



Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Tesis de Maestría en Ciencia Política

**Economía política del cambio institucional en la política minera de las
provincias argentinas**

Alumno: Lic. Marcelo Mangini

Director: Ph.D. Candidate Carlos Freytes

Co-Director: Ph.D. Catalina Smulovitz

Firma Director

Ciudad de Buenos Aires, Mayo 2015

A Carlos Freytes

por su invaluable guía sin la cual esta tesis no sería tal

A Cary Smulovitz y Sebastián Etchemendy

por la confianza y el apoyo permanente en mi carrera

A Sebas Roselló

por su abrazo compañero en los días difíciles

A mi familia

porque todos mis logros son siempre y en un sentido
fundamental de ellos

Resumen

La presente investigación analiza los determinantes del cambio y la estabilidad en las políticas públicas a partir del estudio comparado de la política minera en el nivel subnacional. En particular, el trabajo intenta responder bajo qué condiciones las provincias argentinas sancionan leyes que reforman sustancialmente el marco regulatorio de la actividad minera heredado de las reformas de los noventa. A nivel teórico, la investigación propone tres argumentos centrales para explicar la adopción de leyes prohibicionistas por parte de las provincias: la protesta social, la competencia económica y la competencia política. Estos argumentos son testeados empíricamente con el método del *análisis de supervivencia* por un modelo Cox de riesgos proporcionales. Los resultados estadísticos indican que, en contraposición a lo que sugiere la literatura, la protesta social y la competencia política no promueven la sanción de leyes prohibicionistas por las provincias argentinas. Sin embargo, se comprueba que la competencia económica entre el capital local y los intereses mineros transnacionales contribuyen a explicar los patrones de continuidad y cambio en la política minera. La conclusión principal es que la magnitud y diversificación del sector privado provincial previo al desembarco de las inversiones mineras, así como también, el nivel de desarrollo que alcanza la minería están asociados con la probabilidad de que una provincia abandone el *status quo* por la sanción de una ley de prohibición de la minería.

INTRODUCCIÓN	p. 4
I. LA POLÍTICA MINERA ARGENTINA	p. 5
i. La reforma legislativa neoliberal y el desarrollo de la minería en Argentina	
ii. Estabilidad y cambio en la política minera de las provincias argentinas	
II. LA POLÍTICA MINERA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS COMO PROBLEMA	p. 8
i. El rompecabezas de la prohibición	
ii. Instituciones Fiscales en la Economía de los recursos naturales	
iii. Tres hipótesis para explicar el cambio y la estabilidad en las políticas	
a. Protesta Social	
b. Competencia Económica	
c. Competencia Política	
III. HIPÓTESIS, METODOLOGÍA Y ANÁLISIS DE DATOS	p. 25
i. Hipótesis, Variables, Indicadores y Fuentes	
ii. Modelo Estadístico y Resultados	
iii. Análisis de Datos	
CONCLUSIONES	p. 43
ANEXOS	p. 45
BIBLIOGRAFIA y FUENTES	p. 49

INTRODUCCIÓN

Hacia mediados de la década del '90 la Argentina avanzó una reforma integral de los marcos jurídico-legales que regulan la actividad minera. El objetivo de estas reformas era favorecer la expansión del sector a través de la radicación de grandes inversiones y el desarrollo proyectos de gran escala. En los años que siguieron a las reformas neoliberales, la Argentina experimentaría un “boom” minero sin precedentes. La expansión sostenida de la frontera minera estaría acompañada por una alta conflictividad social y una politización creciente de la agenda minera (FCD, 2009). En este contexto, algunas provincias argentinas han avanzado importantes reformas a los marcos regulatorios de la actividad minera que desarticulaban el consenso minero institucionalizado en la década de los '90. En tal sentido, en la última década, nueve provincias (sobre el total de quince provincias mineras) sancionaron leyes provinciales que restringen y/o prohíben aspectos fundamentales de la actividad minera.

A partir del análisis del desarrollo que ha seguido la política minera en las provincias argentinas nuestro trabajo plantea el interrogante de cuáles son los factores que explican la variación de la política minera a nivel sub-nacional. Más concretamente, ¿qué factores determinan que algunas provincias argentinas sancionen leyes de prohibición de la minería y otras no? Para responder esta pregunta, la investigación propone tres argumentos teóricos: la protesta social, la competencia económica y la competencia política. Estos argumentos son testeados empíricamente con el método del *análisis de supervivencia* por un modelo Cox de riesgos proporcionales.

En la primera sección del trabajo se describe el desarrollo histórico que siguió la política minera argentina desde las reformas de la década de los '90 y la instauración de un consenso minero neoliberal hasta su desarticulación por la sanción de leyes prohibicionistas en varias provincias argentinas. La segunda sección presenta la prohibición legal de la minería en las provincias como problema empírico y teórico para luego discutir algunos argumentos posibles para explicar las opciones por el *status quo* y el cambio en la política minera. La tercera sección establece las hipótesis de trabajo, desarrolla las decisiones metodológicas, presenta el *análisis de supervivencia* y los resultados de la regresión Cox de riesgos proporcionales y, por último, ofrece un análisis extenso de los datos aportados por el modelo estadístico. En la última sección se presentan los hallazgos de la investigación y los aportes para una agenda futura de investigación.

I. LA POLÍTICA MINERA ARGENTINA

i. La reforma legislativa neoliberal y el desarrollo de la minería en Argentina

En el contexto de la agenda de liberalización económica, implementada globalmente en las décadas de los '80 y los '90, un gran número de países adoptaron una serie de reformas estructurales en la economía minera con el objetivo de atraer grandes inversiones y estimular el crecimiento del sector. Dichas reformas incluyeron la privatización de las empresas mineras del Estado y la reestructuración de la legislación minera en materia de impuestos e inversiones. Desde principios de los '80, más de cien países reescribieron sus códigos y leyes de minería con el objetivo de liberalizar la actividad minera y crear incentivos para la radicación de inversiones extranjeras en el sector (Szablowski, 2007). Como consecuencia de estas reformas, la década de los '90 daría inicio a un largo ciclo de expansión de la industria minera a escala global (de Echave, 2006).

Este nuevo “boom” global de la minería estaría impulsado por la reactivación de la exploración mineral en antiguos sitios mineros, así como también por la exploración de nuevas áreas (Clark y North, 2006). Este último es el caso de América Latina, cuya participación en la inversión minera global se ampliaría desde un 12% en 1990 hasta un 33% en el año 2000 (De Echave, 2006). Dentro de la región, el sector minero ha demostrado un renovado dinamismo, incluso en países que no tienen una tradición minera, como es el caso de Uruguay, Brasil y Argentina. En tal sentido, en la última década, las exportaciones minerales del MERCOSUR se incrementaron en un 323%, desde los 13.000 millones de dólares hasta los 42.000 millones de dólares.

Dentro de este contexto global y regional, la Argentina también sería protagonista de la expansión extraordinaria de la minería a gran escala. El proceso significaría la reversión del patrón histórico de subdesarrollo del sector y conduciría a una rápida integración del país a los mercados internacionales como productor emergente de minerales. Si hacia principios de la década de los '90 el país ocupaba un lugar marginal, en el año 1998 representaba ya el 9,5% de los presupuestos totales de exploración en la región (Koenig y Bianco, 2003:12).

La nueva minería en la Argentina se desarrollaría a partir de la operación de proyectos de gran envergadura para la explotación de oro y cobre, como Bajo de la Alumbrera (Catamarca),

Cerro Vanguardia (Santa Cruz), Veladero y Gualcamayo (San Juan), entre otros. El desarrollo de esta minería a gran escala operaría un cambio fundamental en la estructura productiva del sector, donde la producción de minerales metálicos exportables desplazó rápidamente a las rocas de aplicación para el consumo interno. El despegue de la minería en la Argentina constituyó el resultado de un aumento exponencial de la inversión extranjera en actividades de exploración y explotación de minerales metálicos (Prado, 2005). Entre los años 1992 y 1999, el número de compañías mineras operando en el país creció de 4 a más de 80. En forma paralela, entre los años 1993 y 1998, la inversión en el sector se disparó desde los 60 millones de dólares a los 1.091 millones de dólares (Roca, 2011).

La radicación de grandes inversiones ilustraba la respuesta favorable del capital extranjero a los incentivos generados por la política de liberalización de la actividad minera implementada a mediados de la década de los '90 (CAEM, 2012:32). Con el objetivo de generar condiciones favorables para atraer las inversiones necesarias para el desarrollo del sector, entre los años 1993 y 1999, la Argentina llevaría adelante una reforma integral del marco jurídico que regula la actividad minera en el país. Dicha reforma avanzaría a partir de la sanción de un conjunto de leyes mineras, impulsadas por el gobierno de Carlos Menem (1989-1999).

Cuadro 1. Leyes de Minería 1993-1999	
1993	Ley N° 24.196 de Inversiones Mineras
1993	Ley N° 24.224 De Reordenamiento Minero
1993	Ley N° 24.227 De Creación de la Comisión Bicameral de Minería
1993	Ley N° 24.228 de Ratificación del Acuerdo Federal Minero
1994	Ley N° 24.402 De Financiamiento y Devolución del I.V.A
1995	Ley N° 24.498 de Actualización Minera
1997	Código de Minería de la Nación T. O. 456/97
1999	Ley N° 25.161 de Incorporación del Artículo 22bis a la Ley de Inversiones Mineras
2000	Ley N° 25.243 de Ratificación del Tratado de Integración y Complementación con Chile

El nuevo marco jurídico para la actividad minera en la Argentina propone una legislación de orientación liberal y promocional, en sintonía con las legislaciones mineras introducidas en

otros países de América Latina (Prado, 2005). Sus lineamientos generales quedaron establecidos en la Ley 24.196 de Inversiones Mineras del año 1993.¹ Dicha ley establece importantes incentivos fiscales y beneficios comerciales, financieros y cambiarios.²

El artículo 4 de la Ley 24.196, reserva a las provincias el derecho a determinar la aplicación de las disposiciones contenidas en la norma nacional a través de su adhesión explícita por ley provincial. Tal adhesión quedó garantizada con la firma del “Acuerdo Federal Minero” en noviembre del año 1993. Dicho acuerdo, suscripto entre el Ejecutivo nacional y las provincias, establece la adhesión de estas últimas al Régimen de Inversiones para la Actividad Minera, regido por la Ley 24.196 y sus normas complementarias.³ El mismo sería ratificado por el Congreso Nacional, que lo sanciona con fuerza de ley. A través de la Ley 24.228 de Ratificación del Acuerdo Federal Minero el Estado nacional y las provincias garantizan la homogeneidad del régimen impositivo minero para todo el territorio nacional.

Según se ha referido más arriba, el cambio en el marco regulatorio y del régimen de incentivos favoreció un aumento significativo de las inversiones en el sector minero, tanto en actividades de prospección y exploración como en la construcción y desarrollo de proyectos metalíferos de gran escala. A su vez, el ingreso de la gran minería tendría un impacto sustantivo en la estructura productiva del sector minero. Hacia finales de la década de los '90, el segmento metalífero desplazaba a las rocas de aplicación en inversiones, producción y exportaciones. En el año 1999, los minerales representaban el 60% de la producción minera total, (Koenig y Bianco,

¹ A pesar del contexto de alta conflictividad política que atravesó el proceso de reformas estructurales y liberalización económica impulsado por el gobierno de Carlos Menem, la sanción de la ley 24.196 sobre Inversiones Mineras fue producto de un consenso legislativo excepcional. En tal sentido, el proyecto ingresado al Congreso por el Poder Ejecutivo sería remitido con dictamen único y sin modificaciones al plenario, donde fue aprobado por unanimidad en ambas cámaras del Congreso (Mangini, 2012).

² Entre estos beneficios se destacan: 1) un régimen de estabilidad fiscal que asegura a todo nuevo proyecto o ampliación de un proyecto existente la continuidad de los incentivos y beneficios durante un período de 30 años y, por el cual, se inhibe a las autoridades nacionales, provinciales y municipales de introducir cualquier modificación que aumente la carga tributaria sobre las compañías responsables; 2) Doble deducción en el cálculo del impuesto a las ganancias de los gastos realizados en actividades de prospección, exploración, y estudios de factibilidad técnico-económica; 3) La amortización acelerada en el impuesto a las ganancias, por el cual se disminuye la base imponible a determinadas inversiones y se difiere el pago del tributo en el tiempo; 4) la exención en el impuesto a las ganancias y de sellos para las utilidades que surjan de aportes en el capital social de las empresas comprendidas por el régimen minero; 5) la devolución del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A) por la adquisición o importación de maquinarias; 6) el tope a las regalías recaudadas por las provincias en un máximo del 3% del valor de boca de mina (y no sobre el valor bruto de ventas); y 7) las exenciones al pago de derechos de importación y otros gravámenes para la importación de bienes de capital y equipos, así como también, repuestos y accesorios.

³ Además, a través del pacto, las provincias acordaron eliminar aquellos otros gravámenes y/o tasas municipales que afecten la actividad, así como también, el impuesto de sellos en todos los actos jurídicos relativos a la actividad minera y, por último, evitar distorsiones en las tarifas de servicios públicos que pudieran perjudicar la actividad.

2003: 17). En el año 2010, los minerales metalíferos representaron el 80% del valor minero agregado total (CAEM, 2012: 1997). A su vez, el desarrollo de la minería metalífera marcaría una transformación sustantiva en la distribución territorial de la actividad minera, la cual se desplaza desde las provincias litoraleñas a las cordilleranas.

ii. Estabilidad y cambio de la política minera en la Argentina

En el nivel nacional, la política minera inaugurada en la década de los '90 ha mostrado una alta continuidad en el tiempo. Las leyes de minería no han sido modificadas y la política económica se ha desarrollado en sintonía con sus principales fundamentos, asegurando a los inversionistas la libertad en la transferencia de utilidades al exterior, la libertad de comercialización interna y externa, así como también, la estabilidad del régimen tributario. Estas garantías han sido sostenidas a pesar de las modificaciones en las normativas monetarias y cambiarias sufridas con el fin del régimen de convertibilidad. En el año 2004, el gobierno de Néstor Kirchner lanzaba el “Plan Minero Nacional”, cuyos lineamientos aseguraban la continuidad con la política minera legada de la década neoliberal. El mayor viraje en la política minera nacional se produjo a finales del año 2007, cuando el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner introdujo retenciones móviles a la exportación de minerales (entre el 3% y el 5%). Las compañías mineras acusaron al gobierno de violar el régimen de estabilidad fiscal garantizado en la Ley 24.196 y amenazaron con llevar su reclamo a los tribunales. Durante el año 2011, el gobierno decretó la obligación de las compañías mineras de liquidar sus divisas en el país, derogando un beneficio que había sido establecido por decreto en el gobierno de Eduardo Duhalde. En el año 2012, el gobierno prohibió a las compañías remitir utilidades al exterior. También ese mismo año, se impuso un plazo máximo de 30 días para que las empresas mineras liquidaran las divisas por sus exportaciones, aunque esta medida fue anulada meses después en respuesta a los reclamos empresariales.

La estabilidad que ha caracterizado a la política minera en la arena nacional contrasta con un patrón diferencial de estabilidad y cambio a nivel sub-nacional. En este sentido, y considerando la evolución de la política minera provincial después de los 90's, es posible identificar tres grupos de provincias: las provincias liberal-mineras, las provincias revisionistas y las provincias híbridas. El primer grupo, incluye a las provincias que desarrollaron una política

minera en sintonía con el *status quo* neoliberal establecido por la legislación minera de la década de los '90. Dentro de este grupo, provincias como Catamarca y San Juan, sancionaron regímenes provinciales de promoción que profundizan el esquema de exenciones impositivas asegurado por las leyes nacionales (Basualdo, 2012). Estas provincias, junto a Santa Cruz, Salta y Jujuy, constituyen el “núcleo duro” de la minería en Argentina.⁴

Si bien hasta el momento ninguna de estas provincias ha adoptado medidas que modifiquen sustancialmente el marco jurídico garantizado en Ley 24.196 y sus leyes complementarias, recientemente algunas provincias han comenzado a debatir la necesidad de introducir cambios en materia de las regalías percibidas por la actividad. En la actualidad, y apesar del control provincial sobre los recursos naturales garantizado por la reforma constitucional del año 1994, el 90% de los impuestos mineros son recaudados por la Nación. Por esta razón, las provincias han buscado modificar la base de cálculo de las regalías mineras como forma de aumentar el premio a la territorialidad de sus recursos. En esta línea, la provincia de San Juan sancionó fue pionera en sancionar en el año 2011 una ley que modifica el cálculo de la regalías mineras, estableciendo un valor del 3% exento de cualquier deducción mientras el valor internacional de la onza de oro sea igual o superior a los u\$s 1.000. La modificación fue acordada con las tres principales compañías que operan en la provincia y podría ser un modelo de reforma institucional para otras provincias.

El segundo grupo incluye a aquellas provincias que sancionaron leyes que revisan sustancialmente los marcos regulatorios de la actividad minera en sus jurisdicciones. En su conjunto, estas leyes establecieron diferentes niveles de restricción a la actividad minera, a partir de la prohibición parcial o total de la actividad minera metalífera y/o no metalífera en la modalidad a cielo abierto (*open pit*) y/o la utilización de cianuro, mercurio y otras sustancias químicas en los procesos de la producción minera.⁵ De aquí en adelante estas legislaciones serán referidas como *leyes de prohibición* – el texto y articulado de estas leyes provinciales es provisto en el Anexo I. La provincia de Chubut fue la primera en sancionar una ley de este tipo, en el

⁴ La definición original, propuesta por Svampa et. al. (2009), excluye a la provincia de Santa Cruz. He decidido incorporar a esta provincia sobre la base de que la misma constituye la segunda jurisdicción con mayor actividad minera a nivel nacional, sólo detrás de la provincia de San Juan.

⁵ A diferencia de la antigua minería de socavón, esta nueva minería se caracteriza por la extracción de minerales escasos y en estado de diseminación a través del uso de nuevas tecnologías que procesan grandes volúmenes de roca dinamitada por un proceso conocido como lixiviación (disolución) con sustancias químicas (cianuro, ácido sulfúrico, mercurio, etc.)

contexto de movilizaciones sociales masivas contra el desarrollo de la minería metalífera en la región.⁶ Como consecuencia de la sanción de la Ley 5.001, todos los emprendimientos de explotación de minerales en la provincia han permanecido paralizados hasta la actualidad. La prohibición de la minería abrió una larga disputa con las compañías mineras y cámaras del sector que, todavía hoy, continúan haciendo lobby por su derogación. Además de Chubut, en los años siguientes, otras ocho provincias han sancionado leyes que establecen fuertes restricciones al desarrollo la actividad minera; estas son: Río Negro (2005), La Pampa (2007), La Rioja (2007), Mendoza (2007), Tucumán (2007), Córdoba (2008), San Luis (2008) y Tierra del Fuego (2011). Entre estas, la ley sancionada por Córdoba en el año 2008 constituye la ley más restrictiva de todas, a partir de la prohibición de la actividad minera metalífera a cielo abierto en todas sus etapas (art. 1), de la minería nuclear en todas sus etapas (art. 2) y el uso de cianuro y toda otra sustancia química contaminante, tóxica o peligrosa en cualquier proceso minero (art. 3). En este sentido, las leyes de restricción y prohibición de la actividad minera - denominadas “leyes del no” por sus adherentes y “leyes anti-mineras” por sus detractores - implicaron una ruptura profunda con la política de radicación de inversiones y desarrollo minero implementada desde la década de los '90. Estas leyes imponen severas restricciones al desarrollo de la minería metalífera a gran escala, segmento líder en términos de capitales y que, en la actualidad, representa más del 70% de la minería que se desarrolla en el país y más del 90% de las exportaciones totales del sector.⁷

Mientras los primeros dos grupos resaltan las variaciones inter-provinciales respecto a la prohibición de la actividad minera, el tercer grupo da cuenta de los cambios intra-provinciales. Este grupo incluye a aquellas provincias que primero sancionaron leyes de restricción de la minería y que luego reestablecieron el *status quo ex ante* a partir de su derogación. Una de estas provincias es La Rioja, cuyo parlamento sancionó en el año 2007 la Ley 8.137 de prohibición de la explotación minera a cielo abierto con técnicas de lixiviación con cianuro, mercurio y/o cualquier otra sustancia contaminante. Impulsada por el entonces vice-gobernador Beder Herrera

⁶ Con anterioridad a esta ley, el municipio de Esquel había sancionado tres ordenanzas por las cuales derogaba la adhesión municipal a la Ley de Inversiones Mineras (24.196) y de Reordenamiento Minero (24.224), prohibía el uso del cianuro en el territorio municipal y convocaba a un plebiscito no vinculante para decidir la aceptación o el rechazo a la actividad minera (Rodríguez Pardo, 2009: 42).

⁷ En comparación con los minerales metálicos, los minerales no metalíferos y las rocas de aplicación redujeron considerablemente su participación en la actividad y muestran una alta presencia de pequeñas y medianas empresas de capital nacional (Moori Koenig, 2003).

contra la voluntad del gobernador Angel Maza – uno de los principales protagonistas de las reformas mineras liberales de los años '90 -, la ley sería derogada un año después, cuando el primero asumiera la gobernación. El otro es el caso de Río Negro, provincia que en el año 2005 secundó a Chubut con la sanción de la Ley 3.981 por la cual se prohibía la utilización de cianuro y/o mercurio en el proceso de extracción, explotación y/o industrialización de minerales metalíferos. La ley había sido promulgada por el gobierno radical de Miguel Saiz y su posterior derogación sería la primera medida de gobierno del gobernador kirchnerista Carlos Soria.

El **Cuadro 2** que se presenta a continuación detalla la variación sub-nacional, inter-provincial e intra-provincial, respecto a la sanción de una *ley provincial de prohibición* de la actividad minera. Los casos que se incluyen en el cuadro corresponden a las provincias que tienen potencial minero.⁸ Las columnas identifican si la provincia sancionó o no una ley que prohíba la actividad, el número de la ley, el año y su estado, respectivamente. Como ya se dijo, mientras algunas provincias optaron por promocionar la actividad minera y otras por prohibirla, un tercer grupo de provincias decidió derogar después la prohibición que se había sancionado en primera instancia. Esta tesis se propone indagar sobre los determinantes que explican la continuidad y el cambio en la política minera a nivel sub-nacional. Más específicamente, la investigación intenta identificar las condiciones que determinan la adopción de *leyes de prohibición de la minería* en ciertas provincias argentinas – y como contracara, la continuidad del *status quo* en aquellas otras provincias que permanecen bajo los marcos neoliberales. ¿Cuáles son los factores que explican la variación provincial respecto a la regulación política de la actividad minera? ¿Bajo qué condiciones las provincias deciden prohibir o no la actividad minera?

⁸ Secretaria de Minería de la Nación. (1997). “El Sector Minero Argentino”. Citado en de Moorri K. (1999). “Reformas económicas y la inversión en el sector minero argentino”. Serie Reformas Económicas, N° 50, Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. A este grupo se suma la provincia de La Pampa que, pese a tener un potencial minero casi nulo, sancionó la prohibición de la actividad minera en el año 2007.

Cuadro 2. Leyes Provinciales de Prohibición de la actividad minera				
Provincia	Prohibición	Ley N°	Año	Estado
Catamarca	No	-	-	-
Jujuy	No	-	-	-
Neuquén	No	-	-	-
Salta	No	-	-	-
San Juan	No	-	-	-
Santa Cruz	No	-	-	-
Chubut	Sí	5.001	2003	vigente
Córdoba	Sí	9.526	2008	vigente
La Pampa	Sí	2.349	2007	vigente
Mendoza	Sí	7.722	2007	vigente
San Luis	Sí	634	2008	vigente
Tierra del Fuego	Sí	853	2011	vigente
Tucumán	Sí	7.879	2007	vigente
La Rioja	Sí	8.137	2007	derogada
Río Negro	Sí	3.981	2005	derogada

Fuente: Elaboración propia

II. LA POLÍTICA MINERA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS COMO PROBLEMA

i. El rompecabezas de las leyes de prohibición

El análisis de los patrones de cambio de la política minera en el nivel sub-nacional resulta interesante por varios motivos. En primer lugar, porque la introducción de leyes prohibicionistas tiene importantes consecuencias económicas. La sanción de estas leyes ha implicado la cancelación de inversiones millonarias en el sector y el freno al desarrollo de la actividad minera en las jurisdicciones por ella afectadas. Esto ha ocurrido en una década excepcional para la actividad minera, beneficiada por un alza exponencial en los precios internacionales de los *commodities* metalíferos, sin precedentes en la serie histórica (CAEM, 2012: 10).⁹

En el caso de Chubut, primera provincia en establecer una legislación restrictiva, la sanción de la Ley 5.001 significó un freno a las inversiones y actividades en proyectos de gran magnitud. Uno de ellos es el emprendimiento “El Desquite” que, habiendo invertido 100 millones de dólares en actividades de exploración, quedó totalmente paralizado. Otro es el emprendimiento “Navidad”, proyecto en etapa de exploración que contempla una inversión total de 1000 millones de dólares para explotar uno de los yacimientos de plata y plomo más grandes del mundo (con reservas calculadas en 3.500 millones de dólares). El proyecto se encuentra paralizado por completo y, en los últimos años, la compañía propietaria Minera Argenta SA (subsidiaria local de la canadiense Pan American Silver Corp.) amenazó reiteradas veces con retirarse de la provincia ante la perspectiva de que la Ley 5.001 continúe en vigencia.

La introducción de legislaciones prohibicionistas impuso un freno a la actividad en las provincias alcanzadas por estas leyes, lo cual ha configurado un desarrollo territorialmente desigual de la minería. Para el año 2011, la prohibición de la minería era ley en siete de las doce provincias que habían sido identificadas por la Secretaría de Minería de la Nación como aquellas de mayor potencial minero¹⁰ – fuera de este grupo, las otras dos provincias que prohibieron la minería fueron La Pampa y Tucumán. El mapa actual de la actividad ilustra que los principales

⁹ Entre los años 2002 y 2011, el precio de los metales preciosos, como el oro y la plata, han más que quintuplicado su valor, con aumentos del 407% y 663%, respectivamente; en tanto, el resto de los metales mostraron alzas del orden del 323%. Este aumento exponencial en los precios internacionales de los *commodities* metalíferos ha tenido un impacto significativo en los presupuestos exploratorios agregados, impulsando a la expansión de la frontera minera a nivel global (CAEM, 2012: 11).

¹⁰ Secretaría de Minería de la Nación. (1997). “El Sector Minero Argentino”. Citado en de Moori K. (1999), *op-cit.*

emprendimientos mineros – en las etapas de exploración, construcción y producción - se ubican en aquellas provincias cuya política minera se mantuvo coherente con los marcos jurídicos establecidos bajo las reformas neoliberales a nivel nacional. En las últimas dos décadas, la minería se ha desarrollado fuertemente en las provincias de Catamarca, San Juan y Santa Cruz, a las cuales le sigue un grupo de menor peso relativo, conformado por las provincias de Salta y Jujuy (CAEM, 2012: 101). Catamarca es la provincia que aporta el mayor valor agregado minero nacional, representando el 38,2% del PBI minero total, por la producción de cobre y oro. La provincia de San Juan aporta el 26,4%, a partir de la producción de oro. Santa Cruz constituye la tercera provincia minera y su valor agregado da cuenta de 13,2% nacional, gracias a la producción de oro y plata. Entre las provincias de menor peso relativo se encuentran Jujuy y Salta, la primera con una producción mixta en los segmentos metalíferos y no metalíferos (litio, boratos), en tanto que la segunda se concentra en el rubro no metalífero. Es de destacar que las provincias con legislaciones prohibicionistas tienen un peso relativo tan sólo marginal en la generación del valor agregado minero del país. A pesar de contar con un gran potencial en recursos y reservas de minerales metálicos, las provincias de Río Negro y Mendoza dan cuenta del 1% del valor agregado, en rocas de aplicación y minerales no metalíferos (CAEM, 2012: 103). El **Cuadro 3** presenta la información desagregada respecto a los principales proyectos metalíferos en construcción, incluyendo, el tipo de producción, su ubicación geográfica, y estado.

Cuadro 3. Principales proyectos metalíferos en construcción y operación

Pirquitas	Estaño, zinc y plata	Jujuy/Salta	Producción
Agua Rica	Oro y cobre	Catamarca	Construcción
Bajo La Alumbraera	Oro y cobre	Catamarca	Producción
Cerro Vanguardia	Oro y plata	Santa Cruz	Producción
Veladero	Oro	San Juan	Producción
Mina Aguilar	Plomo, plata y zinc	Jujuy	Producción
Farallón Negro	Oro, plata	Catamarca	Producción
Gualcamayo	Oro, plata y cobre	San Juan	Producción
Manantial Espejo	Oro y plata	Santa Cruz	Producción
Martha	Plata	Santa Cruz	Producción
San José (Huevos Verdes)	Oro y plata	Santa Cruz	Producción
Salar del Hombre Muerto	Litio	Salta	Producción
El Quevar	Plata	Salta	Construcción
Pascua Lama	Oro y plata	San Juan	Construcción
El Pachón	Cobre y molibdeno	San Juan	Producción
Casposo	Oro y plata	San Juan	Construcción
Andacollo	Oro	Neuquén	Producción

Fuente: Elaboración propia

En su dimensión institucional, las legislaciones prohibicionistas sancionadas por las provincias argentinas constituyen una opción política excepcional. Desde una perspectiva comparada, existen en el mundo un número muy limitado de casos de prohibición legislativa de la actividad minera; entre los cuales se cuentan Turquía, República Checa, Alemania, Grecia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas y los estados de Montana y Wisconsin en los Estados Unidos. A pesar de su relevancia económica e institucional, la prohibición de la actividad minera como opción institucional no ha sido debidamente abordada desde una perspectiva teórica.

ii. Instituciones Fiscales en la Economía de los recursos naturales

La literatura existente que aborda el problema de la regulación pública en la economía de los recursos naturales ha centrado su atención en el análisis de las instituciones fiscales que regulan los procesos de apropiación y distribución de las rentas naturales y las compañías extractivas (Philip, 2010; Barma et. al., 2012). Varios autores han analizado la inestabilidad y el cambio en estos regímenes fiscales, dadas las características particulares de la extracción de recursos naturales que presenta grandes costos hundidos y, en consecuencia, exige difíciles compromisos intertemporales. El problema de la consistencia temporal de las instituciones en las economías extractivas implica la existencia de riesgo regulatorio y riesgo de expropiación a las inversiones por parte de los gobiernos (Monaldi, 2001; Hajzler, 2010).

El desarrollo de actividades extractivas, entre ellas la minería, involucra grandes cantidades de dinero – en concepto de inversión, exportaciones y ganancias. Los altos costos económicos y los complejos requerimientos técnicos involucrados en estas economías, limitan severamente la capacidad que tienen los Estados y las empresas de países en vías de desarrollo para desarrollar la actividad y apropiarse de las rentas naturales. En consecuencia, los Estados alientan la radicación de grandes capitales mediante la introducción de marcos jurídicos favorables a la inversión externa. En este contexto, la necesidad económica lleva a los Estados a subsidiar los costos hundidos de las empresas extractivas. Sin embargo, este desequilibrio inicial se ve modificado a medida que la actividad extractiva se desarrolla. Los altos costos hundidos implicados en la extracción de recursos naturales refuerzan el poder confiscatorio de los Estados frente a los inversores. Por este motivo, las expectativas teóricas adelantan el surgimiento de conflictos entre los Estados y los inversores, así como también, la posibilidad de que los marcos regulatorios sean reformados para favorecer la apropiación pública de las rentas naturales. Incluso, algunos autores han establecido la existencia de ciclos de privatización-nacionalización en las economías ricas en recursos naturales (Kobrin, 1984; Chang et. al., 2009). En el caso de las economías mineras, Hogan y Goldsworthy (2010) han identificado una amplia variación de los sistemas fiscales para los minerales, tanto entre países como a lo largo del tiempo. La inestabilidad en estos regímenes fiscales se vincula con los cambios en los precios internacionales de los minerales y con las tendencias político-ideológicas que favorecen distintas opciones institucionales. La evidencia empírica en Argentina comprueba en cierta medida las expectativas teóricas que se desprenden de la literatura. En este sentido, en la actualidad, las

principales provincias mineras argentinas han planteado a las compañías mineras la introducción de reformas regulatorias fiscales en el sentido del tipo de políticas adelantadas por la literatura especializada. Según ha sido descripto más arriba, varias provincias han manifestado su voluntad de seguir los pasos de la provincia de San Juan y reformar la fórmula de cálculo de las regalías que perciben por la actividad minera. Además, en tiempos reciente, estas provincias han impulsado la asociación de empresas mineras estatales con las multinacionales que liderar el sector como forma de aumentar la apropiación pública de la renta minera. Sin embargo, la opción institucional por la prohibición adoptada por otras provincias argentinas no encuentra lugar en las expectativas teóricas adelantadas en la economía política de los recursos naturales.

La adopción de leyes prohibicionistas podría explicarse desde un argumento de ecología política, según el cual las provincias deciden priorizar la protección ambiental por sobre la explotación económica. De hecho, el imperativo ambiental ha sido un argumento referido en los fundamentos de las leyes de prohibición. Sin embargo, la invocación a la necesidad ambiental no explica bien por qué algunas provincias deciden priorizar el medio ambiente y otras, por el contrario, priorizan la extracción de minerales.

iii. Tres hipótesis para explicar el cambio y la estabilidad en las políticas

En el período 2003-2011, nueve provincias sancionaron leyes que prohíben de manera parcial o total la explotación minera metalífera y/o no metalífera a gran escala bajo la modalidad a cielo abierto (*open pit*) y/o por procesamiento químico. Por su parte, las seis provincias mineras restantes no adoptaron ninguna reforma institucional en esta dirección (ver **Cuadro 2**).

A partir de los interrogantes suscitados en torno al patrón de desarrollo diferencial que muestra la política minera en las provincias argentinas, el presente trabajo analiza las causas la variación institucional a nivel sub-nacional. En particular, la investigación intenta identificar las condiciones que determinan la adopción de leyes de restricción/prohibición de la minería en ciertas provincias argentinas – y como contracara, la continuidad del *status quo* en aquellas otras provincias que permanecen bajo los marcos neoliberales.

A continuación, se proponen tres argumentos teóricos pertinentes para el análisis del problema de la adopción de leyes de restricción/prohibición de la minería en el nivel sub-

nacional; estos son: 1) *la protesta social*, 2) *la competencia económica* y 3) *la competencia política*.

a. Protesta Social

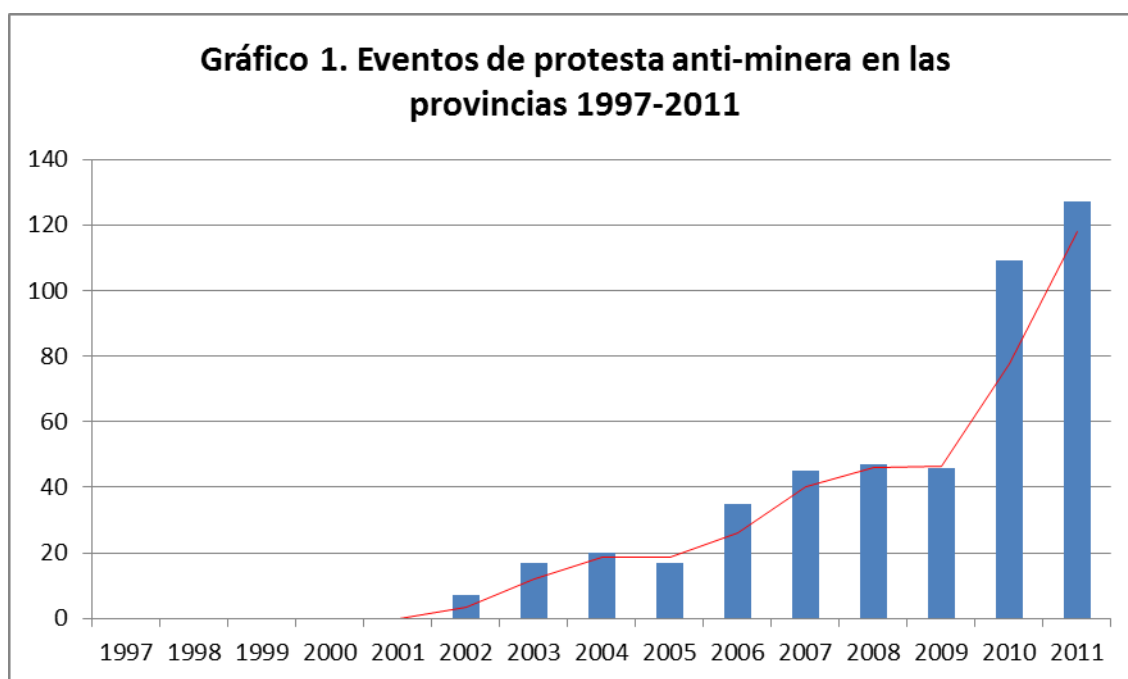
La expansión sostenida de la frontera minera ha ocurrido en forma paralela al crecimiento de la conflictividad social y política en torno a la actividad (Gudynas, 2012; Svampa, 2012, 2008; Giarraca, 2006). El aumento de los “conflictos mineros” constituye un fenómeno regional que se vincula con el boom minero que ha vivido América Latina en la última década. Según el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), en la región se desarrollan 185 conflictos, 25 de los cuales tienen lugar en las provincias argentinas.

La emergencia del conflicto social en torno al desarrollo de la minería en el país ocurrió en el año 2002, cuando los vecinos y organizaciones locales de Esquel y poblaciones aledañas comenzaron a movilizarse en contra del megaproyecto de extracción minera “El Desquite”, desarrollado por la compañía canadiense Meridian Gold. En el año 2003, la asamblea de vecinos de Esquel llevó adelante un referéndum donde la población local se opuso mayoritariamente a la explotación minera en la región; el rechazo alcanzaría al 81% de los participantes. La experiencia de Esquel daría impulso a la conformación de nuevas asambleas de vecinos en el resto de las provincias afectadas por el desarrollo de la actividad. En el año 2008, el número de asambleas ascendía hasta sesenta, todas ellas distribuidas a lo largo de quince provincias argentinas (Svampa y Antonelli, 2009). Los movimientos de resistencia al desarrollo de la megaminería en las provincias han aglutinado a un conjunto amplio de actores y organizaciones locales y/o provinciales, entre las cuales se cuentan, organizaciones indígenas, ONGs ambientales, movimientos estudiantiles, iglesias y sindicatos.

El surgimiento de los movimientos anti-mineros erosionó progresivamente el consenso social que existía en torno al desarrollo de la gran minería en las provincias. Las resistencias sociales introducen el ambiente y el control sobre los recursos naturales como dimensiones de conflicto en el debate público en torno al desarrollo de la nueva minería. En tal sentido, los movimientos anti-mineros favorecieron la politización creciente del modelo minero institucionalizado con las reformas neoliberales. No existen datos sobre el cambio en la percepción de la opinión pública en torno al desarrollo de la actividad minera en las provincias. Un único estudio privado realizado en seis provincias cordilleranas en el año 2006 muestra que

el 76,6% de los consultados en aquel momento estaba poco o nada de acuerdo con el desarrollo de la minería a cielo abierto en el país y el 61,5 % rechazaba esta actividad en sus provincias.¹¹

Los datos sobre la evolución de las resistencias contra el desarrollo de la minería a gran escala en la provincia indican la existencia de un ciclo de protestas ascendente en el período 2002-2011 (ver Gráfico 1). El mismo coincide temporalmente con el período en el cual fueron sancionadas leyes de prohibición de la minería en ocho provincias.



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes diversas (ver Anexo II I)

La literatura sobre minería y conflicto social ha enfatizado la importancia de la movilización social contra la minería como argumento explicativo de la introducción de leyes de prohibición de la actividad en las provincias (Christel, 2011; Walter, 2010; Wagner, 2010; Svampa y Antonelli, 2009). Según argumenta Walter (2010), “desde el año 2003, la emergencia y movilización de comunidades ha logrado la prohibición de la actividad minera metalífera a cielo abierto en 8 de las 23 provincias argentinas”, a las cuales se agregó Tierra del Fuego en el

¹¹ “Estudio sobre minería a cielo abierto en provincias mineras”, es el nombre del relevamiento realizado en septiembre último por la consultora Aresco, bajo la dirección del sociólogo Julio Aurelio. 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.

año 2011. Algunos trabajos han analizado el rol protagónico que tuvo la movilización social en el proceso político que concluyó en la adopción de leyes de prohibición de la minería en Chubut (Walter, 2010), Córdoba (Christel, 2011) y Mendoza (Wagner, 2010).

Sin embargo, el argumento que resalta la influencia de las resistencias sociales en la adopción de leyes de prohibición pierde fuerza cuando se analizan otros casos. El gráfico que se presenta a continuación provee información sobre el índice de movilización anti-minera en el período 2002-2011 por provincia. La evidencia empírica subnacional comprueba que la protesta social no contribuye a explicar la sanción de leyes de prohibición en provincias donde los niveles de protesta social contra el desarrollo de la minería fueron bajos (Córdoba, San Luis y Tucumán) o nulos (La Pampa y Tierra del Fuego); ni tampoco, la continuidad del *status-quo* pro-minero en provincias con altos índices de movilización anti-minera, como es el caso de Catamarca, provincia que encabeza el índice de protestas. Estos casos, que se sitúan en los extremos del gráfico, resaltan la necesidad de identificar otras variables causales que condicionen el proceso político a través del cual las provincias optan por la prohibición legal de la actividad minería.



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes diversas (ver Anexo II)

El problema del argumento que explica la adopción de leyes de prohibición como consecuencia directa de la movilización social contra la minería es que supone la homogeneidad de “las resistencias” contra el desarrollo de la mega-minería, como así también, la existencia de un sistema político indiferenciado de las preferencias sociales, donde la oposición pública a la minería se transforma de forma cuasi automática en un resultado institucional. Al no tomar en cuenta las diferencias en la configuración de actores movilizados ni la dinámica propia de los sistemas políticos y sus consecuencias en el proceso de transformación de demandas sociales en opciones institucionales, el argumento de la movilización social resulta insatisfactorio para explicar aquellos casos en los que la movilización social no obtiene el resultado político esperado; así como tampoco explica bien los casos donde este resultado aconteció en la ausencia de movilización social. En tal sentido, se hace necesario identificar otras variables causales que ayudarían a explicar la opción institucional por la prohibición legal de la minería en las provincias. En esta línea, en su artículo pionero, Svampa *et. al.* (2009: 138) establecen “la importancia de una serie de factores ligados a las características políticas y socioeconómicas de cada provincia (la matriz sociopolítica)” que determinan diferencias en la articulación de las resistencias y en la estructura de oportunidades políticas. Sin embargo, las autoras no avanzan en su análisis de la “matriz sociopolítica” más allá de un argumento general según el cual “en aquellas regiones donde existe una matriz social más abierta, una pequeña o mediana burguesía arraigada al territorio y la producción local es medianamente competitiva y diversificada, la resistencia al gran capital internacional extractivista resulta ser más efectivas que en regiones muy sumergidas (...)” (138).

Los trabajos de Christel (2013, 2011) ahondan un poco más en esta dimensión. A partir del análisis comparado de los casos de Mendoza, Córdoba y Catamarca, el autor sostiene que ciertas características de los regímenes políticos y los sistemas económicos provinciales condicionan la incidencia de las resistencias sociales sobre la legislación minera provincial. Sus principales variables son: 1) la *apertura y pluralidad del sistema político*, medido a partir de a. el índice de democracia, b. la presencia/ausencia de sesgo mayoritario, c. el número de partidos y d. volatilidad electoral; y 2) la *conformación de la matriz productiva*, a partir de los indicadores de a. ingresos tributarios de origen provincial, b. el nivel de empleo público y c. la diversificación productiva del Producto Bruto Geográfico.

A continuación se desarrollan estas dimensiones económica y política como hipótesis para explicar la continuidad y el cambio en la política minera de las provincias.

b. Competencia Económica

La referencia general que hacen Christel (2013, 2011) y Svampa (2009) respecto a la importancia que tienen las características de la “matriz económica” para explicar las leyes de prohibición de la minería podría profundizarse más en detalle desde una perspectiva interesada por el rol de los intereses económicos y el conflicto entre sectores del capital. El interés económico ha constituido uno de los factores centrales para el análisis de las acciones del Estado y los resultados de políticas, desde el marxismo hasta diferentes variantes del pluralismo revisado (Viguera, 1998), bajo la idea del Estado capturado por la clase capitalista. Incluso en versiones menos “clasistas”, se ha destacado la influencia estructural que los intereses económicos tienen sobre el Estado.

El argumento de la dependencia estructural del Estado respecto del capital cuenta con diferentes variantes. Para Block (1977), la relación entre los actores económicos y los actores políticos está determinada por una suerte de división del trabajo donde los agentes del Estado tienen la misión fundamental de asegurar la reproducción del proceso de acumulación del capital. En la separación entre la propiedad de los medios de producción del poder político queda garantizada la existencia y continuidad de los mercados (Przeworski, 1995). A pesar de esta separación, el interés del Estado mismo se encuentra fuertemente vinculado al interés de los capitalistas; tanto su financiamiento como así también su legitimidad dependen, en gran medida, de la expansión del proceso de acumulación de capitales y el desempeño de la economía (Block, 1977). De esta forma, en tanto la propiedad de los medios de producción se concentra en manos privadas, la política gubernamental buscará favorecer los intereses del capital de manera de ganarse su favor y evitar la desinversión. En tal sentido, “los empresarios pueden obtener resultados políticos no sólo o no tanto por lo que hacen políticamente sino por lo que dejan de hacer en términos de inversiones” (Viguera, 1998: 6). Es por esto que los intereses económicos gozan de una influencia estructural sobre el Estado aun cuando no se encuentren organizados de manera colectiva (Przeworski, 1995).

Schamis (1999) introduce a este argumento la dimensión del conflicto y la competencia entre intereses económicos que buscan imponer sus preferencias de políticas. Desde esta

perspectiva, las opciones institucionales que adoptan los Estados son el resultado de esta lucha distributiva entre coaliciones socio-económicas rivales.

Este último argumento resulta de utilidad para analizar la adopción de leyes de prohibición de la minería en las provincias argentinas. El desarrollo de la minería a gran escala implica la utilización intensiva de recursos tales como la tierra, el agua y la electricidad, en paralelo con la generación de impactos mayores en términos de modificaciones morfológicas y ambientales. En aquellas provincias donde, previo al desembarco de la minería, existía una economía privada extendida y sectores productivos arraigados, el ingreso de los intereses mineros enfrentarían la oposición de actores económicos locales importantes, como el sector turismo en Córdoba y Chubut (Esquel) y las organizaciones de productores agro-vitivinícola en Mendoza y Río Negro. En tal sentido, es posible argumentar que el grado de desarrollo y diversificación de la estructura económica de una provincia al momento del ingreso de los actores mineros tenga un impacto sobre la orientación y el contenido de la política minera provincial. Asimismo, y en relación al argumento sobre la protesta social, la perspectiva del interés económico redirecciona la atención no ya hacia “las resistencias sociales” como a la oposición de intereses económicos locales.

El nivel de desarrollo que alcanza la minería a gran escala en las provincias constituye otra dimensión relevante desde una perspectiva centrada en el conflicto y la competencia económica. La inserción y expansión de la actividad minera tendría como consecuencia un fortalecimiento progresivo de los intereses mineros transnacionales y locales; y, en tal sentido, una mayor influencia política para resguardar y promover sus intereses en el orden institucional.

Ambas dimensiones de la competencia económica - la estructura productiva y el grado de desarrollo del capital minero – tendrían un efecto político-institucional, aunque de signo contrario: a) cuanto más grande y diversificada sea la economía privada de una provincia, mayor será la resistencia de los grupos económicos locales y la probabilidad de que estos busquen y/o logren modificar el *status quo* pro-minero por un orden institucional que proteja sus intereses; b) asimismo, a mayor desarrollo de la actividad minera, mayor será fortaleza del capital minero y su influencia político-institucional para garantizar la continuidad de dicho *status quo*. En tal sentido, en las provincias en donde, con anterioridad a la llegada del gran capital minero, no existía una estructura productiva desarrollada y diversificada, los intereses mineros encontrarían un contexto fuertemente favorable para su implantación económica y fortalecimiento político, el cual debería

manifestarse en una alta estabilidad de la política pro-minera.

c. Competencia política

Al igual que Christel (2013, 2011) y Svampa, desde la perspectiva de economía política, varios autores han analizado el efecto de los sistemas políticos sobre las opciones de política económica y social de los gobiernos. Diferentes trabajos han establecido el rol de la ideología, el partidismo y la competencia electoral en la orientación de la política económica y comercial de los gobiernos en países avanzados y periféricos (Dawson, 1963; Boix, 1996; Barrileaux, 2002; Milner y Judkins, 2004; Kingston y Young, 2007) y en la adopción y el contenido de las privatizaciones en América Latina (Murillo, 2010).

Según ha sido descripto con anterioridad, desde la perspectiva de la economía política de los recursos naturales, es esperable que los gobernantes, motivados por incentivos económicos y fiscales, adopten reformas institucionales que favorezcan el desarrollo creciente de las actividades extractivas y, de forma consecuente, la ampliación de la renta que las provincias reciben por estas actividades. Sin embargo, desde una perspectiva centrada en la competencia política, estos gobernantes también enfrentan incentivos electorales que podrían empujarlos a adoptar reformas institucionales contrarias a la lógica económica y fiscal, como sería el caso de las leyes de prohibición de la minería. Esto dependería, en gran medida, de la existencia de una oposición electoralmente creíble. Según Murillo (2009) los partidos de oposición, al no ser identificados por el electorado como los responsables últimos de las decisiones del gobierno, tienen incentivos para denunciar las políticas del Ejecutivo y diferenciarse electoralmente impulsando reformas institucionales populares aunque fiscalmente comprometedoras. De la misma forma, si la oposición es electoralmente competitiva, existen incentivos para que el partido de gobierno se anticipe a la estrategia de la oposición apropiándose de la agenda reformista y promoviendo su tratamiento legislativo. En tal sentido, cuanto más grande sea el riesgo electoral para el oficialismo, mayores serán los incentivos para que los gobernantes adopten reformas de corte prohibicionista. Así, el estudio de la dinámica de la competencia política permite incorporar otra dimensión, asociada al rol de la representación político partidaria en las democracias contemporáneas, al estudio del proceso político que conduce a la adopción de leyes de prohibición de la minería en las provincias argentinas.

III. HIPÓTESIS, METODOLOGÍA Y ANÁLISIS DE DATOS

En esta sección se presentan las variables, la metodología de análisis y los resultados del análisis de datos. La primera sección introduce y explica las variables centrales de la investigación, así como también, sus indicadores y fuentes. El segundo apartado describe y justifica la elección del modelo de *análisis de supervivencia* y de la regresión Cox de riesgos proporcionales. Por último, el tercer apartado presenta y discute los resultados del análisis estadístico.

i. Variables, indicadores y fuentes

La pregunta central de esta investigación refiere a ¿cuáles son los determinantes de la estabilidad y el cambio en la política minera sub-nacional? En este sentido, comprendemos la estabilidad en la política minera como la continuidad a nivel sub-nacional del régimen de promoción de la actividad establecido en la primera mitad de los años '90 en el marco de una política neoliberal de promoción del desarrollo de la minería a gran escala. Por su parte, consideramos un cambio en la política minera cuando las provincias se distancian del marco regulatorio nacional sancionando leyes que prohíben o restringen (no se) el desarrollo de la actividad minera en los límites territoriales de su jurisdicción.

Para responder la pregunta de investigación sobre los determinantes de estabilidad y cambio en la política minera sub-nacional se proponen tres argumentos teóricos fundamentales, y cuatro hipótesis de trabajo, los cuales se desarrollan a continuación:

a. Protesta social

Hipótesis a. A mayor nivel de protesta social contra el desarrollo minería en una provincia, mayor es la probabilidad de dicha provincia sancione una ley de prohibición de la actividad

En un sentido general, y a los fines del presente análisis, se define la *protesta social* como toda acción de carácter colectivo que haga explícito el rechazo al desarrollo de la actividad minera a nivel local y/o provincial. En un sentido particular, esta definición incluye acciones directas, tanto legales (referéndum, consultas populares, exceptuando colectas de firmas, entregas de petitorios, amparos) como expresivas (marchas, bloqueos y asambleas, exceptuando

acciones artísticas, informativas, jornadas de discusión).

Dada la ausencia de datos, registros y/o estudios cuantitativos sobre el desarrollo de las protestas anti-mineras en las provincias argentinas, para testear este argumento se construyó una base de eventos de protesta. El proceso de elaboración de esta base implicó superar numerosas dificultades metodológicas vinculadas con la naturaleza fragmentaria de las fuentes de información. En un primer momento se exploró la utilización de fuentes periodísticas provinciales, posibilidad que fue descartada dada la diversidad de criterios editoriales que guían la cobertura del fenómeno en las diferentes provincias y que determinarían una alta heterogeneidad en la medición del fenómeno. Para superar esta limitación, y garantizar una base mínima de homogeneidad en la medición que permita la comparación sub-nacional, se recurrió a fuentes que cubren el fenómeno de las protestas para todas las provincias del territorio nacional.

Ante la falta de una fuente única para todo el período 1997-2011, se trabajó con dos registros. En primer lugar, para los años 1997-2004, se consultaron los datos del Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina (PIMSA), una base que registra los hechos de rebelión ocurridos en la Argentina a partir de fuentes periodísticas nacionales. En segundo lugar, para los años 2005-2011 se consultaron las noticias del sitio web “No a la Mina”, herramienta informativa de la Asamblea de Vecinos de Esquel que recopila información diaria y desagregada por provincia sobre el estado de las resistencias al desarrollo de la minería. En su carácter de órgano periodístico de las asambleas vecinales, el sitio “No a la Mina” constituye una fuente especializada con un interés claro en registro y la difusión de las acciones contra la megaminería.

En los casos de las provincias de Chubut, Río Negro y Mendoza, donde la introducción de leyes de prohibición ocurrió efectivamente en un contexto de alta movilización social se consultaron fuentes periodísticas locales y las cronologías de conflicto publicadas por la Fundación Cambio Democrático (FCD) con el objetivo de reconstruir en detalle la dinámica de la movilización social que antecede a la introducción de leyes de prohibición de la minería.

La *base de eventos de protestas anti-mineras* contabiliza 470 eventos de protesta ocurridos en las provincias argentinas durante el período 1997-2011. Esta base constituye el principal aporte de esta investigación a los estudios subnacionales sobre la minería y/o la protesta social, ya que es el primer esfuerzo que sistematiza información respecto al fenómeno de la movilización social contra el desarrollo de la minería a gran escala en las provincias argentinas.

La base está disponible para otros usuarios interesados en acceder a los datos y/o complementarlos.¹²

b. Competencia económica

Debido a las dificultades metodológicas implicadas en la identificación del conjunto de actores económicos en el nivel sub-nacional y la reconstrucción de su posición frente al desarrollo de la actividad minera a gran escala, tanto en el origen del proceso como a lo largo de todo el período de análisis, se optó por una estrategia de medición indirecta sobre la base de dos dimensiones estructurales fundamentales. La primera refiere a la *magnitud de la economía privada* en el momento inmediatamente anterior a la radicación de los grandes capitales mineros. La segunda corresponde al *nivel de desarrollo minero* que alcanzan las provincias en los años que siguen a al despegue de la inversión minera en 1997. En conjunto, estas dimensiones y sub-variables, predicen el conflicto entre los actores económicos locales y el capitalismo minero.

Hipótesis b.1. A mayor magnitud de la economía privada provincial previa al desarrollo de la minería, mayor es la probabilidad de que una provincia sancione una ley de prohibición de esta actividad

La variable *Magnitud de la economía privada previa a la minería* refiere a la fortaleza de la economía privada provincial en el año 1996, año inmediato anterior al ingreso masivo de capitales mineros transnacionales al país. La hipótesis respecto a ésta dimensión es que en las provincias con un sector privado más amplio y desarrollado existen mayores probabilidades de conflicto y competencia entre los intereses económicos locales y el capital minero transnacional. En consecuencia, estas provincias tienen mayores incentivos para restringir la actividad minera y proteger los intereses económicos locales. La medición de esta variable toma como indicador el peso de las transferencias de nacionales sobre los ingresos totales de una provincia, medidos como quintiles de ingresos en el año 1996. El indicador fue construido a partir de estadísticas oficiales (Ver Anexo II).

¹² La base de protestas anti-mineras en las provincias es abierta y de uso libre. Para acceder a la misma por favor enviar mail a marce.mangini@gmail.com.

Hipótesis b.2. A mayor desarrollo minero en una provincia, menor es la probabilidad de que dicha provincia sancione una ley de prohibición de la actividad

La variable *Desarrollo minero* refiere al grado de desarrollo que alcanza la actividad minera en una provincia. La hipótesis, vinculada a esta dimensión, es que las provincias con mayor desarrollo minero son menos proclives a sancionar leyes prohibicionistas que las provincias con menor desarrollo debido a que en las primeras la minería se constituye como una actividad central en la matriz económico-productiva de la provincia; y, en tal sentido, el capital minero fortalece su posición para defender el orden institucional minero vigente.

Para la medición el *desarrollo minero* se construyó un indicador de actividad minera en base al relevamiento de los proyectos iniciados en las provincias argentinas durante el período 1997-2011. El relevamiento incluyó proyectos de exploración y explotación de minerales metalíferos (oro, plata, cobre), nucleares (uranio), litio y potasio, conjunto que resume la actividad de la minería a gran escala en el país. Los proyectos incluidos en la base abarcan únicamente aquellos que alcanzaron la fase de perforación exploratoria, etapa de actividad que implica el desarrollo de tareas y el desembolso de capital en territorio. De esta forma, se evita el registro de proyectos que no superaron el anuncio de inversiones o la mera adjudicación administrativa de un prospecto minero que podría nunca ser desarrollado, como estrategia para evitar el sobredimensionamiento de la actividad. Cada proyecto ha sido computado por única vez a partir del inicio de la fase de perforaciones.¹³ El listado de proyectos mineros y los datos sobre inicio de las perforaciones fueron reconstruidos a partir de fuentes especializadas diversas (Ver Anexo II).¹⁴

c. Competencia política

Hipótesis 3. A mayor competencia política en una provincia, mayor es la probabilidad de que dicha provincia sancione una ley de prohibición de la actividad

Esta variable refiere a la dinámica de la competencia política y partidaria. La hipótesis es que a mayores niveles de competencia, mayores son las probabilidades de que ocurra una reforma del *status quo* pro-minero. En un contexto en donde el desarrollo de la actividad minera

¹³ Otro indicador posible refiere a los proyectos mineros en explotación. Sin embargo, la cantidad total de proyectos en construcción/operativos en la Argentina es demasiado limitada para los fines del análisis estadístico.

¹⁴ La base de exploraciones mineras es abierta y de uso libre. Para acceder a la misma por favor enviar mail a marce.mangini@gmail.com

cosecha un rechazo masivo en todas las provincias, la ocurrencia de elecciones competitivas aumentan los incentivos del oficialismo y/o oposición para promover reformas populares como la limitación/prohibición de la actividad minera. La medición de la competencia política toma como indicadores la *competencia ejecutiva* y la *competencia legislativa* desarrollados por Gervasoni (2010) para el período 1997-2007 y completados por el autor a partir del Atlas Electoral de Andy Tow para el resto del período 2008-2011.¹⁵

ii. Modelo Estadístico y Resultados

A los fines de la presente investigación, se concibe la adopción de una ley de prohibición de la minería como un evento que podría o no tener lugar en el período de tiempo analizado.¹⁶ En tal sentido, la pregunta central de la investigación refiere a cuáles son los factores que determinan la probabilidad, para cualquier provincia argentina, de que un evento de adopción de una “ley de prohibición” de la minería tenga lugar. Dada la naturaleza del interrogante, se ha optado por un *modelo de supervivencia*¹⁷ donde la variable a ser explicada es la *tasa de riesgo* (*hazard rate*) o la probabilidad condicional de que un individuo (provincia) experimente la ocurrencia de un evento (sanción de una ley de prohibición) en un período de tiempo particular durante el cual el sujeto se encuentra en situación de riesgo (años 1997-2011). Los modelos de supervivencia tienen la fortaleza de incorporar el factor tiempo y modelar su influencia sobre la probabilidad de ocurrencia de un evento. Asimismo, permiten ponderar la relación entre el tiempo de supervivencia y uno o más predictores, denominados como *covariates*. Por último, los modelos de supervivencia ofrecen una respuesta adecuada para el problema del “censoring” que surge al tener en cuenta que hacia el final del período observado el *status quo* no ha fallado, es decir, no ha sido modificado por la sanción de una ley de prohibición de la minería. Entre los diferentes tipos de modelos de supervivencia, se ha optado por trabajar con la regresión *Cox de*

¹⁵ Gervasoni, Carlos. 2010. “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces.” *World Politics*, Vol 62, No. 2. (versión publicada del índice y los datos hasta el año 2003) y Gervasoni, Carlos. 2011. “A Rentier Theory of Subnational Democracy: The Politically Regressive Effects of Redistributive Fiscal Federalism in Argentina”. Ph.D. Dissertation, University of Notre Dame (extensión de los datos hasta until 2007).

¹⁶ Recuérdese que a los fines del presente análisis estas leyes refieren al conjunto de leyes sancionadas por las provincias establecen restringen a la actividad a partir de la prohibición parcial o total de la explotación minera metalífera y/o no metalífera a gran escala bajo la modalidad a cielo abierto (*open pit*) y/o por procesamiento químico.

¹⁷ También denominado “Event History Analysis” en el campo de la sociología. Para una introducción al análisis de supervivencia ver Matter (2012) y Teele (2008). Para un desarrollo estadístico consultar Fox y Weisberg (2001).

riesgos proporcionales, un modelo semi-paramétrico cuya mayor ventaja es no requerir una especificación previa de la forma funcional de la línea de base de la *tasa de riesgo*. Más concretamente, en un modelo Cox la tasa de riesgo puede tomar cualquier forma que sea sugerida por los datos – lo cual reduce los sesgos que pudieran resultar del uso de modelos paramétricos con una distribución presumida que resulta ser errónea.¹⁸

El análisis estadístico del cambio en la política minera de las provincias evalúa el alcance explicativo de las variables independientes de interés: *protesta social*, *competencia económica* (magnitud de la economía privada provincial anterior a la minería + desarrollo minero) y *competencia política*. Asimismo, se incluyeron tres variables de control: el *potencial minero*, el número de *vecinos prohibicionistas* y la *población*. El *potencial minero* es medido como ausencia o presencia de potencial en el año 1997 según una clasificación publicada por la Secretaría de Minería, citada en Moori Koenig (1999). La cantidad de *vecinas prohibicionistas* es una variable que suma el número de provincias adyacentes entre sí que previamente prohibieron legalmente la minería y permite controlar por los efectos de la difusión regional de políticas (ver Anexo II).

La **Tabla 1** expone los resultados de las regresiones Cox de riesgos proporcionales. Los coeficientes estimados están expresados como *proporciones de riesgo* (hazard ratios); en los términos del presente análisis, los coeficientes indican el riesgo relativo en el tiempo de que una provincia termine con el *status quo* neoliberal a partir de la sanción de una ley de prohibición de la actividad minera. La interpretación de estos coeficientes es bastante sencilla: un coeficiente mayor a 1 es positivo e indica que la variable explicativa tiene por efecto un aumento del riesgo relativo de prohibición; por el contrario, un coeficiente menor a 1 es negativo e indica una reducción del riesgo.

¹⁸ Para un análisis sobre las ventajas del modelo Cox de riesgos proporcionales para el análisis de la adopción de políticas ver Bradford, S.J. y Branton, R.P. (2005). “Beyond Logit and Probit: Cox Duration Models of Single, Repeating and Competing Events for State Policy Adoption”. *State Politics and Policy Quarterly*, vol. 5, n°. 4 (winter 2005), pp. 420-443.

**TABLA 1. LOS DETERMINANTES DE LAS ESTABILIDAD Y EL CAMBIO
EN LA POLÍTICA MINERA SUBNACIONAL, 1997-2011
(COX PROPORTIONAL HAZARDS REGRESSIONS)**

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>
	<i>_t</i>	<i>_t</i>	<i>_t</i>
Protesta Social	1.004 (0.24)		
Transferencias_1996		0.517** (-2.50)	
Desarrollo Minero		0.880** (-2.09)	
Competencia Ejecutiva			1.160 (0.05)
Competencia Legislativa			0.00878 (-1.61)
Potencial Minero	2.527 (1.02)	3.394 (1.46)	1.563 (0.53)
Vecinos	1.272 (0.92)	1.692** (2.54)	1.632 (1.20)
Población	0.911 (-0.70)	0.632** (-2.02)	0.847 (-0.66)
<i>N</i>	324	324	324

Exponentiated coefficients; *t* statistics in parentheses

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

El *modelo 1* evalúa la asociación estadística entre la protesta social y el “riesgo” de sanción de una ley de prohibición de la minería. El coeficiente estimado para este modelo no es estadísticamente significativo y no puede ser interpretado.

El *modelo 2* testea la relación entre la competencia económica y el riesgo de prohibición de la minería en sus dos variables fundamentales, la magnitud de la economía privada anterior a la minería y el nivel de desarrollo que alcanza la actividad minera. El coeficiente para la variable *transferencias federales* es significativo al 95% y toma el valor 0.517; es decir que, manteniendo el resto de las variables constantes, las provincias que perciben mayores transferencias tienen una tasa de riesgo de prohibición un 48,3% menor que aquellas provincias que perciben menores transferencias – la diferencia está expresada en quintiles. El signo del coeficiente y el sentido de la relación es el esperado: a mayor nivel de transferencias percibidas por las provincias menor es el riesgo esperado de prohibición legal de la minería. Es decir que las transferencias tienen un efecto *protector* del ordenamiento institucional minero establecido en la década neoliberal. Como se dijo anteriormente, mayores niveles de transferencia estarían asociados a un menor desarrollo de la economía privada provincial y, en tal sentido, adelantarían menores niveles de competencia y conflicto económico entre los intereses económicos locales y el capital minero transnacional.

Asimismo, el coeficiente de la *exploración minera* es significativo al 95% y toma un valor de 0,880, según el cual, manteniendo el resto de las variables constantes, el aumento de un “evento”¹⁹ de la exploración minera reduce en promedio un 12% el riesgo de prohibición de la minería. El signo del coeficiente y el sentido de la relación es el esperado: a mayor desarrollo de la minería en una provincia menor es el riesgo esperado de que la misma prohíba legalmente la minería en su jurisdicción. Al igual que las transferencias federales, el desarrollo minero también tiene un efecto *protector* del *status quo*. Desde la perspectiva de la hipótesis de la competencia económica, a medida que aumenta la inversión y la actividad minera aumenta la relevancia económica y política del capital minero transnacional respecto de los intereses económicos locales; y, en tal sentido, se fortalece su posición para defender el orden institucional minero vigente.

Por último, el *modelo 2* estima un coeficiente significativo para la variable de control *vecinos prohibicionistas*. El coeficiente es significativo al 95% y toma un valor de 1,692; es decir

¹⁹ Proyectos que llegan a la fase de perforación exploratoria

que la sanción de una ley de prohibición en una provincia lindante aumenta en el riesgo relativo de prohibición en un 69,2% en las provincias vecinas.

Los resultados del *modelo 3* evalúan la asociación entre la *competencia política* y el riesgo de prohibición de la minería en las provincias. Los coeficientes estimados para la *competencia ejecutiva* y *competencia legislativa* no son estadísticamente significativos y no pueden ser interpretados.

iii. Análisis de Datos

Los resultados estadísticos presentados más arriba no ofrecen evidencia que apoye la hipótesis sobre el vínculo entre la protesta social y la prohibición legal de la minería en las provincias argentinas. Este hallazgo no cuestiona la centralidad que han tenido las resistencias locales en su disputa con el orden institucional minero vigente y el avance del capital minero transnacional. Las asambleas de vecinos auto-convocados han demostrado una alta capacidad de movilización y productividad política. En este sentido, las movilizaciones contra la instauración de la minería a gran escala fueron centrales para constitución de una agenda pública a nivel provincial y nacional que coloca en el centro de la escena la problemática social-ambiental vinculada al actual modelo de desarrollo centrado en la explotación intensiva de los recursos naturales. A nivel institucional, los movimientos de oposición a la minería han cosechado algunos logros en el ámbito local, fundamentalmente con la sanción de ordenanzas municipales que prohíben la actividad.²⁰ A esto se suma la realización de plebiscitos populares en las localidades de Esquel (Chubut) y Loncopué (Neuquén).²¹ Debido a su alcance local-municipal, el

²⁰ Este ha sido el caso de las localidades de El Bolsón, Maquinchao, Ramos Mexía, San Carlos de Bariloche y Sierra Colorada en la provincia de Río Negro; General Alvear y San Carlos en la provincia de Mendoza; Villa del Totoral, Capilla del Monte, San Marcos Sierra, La Cumbre, Villa Giardino, La Falda, Huerta Grande, Sinsacate, Cruz del Eje, Bialeto Massé, Sarmiento, Tanti y Santa María de Punilla en la provincia de Córdoba. Por último, en los últimos dos años, otras localidades han avanzado en la prohibición local de la actividad minera. En el año 2011, los municipios de Villa Yacanto y de San Francisco del Monte de Oro, ubicados en Córdoba y San Luis, respectivamente, sancionaron ordenanzas que refuerzan a nivel local las prohibiciones previamente establecidas en la legislación provincial. También en el mismo año, luego de un debate intenso entre la mayoría del Concejo Deliberante y el intendente, la localidad de Abra Pampa en la provincia de Jujuy transformó en ordenanza la prohibición de la minería a nivel municipal. Con esta ordenanza, el municipio se pliega a la experiencia de las localidades de Cangrejillos, Huacalera y Tilcara. En junio de 2012, la municipalidad de Loncopué aprobó en plebiscito popular la ordenanza por la cual prohíbe la actividad minera en su territorio. En agosto del mismo año, el municipio de La Rioja emitió una ordenanza declarando a la ciudad “no tóxica” a partir de la prohibición de las exploraciones de uranio en la zona y del uso del agua local en los procesos mineros.

²¹ En marzo de 2003 las asambleas de vecinos autoconvocados realizaron un plebiscito popular en la localidad de Esquel. En esa ocasión, la participación fue masiva y el rechazo al desarrollo de la minería en la región alcanzó al

impacto de estas medidas ha sido fundamentalmente simbólico en tanto que la potestad de regular sobre los recursos naturales y su explotación recae en la jurisdicción provincial y no en los municipios.²² En algunas provincias la sanción de ordenanzas y la realización de una consulta popular precedieron a la prohibición de la minería por ley provincial; sin embargo, este proceso no se extiende al conjunto de las provincias.

En las provincias de Catamarca y La Rioja los movimientos de oposición a la minería han interrumpido *de facto* la construcción y operación de mega-empresamientos mineros en Famatina (Proyecto Famatina) y Andalgalá (Agua Rica).²³ Estas prohibiciones de hecho han sido logradas por fuera del marco institucional a partir de un estado de movilización social permanente y la realización de bloqueos que continúan hasta el día de hoy, con episodios recurrentes de represión policial y persecución judicial.

Los resultados de esta investigación no cuestionan la productividad política que tuvieron las resistencias sociales contra la megaminería pero sí indican que estas han tenido un límite para impulsar la *prohibición legal* de la actividad - destáquese la dimensión “legal” ya que, según se indicó en el párrafo anterior, es posible que la protesta se asocie directamente con la prohibición *de facto* de la minería en el territorio.

La hipótesis de la competencia económica ha sido validada por los resultados del modelo estadístico, reforzando el argumento según el cual la estructura económica provincial sobre la cual se inserta la actividad minera y el nivel de desarrollo que alcanza la actividad son dos

81% de la población.²¹ Otros plebiscitos similares se realizarían en las localidades aledañas; en Epuypén el rechazo alcanzaría el 90% de la población. Asimismo, el día 3 de junio de 2012 Loncopué se transformó en la primera comunidad en ejercer la práctica de un plebiscito obligatorio y vinculante sobre la actividad extractiva – el de Esquel no había tenido este carácter–. El resultado del mismo, fue un respaldo del 84,5 % de la población a la ordenanza por la cual se prohíbe la realización de explotaciones a cielo abierto en el territorio municipal.

²² Entre el año 2005 y 2007, el municipio de Calingasta intentó en tres ocasiones someter a plebiscito la explotación minera a cielo abierto y el uso de cianuro y otros químicos en la actividad las localidades del departamento. Las tres convocatorias fueron desautorizadas y bloqueadas por el Tribunal Electoral bajo el argumento de la *incompetencia municipal en la materia, según el cual, las cuestiones de minería y medio ambiente pertenecen a la órbita exclusiva de la provincia y, por lo tanto, no pueden ser sometidos a consulta por norma municipal*. En los años siguientes, Calingasta perdió la lucha y, en el año 2010, el proyecto “Casposo”, tercera explotación de oro de la provincia de San Juan, comenzó sus operaciones. Para ese entonces, las asambleas de Calingasta se habían desarticulado.

²³ El bloqueo de caminos al proyecto Agua Rica en El Potrero, localidad Andalgalá (Catamarca) comenzó el día 14 de diciembre del año 2009 y continúa en la actualidad; además, los vecinos de Andalgalá se movilizan multitudinariamente todos los días jueves desde febrero de 2010, mes donde ocurrió la represión del bloqueo y el intento de desalojo por parte de la fuerza pública. Otros cortes extendidos en el tiempo se sucedieron además en las localidades de Choya y Tinogasta. En Peñas Negras, los vecinos de Chilecito y Famatina bloquean el acceso al Cerro donde tanto Barrick Gold como Osisko Mining buscaron instalar una explotación a cielo abierto. Este bloqueo comenzó el día 8 de marzo del año 2007 y se extendió en forma permanente hasta el año 2010, e intermitente desde esa fecha a hoy.

dimensiones relevantes para entender los resultados diferenciales de la política minera de las provincias. La hipótesis propone un argumento centrado en el conflicto entre sectores del capital según el cual en las provincias donde existe una estructura económica privada desarrollada, el avance de la actividad minera implica una colisión entre los intereses económicos locales y los capitales mineros transnacionales por el control del territorio, la apropiación de recursos naturales y la distribución de los costos social-ambientales.

La movilización activa de empresarios e instituciones empresariales ha sido documentada en investigaciones cualitativas sobre el conflicto en torno al desarrollo minero y la prohibición legal de la actividad en los casos de Mendoza y Córdoba. En Mendoza, los empresarios e instituciones empresariales de productores agrícolas, vitivinícolas, bodegueros, comerciales, industriales y turismo tuvieron una participación fundamental en las Multisectoriales conformadas en San Rafael, San Carlos, Lavalle, Tunuyán, Tupungato y General Alvear (Barrientos Puliti, 2012). En la localidad de San Rafael, los empresarios nucleados en la Cámara de Comercio, Industria y Agropecuaria iniciaron e impulsaron el reclamo contra la reapertura de la mina Sierra Pintada (Wagner, 2010); en tanto que, en San Carlos, la Sociedad Rural local (miembro de Confederaciones Agrarias) fue responsable por la conformación del autodenominado “Frente Diamante” de oposición institucional al desarrollo de la megaminería - organización liderada por el presidente de la Sociedad Rural quien en el año 2009 había ganado protagonismo en las movilizaciones la resolución 125 (Barrientos Puliti, 2012; Wagner, 2010; Pizzolato, 2008). En tal sentido, según Liber (2008:4), en Mendoza el conflicto en torno a la minería “se trató de una disputa por el agua, entre los sectores agrícola productivos tradicionales con fuerte arraigo en la cultura e idiosincrasia de Mendoza que –además de ver amenazada la calidad de las aguas, vieron fundamentalmente amenazados los volúmenes de agua-, y el uso minero, que requería de ingentes cantidades del mismo líquido, siempre escaso en la provincia.”

En el caso de Córdoba, Ferrero *et.al.* (2012: 97) argumentan la existencia de un nivel de desarrollo económico que “trae aparejado la consolidación de diversas fracciones de capital que se disputan el uso del suelo (...) un enfrentamiento por la definición del modelo productivo”. Según afirman los autores, “la puja productiva adquiere mayor intensidad entre la fracción minera y los operadores turísticos”. En un mismo sentido, Christel (2013: 18) afirma que en el conflicto por el desarrollo de la minería en Córdoba el turismo “operó a la vez como argumento económico y como elemento simbólico vinculado al uso del territorio”. Además de la actividad

turística, aunque vinculada a esta, también se opusieron al desarrollo de la actividad “las inmobiliarias de uso residencial que comercializan las tierras donde se ubican los recursos mineros” (Ferrero et.al., 2012: 106-107). Ambos sectores disputan con la minería la ocupación y apropiación de recursos en el área de Sierras de Córdoba y los valles de Punilla y Calamuchita, regiones que concentran la actividad turística y una fracción importante del desarrollo inmobiliario de la provincia. En una nota periodística, el Secretario de Gobierno Municipal y Asuntos Municipales de Villa Yacanto de Calamuchita explicaba la oposición local al desarrollo minero en el Cerro Blanco refiriendo que “[el] impacto económico que promete la minera es superado hoy por el conjunto de inversores turísticos y ganaderos ya instalados en la región. “En el hipotético caso de que ésta se transforme en una región minera, muchísimas inversiones quedarían trucas, ya que la minería y el turismo no son compatibles. El turismo es un recurso renovable; la minería, no.”²⁴ En este conflicto, la oposición al desembarco de la minería coaligó a vecinos autoconvocados, operadores e inversores turísticos y autoridades locales. Según concluyen Ferrero *et. al.* (2012: 107) “las polarizaciones entre ambas fracciones [capitales mineros y empresarios turístico] marcan la línea de rupturas y tensiones permanentes cuya resolución depende particularmente de los pesos específicos que cada poder económico detenta en el esquema productivo”. En el caso cordobés, el desembarco de la minería fue resistido exitosamente por la oposición de los empresarios turísticos e inversores inmobiliarios, dos sectores económicos arraigados en el territorio, fuertemente dinamizadoras del desarrollo regional y en proceso de permanente expansión.

Los casos de Mendoza y Córdoba sugieren un puente posible entre los argumentos de la protesta social y la competencia económica. La presencia o ausencia de un conflicto económico entre los intereses locales pre-existentes y el capital minero transnacional debería tener un impacto en la configuración de las coaliciones sociales movilizadas en contra del desarrollo minero, en términos del tipo de actores movilizadas, recursos (económicos, simbólicos e institucionales) y repertorios de acción. Otras investigaciones futuras deberían indagar acerca del rol de los intereses económicos locales en los conflictos por el desarrollo de la minería, más específicamente, las formas de la movilización empresaria, la naturaleza y el impacto de su

²⁴ Diario *La Nación* (28 de Agosto del 2011), “Pueblada en Córdoba para frenar la avanzada minera”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1401613-pueblada-en-cordoba-para-frenar-la-avanzada-minera> [último acceso, 26/02/2015]

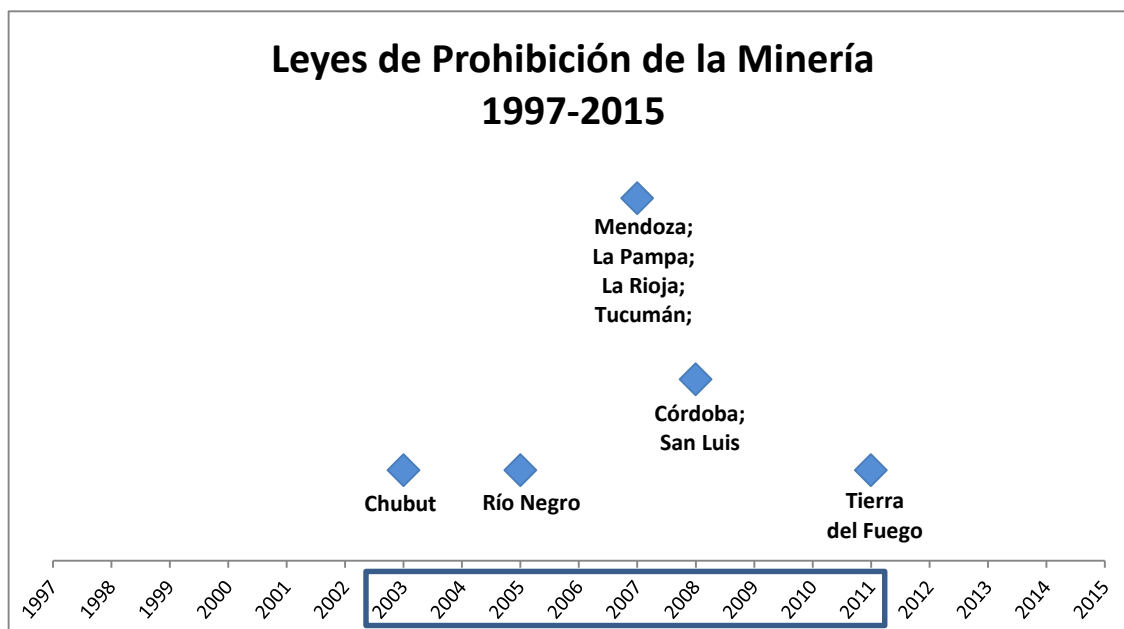
participación en las coaliciones que se oponen a la actividad.

Otra dimensión de la competencia económica refiere ya no a los intereses locales sino a la fortaleza del capital minero. En los inicios del proceso de liberalización de la actividad, la posición del empresariado minero era más bien débil; la actividad se presentaba como una promesa de inversiones multimillonarias pero no contaba todavía con inserción territorial alguna. Esta condición de marginalidad ha ido cambiando a medida que la actividad minera se desarrolla en el territorio - desarrollo que estaría condicionado por la existencia o ausencia de intereses económicos locales en situación de conflicto y competencia. La expansión de la actividad involucra el compromiso de grandes inversiones en presupuestos de exploración/perforación y en la construcción de proyectos mineros a gran escala; una vez en operación, estos proyectos tienen un alto impacto en términos de producción, exportaciones y aportes de recursos fiscales al tesoro provincial. El caso de Catamarca ilustra bien el efecto del desarrollo de la actividad minera en la matriz económica provincial. En esta provincia, la puesta en operaciones del proyecto minero de Bajo la Alumbraera en el año 1997 significó un aumento sostenido de la participación de la minería en el producto bruto geográfico desde el 5,8% en el año 1993 al 17,48% en el año 1998; para el año 2006 – último año de la serie estadística - la actividad representaba el 60,72% (Ministerio de Industria). Asimismo, en el año 2011, las exportaciones mineras explican el 94,8% (Ministerio de Economía, 2012).

A medida en que la actividad se desarrolla y crece en importancia económica, los capitales mineros (inversores, empresas extranjeras y socios locales, y cámaras empresarias del sector) fortalecen su posición social, política e institucional. Dicha fortaleza se traduce en una mayor capacidad del capital para promover sus intereses y opciones de política minera, entre los cuales se destaca la continuidad del ordenamiento institucional minero de corte neoliberal. En este sentido, los resultados del modelo estadístico han mostrado que el desarrollo de la actividad tiene un efecto institucional “protectivo” del *status quo* minero. Es decir que, cuanto mayor es el nivel de desarrollo minero menor es la probabilidad de que una provincia sancione una ley de prohibición de la actividad.

Asimismo, el desarrollo de la actividad minera en el tiempo refuerza su propio efecto protectorio y aporta una dimensión temporal fundamental para el análisis del cambio y la continuidad en la política minera de las provincias. En las últimas dos décadas, varias son las provincias en las que la minería se ha insertado y consolidado como una actividad económica de

primer orden. La probabilidad actual de que alguna de estas provincias sancione la limitación y/o prohibición de la minería es muy baja. En tal sentido, es posible sugerir la existencia de un ciclo temporal de prohibición de la minería en el nivel sub-nacional; ciclo que, en la actualidad, habría llegado a su fin. En las provincias “mineras”, actualmente no existen las condiciones económicas que hacen esperable la sanción de nuevas leyes de prohibición de la minería; los intereses económicos locales son débiles – por ejemplo, campesinos y pequeños productores de economías de subsistencia - y el desarrollo minero ha alcanzado un nivel alto.



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, en las provincias donde la prohibición es ley, los intereses económicos locales vienen enfrentando las presiones del capital minero para derogar esta legislación. En los últimos años, las provincias de La Rioja (2008) y Río Negro (2011) han derogado las leyes que prohibían la minería a gran escala. En otras provincias, como Chubut y Mendoza, la modificación y/o derogación de las leyes de prohibición están en el debate político en forma casi permanente.²⁵

²⁵ En la actualidad, la vigencia de las leyes de prohibición de Córdoba y Mendoza se encuentra amenazada por recursos judiciales presentados por las empresas mineras que solicitan la declaración de inconstitucionalidad.

En la actualidad, y luego de dos décadas de desarrollo minero, la opción político-legislativa por la prohibición no tiene perspectivas de sumar nuevas provincias. Por el contrario, su destino parece definirse en los equilibrios y re-equilibrios que alcancen conflictos entre los intereses locales y el capital minero en aquellas provincias donde la prohibición ya es ley. Como bien afirman Svampa y Antonelli (2009), “(...) en la Argentina las diferentes leyes provinciales lejos están de constituir una garantía absoluta frente a los grandes intereses económicos en juego”.

La competencia política encuentra algunas referencias muy generales en estudios de caso y análisis comparados sobre el proceso político de la prohibición de la minería en ciertas provincias. Estos estudios no ofrecen, sin embargo, un argumento sistemático respecto del vínculo entre la competencia política y la sanción de leyes de prohibición. En una breve nota al pie de su análisis del caso mendocino, Wagner (2010: 319) sostiene que “el clima pre-electoral (a las elecciones de octubre de 2007) influyó en las decisiones tomadas respecto al tema minero en la provincia, especialmente en la sanción de la Ley N° 7.722.”²⁶ En otro estudio sobre el caso mendocino, la cuestión electoral aparece mencionada en un testimonio según el cual “los políticos hicieron otra lectura y realmente vieron que en ese momento, que tenían la soga al cuello...ellos me parece que vieron ahí que iban a tener que tomar la decisión antes de las elecciones.” (Barrientos Puliti, 2012: 148). Una última referencia al caso mendocino afirma que “este aparente cambio de posición del Gobierno, inmediatamente anterior a un acto eleccionario, y la ausencia de un rumbo claro (...) confirman que el mismo se debió a presiones externas más que a un auténtico cambio de criterio de políticas gubernamentales” (Liber, 2008: 4).

En su análisis del caso mendocino, Pizzolato (2008: 8) afirma que “podemos observar que las mayores concesiones políticas se lograron con movilización social en épocas y fechas cercanas a elecciones legislativas y/o ejecutivas.” Tal observación puede extenderse la mayoría de los casos de prohibición: siete de las nueve leyes de prohibición fueron sancionadas en año electoral y con meses de antelación a los comicios a Gobernador y Diputados/Senadores provinciales y nacionales.

²⁶ La influencia del contexto electoral es mencionada en otros pasajes donde se refiere que: “Ante esta acción –y ante la garantía por parte de los Vecinos Autoconvocados de que al mes siguiente volverían a movilizarse, ya en octubre, mes en el que se realizarían las elecciones-, el gobierno los convocó a una reunión, con la finalidad de encontrar juntos una salida al conflicto.” (...) “Marchas, movilizaciones, cortes informativos, en un periodo pre-elecciones, generaron que, incluso funcionarios del propio gobierno provincial, tuvieran que prestar atención a los reclamos provenientes, en aquel entonces, del Valle de Uco y, posteriormente, de General Alvear.”

Sin embargo, la asociación entre competencia política y prohibición legal de la minería no ha sido validada por el modelo estadístico; los coeficientes de competencia ejecutiva y legislativa incluidos en la regresión Cox no alcanzaron significancia estadística. Otras variables de competencia electoral de carácter más bien general – “año electoral”, “año de elección ejecutiva” y “año de elección legislativa” – también fueron evaluadas estadísticamente sin resultados significativos. A pesar de esto, descartar la influencia de la competencia política en los procesos que determinan la sanción de leyes de prohibición sería prematuro. Es probable que los indicadores seleccionados en este estudio no midan con precisión la competencia política; o, inclusive, que el efecto de esta dimensión presente una dinámica muy específica al contexto particular de cada provincia.

Respecto de lo anterior, es indicativo el proceso político de la prohibición legal de la minería en La Rioja donde “el mismo gobernador actual de La Rioja Beder Herrera fue anti-minero, paso ley [de prohibición] y después se la sacó. Es decir, un caso de aprovechamiento político.”²⁷ En esta provincia, el proyecto de ley de prohibición de la actividad cobró impulso legislativo en el tramo final de la larga interna política que enfrentara al entonces Gobernador Ángel Maza con su Vicegobernador Beder Herrera. En marzo del año 2007, Angel Maza fue suspendido y un mes después destituido bajo una acusación de corrupción por un caso de irregularidades en la cesión de tierras fiscales. En este contexto, el Vicegobernador Beder Herrera sumó una denuncia contra el Gobernador Maza por supuestos vínculos espurios con Barrick Gold y la ex empresa minera del Estado Yamiri. Además, Beder Herrera impulsó un proyecto de ley de prohibición de la actividad minera.²⁸ La Ley N° 8.137 de prohibición de la minería fue promulgada el día 8 de marzo junto con la N° 3.138 que convocaba a una Consulta Popular de resultado vinculante donde los departamentos de Chilecito y Famatina definirían su apoyo o rechazo a la explotación minera en su territorio. Beder Herrera fue confirmado electoralmente en su cargo en las elecciones de octubre del año 2007. En agosto del año 2008, y a un año y medio de su sanción, Beder Herrera derogaba ambas leyes.

El caso de La Rioja indicaría que la influencia de la competencia política en la adopción de una ley de prohibición de la minería no necesariamente se estructura en una dinámica de

²⁷ Entrevista con asesor del bloque parlamentario del Partido Justicialista de la provincia de San Juan en la Honorable Cámara de Senadores de la Nación (27 de marzo del año 2014).

²⁸ Diario “El Independiente”, 09 de marzo del año 2007. “Prohíben por ley la minería contaminante a cielo abierto.” Disponible en: http://www.elindependiente.com.ar/papel/hoy/archivo_2007/noticias_v.asp?114855

competencia electoral entre oficialismo/oposición sino que reconoce la posibilidad del conflicto intra-partidista.

Al día de hoy, ninguna investigación ha puesto el foco específicamente en el *proceso político* de las leyes de prohibición de la minería, es decir, en el impacto que tienen el ciclo electoral y la dinámica de la competencia política (riesgo electoral, fragmentación legislativa, fragmentación intra-partidaria), así como otras dimensiones relevantes que estructuran los sistemas políticos provinciales.

Las hipótesis de la protesta social y la competencia económica afirman una perspectiva socio-céntrica para explicar la prohibición legal de la minería. Los resultados de esta investigación han abonado a esta perspectiva, indicando la relevancia que tienen los intereses económicos y sus preferencias para explicar las opciones políticas en las provincias. Resta aún clarificar las dimensiones, mecanismos y actores políticos que median entre las preferencias sociales y el sistema político-institucional. Una perspectiva Estado-céntrica debería afirmar el proceso político que dirige la adopción de una opción prohibicionista en las provincias. Es muy probable que esta tarea requiera de un ejercicio de análisis comparado para captar los mecanismos sutiles y específicos detrás de la articulación político-institucional de los conflictos suscitados por el desarrollo de la minería en las provincias.

Por último, los resultados estadísticos validan parcialmente la asociación positiva entre la existencia de vecinos que prohíben la minería y el *riesgo* de que una provincia sancione una ley de prohibición. Este resultado podría sugerir la existencia de un “efecto regional”, un concepto clásico de la teoría de la difusión de políticas.²⁹ Esta perspectiva identifica la existencia de ciclos de política en el nivel sub-nacional como consecuencia de procesos de difusión donde la elección de una política pública X por parte de un gobierno estaría influenciada por una elección antecedente similar por parte de un gobierno de una jurisdicción vecina. Uno de los tantos argumentos que explican el fenómeno de la difusión considera que existe una estructura de aprendizaje social compartida por los Estados de una región de la cual se deriva un “efecto regional positivo” donde “si un estado adopta una política, sus vecinos tienen mayor probabilidad de adoptarla” (Mooney, 2001: 106). En términos de la política minera provincial, la existencia de un efecto de difusión regional aportaría un argumento para explicar la sanción de leyes de prohibición en aquellos casos marginales de provincias de bajo o nulo potencial minero

²⁹ Nota sobre el efecto regional

como La Pampa y Tucumán y/o donde no existió conflicto social ni económico frente a las perspectivas de desarrollo de la actividad como Tierra del Fuego.

CONCLUSIONES

Esta investigación ha intentado dar cuenta de los determinantes del cambio y la continuidad en la política minera de las provincias; en particular, de las variables que explican la sanción de leyes de prohibición de la actividad minera que modifican sustancialmente los marcos regulatorios heredados del consenso neoliberal.

Los resultados de la investigación respaldan la centralidad que tienen los *intereses* y la *competencia económica* entre sectores del capital en la determinación de la política minera en el ámbito sub-nacional. La hipótesis de la competencia económica, validada estadísticamente, afirma que la cual la continuidad y el cambio en la política minera sub-nacional se explica en función de a) el conflicto entre la actividad minera los intereses económicos locales pre-existentes y b) la fortaleza que adquiere el capital minero en la medida en que crece su inserción territorial. Un mayor desarrollo de la economía privada provincial previa a la instauración de la minería se asocia con una probabilidad *mayor* de que una provincia adopte una legislación que límite severamente las posibilidades de desarrollo de la actividad minera. Esta mayor probabilidad es determinada por la oposición, el conflicto y la resistencia de los sectores económicos locales que se movilizan para defender su posición e intereses frente al avance del capital minero. Asimismo, un mayor desarrollo de la actividad minera se asocia con una probabilidad *menor* de que una provincia adopte una política minera reformista. Esta menor probabilidad se explica en la fortaleza del capital minero en el territorio y en su capacidad del capital para promover sus intereses y opciones de política minera, entre los cuales se destaca la continuidad del ordenamiento institucional minero de corte neoliberal.

Por el contrario, esta investigación no ha aportado evidencia estadística que apoye la hipótesis que explica la estabilidad y el cambio de la política minera de las provincias a partir de los niveles de protesta social contra la actividad minera. Según ha sido argumentado más arriba, este hallazgo no cuestiona la productividad política que tuvieron las resistencias sociales contra la minería a gran escala aunque sí indica que el límite de la movilización para conseguir la sanción de leyes de prohibición de la actividad. Asimismo, el argumento sobre la relevancia de la competencia política en la determinación de las opciones de política minera en el ámbito sub-nacional tampoco ha sido validado por los resultados de esta investigación.

Tomados en conjunto, los resultados ponen en evidencia que los clivajes económicos siguen siendo más exitosos en lograr la institucionalización de sus preferencias respecto de otros

clivajes como los social-ambientales y electorales. Queda por delante indagar y establecer cuáles son los factores que explican esta capacidad del poder económico local de afectar el proceso decisional en la política minera sub-nacional. Una agenda de investigación orientada bajo esta pregunta tiene el potencial para articular el argumento económico con las dimensiones social y política de los conflictos en torno al desarrollo a la minería y las opciones de regulación minera que las provincias adoptan. Respecto de la primera dimensión, un análisis que profundice en la capacidad de incidencia de los intereses económicos locales podría aportar a una re-elaboración del argumento de la protesta y las resistencias sociales a partir de una mirada más amplia centrada en la articulación de actores heterogéneos, la estructura organizativa y los recursos (simbólicos, materiales e institucionales) que sustentan las *coaliciones sociales* movilizadas en contra del desarrollo de la actividad minera. Respecto de la segunda dimensión, y como ha sido ya mencionado, ninguna investigación se ha interesado el *proceso político* de las leyes de prohibición de la minería; es decir, cuáles los mecanismos por los cuales las preferencias sociales se convierten en opciones de política minera y cuál el contexto electoral, político e institucional en el que se produce dicha conversión. Esta tarea exige un ejercicio de análisis comparado para captar los mecanismos sutiles y específicos que operan detrás de la articulación social, política e institucional de los conflictos suscitados por el desarrollo de la minería en las provincias.

Por último, los resultados de la investigación llaman la atención respecto de la relevancia que podrían tener los procesos de difusión regional en las opciones de política minera de las provincias. La existencia de un “efecto regional” ayudaría a explicar los casos “marginales” de reforma del status quo y prohibición de la minería en provincias de bajo potencial minero y/o ausencia de conflicto económico. En tal sentido, futuras investigaciones deberían aportar mayor profundidad teórica y empírica a esta dimensión regional de la política minera sub-nacional. □

ANEXOS

Anexo I. Texto de las leyes provinciales de prohibición

Chubut

Artículo 1°.- Prohíbese la actividad minera metalífera en el ámbito de la Provincia del Chubut, a partir de la sanción de la presente Ley, en la modalidad a cielo abierto y la utilización de cianuro en los procesos de producción minera.

Córdoba

Artículo 1°) 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 2°) 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 3°) 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 y/o peligrosa incluida en el Anexo I de la Ley Nacional N° 24.051 (...)"

La Pampa

Artículo 1°.- Prohíbese en el territorio de la provincia de La Pampa la utilización de cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y toda sustancia química contaminante en el proceso de cateo, prospección, extracción, explotación, tratamiento y/o industrialización de minerales metalíferos.

Artículo 2°.- Prohíbese en el territorio de la provincia de La Pampa la explotación minera de minerales metalíferos a cielo abierto.-

La Rioja

Artículo 1°) Prohíbese en todo el territorio de la Provincia de La Rioja la explotación minera a cielo abierto con técnicas correspondientes al proceso de lixiviación con cianuro, mercurio y/o cualquier otra sustancia contaminante.

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.

Río Negro

Artículo 1°.- Prohíbese en el territorio de la Provincia de Río Negro la utilización de cianuro y/o mercurio en el proceso de extracción, explotación y/o industrialización de minerales metalíferos, en el marco de la ley nacional n° 25.675, tratados y convenciones internacionales y demás leyes nacionales y provinciales vigentes en materia ambiental.

San Luis

Artículo 1°.-A los efectos de garantizar la preservación de los recursos naturales, con especial énfasis en la tutela del recurso hídrico, la biodiversidad, el ambiente y la calidad de vida de todos los habitantes, prohíbese en el territorio de la Provincia de San Luis, el uso de sustancias químicas como cianuro, cianuro de sodio, bromuro de sodio, yoduro de sodio, mercurio, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, ácido fluorhídrico, ácido nítrico, amonio, carbonato y otras sustancias tóxicas similares en los procesos mineros metalíferos de prospección, cateo, exploración, explotación, beneficio y/o industrialización, de minerales metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo.-

Tierra del Fuego

"Artículo 2°.- Prohíbese en el territorio de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur el uso de las sustancias indicadas en el Anexo I de la presente en la explotación de los recursos minerales metalíferos, incluyendo los procesos de cateo, prospección, exploración, explotación, beneficio e industrialización in situ, cualquiera sea el método extractivo utilizado.*

** Ácido clorhídrico, Ácido fluorhídrico, Ácido nítrico, Ácido sulfúrico, Amonio, Bromuro de sodio, Carbonato, Cianuro, Cianuro de sodio, Mercurio, Yoduro de sodio*

Tucumán

Artículo 1°.- Prohíbese la actividad minera metalífera en el ámbito de la Provincia de Tucumán, a partir de la sanción de la presente ley, en la modalidad a cielo abierto y la utilización de cianuro y mercurio en los procesos de producción minera

Anexo II. Variables y Fuentes

Variable		Descripción	Fuente	Provincias	Años
Prohibición		Existencia de una ley provincial que restrinja o prohíba la actividad minera		Todas	1997-2011
Protesta Social	Eventos de protesta	Ocurrencia de eventos de protesta contra la minería en según provincia, día, mes y año	No a la Mina	Todas	Agosto 2005-2011
			PIMSA	Todas	1997-2005
			Diario Los Andes	Mendoza	agos-nov, 2005; may-jul, 2007
			Diario El Río Negro	Río Negro	2004
			Cronología de Conflictos, No a la Mina	Chubut	2002-2003
			Cronología de Conflictos, Fundación Cambio Democrático	Chubut	2002-2003
				Catamarca	2002-2011
			Bibliografía especializada		
Competencia Económica	Magnitud Economía Privada, año 1996	Transferencias de Ingresos del Tesoro Nacional, año 1996	Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias	Todas	1996

	Desarrollo Minero	Proyectos que alcanzan nivel de exploración avanzada según provincia y año	CAEM (2012) Infomine y Mining Press, Greenpeace Ecyt-AR HCDNComisión de Minería Jefatura Gabinete CEPAL, Principales Empresas Mineras Operando en el país	Todas	1997-2011
Competencia Política	Competencia Ejecutiva		- Gervasoni, Carlos. 2010. "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces." World Politics, Vol 62, No. 2. (versión publicada del índice y los datos hasta el año 2003) - Gervasoni, Carlos. 2011. "A Rentier Theory of Subnational Democracy: The Politically Regressive Effects of Redistributive Fiscal Federalism in Argentina". Ph.D. Dissertation, University of Notre Dame (extension de los datos hasta until 2007)	Todas	1997-2007
	Competencia Legislativa		Elaboración propia en base a datos del Atlas Electoral de Andy Tow	Todas	2008-2011
	Potencial Minero, año 1996	Provincias con mayor potencial minero, año 1996	Secretaría de Minería de la Nación. (1997). "El Sector Minero Argentino". Citado en de Moori K. (1999)	Todas	1996
Controles	Vecinos Prohibicionistas			Todas	1997-2011
	Población	Logaritmo natural de la población	Todas	Todas	1997-2011

BIBLIOGRAFÍA y FUENTES

- Barma, N.H.; Kaiser, K; Minh Le, T.; Viñuela, L. (2012). *Rents to Riches? The political economy of natural resources-led development*. Washington: The World Bank.
- Barrientos Puliti, M.J. (2012). “El conflicto socio ambiental al calor de las transformaciones del capital. El caso de la Audiencia Pública, Uspallata, Mendoza.” Tesis de Licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en:
http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/4803/tesispuliti.pdf
- Barrilleaux, C., Holbrook, T. y L. Langer. (2002). “Electoral Competition, Legislative Balance, and American State Welfare Policy”. *American Journal of Political Science*. 46:2. 415-427
- Basualdo, Federico. (2012). “Desempeño de la actividad minera metalífera en la Argentina. Renta minera y distribución de los beneficios.” *Apuntes para el Cambio. Revista Digital de Economía política*. 2:2.
- Berry, F. y Berry, W. (1990). “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis”. *The American Political Science Review*, vol. 84, n° 2 (jun., 1990), pp. 395-41
- Block, F. (1977). "The ruling class does not rule". *Socialist Review*. 33: 6-28.
- Boix, C. (1996). Partidos políticos, crecimiento e igualdad: estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial. Madrid: Alianza 1996.
- Bradford, S.J. y Branton, R.P. (2005). “Beyond Logit and Probit: Cox Duration Models of Single, Repeating and Competing Events for State Policy Adoption”. *State Politics and Policy Quarterly*, vol. 5, n° 4 (winter 2005), pp. 420-443
- Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM). “Dimensionamiento del Aporte Económico de la Minería en Argentina”. *Documento de trabajo*, Julio 2012. Disponible en: <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2012/12/CCIAF.pdf>

- Chang, Roberto; Hevia, Constantino; Loayza, Norman. (2009). “Privatization and Nationalization Cycles”. *NBER Working Paper*, No. 16126, International Monetary Found.
- Christel, L. G. “Entre la asamblea y el Estado. Resistencias sociales y la prohibición de la megaminería en Córdoba, la ley 9.526”. VIII Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR), Ciudad de Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, 12 al 14 de Julio de 2011.
- Christel, L. G. “Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales. Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008)”. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, N.º 14, septiembre 2013, pp. 5-26
- Christel, L. G. “Incidencia legislativa en la arena subnacional: Resistencias sociales y la prohibición de la minería a cielo abierto en tres provincias argentinas (2003-2009)”. XXXII International Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, 21 al 24 de mayo de 2014.
- Clark, T.D. and North, L. (2006), "Mining and Oil in Latin America: Lessons from the Past, Issues for the Future". In, North *et. al.* (eds.) Community Rights and Corporate Responsibility: Canadian Mining and Oil Companies in Latin America. Toronto: Between the Lines.
- Cleaves, M.; Gutierrez, R.G.; Gould, W.; Marchenko, Y.V. (2010). An Introduction to Survival Analysis Using Stata. Third Edition. Texas: Stata Press.
- Dawson, R. E. y J. A. Robinson. (1963). “Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States”. *The Journal of Politics*. 25:2. 265-289.
- De Echave, J. (2006). "Mining and Communities in Peru: Constructing a Framework for Decision-Making". In, North *et. al.* (eds.) Community Rights and Corporate Responsibility: Canadian Mining and Oil Companies in Latin America. Toronto: Between the Lines.
- de Moori K. (1999). “Reformas económicas y la inversión en el sector minero argentino”. Serie Reforas Económicas, N° 50, Santiago de Chile : Naciones Unidas, Comisión

Económica para América Latina y el Caribe.

- de Moori Koenig, V. y Bianco, C. (2003). “Componente: Industria Minera”. En CEPAL-ONU, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación, Estudio 1.EG.33.6., Estudios Sectoriales, Préstamo BID 925_OC-AR. Disponible en: <http://www.cepal.org/argentina/noticias/paginas/8/12238/Informe336Mineria.pdf>
- Delgado Ramos, G.C. (2010). Ecología política de la minería en América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ferrero, Ma. Mercedes; Ibañez Mestre, G.; Machado Ibars, M.M.(2012). “A la sombra de un modelo económico: el caso de la minería en Córdoba”. En Ma. Alejandra Ciuffolini (comp.), Por el oro y el moro. Explotación minera y resistencias en Catamarca, Córdoba y La Rioja. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.
- Fox, J. y Weisberg, S. (2001). “Cox Proportional-Hazards Regression for Survival Data in R”. Disponible en: <http://socserv.socsci.mcmaster.ca/jfox/Books/Companion/appendix/Appendix-Cox-Regression.pdf>
- Giarraca, Norma. “Territorios en disputa: los bienes naturales en el centro de la escena.” Revista *Realidad Económica*, Número 226, 2006.
- Greenpeace. (2006). “Proyectos Mineros de Oro en Argentina”. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2006/4/proyectos-de-minera-de-oro-en.pdf>
- Grindle, M y J. W. Thomas (1991). Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gudynas, Eduardo. “Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano”. *Nueva Sociedad*, Número 237, Enero-Febrero 2012.
- Haider-Markel, D. (2001). “Policy Diffusion as a Geographical Expansion of the Scope of Political Conflict: Same-Sex Marriage Ban in the 1990’s”. *State Politics and Policy Quarterly*, 1: p.5-26.

- Hajzler, Chris. (2010). “Resource-based FDI and Expropriation in Developing Economies”. *Economic Discussion Papers*, nº 2012. New Zealand: University of Otago.
- Hays, S.P. y Glick, H.R. (1997). “The Role of Agenda Setting in Policy Innovation: An Event History Analysis of Living-Will Laws”. *American Politics Quarterly*, 25: p.497-516.
- Kingstone, P. y J. Young. (2009). “Partisanship and Policy Choice: What's Left for the Left in Latin America?”. *Political Research Quarterly*. 62:1. 29-41.
- Kobrin, Stephen J. (1984). “Expropriation as an Attempt to Control Foreign Firms in LDCs: Trends from 1960 to 1979.” *International Studies Quarterly* 28 (3):329-348.
- Liber, M. (2008). “La regulación de la utilización de sustancias químicas en la actividad minera metalífera en el marco del desarrollo sostenible en la provincia de Mendoza, Argentina”. *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, Nro. 2, Sommario del 23/01/2008. Disponible en: <http://www.federalismi.it/>
- Mangini, Marcelo (2012). “La política del consenso y la unanimidad: el proceso legislativo de la reforma minera en la Argentina.” Manuscrito inédito.
- Matter, U. (2012). “A Short Introduction to Survival Analysis”. Disponible en: https://wwz.unibas.ch/fileadmin/wwz/redaktion/wipo/Ulrich_Matter/Matter_Intro_SurvivalAnalysis_20062012.pdf
- Milner, H. V. y B., Judkins (2004). “Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade”. *International Studies Quarterly*. 48:1. 95-119.
- Ministerio de Economía de la Nación. (2012). “Complejos Exportadores Provinciales”. Informe Anual. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/Complejos%20Exportadores%20provinciales%202011%20ve.pdf>
- Mooney, C. y Lee, M. (1995). “Legislating Morality in the American States: The Case of the Pre-Roe Abortion Regulation Reform.” *American Journal of Political Science*, 39: p.599-627.

- Mooney, C. Z. (2001). "Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion". *Political Reserach Quarterly*, vol. 54, n° 1 (mar., 2001), pp. 103-124
- Murillo, M. V. (2009). Political competition, partisanship, and policymaking in Latin American public utilities. New York: Cambridge University Press, c2009.
- Offe, C. (1990). Contradicciones en el Estado del bienestar. México: Alianza.
- Philip, D.; Keen M.; Mc Pherson, C. (2010). "Introduction". In: Philip, D. et. al. (eds.) The taxation of petroleum and minerals. Principles, problems and practice. New York: Routledge.
- Pizzolato R.D. (2008). "Movimientos Sociales: el caso de los vecinos autoconvocados de San Carlos y el No a la Minería Contaminante." IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas.
- Prado, Oscar A. (2005). "Situación de la minería metálica en la Argentina." *Serie recursos naturales e infraestructura*, 91. Santiago de Chile: CEPAL.
- Przeworski, A. (1995). "Las restricciones económicas en las decisiones políticas". *Revista Internacional de Filosofía Política*. 6: 52-89.
- Roca, F. (2010). "La cuestión de la minería argentina: Un análisis desde el enfoque de las coaliciones defensoras". *Cuadernos de Polipub.org*. 4.
- Schamis, H.E. (1999). "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America." *World Politics*, vol. 51, n°2, january.
- Svampa, M. and M. A. Antonelli, Eds. (2009). Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Svampa, Maristella y Sola Alvarez, Marian. "Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en Argentina." *Revista Ecuador Debate*, Número 79, 2010.
- Svampa, Maristella. *Cambio de época. Movimientos Sociales y Poder Político*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.

- Szablowski, D. 2007. Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities and the World Bank. Toronto: Hart Publishing.
- Teele, D. L. (2008). "An Introduction to Event History Analysis". Disponible en: http://www.dawnteele.com/dt/technology_files/EventHistory_08.pdf
- Viguera, A. (1998). "Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora". *Perfiles Latinoamericanos*. 12: 9-51.
- Wagner, L.S. 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 doctoral, Universidad Nacional de Quilmes.
- Walter, M. (2010). "Proyectos mineros, nuevos derechos y respuestas ciudadanas en Argentina." En: Delgado Ramos, G.C., Ecología política de la minería en América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Recursos Periódísticos

- Diario *Los Andes*
- Diario *El Río Negro*
- Diario *La Nación*
- Diario *Página 12*

Otras fuentes consultadas

- Atlas Electoral de Andy Tow - <http://www.andytow.com/blog/>
- Fundación Cambio Democrático. "Mapa Conflictos Mineros"- http://www.mapaconflictominero.org.ar/index/index/sobre_nosotros
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN), Comisión de Minería. "Emprendimientos mineros" - <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cmineria/>

- Infomine - <http://argentina.infomine.com/>
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2009). “Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Doctor Aníbal Fernández a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Informe 76”. Disponible en:
<http://tmp.jgm.gov.ar/Paginas/InformeDiputado/Informe%2076/Informe76.pdf>
- Mining Press - <http://www.miningpress.com.ar/>
- Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/>
- No a la Mina - <http://www.noalamina.org/>
- Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina - <http://www.pimsa.secyt.gov.ar/>
- Ecyt-AR. “La Minería en Argentina” - http://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Miner%C3%ADa_en_Argentina
- Sitios web de las Principales Empresas Mineras Operando en el país