



**Cuadernos de
Polipub.org**

**Nro. 4
Año 2011
ISSN 1853-5739**

La cuestión de la minería argentina: Un análisis desde el enfoque de las coaliciones defensoras

Por Francisco Roca

Polipub.org

Asociación Civil para el Estudio de las Políticas Públicas Participativas

Av. Cabildo 714 piso 12 oficina 61 (1426)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

<http://www.polipub.org>

Presidente de Polipub.org

Alejandro M. Estévez

Comité editorial

Susana C. Esper
Gerardo Izzo
Francisco Pagliuca
Jorge Sereno

ISSN 1853-5739

// Publicación confeccionada por Polipub.org. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que Polipub.org puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Polipub.org

Asociación Civil para el Estudio de las Políticas Públicas Participativas

Dirección:

Cabildo 747 - piso 12°
(CP1426), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Correo electrónico:

Info@polipub.org

Página web:

<http://www.polipub.org/>

La cuestión de la minería argentina: Un análisis desde el enfoque de las coaliciones defensoras

Por Francisco Roca

Tabla de Contenidos

Introducción	3
El marco jurídico minero y las reformas de la década del 90	4
1. Características Generales de la normativa minera argentina	4
2. Contexto político-económico de la última gran reforma legislativa sobre la actividad minera	4
3. Síntesis del esquema normativo resultante de los 90	5
4. Normativa ambiental y participación ciudadana a partir de las reformas	7
La evolución de la minería a partir de las reformas de los 90	8
El Enfoque de las Coaliciones Defensoras y el marco jurídico minero	11
1. Introducción al enfoque y caracterización del caso minero argentino	11
2. Análisis del conflicto minero argentino en el marco del ECD	14
Conclusiones	17
Referencias Bibliográficas	17

La cuestión de la minería argentina: Un análisis desde el enfoque de las coaliciones defensoras

Por Francisco Roca

Resumen En el presente trabajo tiene como objetivo el análisis del conflicto minero argentino utilizando el marco metodológico esbozado por el Enfoque de las Coaliciones Defensoras (ECD).

Palabras clave minería – coaliciones defensoras – política pública - Argentina

Introducción

En el presente trabajo tiene como objetivo el análisis del conflicto minero argentino utilizando el marco metodológico esbozado por el Enfoque de las Coaliciones Defensoras (ECD). Para esto se ha prestado particular importancia a la evolución de la normativa minera, principalmente a las reformas surgidas en la década del 90.

De esta forma, a modo de introducción, se presenta las características generales de la normativa minera argentina, para luego profundizar sobre las mencionadas reformas, haciendo un repaso del contexto económico que les da lugar. Posteriormente, en el tercer apartado, se muestra la evolución de los principales indicadores de la actividad minera a partir del inicio de las reformas, de modo de visualizar su impacto.

En el cuarto apartado se delinear los principales puntos del ECD y se desarrolla el análisis del conflicto minero argentino, para finalmente, en el quinto apartado, verter las conclusiones del mismo.

El marco jurídico minero y las reformas de la década del 90

1. Características Generales de la normativa minera argentina

Desde 1810 en adelante, la legislación minera ha adoptado el criterio regalista que distingue entre una propiedad superficiaria y otra minera, y respecto de esta última entre un dominio en cabeza del Estado y un dominio de propiedad particular en cabeza de los mineros. Y en cuanto a la propiedad particular, tiene los mismos alcances que la propiedad civil.

Luego de una serie de discusiones sobre la titularidad originaria de las riquezas minerales a raíz de las leyes que nacionalizaron los hidrocarburos, la Convención Nacional Constituyente de 1994 estableció que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Este ordenamiento jurídico originario impedía al Estado el desarrollo de la actividad minera –salvo casos excepcionales–, por lo que éste entrega la propiedad particular de las minas a través de la concesión legal de estas a los particulares.

Con la incorporación de una serie de leyes que introdujeron la posibilidad de que el Estado explote los recursos minerales en ciertos casos puntuales, el sistema regalista fue mutando a uno dominial restringido (Sánchez Izquierdo, 2009).

2. Contexto político-económico de la última gran reforma legislativa sobre la actividad minera

Con la caída del bloque soviético el paradigma neoliberal emerge como la ideología dominante, extendiéndose por todo el globo, aunque con particular asidero en América Latina.

Argentina abraza de manera excluyente los lineamientos de políticas conocidos como el Consenso de Washington, aplicándolos abruptamente. Este cuerpo de recomendaciones tenía al mecanismo de mercado como el mecanismo que optimizaría la asignación de recursos económicos de una sociedad y, de esta forma, resultaría regulador de las relaciones económicas de la misma. Así, se adopta una serie de reformas que enfatizaban la libertad de mercado, la reducción de la intervención del Estado en la actividad

económica, la apertura económica y financiera, la flexibilidad laboral y ambiental y las privatizaciones de empresas públicas.

La minería no fue ajena a dichas reformas. A mediados de la década, con el objetivo de atraer inversiones, en un contexto de retirada del Estado en la financiación de grandes proyectos, importante liquidez a nivel mundial y búsqueda de nuevas oportunidades por parte de las grandes compañías mineras, se llevan a cabo una serie de importantes reformas a la normativa que había regula la actividad minera hasta entonces sin mayores modificaciones.

Esta reforma a la normativa minera guarda gran correlación con el resto de las reformas adoptadas, donde no se distinguió entre capital nacional y extranjero, se otorgó substanciales beneficios fiscales, con importante estabilidad, y una permisiva normativa ambiental, de manera de favorecer la atracción y radicación de grandes capitales extranjeros.

3. Síntesis del esquema normativo resultante de los 90

El principal cuerpo normativo que ha reglado y regla, con sus oportunas modificaciones, sobre la actividad minera es el Código de Minería, el cual fue sancionado por la Ley 1919 en diciembre de 1886, con vigencia a partir del 1 de mayo de 1887. El mismo establece el régimen de propiedad sobre las minas en función de categorías, estableciendo quién pueden adquirirlas, regula las relaciones entre mineros y superficiarios, los requisitos de la concesión y explotación, entre otros variados temas.

En mayo de 1993 el Código es reformado a través de la Ley 24.196 de Inversiones Mineras. Al ser una ley convenio, las provincias que así lo desearan debían adherir a la misma. Con el objetivo de atraer grandes inversiones, principalmente de capitales foráneos, esta ley estableció cuantiosos beneficios fiscales, entre los que se destacan:

- Estabilidad fiscal por 30 años, sobre la carga tributaria total.
- Deducción del 100% del Impuesto a las Ganancias (IIGG) de los montos invertidos en gastos de prospección, exploración, estudios especiales, ensayos varios y otros trabajos destinados a determinar la factibilidad técnico-económica de los mismos.
- Amortización acelerada en el IIGG de las inversiones de capital destinadas a la ejecución de nuevos proyectos mineros y para la ampliación de la capacidad productiva de las operaciones mineras existentes, como así también aquellas que se requieran durante su funcionamiento.
- Devolución del crédito fiscal del IVA sobre exportaciones.
- Exención al Impuesto a los Activos.

- Exención arancelaria a la importación de bienes de capital y sus partes y componentes destinados a la actividad.

Según esta ley las provincias que adhieran podrán percibir regalías de hasta el 3% del valor de boca de mina.

Ley de Reordenamiento Minero, Nro. 24.224, sancionada en junio de 1993, determinó:

- El carteo geológico regular y sistemático del territorio nacional, creando el Sistema de Cartas Geológicas de la República Argentina, con el objetivo, entre otros, de inventariar los recursos naturales no renovables y estimular las inversiones.
- La creación del Consejo Federal Minero como órgano asesor de la Secretaría de Minería de la Nación, integrado por un representante titular y un suplente de cada provincia.
- Los nuevos montos del canon minero.

La Ley 24.227, sancionada también en junio de 1993, crea la Comisión Bicameral para el Desarrollo Minero, integrado por cuatro diputados y cuatro senadores, cuya función se basa en la elaboración de propuestas que favorezcan el desarrollo sostenido de la minería argentina.

La Ley 24.228, sancionada el mismo día que la anterior, ratifica el Acuerdo Federal Minero, suscripto por las provincias y el Gobierno Federal, el cual establecía una serie de lineamientos conjuntos para el desarrollo sustentable de la minería, dándole una mayor participación a las provincias en esta tarea.

En junio de 1995 se modifica el Código de Minería por la Ley 24.498, la cual moderniza algunos aspectos regulatorios, entre los que se destacan:

- Elimina la minería a gran escala
- Elimina la exploración por la modalidad de estaca de mina.
- Introduce la exploración por aeronaves
- Amplía y unifica los derechos de los descubridores
- Regula la concesibilidad de los minerales nucleares.

Además de la normativa minera, cabe destacar la Ley 21.382 de Inversiones Extranjeras que establece igual trato a la inversión extranjera que a la nacional, sin distinción respecto del tamaño de empresa. A su vez, el Art. 5º posibilita la transferencia al exterior de las utilidades líquidas y realizadas provenientes de la inversión extranjera, así como repatriar la misma.

4. Normativa ambiental y participación ciudadana a partir de las reformas

Hasta 1995 el Código no contenía disposiciones relativas a la protección del medio ambiente. Fue a partir de noviembre de ese año, con la sanción de la Ley 24.585 que se incorporó al Código como un Título Complementario el denominado De la protección ambiental para la actividad minera.

De esta forma, quedan alcanzadas tanto las actividades de exploración como las de explotación y beneficio. Establece la necesidad de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) por parte de la empresa y el pronunciamiento por parte de autoridad de aplicación provincial¹, mediante una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), para cada una de las etapas del proyecto o de implementación efectiva.

Además, se crea un Registro de consultores y laboratorios a los que los interesados y la autoridad de aplicación podrán solicitar asistencia para la realización de trabajos de monitoreo y auditoría externa.

Establece sanciones al incumplimiento de la normativa ambiental. Asimismo, se instituye un Registro de Infractores y deja en la empresa la responsabilidad de sanear cualquier daño o pasivo ambiental.

Instruye a la autoridad minera la implementación de un programa de formación e ilustración con la finalidad de orientar a la población sobre la comprensión de los problemas ambientales, sus consecuencias y prevención con arreglo a las particularidades regionales, étnicas, sociales, económicas y tecnológicas del lugar en que se desarrollen las tareas.

Adicionalmente a lo que figura en el Código Minero, se encuentra lo reglado por la Ley General del Ambiente, Nro. 25.675, normativa que comprende a la minería, estableciendo los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. En lo que hace a la participación ciudadana en el proceso de gestión ambiental de los recursos, esta ley establece²:

- el derecho de toda persona a opinar y ser consultada en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente.

¹ El Art. 3 de la Ley 24.585 establece que la autoridad de aplicación para lo dispuesto en dicha ley será la que las provincias determinen en el ámbito de su jurisdicción.

² Artículos 19, 20 y 21.

- La obligatoriedad para la autoridad de aplicación de realizar consultas o audiencias públicas para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. Si bien su resultado no es vinculante, en caso de que la autoridad presente opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberá fundamentarla y hacerla pública.
- la participación ciudadana, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

A su vez, la Ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental, la cual determina que las autoridades competentes de los organismos públicos, y los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas, están obligados a facilitar la información ambiental requerida por cualquier ciudadano.

La evolución de la minería a partir de las reformas de los 90

A partir de la reforma legislativa minera, el país comienza a mejorar todos los indicadores relacionados con la actividad.

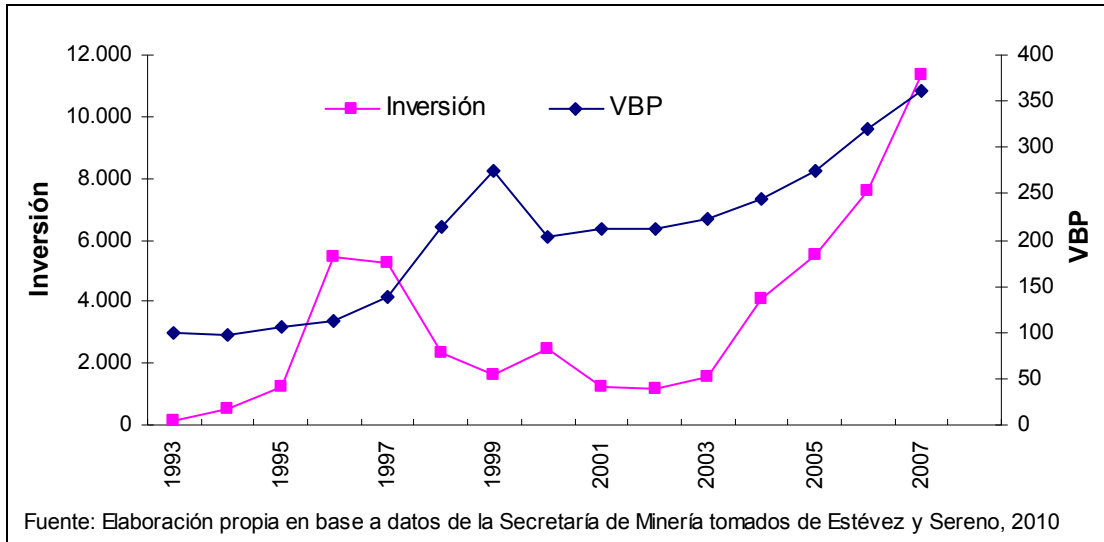
En 1992 estaban presentes sólo cuatro compañías extranjeras, para 1999 el número ascendía a 80³.

La inversión se incrementó fuertemente. Registró una tasa de crecimiento promedio del 79% entre 1993 y 2007, si bien con algunas oscilaciones, la tendencia fue claramente alcista⁴. En el caso de la producción, el valor bruto de producción (VBP), presentó una tasa de crecimiento del 11% para el mismo período, con menores altibajos que la inversión. Ambos muy por encima de la evolución de la inversión bruta fija (IBF) y el producto bruto interno (PBI) para el mencionado segmento temporal.

³ Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (2003)

⁴ Cabe hacer la salvedad que dicho promedio presenta un importante desvío, dadas las características de la actividad, donde la incorporación de grandes proyectos puede generar considerables oscilaciones.

Tabla 1 Evolución de la Inversión y el Valor Bruto de Producción en la Minería 1993-2007 (Índice 1993=100)



Un rol determinante en este proceso inversor lo desempeñó la inversión extranjera directa (IED), cuyo stock en la minería pasó de 60 millones de dólares y una participación del 0,3% en el stock total en 1993 a 1.091 millones de dólares en 1998 (año *record*) y con el 2,3% de participación⁵.

Este proceso de crecimiento trajo aparejado un cambio en el perfil productivo: los minerales metálicos pasan al primer lugar en la producción, relegando a las rocas de aplicación y a los minerales no metálicos⁶.

En lo que hace a las exportaciones, se pasó de una participación del 3% sobre la producción en 1993 al 49% en 1998, alcanzando el 61% en 2004⁷. De todas formas, esto no implicó un cambio estructural hacia el interior de la composición de la estructura exportadora del total nacional, donde las exportaciones de minerales han mantenido su participación relativamente constante, con una representación que oscila alrededor del 3 al 4% en el valor total exportado.

Todos estos logros llevaron a que en 1999 la Argentina ocupara la 6ª posición en el ranking del *Fraser Institute* sobre jurisdicciones mineras y su atractivo para el desarrollo de

⁵ Inversión Extranjera Directa por Actividad Económica 1992-2004, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales.

⁶ Prado, 2005.

⁷ Prado, 2005.

inversiones⁸. Esta medición, en base a encuestas a empresas mineras a nivel mundial, toma en cuenta el potencial geológico, las políticas públicas, el esquema impositivo, la seguridad jurídica y el nivel de corrupción alrededor de la actividad minera.

Sin embargo, este crecimiento no se trasladó en desarrollo. A pesar de las cuantiosas inversiones y el gran crecimiento de la producción, no se generaron eslabonamientos productivos al interior de la cadena de valor de la minería, importando casi todos los insumos y equipos necesarios. Tampoco este *boom* fue acompañado de la misma forma por la generación de empleo: entre 1993 y 2003 el sector minas y canteras registró un aumento del 62% en la mano de obra, mientras que el VBP lo hizo en aproximadamente 180%⁹.

En el período 1995-2007, la balanza comercial comenzó a ser deficitaria a partir de 1998, con tendencia alcista, alcanzando un saldo negativo por USD 1.500 millones en 2007¹⁰.

Así, la estrategia de las multinacionales mineras apuntó a la inversión en minerales metalíferos para su exportación con bajo o nulo grado de elaboración, aprovechando los beneficios fiscales, un favorable marco regulatorio, la flexibilidad para remitir utilidades al exterior y el potencial geológico poco explotado del país.

El gobierno no buscó alternativas al modelo de mercado, como el desarrollo de la cadena de valor de la industria minera y/o una participación ciudadana en la decisión y gestión en de los recursos minerales dentro de un marco de políticas de desarrollo local. Éste, acorde al paradigma neoliberal, se limitó a propiciar señales y reglas de juego favorables para atraer inversiones a través del marco jurídico descripto, dejando a las fuerzas de mercado la asignación de todos los recursos.

⁸ Este ranking es uno de los más reconocidos a nivel mundial. Se habla de jurisdicciones ya que el mismo contempla no sólo países, sino también gobiernos subnacionales en el caso de grandes países mineros como Canadá y Australia. Desde la publicación del ranking para 2007-2008 el país se encuentra por encima del puesto 50º. Disponible en www.fraserinstitute.org.

⁹ Fuente: INDEC.

¹⁰ En base datos de la Dirección de Minería tomados de Estévez y Sereno, 2010.

El Enfoque de las Coaliciones Defensoras y el marco jurídico minero

1. Introducción al enfoque y caracterización del caso minero argentino

Siguiendo el enfoque de las coaliciones defensoras (ECD), planteado por Sabatier y Jenkins-Smiths, podemos enmarcar el conflicto alrededor de la actividad minera como un subsistema o dominio de políticas públicas. El mismo tiene como principales asuntos o *issues* en común, alrededor de los cuales gira el conflicto, las siguientes preocupaciones (Lumerman y Robledo, 2009):

- La contaminación y la disponibilidad del agua.
- La apropiación y distribución de la renta derivada de la explotación de los recursos minerales.
- El marco normativo.

Alrededor de estos temas podemos identificar dos coaliciones enfrentadas:

- Una, la de las empresas mineras multinacionales y el resto de los eslabones productivos vinculados a la cadena de producción (empresas de servicios, proveedores de productos mineros, etc.), a veces agrupados en cámaras empresarias^{11 12}.
- La otra, conformada por los grupos conocidos como “ambientalistas” y por las poblaciones y aquellas personas y empresas de otras actividades, como turismo y agricultura, que comparten el territorio o se ven afectadas por las explotaciones mineras. Esta afectación, entre otros factores, puede darse por la contaminación o falta del agua, alteración del paisaje y del ecosistema, reasignación de otros recursos productivos escasos con el consecuente incremento de costos¹³ (mano de obra, servicios, fondos para infraestructura del Estado, etc.).

¹¹ Como la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM), la Cámara Argentina de Servicios Mineros (CASEMI) y otras provinciales, como la Cámara Minera de San Juan.

¹² También se puede incluir dentro de esta coalición al a los grandes bancos privados, principalmente a los de capital extranjero, dado los grandes montos operados derivados de este tipo de actividad, tanto en términos de divisas, como de otros activos financieros (acciones, títulos, etc.)

¹³ Las multinacionales mineras generalmente pagan altos salarios para las zonas en que tienen lugar las explotaciones, lo que genera un desplazamiento de la mano de obra hacia la minería y servicios conexos. Esto lleva a las empresas de otros sectores a tener que competir por un recurso, que suele ser escaso por las zonas y condiciones donde se desarrolla

Los actores de estas coaliciones o *stake holders*, comparten y se identifican a través de ciertas percepciones que conforman un sistema de creencias (*belief system*). Para Sabatier y Jenkins-Smith este sistema de creencias posee una estructura tripartita, conformada por tres anillos de valores con distinto rango de importancia.

En el primer anillo o núcleo duro (*deep core*) se encuentran los axiomas normativos y ontológicos, es decir, las creencias profundamente arraigadas, que valen para todos los subsistemas de políticas públicas, por lo que detentan pocas posibilidades de cambio o negociación.

El segundo anillo o núcleo político (*policy core belief*) presenta las percepciones de la dirección del accionar sobre un determinado subsistema de políticas públicas. Este núcleo también es rígido, pero menos que el anterior, y puede experimentar alteraciones en el mediano o largo plazo, generadas generalmente por factores externos al subsistema. Este cuerpo de ideas son las que determinará que una persona se una o identifique con una coalición y se oponga al resto de los grupos que no comparte dichas ideas.

En último lugar encontramos el anillo de los aspectos secundarios (*secondary aspects*), que trata sobre los lineamientos de acción o implementación de una política. En este anillo puede haber discrepancias entre miembros de una misma coalición. A su vez, puede haber cambios de opinión sobre la forma o todo el curso de acción que se está llevando a cabo, siempre que exista información respaldatoria que evidencie el error de percepción (Estévez y Esper, 2008).

Entonces, el núcleo duro de la primera coalición, válido para todos los subsistemas, viene dado por la posibilidad de la maximización de la ganancia dentro de un marco socialmente responsable. Creen que es posible la explotación de los recursos naturales para la obtención de una renta y que esto sea ambientalmente sustentable. De todas formas, para estos prima el interés individual, la obtención de la ganancia, sobre el ambiental o público.

En el caso de la segunda coalición, al ser más amplia y diversa en actores, no necesariamente presentan el mismo núcleo duro. Por un lado se encuentran las empresas y personas que también persiguen un fin de lucro como las empresas mineras, por lo que compartirían la creencia de que es posible la maximización de las ganancias en un marco socialmente responsable. Este sería el caso de las empresas y personas vinculadas, principalmente, a la agricultura, dado que esta actividad compite con la minera por el uso del agua, recurso que no abunda en las regiones donde se llevan a cabo proyectos mineros.

la actividad, a través del incremento del nivel salarial, lo que aumenta inexorablemente sus costos, reduciendo su rentabilidad.

Además de estas empresas no mineras, se encuentran las organizaciones y personas que no están a favor del modelo de desarrollo o crecimiento actual, dado que consideran que no respeta el medio ambiente, propiciando un daño irreparable y, por lo tanto, insustentable. Estos grupos advierten que la presente situación mundial es insostenible y que es necesario un cambio de paradigma en la forma en que se acumula y produce riquezas. Tienen una cosmovisión integral entre el ser humano y la naturaleza, donde el primero no somete a la segunda, sino que se logra una armonía. Aquí se encontrarían principalmente las agrupaciones ambientalistas y algunas comunidades originarias que habitan en zonas cercanas a proyectos mineros.

También se encuentra las personas de las poblaciones aledañas a las explotaciones, o proyectos de estas, que le temen a la contaminación ambiental y/o falta de agua, con valores diversos. Actualmente han logrado asociarse a través de asambleas ciudadanas, creando la Unión de Asambleas Ciudadanas.

El núcleo de políticas públicas de la primera coalición apunta a la obtención de un marco jurídico que permita maximizar sus ganancias, mitigando los riesgos derivados de los conflictos sociales que puedan surgir por el desarrollo de la actividad minera.

En el caso de la segunda coalición, el núcleo de políticas públicas viene dado por la obtención de un esquema legal que otorgue mayor participación en las decisiones respecto del desarrollo (o no) de la actividad minera, en la definición del perfil productivo del territorio, en la gestión de los recursos mineros y las rentas derivadas y el respeto por el patrimonio étnico, social y cultural. Es en este núcleo donde los diferentes *stakeholders* mencionados se reconocen e identifican entre sí, aunque presenten diferentes concepciones ontológicas.

Los aspectos secundarios de ambas coaliciones pasan esencialmente por modificaciones del marco jurídico existente, tanto a nivel nacional como provincial, acorde a los intereses de la coalición. Para esto intentan penetrar con funcionarios afín a sus intereses los distintos estamentos gubernamentales. También actuarán para influir sobre la opinión pública a través de los medios de comunicación¹⁴ y encuentros sociales de diversa índole (seminarios, exposiciones, etc).

En este tercer anillo es donde la información técnica juega un rol esencial, ya que es a través de esta, de la interpretación y aceptación de sus resultados, que aumenta la probabilidad de lograr negociaciones que destraben el conflicto, y así, llegar a consensos que favorezcan el conjunto de actores vinculados.

¹⁴ Cabe resaltar las revistas y otras publicaciones periodísticas especializadas, por el lado de la primera coalición, como *Pregón Minero*, *Panorama Minero* y *El Inversor Energético y Minero*. En el caso de la segunda coalición, el medio de mayor conocimiento que puede identificarse con el segundo anillo de la misma sería el diario *Página 12*.

Siguiendo la caracterización planteada por los autores, podemos considerar a este subsistema como “maduro”, dado que las coaliciones se reconocen entre sí y han estado en pugna alrededor del marco legal vigente por más de una década.

2. Análisis del conflicto minero argentino en el marco del ECD

Claramente, como se evidenció con los resultados expuestos en el tercer apartado, las grandes empresas mineras han sido las mayores, casi exclusivas, beneficiarias de las reformas legislativas de la década del 90, erigiéndose como la coalición dominante en el subsistema minero.

Este dominio fue ejercido sin mayores sobresaltos hasta 2003, cuando el 81% la población de Esquel votó en contra del proyecto de instalación de una mina de oro en la zona.

Todo comienza en 2002. La titular de la explotación poseía autorización provincial para funcionar, pero no había dado cumplimiento a la normativa ambiental provincial. Así, una vecina del lugar solicita un recurso de amparo, que contenía una medida cautelar pidiendo que se suspenda la actividad iniciada hasta que se cumpla con la legislación, la cual establecía la audiencia la realización de la audiencia pública antes de la aprobación del EIA. La medida escaló, tras el rechazo por parte del alto tribunal chubutense, hasta derivar en la expedición de la Corte Suprema, la cual falló a favor del amparo, sentando doctrina al respecto (Quispe y Ragaglia, 2009).

Como corolario de este proceso judicial y de las movilizaciones en rechazo de la mina, materializado en el plebiscito, la Provincia de Chubut sancionó en abril de 2003 la Ley 5001 que prohíbe en todo su territorio la actividad minera a cielo abierto y la utilización de cianuro en el procesamiento del mineral. Esto fue emulado por otras provincias, prohibiendo ambos aspectos del proceso productivo.

Desde entonces, cada vez que una minera ha intentado establecer la explotación de un proyecto, se ha topado con corrientes y organizaciones que manifiestan su rechazo.

Esto no quiere decir que se haya volcado la balanza a favor de la segunda coalición, ya que en 2003 y 2004 se dictaron los Dtos. 417 y 753, respectivamente, mediante los cuales se exceptuó a las empresas de ingresar la país las divisas provenientes de la exportaciones de minerales que ellas realizan. Como bien señala Adaro (2010), esto genera que las divisas producto de la venta al exterior, beneficio económico de la empresa, nunca ingresen al país, quedando sólo el registro contable en el balance de pagos.

Lo que generó el caso Esquel, fue poner atención sobre la ausencia legal de la necesidad de obtención de lo que se denomina “licencia social” por parte de las empresas mineras, disparando la manifestación del conflicto minero a través de múltiples acciones de protesta social y resistencia ciudadana.

Ante esta situación, las empresas han intentado lograr dicha licencia a través de donaciones y otras acciones de responsabilidad social empresarial, como así también a través de campañas informativas sobre los beneficios que traerá asociados el desarrollo de la minería en las localidades cercanas a la explotación.

A partir de trabajos de campo, los autores Robledo y Lumerman (2009), han podido identificar que la ausencia de licencia social está estrechamente ligada a un modelo de construcción y gestión de política pública que no toma en cuenta las siguientes situaciones:

- La adhesión de las comunidades a procesos globales: las comunidades y movimientos sociales resisten el actual modelo de desarrollo, privilegiando uno de desarrollo endógeno, donde la suficiencia lo que debiera determinar las fronteras de la eficiencia, dada la carga limitada del planeta.
- La participación ciudadana en el diseño de las políticas de desarrollo local en los procesos de EIA: caracterizado por la falta de implementación de mecanismos de participación efectiva y dialógica que incluya a los actores comunitarios y sociales en la definición del modelo de desarrollo local deja implícito o contradictorio el uso y asignación de los recursos del suelo.
- La ausencia del Estado como garante del bien público: existe una profunda desconfianza por parte de distintos actores sociales e institucionales a la autonomía y capacidad de evaluación y decisión de la autoridad de aplicación minera. Se sospecha sobre la colusión de intereses entre empresa y gobierno provincial. Esto se ve aumentado por la opacidad con que se maneja la información sobre todo el proceso minero. Esta desconfianza se basa en experiencias traumáticas respecto de la falta de control gubernamental histórica sobre actividades productivas contaminantes.
- La inexistencia o insuficiencia de información legítima de acceso público: falta de información sobre la actividad minera en el país (número de proyectos discriminados y actualizados en sus distintas etapas, recursos fiscales que le dejan a los distintos niveles de gobierno, mano de obra generada, impacto socioambiental del proyecto y acumulado, etc.).

Siguiendo la caracterización del ECD, la primera situación pertenece al núcleo duro de la segunda coalición, mientras que las otras tres se hacen presentes en el núcleo de políticas públicas.

En el reciente “Estudio sobre minería a cielo abierto en provincias mineras”, relevamiento realizado en septiembre de 2010 por la consultora Aresco¹⁵, con una muestra de 802 casos abarcó las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan, Neuquén, Chubut y Santa Cruz. El trabajo de Aresco destaca que se cubrió todo el territorio de las provincias y no sólo las áreas directamente vinculadas con la explotación minera. Se obtuvieron los siguientes resultados:

- Consultados sobre el posible “acuerdo con la producción minera a cielo abierto a nivel nacional”, el 76,6 por ciento afirmó estar “poco/nada de acuerdo”. Cuando la consulta se realiza sobre la actividad a nivel provincial, el 31,3 por ciento optó por el “nada de acuerdo” y el 30,1 por ciento “poco de acuerdo”.
- El 33,2 por ciento afirmó estar “nada de acuerdo” con las ventajas impositivas de la minería, y el 33,8 por ciento optó por el “poco de acuerdo”.
- El 52,7 por ciento afirmó que la actividad de las empresas “provoca un impacto importante en el medio ambiente”, mientras que el 13,3 sostiene que “no provoca ningún impacto”.
- El 72,5 por ciento afirmó, ante la disyuntiva cuidado del medio ambiente frente a la posibilidad de trabajo, que deben prevalecer el primero.

El responsable del estudio, Federico Aurelio, manifestó que, si bien habría que ampliar la muestra y hacerla detallada para las localidades afectadas de las provincias, el estudio “es indicativo de un piso en cuanto al rechazo que genera la minería”.

A su vez, un dato no menor es la conjetura vertida por Aurelio: “Es muy extraño que, dada la polémica que genera la minería y la importancia económica del sector, no se realicen estudios periódicos sobre la opinión de la población, incluso debieran ser obligatorios. Estimo que también es posible que existan esos estudios, pero contengan información que no convenga ser divulgada”.

Entonces, lo anterior muestra, que el conflicto se centra en el núcleo de las políticas públicas y, por ende, esto restringe las posibilidades de generar ámbitos de negociación alrededor de este. Es decir, el conflicto no se sitúa sobre los aspectos secundarios, sobre los que cabría una mayor probabilidad de lograr consensos. Claramente está en disputa el modelo de propiedad, utilización y gestión de los recursos del suelo, donde la segunda coalición ha ido ganando espacio y logrando establecer el debate alrededor de esta disputa, en un contexto en que Argentina sigue siendo promocionada, cada vez con mayor resonancia como futuro “país minero”.

¹⁵ Publicado por Página 12 el 23/11/2011. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-157353-2010-11-23.html>.

Conclusiones

A través de este análisis se ha intentado mostrar en que situación se encuentra el conflicto minero argentino utilizando el ECD. Como se mencionó, este conflicto se anuda en el núcleo de políticas públicas. De esta forma, la coalición dominante pugna por la continuidad y profundización de los beneficios obtenidos de las reformas normativas de los 90s, mientras que la segunda coalición apunta a la modificación del dicho marco normativo, principalmente en lo que hace a la participación en las decisiones respecto al desarrollo de la actividad.

Este conflicto no ha impedido que la curva de inversión continúe su tendencia alcista, pero ha logrado preocupar a los miembros de la coalición dominante, los cuales piden cada vez con mayor vehemencia seguridad jurídica para sus inversiones, sin ceder a la inclusión de modificaciones que permitan una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones atinentes al desarrollo de la actividad.

La segunda coalición ha logrado instalar el debate en la agenda mediática y política, logrando la aprobación de la Ley de Glaciares en 2010 (previo veto presidencial en 2008) lo que muestra su ascendente potencia, a la vez que va logrando mayor organización y capacidad de movilización.

La presente circunstancia llevaría a un escenario en donde la coalición dominante, de querer continuar desarrollando la actividad en condiciones favorables, deberá aceptar algunos de los pedidos en torno a la mayor participación por parte de la segunda coalición. Así, en este hipotético contexto, se comenzaría a trabajar conjuntamente para tratar de minimizar los mencionados aspectos rígidos del núcleo de políticas públicas que generan desacuerdo, para luego avanzar sobre los aspectos secundarios.

En este hipotético proceso sería fundamental el rol de la información técnica: quién y cómo la genera, quién la manipula, los mecanismos de acceso, etc. En este contexto, organismos públicos de reconocido prestigio social, como las universidades públicas argentinas, entre otros, pueden ser determinantes en la construcción de consenso y aprendizaje entre las coaliciones, y por ende, en la mitigación del conflicto vigente.

Referencias Bibliográficas

ADARO, Roberto (2010) "El boom de la minería en los años noventa", en *Todo es Historia*, N° 511, febrero de 2010.

AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO DE INVERSIONES (2003), "Análisis de la Minería Argentina". <http://catalogo.mecon.gov.ar/entidad.php?ent=31>.

- ARANDA, Darío (2010), "Rechazo a la minería a cielo abierto", Página 12, 23 de noviembre de 2010. <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-157353-2010-11-23.html>.
- ESTEVEZ, Alejandro y ESPER, Susana (2008) "El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas", en: *Revista del Instituto AFIP*, IR 04.
- ESTEVEZ, Alejandro y SERENO, Jorge (2010), "Apuntes para el estudio del tratamiento fiscal de la minería en Argentina", *Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros, y de los Recursos de la Seguridad Social de la AFIP*, documento en revisión, inédito.
- FRASER INSTITUTE, "Mining Survey". www.fraserinstitute.org.
- PRADO, Oscar (2005) "Situación y perspectiva de la minería metálica en Argentina", *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 91*, CEPAL.
- QUISPE, Carina y RAGAGLIA, Jorge, (2009) "Minería y ambiente en Argentina: notas sobre el sistema legal e institucional", *Revista de Derecho Público 2009-2*, pp. 135-152.
- ROBLEDO, Juliana y LUMERMAN, Pablo (2009), "Análisis de la conflictividad socio ambiental en Argentina", en: "Informe Ambiental Anual", *Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)*, pp. 79-105.
- SANCHEZ IZQUIERDO, Pedro Alberto (2009) "Minería y ambiente en Argentina: notas sobre el sistema legal e institucional", *Revista de Derecho Público 2009-2*, pp. 153-174.