tipo de concentración legislativa es especialmente paradigmática en la cámara alta catamarqueña y en San Juan post elecciones 2007, cuando en la provincia cuyana el NEP en bancas fue del 1,33 y el oficialismo capturó 29 legisladores de un total de 34.

El proceso de incidencia en Mendoza contó con el antecedente del veto del gobernador Cobos a la “Ley Difonso”. Los efectos de la decisión del gobernador finalmente resultarían favorables a los intereses de las resistencias, siendo que esa decisión incrementó la acción directa, brindó legitimidad a las ordenanzas departamentales de restricción minera e impulsó, a posteriori, el debate legislativo y la presentación del proyecto que en definitiva se tradujo en la ley nº 7.722/07. En la redacción de la letra de la norma existió un trabajo conjunto de

cuatro senadores, funcionarios provinciales representantes de minería y ambiente y una estrecha y casi permanente consulta a distintos representantes de las resistencias sociales que por aquel entonces mantenían en vilo al sur mendocino.

En el caso de Córdoba, tres características particulares dan cuenta de las efectivas vinculaciones entre las resistencias y los actores legislativos y el consiguiente rol clave que los contendientes tuvieron en el proceso de sanción de la nº 9.526/08: en primer lugar, el hecho de que el iniciador del proyecto legislativo haya sido el ejecutivo provincial a partir de la propuesta redactada por ¡Ongamira Despierta!; en segunda instancia, la estrecha vinculación mantenida entre el jefe de la bancada oficialista, Marcelo Falo, y personajes claves de las resistencias; y por último, la fuerte legitimación que los legisladores otorgaron a la lucha antiminera y a los conocimientos ambientales y jurídicos de los actores sociales que participaron activamente en el trámite legislativo.

Una arista adicional de análisis que se desprende de los vínculos establecidos entre los actores legislativos y las resistencias deriva de la presencia de funcionarios políticos que jugaron un papel altamente relevante en los procesos de incidencia. Sin pretensiones de indagar sobre las motivaciones personales que impulsaron a los mismos, legisladores como Marcelo Falo en Córdoba y Jorge Difonso en Mendoza fueron protagonistas centrales en las mencionadas decisiones legislativas. Adicionalmente, el caso del representante mendocino ilustra la posibilidad de que las vinculaciones con actores políticos del nivel municipal, a partir de sus trayectorias políticas personales, se trasladen eventualmente hacia las arenas provinciales y favorezcan los procesos multiescalares.

Derivado de sus particulares composiciones legislativas, quienes emprendieron acciones de resistencias a la minería en Catamarca y San Juan experimentaron serias dificultades para acceder a los legisladores provinciales y, en términos comparados, las escasas vinculaciones mostraron un nivel significativamente bajo. La falta de una relación

estrecha entre los actores de las resistencias y sus representantes legislativos, íntimamente ligada a las elevadas mayorías oficialistas, limitó fuertemente las posibilidades de iniciar procesos de incidencia positiva sobre las políticas mineras provinciales.

Adicionalmente, en Catamarca y San Juan, los escasos intentos de cuestionamiento o de apertura del debate minero realizados a título personal por legisladores opositores fueron rápidamente desestimados por las mayorías parlamentarias oficialistas. Finalmente la ausencia de ordenanzas locales contrarias a la minería impidió tanto la existencia de una presión efectiva desde los distintos territorios como una eventual toma de posición en sintonía por parte de los representantes departamentales en los cuerpos legislativos.

Finalmente, hacia el final de esta sección se analiza el rol de los ejecutivos provinciales, con un particular énfasis sobre la figura del gobernador. Pese a que en términos generales las vinculaciones con los actores ejecutivos del nivel provincial han sido escasas y de difícil concreción, las cuatro experiencias en perspectiva comparada arrojan diferencias puntuales.

En los sucesos de Córdoba han existido mayores niveles de vinculación efectiva entre el ejecutivo provincial y las expresiones de resistencia así como también son identificables ciertas acciones del gobierno provincial que impulsaron el proceso de incidencia positivo. El respeto a las autonomías municipales referente a la limitación minera y el hecho de ser iniciador del proyecto de ley evidenciaron el grado de apoyo del ejecutivo cordobés a un proceso iniciado en la arena local y que escalaba rápidamente hacia el nivel provincial. Adicionalmente, durante el trámite legislativo de la ley nº 9.526/08 existió un trabajo conjunto entre las secretarías de ambiente y la de minería, el operador político del gobernador y jefe de la bancada justicialista, Marcelo Falo, y puntuales actores claves de las resistencias.

En el caso de Mendoza un inicial episodio de vinculación exitosa fueron las negociaciones entabladas en la comunidad de San Carlos con represantes del ejecutivo

mendocino que dieron lugar a la ampliación de la reserva de la laguna del Diamante. Sin embargo, tiempo después las relaciones con el ejecutivo provincial alcanzaron su punto más álgido de tensión con el veto del gobernador Cobos a la ley nº 7.627/06. Esta decisión, en vez de obturar completamente el debate, forzó un reacomodamiento en las posiciones de los distintos actores.

En los momentos previos a la sanción de la ley nº 7.722/07, se estrecharon los vínculos entre funcionarios del poder ejecutivo y los sectores de la sociedad movilizada, especialmente a partir del rol de determinados integrantes del poder legislativo que mediaron dicha relación. Finalmente, el gobernador Cobos cumplió su promesa de no vetar nuevamente una norma que prohibiese la minería a cielo abierto en territorio mendocino.

La toma de decisiones de los poderes ejecutivos provinciales y el incremento de las posibilidades de lograr una incidencia positiva en Mendoza y Córdoba se relacionan fuertemente con los ciclos electorales. Estos momentos específicos de la vida política aumentan la atención pública hacia ciertas demandas y temáticas (Price 1984) y la tendencia a apoyar protestas ciudadanas se encuentra vinculada con contextos de inestabilidad electoral y alta competencia política, dada la crucial importancia de conseguir nuevos votos (Tilly 1978).

Estos efectos, específicos de sistemas políticos con mayor grado de pluralidad y mayor alternancia y competitividad electoral, se aprecian claramente en la provincia de Mendoza, donde la sanción de las leyes nº 7.422/05 y nº 7.722/07 fueron coincidentes con ciclos electorales y previa a la celebración de elecciones. Adicionalmente, el hecho de que Mendoza no permita la reelección de su gobernador favoreció aún más la competitividad política. La campaña por la sucesión de Cobos en 2007, dentro de un contexto de fuerte rechazo a la actividad minera, impulsó la inclusión de la problemática de la minería en las agendas electorales de los distintos partidos políticos tanto en sus propuestas ejecutivas como legislativas.

El proceso legislativo que finalizó con la sanción de la ley nº 9.526/08 en Córdoba no ha coincidido estrictamente con un ciclo electoral. Sin embargo, son compartidas las opiniones de legisladores oficialistas y opositores y de integrantes de las resistencias sociales acerca del cálculo electoralista y la búsqueda de rédito político realizado por parte de un gobierno provincial que, en septiembre de 2008, no gozaba de un fuerte apoyo de la opinión pública.

En Catamarca, los cuestionamientos sociales hacia la actividad minera lograron puntuales vinculaciones con el ejecutivo provincial en momentos donde la exigencia de la prohibición de la explotación a cielo abierto aún no se encontraba tan difundida y no era el objetivo último. Pese a recibir a actores involucrados en las resistencias, el por entonces gobernador Brizuela del Moral dejó clara su apuesta inamovible por una Catamarca minera. A la par de la radicalización progresiva del reclamo socioambiental, el acceso al actor ejecutivo provincial se restringió hasta niveles prácticamente nulos y la negación al diálogo fue sistemática.

En San Juan, las posibilidades de vinculación con representantes institucionales del poder ejecutivo provincial se mantuvieron fuertemente restringidas y se limitaron las posibilidades de negociación con quienes resistieron el avance de la nueva minería. Adicionalmente, a pesar de que Gioja discursivamente siempre propugnó por una apertura al diálogo ciudadano, acciones gubernamentales tales como las comunicaciones personalizadas a habitantes jachalleros, la creación del Consejo Consultivo Minero y la sanción de un código contravencional tendiente a la criminalización de la protesta, desincentivaron los reclamos y no se tradujeron nunca en instancias amplias de debate sobre el modelo minero sanjuanino.

En tanto, y en sintonía con sistemas políticos con menores grados de pluralidad, la existencia de ciclos electorales, bianuales para Catamarca y cuatrianuales para San Juan, no elevaron las oportunidades de incorporar a la agenda electoral el debate en torno a las

políticas estatales mineras ni tampoco incentivaron un acercamiento concreto entre las resistencias sociales y actores políticos de una oposición subrepresentada. Los altos índices de votos obtenidos por los representantes oficialistas, tanto en cargos legislativos como ejecutivos, signo de una competencia electoral menos reñida, descartaron la posibilidad que durante los ciclos electorales se considere necesario inaugurar instancias de negociación entre las resistencias y los actores políticos.

7.4 Pluralidad de actores y multiescalaridad en el proceso de incidencia.

Las resistencias sociales y los procesos de incidencia a nivel provincial, en el marco de una EOS específica, se diferencian a partir de la particular combinación de acciones, tanto directas como institucionales, desarrolladas por la pluralidad de actores involucrados. Analizando en perspectiva comparada las tres dimensiones que componen los procesos de incidencia se ha mostrado cómo los sistemas políticos subnacionales y las matrices económicas provinciales impactaron diferenciadamente en los resultados de dichos procesos.

Se afirma que la *pluralidad de actores* y la *multiescalaridad* de las acciones son los elementos que conectan explicativamente las características de la EOS con los resultados del proceso de incidencia. Bajo EOS que combinan sistemas políticos con mayor grado de pluralidad y matrices económicas más desarrolladas y diversificadas, se vieron favorecidas la incorporación progresiva de una diversidad de actores sociales, económicos e institucionales y la alteración ascendente del nivel de las arenas comprometidas en la acción colectiva coordinada.

En las experiencias de Mendoza y Córdoba las características de sus respectivas EOS facilitaron el mantenimiento e incremento de la acción directa, la articulación de sectores económicos en las acciones de resistencia y las vinculaciones con los actores institucionales. Esta incorporación agregativa de actores se dio en el marco de un proceso multiescalar

creciente que, al tiempo que consiguió éxitos parciales en las arenas locales, impulsó el traslado de los reclamos hacia el nivel provincial.

Contrariamente, ante un EOS desfavorable, como los enfrentados por las resistencias sociales en Catamarca y San Juan, se dificultó el sostenimiento de la acción directa, la articulación y participación de actores económicos en las resistencias (tanto por acción contraria del poder estatal y del sector minero como por la escasa presencia de sectores económicos relevantes que pudiesen respaldar las resistencias sociales) y se obturaron las instancias de vinculación con actores institucionales. De tal manera, los procesos de incidencia de las resistencias sociales en Catamarca y en San Juan se han caracterizado por una menor participación de actores sociales, económicos e institucionales y la dificultad de concreción de procesos multiescalares que, a partir de logros parciales, impulsen la acción colectiva coordinada desde las arenas locales hasta el nivel provincial.

Si bien el esquema analítico propuesto caracteriza en forma individual a cada una de las tres dimensiones que componen el proceso de incidencia, no deja de ser significativa su interrelación y retroalimentación mutua. Las dinámicas particulares que conectan la acción directa y las vinculaciones con actores económicos e institucionales refuerzan a su vez los impactos disímiles de las EOS.

La maximización de las acciones directas podría ser el resultado esperable de fuertes restricciones en las vinculaciones con el actor institucional. Sin embargo, las experiencias analizadas muestran tendencias opuestas. Tanto en Mendoza como en Córdoba, el establecimiento de vinculaciones con representantes políticos institucionales generó un efecto multiplicador en el desarrollo y sostenimiento de acción directa y la incorporación de distintos actores a la contienda. En línea con esto último, cabe destacar que en las experiencias efectivas de incidencia legislativa, y especialmente en el caso mendocino, los picos de intensidad de la acción contenciosa sucedieron en un contexto de cercana vinculación con

actores institucionales. La maximización de la acción directa tuvo ocurrencia en momentos inmediatamente anteriores, y brindó impulso, a decisiones institucionales en sintonía con los objetivos de las resistencias.

Contrariamente, el cierre de los canales de vinculación institucional, característico de sistemas políticos menos plurales, actuó progresivamente y en el largo plazo como un desincentivo para la acción directa en Catamarca y San Juan. En estas dos provincias ni siquiera los puntos máximos de acción directa lograron forzar la apertura de instancias efectivas de diálogo con los actores institucionales, lo que redundó en forma negativa sobre el mantenimiento mismo de la acción directa.

Más aún, frente al crecimiento de la protesta y del uso de estrategias contenciosas, el estado provincial catamarqueño mostró, por primera vez en 2006, su disposición a la represión física como estrategia de confrontación de las resistencias. En los sucesos de San Juan, y pese a una menor intensidad, al incremento de la acción contenciosa le correspondió una firme defensa estatal y sectorial de la actividad minera y la denuncia permanente de los contendientes sobre judicialización, amenaza de represión y criminalización de la protesta social.

A partir de análisis de los respectivos procesos de incidencia en perspectiva comparada se ha demostrado cómo la EOS impacta sobre las secuencias agregativas de acciones de resistencia. Habiendo realizado una lectura pormenorizada de las tres dimensiones que componen dichos procesos, se han identificado mecanismos (pluralidad de actores y multiescalaridad) que alteran las relaciones entre distintos elementos y que, ante combinaciones similares, conducen a resultados similares.

Sistemas políticos con mayores grados de pluralidad y matrices económicas más desarrolladas y diversificadas configuraron escenarios más favorables para que una pluralidad de actores, agregando acciones directas e institucionales, impulsaran procesos multiescalares

que permitieron alcanzar el objetivo compartido. Contrariamente, menores grados de pluralidad del sistema político y matrices económicas menos desarrolladas y diversificadas conformaron escenarios que limitaron la incorporación de distintos actores a las acciones de resistencia y las posibilidades de escalar ascendentemente las arenas del conflicto, alejando progresivamente la posibilidad de una incidencia efectiva de los contendientes.

7.5 Persistencia, latencia o declinación: breves comentarios sobre las resistencias en los años recientes.

El corte temporal del trabajo comprende entre los años 2003 y 2009, período considerado relevante tanto para el estudio de los procesos de incidencia en las provincias seleccionadas como para el análisis de los resultados de los mismos. A continuación se reseñan brevemente los escenarios provinciales de los años posteriores al 2009 a los fines de identificar si hubo cambios o continuidades en los conflictos sociales vinculados a la cuestión minera.

Una inicial mirada esquemática indica que, a la fecha de finalización de esta tesis doctoral, octubre de 2015, la situación de fondo no se ha modificado. Esto quiere decir que Catamarca y San Juan son provincias mineras con yacimientos metalíferos en etapas operativas y proyectos de expansión mientras que en Mendoza y Córdoba, al amparo de las legislaciones producto de procesos de incidencia exitosos, continúa vigente la prohibición de la megaminería a cielo abierto. Sin embargo, un análisis más detallado de las situaciones particulares arroja trayectorias disímiles.

La provincia de San Juan continuó su consolidación de provincia minera y se erigió discursivamente como una capital minera argentina. Con Veladero en pleno funcionamiento productivo, se inauguró Gualcamayo en 2009 y Casposo el año inmediatamente posterior. Pese a las complicaciones en los avances del yacimiento binacional Pascua Lama, hacia fines

de marzo de 2015 las autoridades provinciales informaron los inicios de obra del proyecto Pachón, emprendimiento cuprífero de enorme potencialidad en el departamento de Calingasta con un compromiso de una inversión de 3000 millones de dólares (Telam 2015).

Por su parte, el poder del ejecutivo provincial, encarnado en la figura del gobernador José Luis Gioja, se ha seguido concentrando. En mayo de 2011, un referéndum habilitó la posibilidad de gobernar por tres períodos consecutivos. Meses más tarde Gioja fue re-reelecto con el 68,16% de los votos y el oficialismo, con un porcentaje similar, mantuvo un altísimo control legislativo al alcanzar 28 de 34 escaños. Esta particular EOS constriñe fuertemente las posibilidades de un proceso de incidencia exitoso por parte de las resistencias sociales sanjuaninas.

El avance de las actividades mineras en San Juan, tanto en su impacto sobre la matriz productiva como en inversiones proyectadas, se produjo en un contexto de prácticamente nulo conflicto socioambiental y un limitado accionar de las resistencias sociales con apenas algunos grupos asambleístas expresando rechazo a la actividad. Sin embargo, un hecho reciente ha vuelto a ubicar en el centro del debate a la actividad minera. En septiembre de 2015 la empresa Barrick Gold reconoció haber derramado un millón de litros de solución cianurada a la cuenca del río Jáchal (Rocha 2015). Estos sucesos han hecho resurgir diversas acciones de resistencias, vinculadas tanto a la acción directa como a presentaciones judiciales e institucionales. Una vez más, la postura del ejecutivo provincial fue una defensa a ultranza del sector minero.

Catamarca es la otra provincia bajo estudio donde la actividad minera siguió su curso y la política estatal impulsó los planes de expansión y el avance de la frontera minera. Con la fecha de cierre de Bajo La Alumbrera proyectada para 2018 acercándose, el principal reacomodamiento del escenario minero fue la compra de los derechos de los yacimientos Agua Rica y Bajo el Durazno por parte de los responsables de la explotación de La

Alumbrera. El acuerdo busca, aprovechando la cercanía entre los yacimientos, utilizar la infraestructura ya montada y continuar el esquema recaudatorio mediante el cual YMAD recibe el 20% de las utilidades. El gobierno provincial, junto a directivos de las empresas Glencore e YMAD, anunciaron en febrero del 2015 el inicio de la fase productiva del proyecto Bajo el Durazno (El Ancasti 2015).

Contrariamente a lo sucedido en San Juan, en las localidades catamarqueñas de Andalgalá y Tinogasta se sucedieron, luego de 2009, fuertes acciones de resistencia a la minería que combinaron la presencia de actores asamblearios de base y el desarrollo de acción contenciosa. Hacia finales de diciembre de 2009 un grupo de vecinos de Andalgalá cortó un camino comunal en el distrito de Chaquiago con la intención de detener el avance del proyecto minero Agua Rica y organizaron la "Asamblea del Algarrobo". El mantenimiento del corte durante las primeras semanas de 2010 y el endurecimiento de la postura antiminera tuvieron como respuesta estatal una violenta represión policial que dejó como saldo varios asambleístas heridos y posteriormente judicializados. Dicha jornada, sucedida el 15 de febrero, finalizó con una masiva manifestación y la municipalidad de Andalgalá parcialmente quemada y marcó un pico máximo de conflictividad social en torno a la cuestión minera.

Durante 2010 resurgió con fuerza la organización asamblearia en Tinogasta a partir de una fuerte sensibilización por los sucesos de Andalgalá. Para inicios de 2011 se decidió cortar la ruta nacional 40 con la intención de limitar el paso de los insumos mineros. Ante nuevos episodios sostenidos de acción colectiva contenciosa la respuesta estatal volvió a ser la represión policial y la judicialización de los activistas. Frente a la existencia de grupos más comprometidos que actúan aún en contextos donde las estructuras de oportunidad no le son favorables, la experiencia de Catamarca muestra cómo el ejecutivo provincial está dispuesto a responder ante una eventual maximización de acciones de protesta o contenciosas.

Pese a la maximización de la acción directa y la estrategia contenciosa, en Catamarca no se han experimentado modificaciones relevantes en las restantes dos dimensiones de los procesos de incidencia legislativa. La conjunción de canales institucionales cerrados, la propensión al uso de la violencia física por parte del estado provincial y el avance del sector minero consolidan una estructura de oportunidad altamente desfavorable para los intereses de las resistencias catamarqueñas.

Las dos provincias que prohíben el desarrollo megaminero a cielo abierto compartieron como característica común la judicialización de las leyes correspondientes. Tanto la ley nº 7.722/07 de Mendoza como la nº 9.526/08 de Córdoba han sido objeto de una serie de presentación de pedidos de inconstitucionalidad por parte de actores interesados, ligados a cámaras mineras y representantes de la actividad nuclear.

A pesar de este común denominador, el derrotero del conflicto diferencia a ambas provincias. En el territorio de Córdoba, una vez conseguida la ley, el conflicto ha entrado en un estado de latencia. Si bien se han realizado campañas puntuales en defensa de la constitucionalidad de la ley, con recolección de firmas y jornadas informativas, el logro legislativo ha desmovilizado fuertemente a los actores sociales involucrados.

Finalmente, en agosto de 2015 el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba ratificó la plena constitucionalidad de la ley nº 9.526/08 y desestimó la acción declarativa de inconstitucionalidad que habían planteado los representantes de la Cámara Empresaria Minera de la Provincia de Córdoba (Cemincor) y de la Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear (APCNEAN). El máximo tribunal manifestó que la ley constituye una norma complementaria a las nacionales en materia minera y que la misma fue dictada dentro de las competencias propias de la provincia de Córdoba en materia ambiental (La Voz del interior 2015).

En tanto, la provincia de Mendoza ha mostrado, una vez más, un proceso complejo de resistencias y sostenimiento del conflicto que trascendió el proceso de incidencia exitoso. El logro legislativo, si bien ha bajado el nivel de conflictividad social, no se ha traducido en una desmovilización total ni en la limitación de las acciones de resistencia. Como se viera en el capítulo IV, el potencial minero de la provincia es altamente significativo y, pese a la restricción imperante, un nuevo episodio de conflicto se produjo a partir de las controversias desencadenadas por el proyecto cuprífero de San Jorge, en el departamento de Uspallata. En un intento técnico por esquivar la prohibición del uso de la lixiviación en la industria minera, la compañía canadiense Coro Mining propuso el método de flotación para la explotación del yacimiento. La intervención de distintos actores de las resistencias, sumados a expertos técnicos y ambientales en la audiencia pública donde se evaluó la Declaración de Impacto Ambiental, dejó al descubierto serias limitaciones e inconsistencias del mismo.

Un creciente clima de movilización social y de rechazo a la iniciativa minera precipitó el rechazo legislativo a la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto. En agosto del 2011, y nuevamente durante el ciclo electoral, Paco Pérez, quien meses después fuera elegido gobernador, dio la orden a la bancada peronista de rechazar el proyecto San Jorge en la legislatura, echando por tierra un nuevo avance de desarrollo minero en la provincia cuyana.

Durante el transcurso del mes de agosto de 2015 el tribunal superior ha desestimado un pedido de audiencia pública realizado por el procurador general de la provincia para dar voz a los interesados respecto a la constitucionalidad o no de la norma de restricción minera. En respuesta se han realizado distintas presentaciones y manifestaciones ciudadanas en defensa de la ley. Se espera que el tribunal expida su fallo antes del fin del corriente año.

VII- CONCLUSIÓN.

8.1 Consideraciones finales sobre los procesos de incidencia de las resistencias sociales.

Desde el inicio de esta tesis se sabe cuáles fueron los resultados de los procesos de incidencia de las cuatro provincias bajo estudio: la existencia de legislaciones que prohíben la minería metalífera a cielo abierto en Mendoza y Córdoba y el funcionamiento de yacimientos mineros en Catamarca y San Juan. El aporte del presente trabajo consiste en haber logrado dilucidar el rol jugado por las resistencias sociales y comprender cómo los sistemas políticos y las matrices económicas provinciales condicionaron el resultado de dichos procesos.

En las cuatro provincias han existido, y aún existen, distintas expresiones de rechazo a la actividad minera a cielo abierto. La presencia de estas resistencias generó dispares respuestas políticas frente a la megaminería como una problemática socioambiental. Dicho en otras palabras, la presencia y el accionar de las resistencias no se han traducido unívocamente en una incidencia legislativa positiva. En sintonía con las hipótesis de investigación, y de acuerdo a los estudio de los casos, sistemas políticos con mayor grado de pluralidad y matrices económicas con un mayor grado de desarrollo y diversificación de la matriz económica favorecieron el resultado exitoso de los procesos de incidencia de las resistencias sociales sobre las legislaciones mineras en Mendoza y Córdoba. En tanto, una combinación de menor grado de pluralidad del sistema político y menor grado de desarrollo y diversificación de las matrices económicas dificultaron una incidencia efectiva de las resistencias sociales sobre las legislaciones mineras en las provincias de Catamarca y San Juan.

La participación de distintas asambleas autoconvocadas o de base fue una característica central de las resistencias sociales de las cuatro provincias analizadas. Estos grupos, los actores más activos y fuertemente movilizados mediante su compromiso en la acción directa, jugaron un papel clave tanto en el surgimiento como durante el desarrollo del

conflicto. Sin embargo, la actuación de este tipo de actores en Catamarca y San Juan no ha logrado trasladarse efectivamente a los canales institucionales de tomas de decisión como sí lo hizo en Mendoza y Córdoba.

Se desprende de aquí un primer aporte al estudio de las dinámicas de la acción contra la megaminería (y otras similares) en arenas subnacionales: la noción de resistencias sociales es más abarcativa que la actuación del actor más intensamente involucrado en la acción contenciosa. Las resistencias sociales construyen su especificidad a partir de la sucesión de acciones directas e institucionales emprendidas por una pluralidad de actores sociales y pueden incluir también actores económicos e institucionales.

La existencia de un objetivo compartido de características específicas, en este caso rechazar y restringir el avance minero, impulsa la particular confluencia de acciones y actores diversos. El interés que impulsa la búsqueda de dicho objetivo no resulta ser necesariamente el mismo para los distintos actores e incluso pueden manifestarse intereses contradictorios sin que esto debilite el reclamo ni la persecución de la meta buscada. En las asambleas bajo estudio, por ejemplo, las visiones vinculadas a modelos de desarrollo y ambientales alternativos contrastaban, en algunos casos, con los intereses de sectores productivos agrícolas inscriptos en lógicas de mercado dominantes. Sin embargo, y pese a un contexto general que puede estar signado por estas diferencias ideológicas, estratégicas y/o políticas, el acuerdo coyuntural en torno a un objetivo específico común incrementa las posibilidades de éxito del reclamo de la totalidad de los involucrados.

El principal aporte conceptual del presente trabajo doctoral, la noción de estructura de oportunidad subnacional (EOS), deriva de la delimitación del análisis de las acciones de los actores involucrados a la escala provincial. El nivel analítico ubicado en la escala subnacional implicó el desafío de analizar cómo las particularidades políticas y económicas provinciales impactan sobre el desarrollo y las características de las acciones de resistencia. Los

respectivos procesos de incidencia analizados, con sus particularidades y sus diferentes EOS, se dirimen dentro de dicha delimitación provincial.

Habiendo dedicado el capítulo VII a demostrar, en perspectiva comparada, la direccionalidad del impacto de la EOS y la presencia o ausencia de los mecanismos de pluralidad de actores y multiescalaridad en los procesos de incidencia de las resistencias sociales, son resaltados a continuación tres elementos de orden conceptual que surgen de la propuesta teórica EOS.

El primer elemento recupera el papel determinante de las iniciales acciones directas en los casos de incidencia efectiva. De acuerdo a la lectura realizada de ambos casos positivos, el surgimiento de la acción directa ha actuado como condición necesaria, aunque no suficiente, para la sanción de la ley de restricción minera. De no mediar las primeras acciones contenciosas de resistencia que impulsaron los procesos de incidencia, podría haberse esperado un avance de la actividad minera tanto en Mendoza como en Córdoba. Sin embargo, y en forma conjunta, la EOS favorable y las resistencias sociales actuaron como elementos suficientes para la sanción de las mencionadas normativas.

El segundo elemento destaca la interrelación y vinculación permanente entre los dos componentes centrales de la EOS, el sistema político y la matriz económica. Si bien podría identificarse un rol preponderante de alguno de los dos elementos, impulsando o restringiendo determinados resultados, la dinámica relacional entre lo político y lo económico es central en la comprensión de los sucesos. La identificación de estas dinámicas abre interrogantes sobre la resolución de conflictos ante EOS que puedan combinar un alto grado de pluralidad del sistema político con matrices económicas poco desarrolladas y diversificadas o viceversa, escenarios mixtos no presentes en los cuatros casos analizados.

Por último, el tercer elemento refiere a la problemática de la temporalidad y permanencia de los escenarios configurados por las EOS. Si bien la noción de estructura

denota fuertemente la idea de la permanencia, es preciso también considerar eventuales modificaciones y mostrarse atento a un juego relacional que pueda combinar elementos dinámicos con otros estáticos. Es posible concebir al sistema político como un elemento más permeable al cambio que la matriz económica dada la ocurrencia periódica de elecciones que puedan menguar o incrementar los poderes de los oficialismos, las atribuciones provinciales para modificar sus propias reglas y procedimientos políticos y electorales, la posibilidad de eventos aleatorios que actúen como "ventanas políticas" (Kingdom 1984) o incluso la existencia de herramientas federales que puedan forzar alternancias político partidarias. Al respecto es interesante señalar el proceso de concentración de poder político producido con el ascenso del Giojismo en San Juan. Si bien este fenómeno rompe con una tradición de un sistema político provincial más plural, tampoco se muestra necesariamente como algo irreversible.

Por su parte, las particularidades de las matrices económicas provinciales parecen corresponder más al corolario de largos procesos históricos, políticos, culturales y geográficos y, por ende, aparecen como componentes más estables. Sin embargo, dichas características también pueden experimentar oscilaciones que, aunque menores, potencialmente reacomoden actores y/o procesos. Como se viera, el avance de las explotaciones mineras ha jugado un papel clave en la consolidación conjunta de intereses estatales y sectoriales, repercutiendo tanto en las estructuras de oposición como en la composición del PBG. Complementariamente, y aplicable tanto al tema minero como a otros procesos que involucren conflictos por la explotación de recursos no renovables o *commodities*, frente a contextos internacionales económicos desfavorables o bajas sostenidas de los precios, podrían generarse oportunidades alternativas para contendientes específicos.

Complementariamente a las conclusiones centrales de este trabajo y a partir de la problemática minera en términos más amplios, se desprenden tres elementos de significativa

importancia. En primer lugar, se destaca que, luego de los sucesos de Esquel, el accionar del sector minero se ha dado en escenarios de alta controversia e intensa conflictividad social. Posteriormente al ingreso de San Juan al grupo de provincias megamineras, como tercera y última incorporación, los sucesivos intentos de desarrollar emprendimientos mineros en otras provincias argentinas han sido sistemáticamente rechazados por fuertes resistencias sociales y decisiones políticas específicas. El poder de replicación de las luchas ambientales por las provincias argentinas y el desarrollo de redes de resistencias de articulación amplia es crucial para la comprensión de este rechazo sostenido a la actividad minera a cielo abierto. A su vez, el crecimiento de estas resistencias, encarnada mayormente en la multiplicación de asambleas de base, se vio potenciado por la combinación del conocimiento de los impactos ambientales de la actividad minera, la incapacidad de las actividades extractivas de enclave para generar desarrollo socioeconómico sustentable y la imposibilidad del establecimiento de efectivas instancias de control estatal o ciudadanas sobre las empresas mineras.

En segundo lugar, y en contextos de conflictividad social creciente, la centralidad del reclamo fue construida en torno a la problemática ambiental y la denuncia de los riesgos inherentes a la actividad minera a cielo abierto. Frente a esto, pareciera evidenciarse un escenario en el cual los principios de los derechos ambientales se encuentran en disputa. Es decir que el legítimo disfrute constitucional de un ambiente saludable pareciera entenderse como un derecho a ser conquistado mediante procesos activos de contienda ciudadana antes que ser garantizado positivamente desde el sector estatal (Gutiérrez en prensa). Esta situación resalta una de las aristas más innovadoras de los procesos de incidencia: la aparición de una construcción argumentativa en términos jurídicos que ha encontrado correlato en la creación de normativas de impronta ambiental que limitan la explotación minera. Estos procesos de juridificación (Azuela 2006; ver sección 3.5), impulsados mayormente a partir de la confluencia del accionar de los actores asamblearios y el rol de abogados especialistas,

evidencian tensiones existentes entre los marcos legales ambientales y mineros a la vez que muestran una efectiva definición, refuerzo y apropiación de los derechos ambientales por parte de los actores sociales.

Por último, se destaca que las respectivas decisiones estatales de avanzar con el modelo de explotación minera lejos estuvieron de incorporar criterios consultivos amplios hacia las poblaciones involucradas. En las provincias donde la actividad llegó a instancias productivas no se han producido debates incluyentes sobre las implicancias socioeconómicas y ambientales de la minería y los intentos de participación social y toma de decisiones colectivas se obturaron sistemáticamente.

La posibilidad ciudadana de expedirse sobre la explotación o no de los recursos mineros a partir de plebiscitos municipales o provinciales se vio tanto diluida en el marco de los procesos de incidencia exitosos como fuertemente desdeñada en los casos donde los ejecutivos provinciales hacen de la minería una política de estado. En ambos casos, la refrenda ciudadana operó, parafraseando a Bobbio (1986), como promesa incumplida en la búsqueda de una democracia más participativa post reforma constitucional de 1994.

8.2 Alcances, potencialidades y futuras líneas de investigación.

Un análisis más amplio de la sanción de leyes de prohibición de la minería a cielo abierto en las provincias argentinas arrojaría que algunas de esas normas fueron sancionadas sin que mediasen reclamos sociales significativos. Dicho en otros términos, no siempre detrás de toda sanción de legislación provincial de restricción minera hay un proceso exitoso de incidencia de las resistencias sociales. La sanción de leyes de restricción minera en La Pampa (2007) y Tierra del Fuego (2011), plausibles de ser analizadas en profundidad a futuro, no se corresponden con el mantenimiento de fuertes acciones de resistencia en los respectivos territorios provinciales.

Por otra parte, existen escenarios como La Rioja donde la minería a cielo abierto se encuentra restringida a pesar de la inexistencia de una ley provincial que prohíba su desarrollo. En otras palabras, no siempre detrás de toda limitación de la megaminería hay un proceso exitoso de incidencia legislativa de las resistencias sociales. El caso de La Rioja conforma un escenario complejo en el cual se combinan intensas acciones de resistencia, casi exclusivamente de índole contenciosa y desarrolladas por asambleas ambientales de base, la firme presión estatal y corporativa por el desarrollo minero y el antecedente de la sanción de una ley de prohibición minera posteriormente derogada.

Ante la dificultad manifiesta de acceder a instancias de vinculación institucional y priorizando como estrategia de actuación la acción directa y contenciosa, las resistencias sociales riojanas, sosteniendo un estado de movilización y alerta permanente, han logrado restringir el acceso de las empresas mineras a sus territorios. Pese a la falta de un examen exhaustivo y detallado del caso de La Rioja, parece predominar allí una EOS poco favorable para los procesos de incidencia legislativa. Al igual que en los casos de Catamarca y San Juan, bajos niveles de pluralidad del sistema político dificultan las posibilidades de las resistencias mientras que, en el plano económico, características como falta de diversificación productiva o alta presencia del sector estatal como actor económico privilegiado configuran una EOS desfavorable.

Una profundización de la investigación mediante estos nuevos casos de estudio permitiría ampliar el enfoque del EOS y testear su pertinencia ante expresiones de resistencia muy disímiles. El caso de La Rioja podría indicar que un surgimiento de las resistencias sociales en fases tempranas de exploración minera y el mantenimiento de una intensa acción directa, actuando como elemento de creación de oportunidad, lograron mitigar algunos de los efectos de una EOS desfavorable. En similar línea de presunción analítica, los referidos casos de La Pampa y Tierra del Fuego parecerían mostrar cómo acciones específicas de actores de

la sociedad civil, en estrecha vinculación con actores institucionales y en el marco de EOS más favorables, logran acceder a los procesos de decisión estatal en un contexto de prácticamente nula agregación de acción contenciosa.

Una ampliación del foco del análisis que incluya las distintas formas en que se ha restringido el desarrollo de la actividad minera a cielo abierto, incorporando las experiencias que exceden a los procesos de incidencia legislativa exitosas, permitiría capturar la multiplicidad de facetas que han desarrollado los conflictos socioambientales en torno a la cuestión minera en las provincias argentinas.

A partir del estudio de los procesos de incidencia legislativa desencadenados por el arribo de las inversiones mineras en los territorios argentinos, el presente trabajo doctoral pretende haber aportado al conocimiento de las resistencias sociales en el nivel subnacional de análisis y a la comprensión de las dinámicas políticas y económicas que favorecen o dificultan el logro de los objetivos de los contendientes. Atento a ese propósito, es esperable que los conceptos de *resistencias sociales* y *estructura de oportunidad subnacional* elaborados y utilizados en esta tesis constituyan un aporte teórico plausible de ser utilizado en el análisis de diversos conflictos sociales.

Más de veinte años pasaron desde que fuera sancionado un nuevo régimen de inversiones mineras, más de quince años transcurrieron de la primera voladura de rocas cordilleranas que hizo de La Alumbrera la avanzada de la minería metalífera a cielo abierto en Argentina, más de diez años sucedieron desde que alguien, en una pared patagónica de Esquel pintó, por primera vez ¡No a la Mina! Hoy en día el escenario continúa siendo complejo. Los marcos normativos son objeto de disputa, se hacen y deshacen, en un equilibrio inestable de intereses y pugnas. Los recursos minerales se agotan, pero aún se descubren nuevos yacimientos a merced de las presiones extractivistas. Las resistencias continúan y de ellas se aprende, siempre.

BIBLIOGRAFÍA.

Acosta, Guillermo. 2011. *Reconversión, expansión y adaptación de la oferta turística de Córdoba*. Informe final. Instituto de Investigaciones Económicas. Córdoba: Bolsa de Comercio de Córdoba.

Alimonda, Héctor. coord. 2001. *La colonización de la naturaleza Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.

Almeyra, Guillermo. 2004. *La protesta social en la Argentina (1990-2004*. Buenos Aires: Ediciones Continente.

Altman, David y Aníbal Pérez-Liñan.1999. "Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11:85-105.

Alvarez, Laura. 2014. "Políticas públicas y movimientos de capital: Un análisis a partir de las políticas de promoción de inversiones extranjeras en el sector minero metalífero argentino entre 1992 y 2007. Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires.

Alvarez, Laura y Lucas Christel. 2011. "La puerta de entrada al capital extranjero en el sector minero argentino. Análisis del debate de la ley de Inversiones Mineras (1993)". *Realidad Económica (IADE)*. 259:106-127.

Alvarez, Laura y Claudia Composto. 2010. "Respuestas estatales y empresarias al conflicto social en el sector minero post 2002". En *II Jornadas de Problemáticas Latinoamericanas*. Ciudad de Córdoba, Argentina.

Alvarez, Sonia, Evelina Dagnino y Arturo Escobar. eds.1998. *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Oxford: West View Press.

Amenta, Edwin y Michael Young. 1999. "Democratic States and Social Movements. Theoretical Arguments and Hypothesis". *Social Problems*, 46:153-172.

Antonelli, Mirta. 2009. "Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura". En *Minería trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, editado por Maristella Svampa y Mirta Antonelli, 51-102. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Autoconvocados de Calingasta en Defensa del Medio Ambiente. 2006. "Documento presentado al gobierno provincial". Disponible en: http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Noticias/Argentina_autoconvocados_de_Calingasta_en_defensa_del_medioambiente. Último acceso: abril 2015.

Avalle, Gerardo, Erika Gallo y Leandro Graglia. 2012 "Tensión y tentación. Progreso y desarrollo en las luchas contra la minería en Córdoba, La Rioja y Catamarca". En *Por el oro y el moro: Explotación minera y resistencias en Catamarca, Córdoba y La Rioja*, compilado por María Alejandra Ciuffolini, 69-98. Buenos Aires: Ediciones el colectivo.

Azuela, Antonio. 2006. *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambienta*l. México DF: UNAM/Fontamara.

Bebbington, Anthony. 2007. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP/CEPES.

Bednar, Jenna. 2009. *The Robust Federation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Behrend, Jacqueline. 2008. “Democratic Argentina and the “Closed Game” of Provincial Politics: Protest and Persistence”. Tesis de Doctorado. University of Oxford.

Behrend, Jacqueline. 2011. “The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina”. *Latin American Research Review*, 46 (1):150-176.

Beltrán, Harvey. 2007. “Autoridad desestima propuesta de proyecto de ley antimineria en Catamarca”. *Business News América*. 7 de Junio. Disponible en: http://www.bnamericas.com/news/mineria/Autoridad_desestima_propuesta_de_proyecto_de_ley_antimineria_en_Catamarca. Último acceso: julio 2015.

Bendford, Robert y David Snow. 2000. “Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment”. *Annual Review of Sociology*, 26:611-639.

Beramendi, Pablo. 2007. “Federalism”. En *Oxford Handbook of Comparative Politics*, editado por Carles Boix, y Susan Stokes, 752-781. Oxford: Oxford University Press.

Bidart Campos, Germán. 1993. “El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad”. En *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, coordinado por Marcello Carmagnani, 363-396. México DF: El Colegio de México.

Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Bonasso, Miguel. 2002. “¿Qué son las asambleas?”. En *Qué son las asambleas populares*, 14-27. Buenos Aires: Peña Lillo-Ed.Continente.

Brockett, Charles. 1991. “The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America”. *Comparatives Politics*, 23:253-274.

Brown, Michael. 1996. “On Resisting Resistance”. *American Anthropologist*, 98:729-735.

Buechler, Steven.1990. *Women´s Movements in the US New Brunswick.* New York: Rutgers University Press.

Bueno, María del Pilar. 2010. “Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009”.Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de Rosario.

Bueno, María del Pilar. 2011. “Agua dulce, Minería y Sociedad. El caso Pascua Lama y las políticas públicas argentinas”. *Revista Relaciones Internacionales***,** 41:55-71.

Bueno, María del Pilar. 2013. “La influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos pasteras y pascua lama”. *Cojuntura Austral*, 4 (15-16):49-69.

Burstein, Paul, Rachel Einwohner y Jocelyn Hollander. 1995. “The Success of Political Movements: A Bargaining Perspective”. En *Comparative Perspectives on States and Social Movements*, editado por J. Craig Jenkins, y Bert Klandermans, 275-295. London: UCL Press.

Calloni, Stella. 2002. “Las asambleas populares. El susurro de la resurrección de un pueblo”. En *Qué son las asambleas populares*, 68-83. Buenos Aires: Peña Lillo-Ed.Continente.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de Partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Calvo, Ernesto y Juan Pablo Micozzi. 2005. “The Governor’s Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races”. *The Journal of Politics*, 67 (4):1050–1074.

Calvo, Ernesto, Juan Pablo Micozzi, Mariela Szwarcberg y Facundo Labanca. 2007. “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”. En *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, editado por Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina, 63-111. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo. 2004. “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market”. *American Journal of Political Science*, 48(4):742-757.

CAMA. 2005. “Declaración de Andalgalá”. 14 de Agosto. Disponible en: http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Documentos/Defensa_de_los_Derechos_de_los_Pueblos/Declaracion_de_Andalgala. Último acceso: noviembre 2014.

CAMEM. 2014. “La minería que Mendoza no explota”. Ciudad de Mendoza. Disponible en: http://www.miningpress.com.ar/nota/262554/camem-la-mineria-que-mendoza-no-explota-crisis-hidrica-. Último acceso: mayo de 2015.

Cao, Horacio, Roxana Rubins y Josefina Vaca. 2003. “Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina”. *Cuaderno de Investigación CEPAS*, 14:1-21.

Cao, Horacio y Josefina Vaca. 2006. “Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial”. *Revista Eure*, 95:94-111.

Cardarello, Antonio. 2011. “El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)”. *Revista SAAP*, 5 (2): 153-194.

Carrizo Bertuzzi, Tamara, María Eugenia Monte y Erika Saccucci. 2012. “Desposesión y resistencias: una mirada de género sobre la particularidad de la participación de mujeres en los movimientos sociales y políticos de Chilecito y Famatina”. En *Por el oro y el moro: Explotación minera y resistencias en Catamarca, Córdoba y La Rioja*, compilado por María Alejandra Ciuffolini, 163-190. Buenos Aires: Ediciones el colectivo.

Catalano, Edmundo. 1999. *Código de minería comentado*. Buenos Aires: Zavalía.

CEPUNC. 2011. *Su Majestad la minería: Análisis integral de los recursos provenientes de la renta minera, en la provincia de Catamarca*. San Fernando del Valle de Catamarca. Disponible en: http://sites.google.com/site/centrodeestudioscepunc/centro-de-estudios-para-una-nueva-catamarca. Último acceso: mayo de 2015.

Cerutti, Débora y María Pía Silva. 2010. “Mover-se. La UAC y sus formas de organizar sus intercambios comunicacionales”. Trabajo Final Licenciatura Comunicación Social. Universidad Nacional de Córdoba.

Cetrangolo, Oscar y Juan Pablo Jimenez. 2004. “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina”. *Revista de la CEPAL*, 84:117-134.

CFI. 2012. “Diagnóstico socioeconómico y cultural de los pequeños viñateros de Mendoza. Impacto y efectividad de las políticas de reconversión (2000-2010)”. Informe final. Ciudad de Mendoza.

Christel, Lucas. 2013. “Lenguaje de derecho, resistencias sociales e incidencia política: Lo jurídico como repertorio de lucha contra la minería a cielo abierto en Argentina”. En *X Jornadas de Sociología UBA.* Buenos Aires, Argentina.

Cisneros, Paul y Lucas Christel. 2014. “The Democracy Deficit of Corporate Social Responsibility in Postneoliberal Times: An Analysis of the Argentinian and Ecuadorian Experiences”. *Journal of Cleaner Production*, 84:174-182.

Ciuffolini, María Alejandra. comp, 2012. *Por el oro y el moro: Explotación minera y resistencias en Catamarca, Córdoba y La Rioja*. Buenos Aires: Ediciones el colectivo.

CNEA. 2011. “Plan Estratégico. 2010-2019”. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: http://www.cnea.gov.ar/ Publicaciones-Plan-estrategico. Ultimo acceso: Julio 2015.

Collier, David, Henry Brady y Jason Seawright. 2010. “Outdated Views of Qualitative Methods: Time to Move On”. *Political Analysis*, 18(4):506-513.

Comaroff, Jean. 1985. *Body of Power, Spirit of Resistance: The Culture and History of a South African People*. Chicago: University of Chicago Press.

Comelli, María. 2010. “Autoconvocadas por la vida. Mujeres en acción frente a la megaminería a cielo abierto en Tinogasta, Catamarca”. *Conflicto Social*, 3(4):128-153.

Conciencia Solidaria. 2008. “Oro o uranio las cosas por su nombre”. Ciudad de Córdoba. Disponible en: http://www.concienciasolidaria.org.ar/pdfs/oro.pdf. Último acceso: julio 2015.

Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition.* New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert. 1986. *Federalism and the Democratic Process*. Oslo: Norwegian University Press.

De la Torre, Delia. 2007. “La provincia de San Juan: crecimiento ¿y después?”. En *IX Congreso de Administración Pública*. Ciudad de San Juan, Argentina.

De la Vega, Candela, Sabrina Villegas Guzmán, Natalia Reyes Tejada y Florencia Vera. 2012 “El deseo de un paraíso: entre la vigencia y la suspensión de la ley. El relato empresarial y estatal en Catamarca, Córdoba y La Rioja”. En *Por el oro y el moro: Explotación minera y resistencias en Catamarca, Córdoba y La Rioja*, compilado por María Alejandra Ciuffolini, 47-68. Buenos Aires: Ediciones el colectivo.

Delamata, Gabriela. 2004. *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Eudeba-Libros del Rojas.

Delamata, Gabriela. 2009. “Las resistencias sociales contra la minería transnacional en Argentina. Una aproximación a la escala provincial en la constitución de nuevas identidades políticas”. En *IPSA XXI Congreso Mundial de Ciencia Política*, Santiago de Chile, Chile.

Delamata, Gabriela. 2013. “Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de “sustentabilidad fuerte” en el sector extractivista megaminero”. *Entramados y Perspectivas*, 3:55-90.

della Porta, Donatella y Mario Diani. 2006. *Social Movements: An Introduction*. Oxford: Blackwell.

della Porta, Donatella y Sidney Tarrow. 1987. “Unwanted Children: Political Violence and the Cycle of Protest in Italy, 1966-1973”. *European Journal of Political Research*, 14:607-632.

Deliberto, María Alejandra. 2006. *Descentralización municipal: una propuesta de desconcentración de competencias hacia los distritos*. Ciudad de Mendoza: CFI.

Di Marco, Graciela. 2006. “Movimientos sociales y democratización en Argentina”. En *De lo privado a los público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, compilado por Nathalie Lebon y Elizabeth Maier, 249-272. México DF, UNIFEM-Lasa-Siglo XXI Editores.

Diamond, Larry y Leonardo Morlino. eds. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Diani, Mario. 1992. “The Concept of Social Movement”. *The Sociological Review*, 40(1):1-25.

Diani, Mario. 1995. *Green Networks: A Structural Analysis of the Italian Environmental Movement*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Diani, Mario. 1997. “Social Movement and Social Capital: A Network Perspective on Movement Outcomes”. *Mobilization*, 2:129-147.

Diario C. 2004. “El Gobernador ratifica la política minera”. 19 de abril, p. 7. Disponible en: http://www.diarioc.com.ar/produccion/El_Gobernador_ratifico_la_politica_minera/69315 Último acceso: julio 2015.

Diócesis de Catamarca. 2007. “Tema Ambiental de la minería”, San Fernando del Valle de Catamarca, Catamarca.

Dirección de Minería de San Juan. s/d. *Que es el P.A.S.M.A.* Ciudad de San Juan: Gobierno de la provincia de San Juan.

Dirección General de Estadística y Censos. 2012. *Una aproximación a la medición del empleo del sector Turismo en la Provincia de Córdoba*. Tercer Trimestre 2010. Ciudad de Córdoba: Gobierno de la provincia de Córdoba.

Dirección General de Estadística y Censos. 2015. *Una aproximación a la medición del valor agregado de las ramas características del Turismo de la Provincia de Córdoba. Período 1993-2013*. Ciudad de Córdoba: Gobierno de la provincia de Córdoba.

Dirección Nacional Electoral. s/d. “Resultados elecciones provinciales”. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: http://elecciones.gov.ar/articulo_princ.php?secc=&sub_secc=53. Último acceso: julio 2015.

Eisinger, Peter. 1973. “The Conditions of Protest Behaviour in American Cities”. *American Political Sciences Review*, 67:11-28.

El Ancasti. 1991a. "Bajo La Alumbrera será la plataforma para el despegue minero de Argentina". 14 de febrero, p. 3.

El Ancasti.1991b. “Hoy se realiza la apertura de la licitación internacional”. 15 de febrero, p. 3.

El Ancasti. 1994. “El Presidente asistió aquí a la firma del contrato por Bajo La Alumbrera”. 28 de abril, p. 2.

El Ancasti. 2007a. “Proponen prohibir la explotación a cielo abierto”. 6 de junio, p. 4.

El Ancasti. 2007b. “Prohíben la explotación minera a cielo abierto en Tinogasta”. 7 de noviembre, p. 2.

El Ancasti. 2007c. “Gaffet tildó de "absurdo" al Código Ambiental tinogasteño”. 10 de noviembre, p. 2.

El Ancasti. 2015. “Hoy dará inicio el proceso de producción de Bajo El Durazno”. 23 de febrero. Disponible en: http://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2015/2/23 /dara-inicio-proceso-produccion-bajo-durazno-251528.html. Último acceso: mayo 2015.

Elster, Jon. 1999. *Alchemies of the Mind. Rationality and the Emotions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Escolar, Marcelo. 2011. “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel”. *Revista SAAP*, 5 (2):263-304.

Evans, Peter. 1997. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California Press.

Farinetti, Marina. 2002. “La conflictividad social después del movimiento obrero”. *Nueva Sociedad*, 182:60-75.

Friedman, Debra y Doug McAdam. 1992. “Collective Identity and Activism”. En *Frontiers in Social Movements theory*, editado por Aldon Morris, y Carol Mueller, 156-173. New Haven: Yale University Press.

Gamson, William. 1990. *The Strategy of Social Protest*. Belmont: Wadsworth.

Gamson, William, y David Meyer. 1992. “The Framing of Political Opportunity”. En *Meeting of European/American Perspectives on Social Movements*. Washington DC, Estados Unidos.

Garman, Christopher, Stephan Haggard y Eliza Willis. 2001. “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases”. *World Politics*, 53:205-36.

Garner, Roberta y Mayer Zald.1985. “The Political Economy of Social Movements Sectors”. En *Challenge of Social Control: Citizens and Institution Building in Modern Society*, editado por Gerald Suttlers, y Mayer Zald, 119-145. Norwood: Ablex.

Garretón, Manuel. 1995. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. México DF-Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Gatto, Francisco y Oscar Cetrángolo. 2003. “Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa”. *Estudios y perspectivas 14*. Santiago de Chile: CEPAL.

Gervasoni, Carlos. 2010. “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces”. *World Politics*, 62:302-40.

Gervasoni, Carlos. 2011. “Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: La medición y causas de los regímenes subnacionales”. *Journal of Democracy en Español*, 3:75-93.

Giarraca, Norma y Gisela Hadad. 2009. “Disputas manifiestas y latentes en La Rioja minera. Política de vida y agua en el centro de la escena”. En *Minería trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, editado por Maristella Svampa y Mirta Antonelli, 229-254. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Gibson, Edward. 2007. “Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”. *Desarrollo Económico*, 47(186): 163-191.

Gibson, Edward. 2013. *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gibson, Edward y Ernesto Calvo. 2000. “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina”. *Studies in Comparative International Development*, 35(3):32-55.

Gibson, Edward y Tulia Faletti. 2004. “Unity by the Stick: Regional Conflicts and the Origin of Argentine Federalism”. En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por Edward Gibson, 226-254. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Gioja, José Luis. 2004. “Carta en respuesta a su condición de firmante nota sobre la problemática minera”. San Juan.

Gioja, José Luis. 2005. “Política minera provincial. Nos espera un futuro provechoso”. Disponible en: http://mineria.sanjuan.gov.ar/politica/politica.php. Último acceso: marzo 2015.

Giovannini, Silvia, Mauro Orellana, Dolores Rochietti y Angélica Vega. 2009. “La construcción de San Juan como capital nacional minera”. En *Minería trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, editado por Maristella Svampa y Mirta Antonelli, 255-278. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Giraudy, Agustina. 2010. “The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico”. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2):53-84.

Goldstone, Jack. 1991. *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*. Berkeley: University of California Press.

Goldstone, Jack y Charles Tilly. 2001. “Threat (and Opportunity): Popular Action and State Response in the Dynamics of Contention Action”. En *Silence and Voice in Contentious Politics*, editado por Ronald Aminzade, 179-194. Cambridge: Cambridge University Press.

González, Norberto.1987. “Vigencia actual del concepto centro-periferia”. *Pensamiento Iberoamericano*, 11:22-41.

Goodwin, Jeff y James Jasper. 2009. *The Social Movements Reader. Cases and Concepts*. Oxford: Wiley-Blackwell.

Gordin, Jorge. 2006. “Testing Riker’s Party-Based Theory of Federalism: The Argentine Case. *The Journal of Federalism*, 34:21-34.

Granovetter, Mark. 1973. “The Strength of Weak Ties”. *American Journal of Sociology*, 78:1360-1380.

Greenpeace. 2012. “Uranio. Combustible de los reactores atómicos y la industria militar”. Buenos Aires. Disponible en: www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report /.../8/uranio.pdf. Último acceso: julio de 2015.

Griffiths, Lesley. 1998. “Humour as Resistance to Professional Dominance in Community Mental Health Teams”. *Sociology of Health and Illness*, 20:874-895.

Gudynas, Eduardo. 2009. “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”. En *Extractivismo, política y sociedad*, 187-225. Quito: CAAP/CLAES.

Guigni, Marco. 1996. “Federalismo e movimenti social”. *Rivista italiana di scienzia política*, 26:147-71.

Gutiérrez, Ricardo. A. 2012. “Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina”. *Revista Eure*, 38(114):147-171.

Gutiérrez, Ricardo. A. En prensa. “Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina”. *Temas y Debates*, aceptado para su publicación el 18/02/15.

Gutiérrez, Ricardo. A y Fernando Isuani. 2014. “La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina”. *Revista de Administração Pública*, 48(2):295-322.

Hebdige, Dick. 1979. *Subculture: The Meaning of Style*. London: Methuen.

Hochstetler, Kathryn y Margaret Keck. 2007. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham: Duke University Press.

Hollander, Jocelyn y Rachel Einwohner. 2004. “Conceptualizing Resistance”. *Sociological Forum*, 19(4):533-554.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1993a. “Anexo presentado por diputado Gómez Centurión-Partido Bloquista”- Versión Taquigráfica. Sesión 17 de abril.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1993b. “Versión Taquigráfica”. Sesión 17 de abril.

Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 1993. “Versión Taquigráfica”. Sesión 28 de abril.

Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 1999. “Versión Taquigráfica”. Sesión 23 de septiembre.

Honorable Cámara de Senadores de Mendoza, 2007a. “Versión Taquigráfica”. Sesión 29 de mayo.

Honorable Cámara de Senadores de Mendoza, 2007b. “Versión Taquigráfica”. Sesión 19 de junio.

Honorable Legislatura del Chubut, 2003. “Versión Taquigráfica”. Sesión 28 de abril.

INDEC. 2011. “Encuesta Anual de Hogares Urbanos 2010 Tercer Trimestre”. Buenos Aires. Disponible en: http://www.indec.gov.ar/desaweb/uploads/informesdeprensa/eahu_indicadores_07_11.pdf. Último acceso: mayo 2015.

INDEC. 2012. “CENSO 2010-Resultados definitivos” Disponible en: http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp. Último acceso: mayo 2015.

Jenkins, J. Craig y Bert Klandermans. 1995. “The Politics of Social Protest”. En *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*, editado por J. Craig Jenkins, y Bert Klandermans, 1-13. Minneapolis: University of Minnesota.

Jenkins, J. Craig y Charles Perrow. 1977. “Insurgency of the Powerless: Farm Worker Movements (1946-1972)”. *American Sociological Review*, 42:249-268.

Johnson, Cathryn, Timothy Dowd y Cecilia Ridgeway. 2006. “Legitimacy as a Social Process”. *Annual Review of Sociology*, 32:53-78.

Kaase, Max. 1990. “Social Movements and Political Innovation”. En *Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies*, editado por Russel Dalton, y Manfred Kuchler, 84-101. Cambridge: Polity Press.

Keck, Margaret y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Kestila, Elina y Peter Soderlund. 2007. “Subnational Political Opportunity Structures and the Success of the Radical right: Evidence From the March 2004 Regional Elections in France”. *European journal of political research*, 46(6):773-796.

King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

Kingdon, John. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.

Kirchner, Néstor, 2004. “Lanzamiento Plan Minero Nacional”. 22 de enero. Disponible en: http://www.mineria.gob.ar/planmineronac.htm. Último acceso: junio 2015.

Kitschelt, Herbert. 1986. “Political Opportunity Structures and Political Protest: Antinuclear Movements in Four Democracies”. *British journal of political science*, 16:57-85.

Klandermans, Bert. 1984. “Mobilization and Participation: Social Psycological Expansions of Resource Mobilization Theory. *American Sociological Review*, 49:583-600.

Klandermans, Bert. 1990. “Linking the ‘Old’ and ‘New’: Movement Networks in the Netherlands”. En *Challenging the Political Order: New Social Movements in Western Democracies*, editado por Russel Dalton, y Manfred Kuchler, 122-136. Cambridge: Polity Press.

Koopmans, Ruud. 1993. “The Dynamics of Protest Waves: West Germany, 1965 to 1989”. *American Sociological Review*, 58:637-658.

Kriesi, Hanspeter. 1989. “The Political Opportunity Structure of the Dutch Peace Movement”. *West European Politics*, 12:41-82.

Kriesi, Hanspeter. 1996. La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político. En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, editado por Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 221-261. Madrid: Istmo.

Kriesi, Hanspeter. 2004. “Political Context and Opportunity” En *The Blackwell Companion to Social Movements*, editado por David Snow, Sarah Soule, y Hanspeter Kriesi, 67-90. Oxford: Blackwell.

Laakso, Marku y Rein Taagepera. 1979. “Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe”. *Comparative Political Studies*, 12:3-27.

Larregle, Daniela. 2010. “La Corte frenó la reapertura de Sierra Pintada”. *Diario Los Andes*, 17 de diciembre. Disponible en: http://archivo.losandes.com.ar/notas /2010/12/17/corte-freno-reapertura-sierra-pintada-540047.asp. Último acceso: junio 2015.

La Voz del Interior. 2008. “Entidades y funcionarios de Traslasierra, contra el uranio”. 28 de mayo. Disponible en: http://archivo.lavoz.com.ar/08/05/28/secciones/regionales/ nota.asp?nota_id=206971. Último acceso: febrero 2014.

La Voz del Interior. 2015. “El TSJ ratificó la prohibición de la minería a cielo abierto en Córdoba”. 11 de agosto. Disponible en: http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/el-tsj-ratifico-la-prohibicion-de-la-mineria-cielo-abierto-en-cordoba. Último acceso: agosto 2015.

Leff, Enrique. 2005. “La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza”. En *Seminario internacional alternativas á globalização: pôtencias emergentes e os novos caminhos da modernidade*. Río de Janeiro, Brasil.

Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2008. “Versión Taquigráfica”. Sesión 24 de septiembre.

Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2010. “Versión Taquigráfica”. Sesión 4 de agosto.

Legislatura Provincial de San Juan, 2004a. “Versión Taquigráfica”. Sesión 1 de abril.

Legislatura Provincial de San Juan, 2004b. “Versión Taquigráfica”. Sesión 19 de agosto.

Legislatura Provincial de San Juan, 2006. “Versión Taquigráfica”. Sesión 3 de abril.

Levatino, María Belén. 2010. “Las complejidades sociales de la globalización en los debates sobre la minería metalífera en los municipios de Mendoza”. *Millcayac. Anuario de Ciencias Políticas y Sociales*, 2:175-205.

Lijphart, Arend. 1971. “Comparative Politics and the Comparative Method”. *American Political Science Review*, 65(3):682-693.

Linz, Juan y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Lipsky, Michael. 1965. *Protest and City Politics*. Chicago: Rand McNally & Co.

Lipsky, Michael. 1968. “Protest as a Political Resource”. *American Political Science Review*, 62:1144-1158.

Llach, Juan J., Marcela Harriague y Ernesto O’Connor. 2004. *La Generación de Empleo en las Cadenas Agroindustriales*, Buenos Aires: Fundación Producir Conservando.

Machado Aráoz, Horacio. 2009. “Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias: El caso de Minera Alumbrera”. En *Minería trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, editado por Maristella Svampa y Mirta Antonelli, 205-228. Buenos Aires: Editorial Biblos.

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 *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*, coordinado por Horacio Alimonda, 135-179. Buenos Aires: CLACSO.

Machado Aráoz, Horacio. 2012. “Los dolores de Nuestra América y la condición neocolonial. Extractivismo y biopolítica de la expropiación”. *OSAL*, 32:51-66.

Maguire, Diarmuid. 1995. “Opposition Movements and Opposition Parties: Equal Partners or Dependent Relations in the Struggle for Power and Reform?” En *The Politics of Social Protest Comparative Perspectives on States and Social Movements*, editado por J. Craig Jenkins, y Bert Klandermans, 199-228. London: UCL Press.

Mahoney, James y Gary Goertz. 2004. “The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research”. *The American Political Science Review*, 98(4):653-669.

Mallon, Francis. 1983. *The Defense of Community in Peru´s Central Highlands.* Princeton: Princeton University Press.

Marín, Marcela. 2009. “El No de Esquel como acontecimiento: otro mundo posible”. En *Minería trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, editado por Maristella Svampa y Mirta Antonelli, 181-203. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Marks, Gary y Doug McAdam. 1998. “Social Movements and the Changing Political Opportunity in the European Community”. En *Social Movements in a Globalizing World*, editado por Donatella della Porta, Hanspeter Kriesi, y Dieter Rucht, 97-111. New York: Longman.

McAdam, Doug. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930/1970*. Chicago: University of Chicago Press.

McAdam, Doug. 1988. “Micromobilization Contexts and Recruitment to Activism. *International Social Movements Research*, 1:125-154.

McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald. 1996. “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”. En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas, oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, editado por Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 21-46. Madrid: Istmo.

McAdam, Doug y Dieter Rucht. 1993. “The Cross-National Diffusion of Movement Ideas”. *The Annals of the American Academy of the Political and Social Sciences*, 528: 56-74.

McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.

McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2008. “Methods for Measuring Mechanisms of Contention”. *Qualitative Sociology*, 31:307-331.

McCann, Michael y Tracy March. 1996. “Law and Everyday Forms of Resistance: A Sociopolitical Assessment”. *Studies in Law, Politics, and Society*, 15:207-236.

McCarthy, John, Jackie Smith y Mayer Zald. 1996. “El acceso a la agenda pública y a la agenda del gobierno: medios de comunicación y sistema electoral”. En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas, oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, editado por Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 413-441. Madrid: Istmo.

McCarthy, John y Mayer Zald. 1973. *The Trend of Social Movements in America*. New Jersey: General Learning Press.

McCarthy, John y Mayer Zald. 1977. “Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory”. *American Journal of Sociology*, 82:1212-1241.

McMann, Kelly. 2006. *Economic Autonomy and Democracy. Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan*. New York: Cambridge University Press.

MECON. 2013. “Fichas provinciales de la Subsecretaría de Planificación Económica”. Buenos Aires. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas_provinciales.htm. Último acceso: mayo 2015.

Melucci, Alberto. 1985. “The Symbolic Challenge of Contemporary Movements”. *Social Research*, 52:789-816.

Melucci, Alberto. 1991. *L´invenzione del presente*. Bologna: Mulino.

Merlinsky, María Gabriela. 2009. “Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina”. Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires/Universidad Paris VIII.

Mining Press. 2005. “Gioja: Vamos a desconocer la consulta de Calingasta”. 9 de mayo. Disponible en: http://www.miningpress.com.ar/nota/9396/gioja-vamos-a-desconocer-la-consulta-de-calingasta. Último acceso: abril 2015.

Ministerio de Minería de San Juan. 2012. *La nueva minería. Política de Estado provincial*. Ciudad de San Juan: Gobierno de la provincia de San Juan.

Ministerio de Minería de San Juan. 2014. *La nueva minería. Desarrollo estratégico del sector minero*. Ciudad de San Juan: Gobierno de la provincia de San Juan.

Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de San Juan. 2009. *Desarrollo de inversiones-San Juan*. Ciudad de San Juan: Gobierno de la provincia de San Juan.

Moody, Roger. 2007. *Rocks and Hard Places: The Globalization of Mining*. New York: Zed Books.

Moori-Koenig, Virginia. 2000. “Las reformas estructurales y el sector minero en Argentina”. En *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas (Tomo II)*, editado por Daniel Heymann y Bernando Kosacoff, 251-342. Buenos Aires: Eudeba/ CEPAL.

Munck, Gerardo. 1996. *Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization*, Documento de trabajo N° 228, Kellogg Institute.

Oates, Wallace. 1999. “An Essay on Fiscal Federalism”. *Journal of Economic Literature*, 37:1120-1149.

O'Donnell, Guillermo. 1996. “Illusions about consolidation”. *Journal of Democracy*, 7:34-51.

O'Donnell, Guillermo. 2002. “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina” en *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, editado por Juan E. Méndez, Guillermo O’ Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, 305-336. Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead. 1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.

Offe, Claus. 1992. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.

Ongamira Despierta!. 2007. “Carta Abierta a Agencia Córdoba Turismo”.

Ongamira Despierta!. 2008. “Fundamentos proyecto ley”. Disponible en: http://recuperarlonuestro.blogspot.com.ar/2008/05/ongamira-despierta-proyecto-de-ley.html. Último acceso: julio 2015.

Onofrio, Sergio. 2009. “La Construcción de la Identidad en los Movimientos Asamblearios de Resistencia a la Actividad Minera Metalífera. Caso San Carlos”. En *XXVII Congreso ALAS*, Buenos Aires, Argentina.

Oro en gotas. 2010. "¿Cómo está formada la Multisectorial de General Alvear". Disponible en: https://oroengotas.wordpress.com/2010/08/16/%C2%BFcomo-esta-formada-multisectorial-de-general-alvear/. Último acceso: julio 2015.

Pasquino, Gianfranco. 2011. *Nuevo curso de ciencia política*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Pereyra, Sebastián. 2005. "¿Cuál es el legado del movimiento de derechos humanos? El problema de la impunidad y los reclamos de justicia en los noventa". En *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea,* compilado por Federico Schuster et al, 151-191. Buenos Aires: Prometeo.

Pereyra, Sebastián. 2008. *¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento-Biblioteca Nacional.

Pereyra, Sebastián, Germán Pérez y Federico Schuster. comps. 2008. *La huella piquetera*. La Plata: Al Margen.

Perona, Eugenia, Efraín Molina, Lorena Allende, Lucas Pussetto y Darío Freites. 2013. "Impacto económico y Social del Turismo en la Provincia de Córdoba". *Revista OIKONOMOS*, 3(1):59-78.

Pinto, Mauricio, Marcela Andino y Gladys Rogero. 2006. *Ley de Aguas de 1884. Comentada y concordada,* Mendoza: Irrigación Edita.

Piven, Frances, y Richard Cloward. 1977. *Poor People Movements*. New York: Pantheon.

Pizzorno, Alessandro. 1975. "Introducción al estudio de la participación política". En *Participación y cambio social en la problemática contemporánea,* editado por Alessandro Pizzorno, Marcos Kaplan y Manuel Castells, 13-75. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos.

PNUD. 2002. *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina / 2002. Un enfoque integral*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Porto, Guido 1995. *Convergencia entre regiones, algunos resultados empíricos para la Argentina.* La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata.

Prasad, Allyson y Pushkala Prasad. 1998. "Everyday Struggles at the Workplace: The Nature and Implications of Routine Resistance in Contemporary Organizations". *Research in the Sociology of Organization*, 15:225-257.

Price, David. 1984. *Bringing Back the Parties.* Washington: Congressional Quarterly Press.

Rezzoagli, Luciano. 2011. "Asimetrías regionales y federalismo fiscal. Un enfoque jurídico-financiero institucional del caso argentino". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 17:113-131.

Riker, William. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.

Rocha, Laura. 2015. "Derrame de cianuro en San Juan: se volcó un millón de litros de agua contaminada". *Diario La Nación,* 23 de septiembre. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/1830437-derrame-de-cianuro-en-san-juan-se-volco-un-millon-de-litros-de-agua-contaminada. Último acceso: octubre 2015.

Rochon, Thomas. 1988. *Mobilizing for Peace*. Princeton: Princeton University Press.

Rodden, Jonathan. 2006. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rodríguez Pardo, Javier. 2009. *Vienen por el oro, vienen por todo*, Buenos Aires: CICCUS.

Rofman, Alejandro. 1999. *Las economías regionales a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Ariel.

Rubin, Jeffrey. 1996. "Defining Resistance: Contested Interpretations of Every Day Acts". *Studies in Law, Politics, and Society*, 15:237-260.

Rucht, Dieter. 1989. "Enviromental Movement Organization in West Germany and France: Structure and Interorganizational Relations". En *International Social Movement Research*, editado por Bert Klandermans, 61-94. Greenwich: JAI Press.

Rucht, Dieter. 1996. "El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: Un estudio comparado transnacional y entre movimientos". En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas, oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, editado por Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 262-287. Madrid: Istmo.

Ryan, Charlotte y William Gamson. 2009. "Are Frames Enough?". En *The Social Movements Reader. Cases and Concept*, editado por Jeff Goodwin, y James Jasper, 167-174. Oxford: Wiley-Blackwell.

Sabsay, Daniel y María Eugenia Di Paola. 2008. "Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina". *Revista de Derecho de Daños*, 3:137-162.

Sacher, William y Alberto Acosta. 2012. *La minería a gran escala en Ecuador: Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en Ecuador*. Quito: Ediciones Abya Yala.

Saguier, Marcelo y Guillermo Peinado. 2014. "Minería transnacional y desarrollo en el kirchnerismo". En *Flacso-Isa Joint International Conference Global and Regional Powers in a Changing World*. Buenos Aires, Argentina.

Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi. 1999. "An "Incomplete-Contracts" Aproach to Intergovermental Transfer Systems in Latin America". En *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean: Decentralization and Accountability of the Public Sector*. Valdivia, Chile.

Schein, Daniel. 2015. "Souverainetés en conflit : industrie minière transnationale, politique subnationale et mouvements socioenvironnementaux en Argentine: une analyse comparée dans les provinces de Chubut et de Santa Cruz". Tesis de Doctorado, Universidad de Quebec en Montreal.

Schmitter, Philippe y Terry Lynn Karl. 1996. "Qué es la democracia y qué no". En *El resurgimiento global de la democracia*, editado por Larry Diamond y Marc Plattner, 37-49. México: UNAM.

Schumaker, Paul. 1975. "Policy Responsiveness to Protest Group Demands". *Journal of Politics*, 37:488-521.

Schumpeter, Joseph. 1947. *Capitalism, socialism and democracy*. London: Allen & Unwin.

Scott, James. 1985. *Weapons of the Weak*. New Haven: Yale University Press.

Secretaria de Provincias, s/d. “Fichas Provinciales Estadísticas”. Buenos Aires: Ministerio del Interior. Disponible en http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias/fichas-provinciales.php Último acceso: septiembre 2012.

Secretaría de Minería de Catamarca. 2009. “Nota n° 106/09”. 18 de noviembre. San Fernando del Valle de Catamarca, Catamarca.

Secretaría de Minería de la Nación. 2009. *La minería en números*. Buenos Aires, Argentina.

Secretaría de Minería de la Nación. 2012. *La minería en números*. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: http://www.mineria.gob.ar/pdf/mineriaennumeros.pdf. Último acceso: mayo 2015.

Sepúlveda, Leandro. 2001. “Construcción regional y desarrollo productivo de la globalidad”. *Serie Estudios y Perspectivas*. Buenos Aires: CEPAL.

Serrafero, Mario. 1997. *Reelección y sucesión presidencial: Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EEUU*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Sikkink, Katherine. 2005. “Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition”. En *Trasnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta, y Sidney Tarrow, 151-173. Lanham: Rowman and Littlefield.

Skocpol, Theda. 1979. *Los Estados y las revoluciones sociales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Smelser, Neil. 1989. *Teoría del comportamiento colectivo*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Snow, David, Louis Zurcher y Sheldon Ekland Olson. 1980. “Social Networks and Social Movements: A Microstructural Approach to Differential Recruitment. *American Sociological Review*, 5:464-481.

Snyder, Richard. 2001. “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”. *Studies in Comparative International Development*, 36:93-110.

Spiller, Pablo y Mariano Tommasi. 2000. *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una agenda institucional*. Buenos Aires: PNUD/ Fundación Gobierno y Sociedad.

Stinchcombe, Arthur. 1991. “The Conditions of Fruitfulness of Theorizing About Mechanisms in Social Science”. *Philosophy of the Social Science*, 21:367-88.

St. Martin, Leena y Nicola Gavey. 1996. “Women's Bodybuilding: Feminist Resistance and/or Femininity's Recuperation?”. *Body and Society*, 2:45-57.

Sturzenegger, Adolfo y Natalia Porto. 2008. *La importancia de la Actividad Económica de Turismo y Viajes en Argentina*. Buenos Aires: Cámara Argentina de Turismo.

Suárez Cao, Julieta. 2011. “¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización”. *Revista SAAP*, 5(2):305-321.

Svampa, Maristella. 2009. “Protesta, Movimientos Sociales y Dimensiones de la acción colectiva en América Latina”. En *Jornadas de Homenaje a C.Tilly*. Madrid, España.

Svampa, Maristella. 2013. “¨Consenso de Commodities¨ y lenguajes de valoración en América Latina”. *Nueva Sociedad*, 244:30-46.

Svampa, Maristella y Mirta Antonelli. eds. 2009. *Minería trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Svampa, Maristella y Mirta Antonelli. 2009b. “Hacia una discusión sobre la megaminería a cielo abierto”. En *Minería trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, editado por Maristella Svampa y Mirta Antonelli, 15-28. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Svampa, Maristella, Lorena Bottaro y Marian Sola Alvarez. 2009. “La problemática de la minería a cielo abierto”. En *Minería trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, editado por Maristella Svampa y Mirta Antonelli, 29-50. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra. 2003. *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Svampa, Maristella, Marian Sola Alvarez y Lorena Bottaro. 2009. “Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos”. En *Minería trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, editado por Maristella Svampa y Mirta Antonelli, 123-180. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Tarrow, Sydney. 1983. *Struggling to Reform: Social Movements and Policy Changes During Cycles of Protest*. Paper Nº15. New York: New York Center for International Studies/Cornell University.

Tarrow, Sydney. 1989. *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy, 1965-1974*. New York: Oxford University Press.

Tarrow, Sydney. 1996. “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales”. En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas, oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, editado por Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 71-99. Madrid: Istmo.

Tarrow, Sydney. 2011. *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics (third Edition)*. New York: Cambridge University Press.

Tarrow, Sidney y Doug McAdam. 2005. “Scale Shift in Trasnational Contention”. *Trasnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta, y Sidney Tarrow, 121-150. Lanham: Rowman and Littlefield.

Taylor, Peter.1994. *Geografía política. Economía-Mundo*. Madrid: Trama Editorial.

Telam, 2015. “Glencore invertirá US$ 3.000 millones en la mina de cobre El Pachón”. 14 de abril. Disponible en: http://www.telam.com.ar/notas/201504/101493-mineria-inversiones-glencore-el-pachon-san-juan.html. Último acceso: mayo 2015.

Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution.* Massachusetts: Addison–Wesley.

Tilly, Charles. 1986. *The Contentious French*. Cambridge: Harvard University Press.

Tilly, Charles. 2001. “Mechanisms in Political Processes”. *Annual Review of Political Science*, 4:21-41.

Tilly, Charles y Leslie Wood. 2010. *Los movimientos sociales, 1768-2008: desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Crítica.

Tocqueville, Alexis de. 1990. *La democracia en América*. Madrid: Aguilar.

Tommasi, Mariano, Sebastián Saiegh y Pablo Sanguinetti. 2001. “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform”. *Economía*, 1(2):157-211.

Touraine, Alain. 1981. *The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

Touraine, Alain. 1987. *El regreso del actor*. Buenos Aires: EUDEBA.

Traslasierra Despierta!. 2008. "Quiénes somos, que queremos y que hacemos". Disponible en: http://traslasierradespierta.blogspot.com.ar/2008/06/quienes-somos-qu-queremos-y-qu-hacemos.html. Último acceso: abril 2015.

Triesman, Daniel. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tula, María Inés y Miguel De Luca. 2001. "Entre la continuidad y el cambio: reforma electoral y competencia política en la Argentina". En *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, compilado por Susana Mallo y Miguel Serna, 73-97. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Turner, Ralph y Lewis Killian. 1987. *Collective Behaviour*. Englewood Cliff: Prentice Hall.

Unión de Asambleas Ciudadanas. 2011. "La Unión de Asambleas Ciudadanas. Construyendo caminos colectivos en defensa de nuestros territorios". Argentina. Disponible en: http://asambleasciudadanas.org.ar/wp-content/uploads/2012/09/CuadernilloUAC-para-imprimir.pdf. Último acceso: julio 2015.

Unión Digital, 2007. "Para el FCyS, la propuesta del no al cianuro es una jugada mediática de la oposición". 24 de noviembre. Disponible en: http://edicant.launiondigital.com.ar/index.php?module=displaystory&story_id=29401&format=print&edition_id=978. Último acceso: enero 2012.

Urbani, Giuliano. 1991. "Sistema Político". En *Diccionario de Ciencia Política*: 1464-1469. México: Siglo XXI.

Vales, Laura. 2007. "Piden en San Juan consultar sobre minería en los próximos comicios". *Página 12*, 19 de marzo. Disponible en: www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-81966-2007-03-19.html. Último acceso: abril 2015.

Vinthagen, Stellan. 2007. "Understanding "Resistance": Exploring Definitions, Perspectives, Forms and Implications". En *Conference on Resistance Studies Network*, Gothenburg, Suecia.

Villa Dolores Despierta!. 2008. "Acta fundacional Asamblea" Disponible en: villa doloresdespierta.blogspot.com/.../acta-fundacional-villa-dolores.html . Último acceso: julio 2015.

Wagner, Lucrecia. 2010. "Problemas ambientales y conflicto social en argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI". Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de Quilmes.

Walter, Mariana. 2008. "Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003)". *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 8:15-28.

Willington, Manuel.1998 "Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina". *Estudios*, 84:35-69.

Wilson, John. 1973. *Introduction to Social Movements.* New York: Basic Books.

Leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones consultadas

Nivel Nacional

Constitución Nacional.
Ley N° 1919/86 Código Minero.
Ley Nº 14.771/58 Creación de Yacimientos Minerales Aguas de Dionisio.
Ley Nº 24.196/93 Régimen de Inversiones Mineras.
Ley N° 24.224/ 93 Ley de Reordenamiento Minero.
Ley N° 24.228/93 Ley de Acuerdo Federal Minero.
Ley N° 24.228/93 Ley de creación Comisión Bicameral de Minería.
Ley N° 24.402/94 Ley de Financiamiento y Devolución Anticipada del IVA.
Ley N° 24.585/95 Ley de Protección Ambiental.
Ley Nº 24.466/95 Ley del Banco Nacional de Información Geológica.
Ley Nº 24.523/95 Ley de creación del Sistema Nacional de Comercio Minero.
Ley Nº 25.243/99 Ley ratificatoria del Tratado Binacional entre Argentina y Chile de Integración y Complementación Minera.
Ley Nº 25.161/99 Ley modificatoria de la Ley de Inversiones Mineras.
Ley Nº 25.429/01 Ley modificatoria de la Ley de Inversiones Mineras.
Ley Nº 25.675/02 Ley General de Ambiente.
Decreto Nº 27/2003 Creación Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
Ley Decreto 753/2004 Exención a empresas mineras de liquidar divisas en el país.
Ley Nº 26.331/07 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
Ley Nº 26.639/10 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.
Decreto Nº 1722/11 Obligación a empresas mineras a liquidar divisas en el país.

Mendoza

Constitución Provincial.
Ley General de Aguas (1884).
Ley Orgánica de las municipalidades (1934).
Ley Nº 2.551/59 Régimen electoral.
Ley Nº 3.790/71 Dirección General de Minería.
Ley Nº 5961/92 Preservación del Medio Ambiente.
Ley Nº 6.090/93 Adhesión a la ley nacional 24.196.
Ley Nº 7.422/05 Ampliación de la zona de la reserva ambiental de Laguna del Diamante.
Ley Nº 7.627/06 Restricción minera (vetada 2006)
Ley Nº 7.722/07 Prohibición de la minería metalífera a cielo abierto.
San Carlos
Ordenanza Nº 1.003/05 Prohibición de explotación de oro o cobre. (Derogada 2005).
Ordenanza Nº 1.068/05 Municipio No tóxico y ambientalmente sustentable.
Ordenanza Nº 1123/06 Prohibición del método de lixiviación con productos tóxicos.
Tunuyán
Ordenanza Nº 1940/06 Prohibición del método de lixiviación con productos tóxicos.
Tupungato
Ordenanza Nº 001/07 Prohibición del método de lixiviación con productos tóxicos.
General Alvear
Ordenanza Nº 3377/07 Prohibición del método de lixiviación con productos tóxicos.

Córdoba
Constitución Provincial.
Ley Nº 4.637/58 Régimen tributario para los minerales y rocas.
Ley Nº 5.436/72 Código de Procedimientos Mineros.
Ley Nº 5.589/73 Código de Aguas.
Ley Nº 7.059/84 Fondo Minero Provincial de promoción y fomento minero.
Ley Nº 7.343/85 Principios Rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.
Ley Nº 8.324/93 Adhesión a la ley nacional 24.196.
Ley Nº 8.102/99 Régimen de Municipios y Comunas.
Decreto Nº 80/08 Protección de la zona de Ongamira de la minería metalífera a cielo abierto.
Ley Nº 9.526/08 Actividad Minera en la provincia de Córdoba.
Ley Nº 9571/08 Código electoral provincial.
Villa del Totoral
Ordenanza Nº 20/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
Capilla del Monte
Ordenanza Nº 2020/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
San Marcos Sierras
Ordenanza Nº 505/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
La Cumbre
Ordenanza Nº 41/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
Villa Giardino
Ordenanza Nº 706/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
La Falda
Ordenanza Nº 2105/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
Huerta Grande
Ordenanza Nº 861/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
Sinsacate
Ordenanza Nº 471/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
Cruz del Eje
Ordenanza Nº 1774/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
Bialet Massé
Ordenanza Nº 907/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
San Esteban
Ordenanza Nº 472/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
Casa Grande
Resolución Nº 41/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
Charbonier
Resolución Nº 10/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
Mina Clavero
Resolución Nº 258/07 Restricción minería metalífera y nuclear.
Comunidad Regional de Totoral
Resolución Nº 11/07 Prohibición de la megaminería a cielo abierto.
Asamblea Legislativa Regional del Valle de Traslasierra
Resolución Nº 01/08 rechazo y oposición a cualquier tipos de labor minero de prospección, exploración y cateo en el valle de Traslasierra.

Catamarca
Constitución Provincial.
Ley Nº 2.577/73 Ley de Aguas.

Decreto Ley Nº4.007/83 Régimen de Inversión Minera.
Decreto Ley Nº 4.628/91 Ley electoral provincial.
Decreto-ley. N° 4.640/91 Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal.
Ley Nº 4.759/93 Adhesión a la ley nacional 24.196.
Ley Nº5.046/01 Adhesión Acuerdo Federal Minero.
Decreto Nº 01/03 Distribución departamental regalías mineras.
Ley N° 5.128/04 Reparto secundario de las regalías mineras.
Tinogasta
Código Ambiental/07.

San Juan
Constitución Provincial.
Ley Nº5636/87 Código electoral provincial.
Ley Nº 5.824/87 Preservación de los recursos de agua, suelo y aire y control de la contaminación.
Ley Nº 6.829/92 Ley Orgánica de Municipios.
Ley Nº 6.571/94 Evaluación de Impacto Ambiental.
Ley Nº 6.634/95 Ley General del Ambiente.
Ley Nº 6.387/93 Adhesión a la ley nacional 24.196.
Ley Nº7.199/01 Código de Procedimientos Mineros.
Decreto Nº 1108/04 Consejo Consultivo Minero.
Ley Nº7686/06 Creación de Secretaría de Minería.
Ley Nº7819. Régimen contravencional.
Ley Nº7.909/08 Fondo Especial para el Desarrollo Minero.
Ley Nº8193/10 Creación de Ministerio de Minería.

Chubut
Ley Nº 5.001/03 Prohibición de la minería metalífera a cielo abierto.
Esquel
Ordenanza Nº 03/03 Prohibición de uso de cianuro en el ejido municipal
Resolución N° 275/03. Convocatoria a referéndum sobre el emprendimiento minero.
Ordenanza Nº 33/03 Municipio no tóxico y ambientalmente sustentable.

Rio Negro
Ley Nº 3.981/05 Restricción de la explotación minera a cielo abierto con métodos químicos. (Derogada 2011)

La Rioja
Ley Nº 8.137/07 Prohibición de la minería metalífera a cielo abierto. (Derogada 2008)

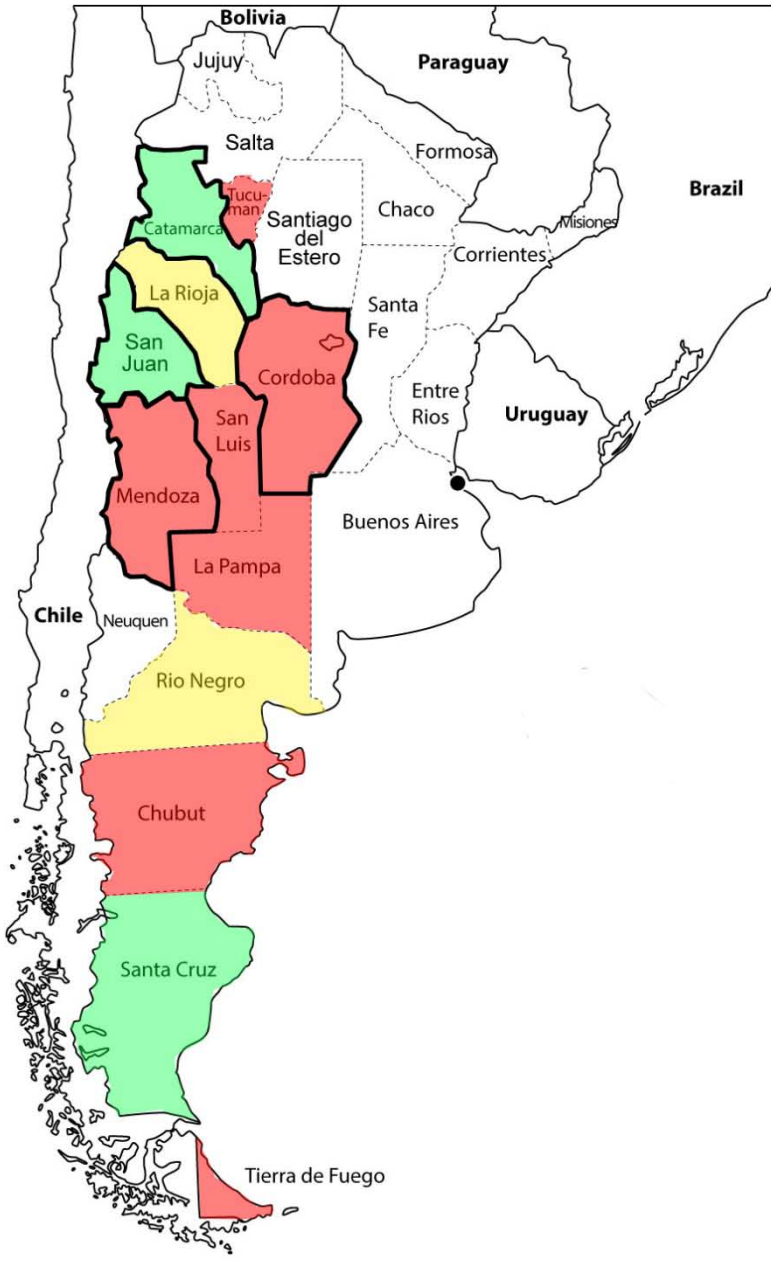
La Pampa
Ley Nº 2349/07: Prohibición en todo el territorio de la Pampa de la minería metalífera a cielo abierto

Tucumán
Ley Nº 7879/07: Prohibición de la actividad minera metalífera en el ámbito de la Provincia de Tucumán.

San Luis
Ley Nº 5.353/08 Preservación y restauración ambiental del sector minero.

ANEXOS

Anexo 1.
Mapa provincias argentinas. Situación de la minería a cielo abierto.



Provincias con minería metalífera a cielo abierto en explotación.
Catamarca (1997); Santa Cruz (1998); San Juan (2005).

Provincias con prohibición legislativa de la minería metalífera a cielo abierto.
Chubut (nº 5001/03); Tucumán (nº7879/07); Mendoza (nº7722/07); La Pampa (nº2349/07); Córdoba (nº9526/08); San Luis (nº5353/08); Tierra del Fuego (nº853/11).

Provincias con normas derogadas de prohibición de la minería metalífera a cielo abierto.
Río Negro (nº3981/05-2011); La Rioja (nº8137/07-2008).

Anexo 2.

Texto completo ley nº 7.722/07 (Mendoza) y ley nº 9.526/08 (Córdoba)

Ley nº 7722/07 Mendoza

Artículo 1° - A los efectos de garantizar debidamente los recursos naturales con especial énfasis en la tutela del recurso hídrico, se prohíbe en el territorio de la Provincia de Mendoza, el uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico, y otras sustancias tóxicas similares en los procesos mineros metalíferos de cateo, prospección, exploración, explotación y/o industrialización de minerales metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo.
Artículo 2° - Las empresas y/ o personas jurídicas o físicas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley posean la titularidad de concesiones de yacimientos minerales metalíferos, o aquellas que industrialicen dichos minerales deben tramitar en el plazo de treinta (30) días el "informe de partida" que establece el Artículo 24 del Decreto 2109/1994, a efecto de cumplir con las exigencias de la presente Ley, bajo apercibimiento de cesar inmediatamente en su actividad hasta tanto adecuen todos sus procesos mineros y/ o industriales.
Artículo 3° - Para los proyectos de minería metalífera obtenidos a cualquier método extractivo para las fases de cateos, prospección, exploración, explotación, o industrialización, la DIA debe ser ratificada por ley. Los informes sectoriales municipales, del Departamento General de Irrigación y de otros Organismos Autárquicos son de carácter necesario, y se deberá incluir una manifestación específica de impacto ambiental sobre los recursos hídricos conforme al artículo 30 de la Ley 5961. Para dejar de lado las opiniones vertidas en los dictámenes sectoriales deberá fundarse expresamente las motivaciones que los justifican.
Artículo 4° - Establécese como autoridad de aplicación de la presente al Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, que reglamentará el establecimiento de un Seguro de Garantía Ambiental para cada emprendimiento y creará, dentro de su ámbito, la Policía Ambiental Minera que tendrá como función específica el control y seguimiento de cada uno de los emprendimientos mineros de la Provincia de Mendoza, debiendo informar todas las actividades desarrolladas semestralmente a las comisiones de Medio Ambiente de la Legislatura Provincial. Asimismo en lo que refiere a la preservación y uso del agua el Departamento General de Irrigación deberá ejercer el control específico y seguimiento de cada uno de los emprendimientos mineros de la Provincia, en todas y cada una de sus etapas, cuando los mismos afecten las cuencas hídricas.
Artículo 5° - La autoridad de aplicación garantizará, en todo proceso de evaluación del proceso de impacto ambiental, la participación de los municipios de las cuencas hídricas y aquellas regiones que se manifiesten como tales, afectadas por el proyecto respectivo, debiendo respetarse las realidades productivas y sociales de cada uno de los mismos, cuyos dictámenes sectoriales serán de carácter necesarios.
Artículo 6° - La autoridad administrativa deberá identificar los daños ambientales que puedan existir y/o que se produzcan en el futuro con causa en la actividad minera, a efectos de exigir administrativamente la remediación del daño, o en su defecto requerir la misma según el procedimiento judicial que regula la Ley 25675.
Artículo 7° - Comuníquese al Poder Ejecutivo.
MENDOZA, a los veinte días del mes de junio del año dos mil siete.
PODER EJECUTIVO DECRETO Nº 1423/2007

Ley nº 9526/08 Córdoba

La Legislatura de la Provincia de Córdoba
Sanciona con fuerza de
Ley: 9526
Artículo 1º.- PROHÍBESE en todo el territorio de la Provincia de Córdoba la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto y en todas sus etapas, constituidas por cateo, prospección, exploración, explotación, desarrollo, preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales.
Artículo 2º.- PROHÍBESE en todo el territorio de la Provincia de Córdoba la actividad minera, en todas sus etapas, de minerales nucleares tales como el uranio y el torio. Dicha prohibición regirá, asimismo, para las minas actualmente concedidas las que deberán proceder al cierre.
Artículo 3º.- PROHÍBESE en todo el territorio de la Provincia de Córdoba el uso de cianuro, cianuro de sodio, bromuro de sodio, yoduro de sodio, mercurio, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, ácido fluorhídrico, ácido nítrico y toda otra sustancia química contaminante, tóxica o peligrosa incluida en el Anexo I de la Ley Nacional Nº 24.051, o que posea alguna de las características enunciadas en el Anexo II de la Ley Nacional Nº 24.051 y normas concordantes o las que en el futuro las reemplacen, en los procesos mineros de prospección, cateo, exploración, explotación, desarrollo, preparación, extracción, almacenamiento, industrialización o procesos detallados en el inciso "b" del artículo 249 del Código de Minería, de minerales metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo, cualquiera sea el lugar de la Provincia en el que éstos se desarrollen.
Artículo 4º.- LOS titulares de concesiones o de derechos mineros que involucren minerales metalíferos o aquellas personas que los ejerciten, deberán adecuar todos sus procesos a las previsiones de los artículos 1º y 3º de la presente Ley en el término de seis (6) meses a partir de la publicación de la misma, bajo apercibimiento de declarar la caducidad de la concesión minera.
Artículo 5º.- FACÚLTASE al Poder Ejecutivo Provincial a adecuar las disposiciones reglamentarias vigentes a lo establecido por la presente Ley.
Artículo 6º.- COMUNÍQUESE al Poder Ejecutivo Provincial.
DADA EN LA SALA DE SESIONES DE LA LEGISLATURA PROVINCIAL, EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA, A LOS VEINTICUATRO DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL OCHO.

Anexo 3.

Entrevistas realizadas.

Provincia de Córdoba

1- Alberto Gigena, Director de Minería-Secretaría de Minería de la Provincia de Córdoba. Ciudad de Córdoba, 13 de septiembre de 2011.
2- Liliana Olivero, Legisladora Provincia de Córdoba. (Frente de Izquierda) Ciudad de Córdoba, 14 de septiembre de 2011.
3- Silvia Rivero, Legisladora Provincia de Córdoba. (Concertación Plural) Ciudad de Córdoba, 15 de septiembre de 2011.
4- Omar Ruiz, Legislador Provincia de Córdoba. (CC-FAP) y Marcelo Mica - Asesor Minería, empleado planta Sec. Minería, Ciudad de Córdoba, 14 de septiembre de 2011.
5- Asambleísta, Ciudad de Córdoba, 15 de septiembre de 2011.
6- Ernesto Racke, Responsable Medio Ambiente Municipalidad Villa Giardino, Villa Giardino, 16 de septiembre de 2011.
7- Rafael Vaggione, Abogado CEMINCOR, Ciudad de Córdoba, 15 de septiembre de 2011
8- Asambleísta 1, 2 y 3, Villa Giardino, 16 de septiembre de 2011.
9- Asambleísta 1 y 2, Capilla del Monte, 17 de septiembre de 2011.
10- Asambleísta 1. Entrevista a través de correo electrónico. Mayo 2011.
11- Ambientalista y Periodista, Ciudad de Córdoba, 30 de julio de 2014.
12- Marcelo Falo, ex legislador Córdoba, Ciudad de Córdoba, 30 de julio de 2014.
13- Integrantes ONG Conciencia Solidaria 1 y 2, Video conferencia, Buenos Aires, 3 de agosto de 2014.
14- Asambleísta Traslasierra. Entrevista telefónica. Febrero de 2015.

Provincia de Catamarca

15- Asambleísta, Ciudad de Andalgalá, 18 de septiembre de 2011.
16- Ex Concejal Andalgalá 1, Ciudad de Andalgalá, 18 de septiembre de 2011.
17- Héctor Jordani, Secretario Privado de Gobierno, Ciudad de Andalgalá, 19 de septiembre de 2011.
18- Asambleísta, Ciudad de Andalgalá, 19 de septiembre de 2011.
19- Elmer Miani, Monseñor Emérito de Catamarca, San Fernando del Valle de Catamarca, 20 de septiembre de 2011.
20- Ex Concejal Andalgalá 2, San Fernando del Valle de Catamarca, 20 de septiembre de 2011.
21- Ángel Betelu, Subsecretario de Minería de Catamarca, San Fernando del Valle de Catamarca, 21 de septiembre de 2011.
22- Asambleísta, Tinogasta, 25 de julio de 2014.
23- Hugo Ávila. Intendente Tinogasta, Tinogasta, 25 de julio de 2014.
24- Asambleísta 1 y 2, Tinogasta, 26 de julio de 2014.
25- Asambleísta 1, Tinogasta, 26 de julio de 2014.
26- Asambleísta 1, Belén, 27 de julio de 2014.
27- Asambleísta 1, Belén, 27 de julio de 2014.

28- Edgardo Reartes, ex concejal Tinogasta, San Fernando del Valle de Catamarca, 28 de julio de 2014.
29- Silvia Moretta, ex diputada provincial, San Fernando del Valle de Catamarca, 28 de julio de 2014.
30- Asambleísta, San Fernando del Valle de Catamarca, 29 de julio de 2014.
31- Asambleísta, San Fernando del Valle de Catamarca, 29 de julio de 2014.

Provincia de San Juan

La siguientes entrevistas (excepto las señaladas con *) fueron realizadas conjuntamente con Débora Cerutti.

32- Silvia Villalonga, Presidenta Fundación Ciudadanos Independientes, Ciudad de San Juan, 1 de abril de 2014.
33- Juan José Bustamante, Secretario Técnico- Ministerio de Minería. Ciudad de San Juan, 3 de abril de 2014.
34- Héctor Velazques Álvares, Asesor Ministerio de Minería. Ciudad de San Juan, 3 de abril de 2014.
35- Susana Carrizo, Área Educación ambiental. Secretaría de Ambiente. Ciudad de San Juan, 3 de abril de 2014.
36- Asambleístas 1, 2, 3, 4 y 5. Ciudad de San Juan, 3 de abril de 2014.
37- Alfredo Castillo, ex diputado provincial (Bloquismo), Ciudad de San Juan, 4 de abril de 2014.*
38- Armando Campos, ex diputado provincial (Frente para el Cambio), Ciudad de San Juan, 4 de abril de 2014.*
39- Asambleístas 1 y 2. Ciudad de San Juan, 4 de abril de 2014.
40- Asambleísta, San José de Jáchal, 5 de abril de 2014.
41- Asambleísta, San José de Jáchal, 5 de abril de 2014.
42- Dunia Tañez, ex concejal de San José de Jáchal (Frente para el Cambio), San José de Jáchal, 5 de abril de 2014.
43- Asambleísta, Tudcum, 6 de abril de 2014.
44- Miguel Espejo, Responsable Minería y Ambiente Municipio de Iglesia, Rodeo, 7 de abril de 2014.
45- Asambleísta, Iglesia, 7 de abril de 2014.
46- Ambientalista y Periodista, San José de Jáchal, 8 de abril de 2014.
47- Diego Seguí, ex diputado provincial, Ciudad de San Juan, 8 de abril de 2014.
48- Marcelo Arancibia, ex concejal Ciudad de San Juan, Ciudad de San Juan, 8 de abril de 2014.
49- Ernesto Lloveras, Abogado y periodista, Ciudad de San Juan, 9 de abril de 2014.
50- Nino Damico, Secretario General Sindicato de empleados municipales, 9 de abril de 2014.
51- Docente Universidad Nacional de San Juan, Ciudad de San Juan, 9 de abril de 2014.
52- Nancy Avelin, ex diputada y senadora nacional, Ciudad de San Juan, 10 de abril de 2014.
53- Juan José Ramos, Presidente Asociación Viñateros Independientes, Ciudad de San Juan, 10 de abril de 2014.
54- Docente Universidad Nacional de San Juan, Ciudad de San Juan, 10 de abril de 2014.

Provincia de Mendoza

55- Asambleísta, Ciudad de Corrientes, 23 de junio de 2013.
56- Asambleísta, Ciudad de Corrientes, 23 de junio de 2013.
57- Alejandra Naman, ex diputada provincial, Ciudad de Mendoza, 10 de junio de 2014.
58- Martin Carotti, periodista y lobbista minero, Ciudad de Mendoza, 11 de junio de 2014.
59- Carlos Molina, Subsecretario de Minería de Mendoza, Ciudad de Mendoza, 11 de junio de 2014.
60- Eduardo Sosa, Presidente OIKOS Ambiental, Ciudad de Mendoza, 12 de junio de 2014.
61- Asambleísta y docente Universidad Nacional de Cuyo, Ciudad de Mendoza, 12 de junio de 2014.
62- Asambleísta, La Consulta, 13 de junio de 2014.
63- Asambleísta, San Carlos, 13 de junio de 2014.
64- Jorge Difonso, Intendente San Carlos, La Consulta, 14 de junio de 2014.
65- Integrante Multisectorial del Sur, San Rafael, 16 de junio de 2014.
66- Integrante Uranio? No Gracias, San Rafael, 16 de junio de 2014.
67- Gianni Zenobi, Vice decano de la Universidad de Cuyo en San Rafael, San Rafael, 17 de junio de 2014.
68- Integrante Nativa Ong, San Rafael, 17 de junio de 2014.
69- Alejando Llul, Responsable Ambiente Municipalidad General Alvear, General Alvear, 18 de junio de 2014.
70- Juan Carlos de Paolo, Intendente General Alvear, General Alvear, 18 de junio de 2014.
71- Asambleísta 1 y 2, General Alvear, 18 de junio de 2014.
72- Walter Saenz, ex senador provincial, General Alvear, 18 de junio de 2014.
73- Adolfo Nieto, Presidente de la Cámara de Comercio, Industria, Ganadería y Agricultura de General Alvear, General Alvear, 18 de junio de 2014.

Otras instancias de vinculación con los actores asamblearios involucrados en los procesos de incidencia bajo estudio ha sido la participación en distintos encuentros de la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC):

XI Encuentro. Ciudad de Córdoba, Córdoba, 11 al 13 de diciembre de 2009.
XIV Encuentro. Andalgalá, Catamarca, 12 al 14 de noviembre de 2010.
XV Encuentro. Colón, Entre Ríos, los días 25 al 27 de marzo de 2011.
XVI Encuentro. Quimilí, Santiago del Estero, 19 al 22 de agosto de 2011.
XVII Encuentro. Capital Federal/Luján, 25 al 28 de noviembre de 2011.
XX Encuentro. Ciudad de Corrientes, Corrientes, 20 al 23 de junio de 2013.