

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

MAESTRIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

TALLER DE INFORME FINAL

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

La dinámica de las políticas públicas en los últimos 20 años (1993-2013)

TUTOR:

Prof. Alejandro Estévez, Ph.D.

ALUMNO:

Lic. Francisco Roca

09M343

Diciembre 2013

Tabla de contenidos

1. Introducción	7
2. El marco jurídico minero y las reformas de la década del 90	9
2.1 Características Generales de la normativa minera argentina.....	9
2.2 Contexto político-económico de la última gran reforma legislativa sobre la actividad minera	10
2.3 Síntesis del esquema normativo resultante de los 90s.	10
2.4 Normativa ambiental y participación ciudadana a partir de las reformas	12
3. Problemática de estudio	15
3.1 Contexto político económico	15
3.2 Problemática	18
4. Marco Teórico: el ECD y el marco jurídico minero	20
4.1 Introducción al ECD	20
4.2. El rol de la información técnica en el ECD.....	21
5.1. Pregunta de investigación	23
5.2. Fundamento de la selección del caso	23
5.3. Metodología utilizada.....	24
5.4. Fuentes de información y técnicas de recolección de datos	25
5.4.1. Fuentes Primarias.....	25
5.4.2. Fuentes Secundarias	26
5.4.3 Población de estudio.....	26
5.4.4 Cuestionario.....	27
5.5 Transcripción y análisis de las entrevistas.....	28
6. Caracterización y análisis del caso minero argentino en el marco del ECD	29
6.1 Caracterización de caso en el marco del ECD.....	29
6.2 Análisis del conflicto minero argentino en el marco del ECD	37
6.3 Información técnica. Referencias al caso argentino.....	49
7. Conclusiones	60
8. Bibliografía	63
ANEXO 1: Entrevistas a informantes claves	65
ANEXO 2: Estructura institucional pública del sector minero argentino...	82
ANEXO 3. Material fotográfico	84

Resumen

Por medio de un enfoque cuali-cuantitativo, se presenta un estudio de caso del conflicto minero argentino en las últimas dos décadas utilizando el marco metodológico esbozado por el Enfoque de las Coaliciones Defensoras (ECD).

Se pretende, identificar y agrupar en coaliciones los distintos grupos de interés relacionados al devenir de la actividad minera argentina, para luego analizar su interrelación e impacto en el diseño de políticas públicas destinadas al sector minero, apoyándose en la dinámica del marco jurídico como instrumento de análisis.

Para esto se utilizará el aporte de las perspectivas de tres informantes claves seleccionados por su pertenencia a los distintos sectores participantes del debate en torno al actual modelo de explotación minera, datos estadísticos, artículos periodísticos, trabajos de investigación, publicaciones institucionales y otros.

Como conclusión se observa que, a pesar de evidenciarse un aumento de la conflictividad, no se han registrado cambios importantes en la dinámica de las políticas públicas del sector. La coalición pro minería se ha erigido como dominante. No obstante, la coalición desfavorable a la minería ha logrado instalar en la agenda pública el debate alrededor de la necesidad de contar con una licencia social formalmente institucionalizada como mecanismo que favorezca una mejor negociación entre grupos de interés y, de esta forma, la minimización de los conflictos alrededor de los proyectos mineros.

Existe cierta percepción compartida de que falta un largo camino por recorrer y que el rol de la información técnica, respecto de su accesibilidad y comunicación, es esencial para facilitar el aprendizaje entre partes y, así, reconstituir la confianza y facilitar el consenso.

Palabras clave: minería argentina –coaliciones defensoras – conflicto minero – licencia social – ambientalistas

Abstract

Here we report a case study of the Argentinean mining conflict in the last two decades, using a qualitative and quantitative approach within the methodological framework outlined by the Advocates Coalition Framework (ACF).

The aims of this study were to identify and to group into coalitions the different stakeholders related to the mining sector in Argentina, and then analyze their interrelation and impact on the design of public policies for the mining sector, based on the dynamics of the legal framework as a tool for analysis.

To this end, the perspectives of three key informants selected from the different sectors involved in the debate about the current model of mining, will be considered. Statistical data, news articles, research studies, institutional publications and other documents also support the analysis.

We observed that the increase in disputes and tension had no major impact on the public policies dynamics. Although the pro mining coalition has a dominant position, the coalition against mining has succeeded in setting a public agenda to discuss the need of a legal social license to improve the negotiation between different stakeholders and, in this way, to minimize the mining conflict. Furthermore, our research supports the notion that accessibility and communication of technical information between the parts in conflict may favor a consensus solution.

Keywords: Mining Argentina - advocacy coalitions - mining conflict -social license – ecologists

Siglas y abreviaturas

- AGN:** Auditoría General de la Nación
CEDHA: Centro de Derechos Humanos y Ambiente
COFEMIN: Consejo Federal de Minería
ECD: Enfoque de las Coaliciones Defensoras
DIA: Declaración de Impacto Ambiental
IBF: Inversión Bruta Fija
IED: Inversión Extranjera Directa
IIGG: Impuesto a las Ganancias
IIA: Informe de Impacto Ambiental
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IVA: Impuesto al Valor Agregado
OFEMI: Organización Federal de Estados Mineros
SEGEMAR: Servicio Minero Geológico Argentino
VBP: Valor Bruto de la Producción

1. Introducción

A partir de 1993, con el objetivo de atraer inversiones, en un contexto de fuertes cambios de política económica guiados por los lineamientos esbozados por el Consenso de Washington, importante liquidez a nivel mundial y búsqueda de nuevas oportunidades por parte de las grandes compañías mineras, se llevan a cabo una serie de importantes reformas a la normativa que había regulado la actividad del sector en el país hasta entonces sin mayores modificaciones a su esquema inicial, de principios del siglo XIX.

En este marco, a partir de la reforma legislativa minera de mediados de los 90s, el país comienza a mejorar todos los indicadores relacionados con la actividad, registrando un gran crecimiento a partir del nuevo siglo, con un importante incremento de proyectos, producción e inversión.

Esta dinámica trajo aparejado un ascendente conflicto entre los grupos de interés involucrados en relación a nuevos proyectos y la explotación de algunos en funcionamiento, llegándose a la demora en unos casos y la suspensión en otros, complejizando el desarrollo de la actividad.

De esta forma, fue ganando terreno en la agenda pública el debate alrededor del modelo minero nacional actual. En este marco, se realizará un análisis cualitativo de dicho conflicto utilizando el marco teórico brindado por el Enfoque de las Coaliciones Defensoras, apoyándose en la recopilación de datos estadísticos, artículos periodísticos, trabajos de investigación, publicaciones institucionales y otros.

La pregunta que motiva el presente trabajo es ¿Cómo ha sido el impacto del conflicto minero argentino en el desarrollo de de las políticas públicas en las últimas dos décadas? Para esto, se buscará identificar los distintos grupos de interés relacionados al devenir del conflicto minero para analizar su impacto en el diseño de políticas públicas destinadas al sector minero, tomando al marco jurídico como principal objeto de análisis.

El informe se organiza de la siguiente forma:

En primera instancia se presenta las características generales de la normativa minera argentina, principal objeto de estudio, para luego profundizar sobre las mencionadas reformas, haciendo un repaso del contexto económico que les da lugar.

Posteriormente, en apartado a continuación, se muestra la evolución de los principales indicadores de la actividad minera a partir del inicio de las reformas, de modo de visualizar su desempeño y plantear la problemática.

En el cuarto apartado se delinean los principales postulados teóricos del ECD y en la quinta sección se desarrolla la metodología utilizada en el presente trabajo.

En la sexta sección se aborda en análisis del conflicto minero argentino bajo el ECD.

Por último, se presentan las conclusiones en base a la información relevada.

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

A lo largo del presente trabajo nos enfocaremos en el esquema legal minero nacional como principal instrumento de estudio para dar cuenta de los cambios surgidos al interior del sector minero como resultado de la puja entre los grupos de interés participantes del mismo.

Cabe resaltar que, más allá del carácter federal de nuestro país y que se trata de un sector donde los estados provinciales tienen normas propias, se priorizará los cambios que se hayan dado a nivel nacional, sin dejar de lado variaciones provinciales relevantes.

Asimismo, se hace referencia al contexto económico-político que da lugar y a algunas particularidades de la normativa ambiental y la vinculada a la participación ciudadana.

2.1 Características Generales de la normativa minera argentina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Síntesis del esquema normativo resultante de los 90s.

El principal cuerpo normativo que ha reglado y regla, con sus oportunas modificaciones, sobre la actividad minera es el Código de Minería, el cual fue sancionado por la Ley 1919 en diciembre de 1886, con vigencia a partir del 1 de mayo de 1887. El mismo establece el régimen de propiedad sobre las minas en función de

categorías, estableciendo quién pueden adquirirlas, regula las relaciones entre mineros y superficiarios, los requisitos de la concesión y explotación, entre otros variados temas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Normativa ambiental y participación ciudadana a partir de las reformas

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

De esta forma, quedan alcanzadas tanto las actividades de exploración como las de explotación y beneficio. Establece la necesidad de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) por parte de la empresa y el pronunciamiento por parte de autoridad de

aplicación provincial¹, mediante una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), para cada una de las etapas del proyecto o de implementación efectiva.

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

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

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

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

- ✓ el derecho de toda persona a opinar y ser consultada en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente.
- ✓ La obligatoriedad para la autoridad de aplicación de realizar consultas o audiencias públicas para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. Si bien su resultado no es vinculante, en caso de que la autoridad presente opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberá fundamentarla y hacerla pública.
- ✓ la participación ciudadana, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental

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

² Artículos 19, 20 y 21.

del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

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

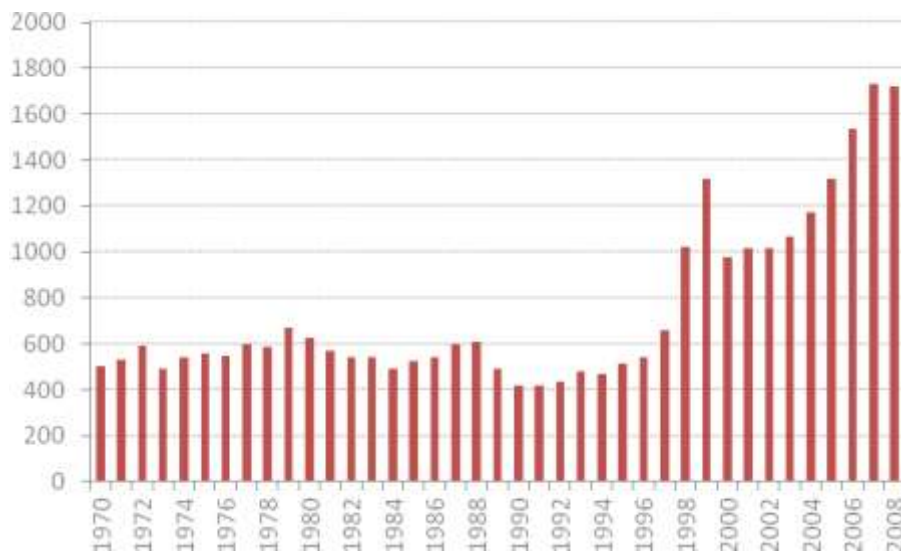
3. Problemática de estudio

3.1 Contexto político económico

A partir de la reforma legislativa minera, el país comienza a mejorar todos los indicadores relacionados con la actividad. En 1992 estaban presentes sólo cuatro compañías extranjeras, para 1999 el número ascendía a 80³.

Evolución del Valor Bruto de Producción en la Minería 1970-2009

Valores constantes de 1992



El valor bruto de producción (VBP), presentó una tasa de crecimiento promedio del 7,8% entre el 2000 y el 2009. La inversión se incrementó fuertemente. Registró una tasa de crecimiento promedio superior al 70% entre 1993 y 2010, si bien con algunas oscilaciones, la tendencia fue claramente alcista⁴. Ambas variables estuvieron muy por encima de la evolución de la inversión bruta fija (IBF) y el producto bruto interno (PBI) para el mencionado segmento temporal.

³ Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (2003)

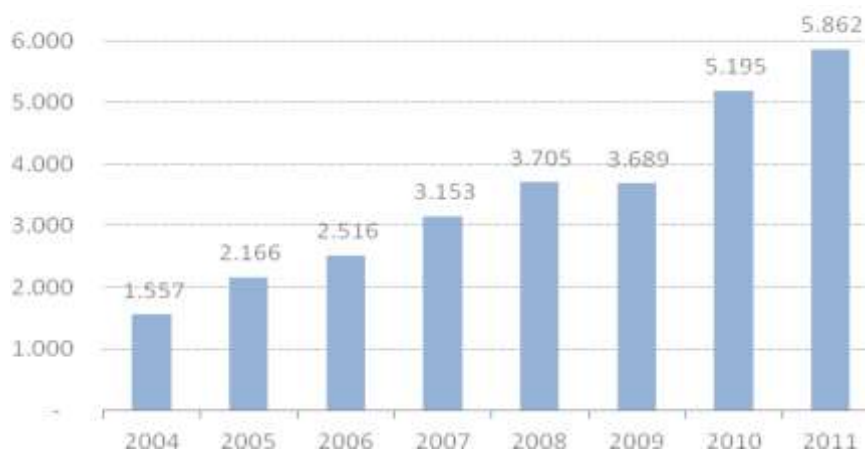
⁴ Cabe hacer la salvedad que dicho promedio presenta un importante desvío, dadas las características de la actividad, donde la incorporación de grandes proyectos puede generar considerables oscilaciones.

Evolución reciente de la inversión y de las exportaciones mineras 2006-2010 en millones de pesos corrientes



Un rol determinante en este proceso inversor lo desempeñó la inversión extranjera directa (IED), cuyo stock en la minería pasó de 60 millones de dólares y una participación del 0,3% en el stock total en 1993 a 1.091 millones de dólares en 1998 con el 2,3% de participación, finalizando el 2011 con 5.862 millones y 2,7% de incidencia en el total⁵. Esto posibilitó que el sector minero se convirtiera uno de los principales en términos de aporte al crecimiento acumulado de esta variable en la última década, con su correspondiente importancia en el balance de pagos.

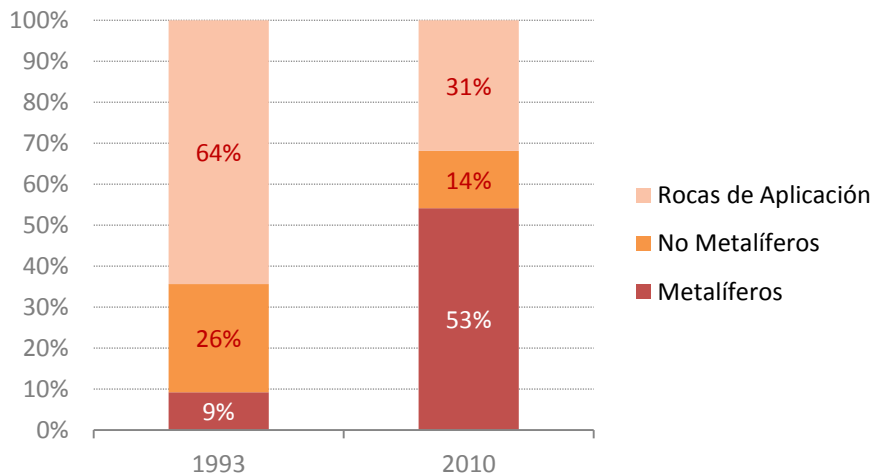
Evolución reciente del Stock de Inversión Extranjera Directa en el sector minero en millones de dólares



⁵ En base a datos de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del INDEC y BCRA.

Este proceso de crecimiento trajo aparejado un cambio en el perfil productivo: los minerales metalíferos pasan al primer lugar en la producción, relegando a las rocas de aplicación y a los minerales no metalíferos⁶.

Composición de la producción mineral en el país 1993 y 2010



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

Asimismo, en diciembre de 1997 Argentina y Chile suscriben el Tratado de Complementación a Integración Minera, con el objetivo de dar un marco normativo que permitiera garantizar la atracción de inversiones en yacimientos fronterizos. Este acuerdo apuntaba a promocionar el crecimiento del sector en ambos países, donde Chile facilitaba el *know how*, y Argentina una mayor proporción relativa de recursos no explotados.

⁶ Prado, 2005.

⁷ Prado, 2005.

Todos estos logros llevaron a que en 1999 la Argentina ocupara la 6ª posición en el ranking del *Fraser Institute* sobre jurisdicciones mineras y su atractivo para el desarrollo de inversiones⁸. Esta medición, en base a encuestas a empresas mineras a nivel mundial, toma en cuenta el potencial geológico, las políticas públicas, el esquema impositivo, la seguridad jurídica y el nivel de corrupción alrededor de la actividad minera.

3.2 Problemática

Sin embargo, este importante crecimiento no trajo aparejado un derrame económico y/o social que fuera aceptado por el resto de los actores relacionados o afectados por el desarrollo de la actividad.

La estrategia de las multinacionales mineras apuntó a la inversión en minerales metalíferos para su exportación con bajo o nulo grado de elaboración, aprovechando los beneficios fiscales, un favorable marco regulatorio, la flexibilidad para remitir utilidades al exterior y el potencial geológico poco explotado del país. A su vez, a pesar de las cuantiosas inversiones y el gran crecimiento de la producción, no se generaron eslabonamientos productivos al interior de la cadena de valor de la minería, importando casi todos los insumos y equipos necesarios.

El caso Esquel en 2003, puso de manifiesto los pocos esfuerzos por parte del Estado, tanto nacional como provincial, para impulsar una participación ciudadana en la decisión y gestión de los recursos minerales dentro de un marco de políticas de desarrollo local-regional, a la vez que tampoco propició una mayor generación de valor a lo largo de la cadena productiva de la industria minera. El marco jurídico, acorde al paradigma neoliberal predominante en los 90s, se limitó a propiciar señales y reglas de juego favorables para atraer inversiones a través del marco jurídico descrito, dejando a las fuerzas de mercado la asignación de los recursos.

Desde entonces, a la vez que la producción minera sigue en ascenso, el conflicto ha ido escalando en casos y profundidad, para instalarse en la agenda pública,

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

potenciando la necesidad de un debate sobre cierta necesidad de debatir y revisar el actual modelo de explotación minero imperante.

Como señalan Lumerman y Robledo (2009) “El conflicto alerta sobre la necesidad de modificar reglas, normas e instituciones, y cierto *status quo* generador de malestar”.

Así también lo expresa el Informante 2:

“No se atiende a las preocupaciones básicas de las comunidades afectadas, sobre todo a las que están cuestionando al modelo. Es de repente un problema porque la falta de información orientada a atender a esas preocupaciones profundiza más la diferencia que hay entre quienes se oponen o quienes dudan y quienes la están promoviendo o están de acuerdo”.

De esta forma, la problemática reside en la necesidad de contar con un marco normativo que facilite el consenso entre los grupos de interés involucrados, cuya materialización podría darse sobre la obtención de una “licencia social” que posibilite un desarrollo de la actividad con mayor certidumbre, minimizando el conflicto alrededor de los proyectos.

4. Marco Teórico: el ECD y el marco jurídico minero

4.1 Introducción al ECD

Durante mediados de los 80 y los 90s Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith idean y desarrollan un esquema analítico para estudiar el proceso de políticas públicas alternativo al modelo secuencial. Este último había predominado desde el comienzo de su desarrollo durante los 60s, que a su vez se había presentado como mecanismo de estudio superador de los enfoques “de arriba hacia abajo” (*top down*) de las décadas anteriores.

Sabatier y Jenkins-Smith introducen la dimensión valorativa de los individuos como aspecto central de su esquema al proponer que los individuos se comprometen en política en base a la conversión de sus creencias en cursos de acción prácticos, en políticas.

Así, las personas perciben la realidad a través de un espectro de valores que determinarán sus sistemas de creencias en relación a un determinado tema o asunto (*issue*) puntual.

Los autores postulan que las personas interesadas (*stakeholders*) en estos temas se agruparán en coaliciones en base a sus sistemas de creencias, dando lugar a subsistemas o dominio de políticas públicas (*policy subsystems*) como espacio de conflictividad donde competirán entre sí por influir en el proceso de políticas públicas.

El sistema de creencias de cada coalición posee una estructura tripartita conformada por tres anillos de valores con distinto rango de importancia.

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

El segundo anillo o núcleo político (*policy core belief*) presenta las percepciones de la dirección del accionar sobre un determinado subsistema de políticas públicas. Este

núcleo también es rígido, pero menos que el anterior, y puede experimentar alteraciones en el mediano o largo plazo, generadas generalmente por factores externos al subsistema. Este cuerpo de ideas son las que determinará que una persona se una o identifique con una coalición y se oponga al resto de los grupos que no comparte dichas ideas.

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

4.2. El rol de la información técnica en el ECD

Uno de los postulados centrales de la ECD es la capacidad de aprendizaje orientado a las políticas públicas (*policy oriented learning*) que tienen las coaliciones. Estas se forman alrededor de creencias firmemente establecidas. Las acciones de las coaliciones son diseñadas para convertir estas creencias en políticas públicas. Es en este contexto donde se da el aprendizaje orientado a las políticas públicas.

Este aprendizaje puede ser definido como alteraciones permanentes en el comportamiento o posición resultante de las experiencias vividas en relación a las políticas públicas y de la revisión de los sistemas de creencias, generando una retroalimentación interna en el subsistema.

El aprendizaje no es un proceso simple ni lineal. Los miembros de una coalición se resistirán a cualquier información que pueda trastocar su núcleo duro o el núcleo de políticas, dando lugar al desarrollo de un complejo proceso de aprendizaje. Así, los cambios en las creencias dependen de la dinámica del recambio, de la compatibilidad de la información con las creencias existentes, la persuasión de la información y de la presión política del cambio (Cairney 1997).

Los cambios en las creencias generalmente empiezan con el aprendizaje individual o intercambios, seguidas de resistencia de grupos y luego de la difusión de los mismos,

lo cual depende de la dinámica del recambio, de la compatibilidad de la información con las creencias existentes, la persuasión de la información y de la presión política del cambio (Cairney 1997).

Cabe mencionar que algunos autores como Cairney (1997), alertan sobre la potencia del aprendizaje orientado a políticas como elemento de cambio, siendo sólo una de las fuerzas que afectan al sistema de creencias, y no la más importante. Para dicho autor, en base a una interpretación de Sabatier, los cambios socioeconómicos y en el amplio sistema de gobierno de todas las coaliciones poseen mayor efecto sobre los recursos y composición de un subsistema, y de ahí sobre las creencias y acciones.

El ECD, en su dimensión analítica como práctica, explica que es poco probable que se logren consensos si se inicia la discusión sobre aspectos álgidos u ontológicos del conflicto. La probabilidad aumenta a medida que nos desplazamos de anillo, siendo los aspectos secundarios de las políticas públicas un espacio donde las coaliciones pueden acercarse y encauzar el diálogo. Es en este espacio donde la información técnica puede favorecer una mejor discusión y acuerdos entre las partes (Estévez y Esper, 2008).

Cuando las posturas alrededor del conflicto son exacerbadas, como ha sucedido en varios casos del subsistema, que puede resumirse en un “sí o no” a la minería, es muy común que predomine la sensación de desconfianza si existen bajos niveles de confiabilidad. Esto dificulta que las partes coordinen estrategias o logren puntos de consenso intermedio (Estévez y Esper, 2008).

Así, la información técnica puede ayudar a despejar dudas y aminorar la sensación de desconfianza. Claramente el aprendizaje que pueda lograrse a través de una mejor información es un proceso arduo y no necesariamente sea exitoso, pero es un campo donde las coaliciones pueden debatir, acercar y reordenar sus posiciones frente a un tema.

5. Metodología utilizada

5.1. Pregunta de investigación

La pregunta de investigación que guía el presente trabajo, acorde a lo detallado anteriormente en la introducción, es: ¿Cómo ha sido el impacto del conflicto minero argentino en el desarrollo de las políticas públicas en las últimas dos décadas? Para tratar de contestar este interrogante se establecieron los siguientes objetivos:

Objetivo general

- Describir, comprender y analizar el impacto del conflicto minero argentino en el proceso de políticas públicas en las últimas dos décadas, tomando el marco jurídico como principal objeto de estudio.

Objetivos específicos

- Identificar los distintos grupos de interés relacionados al devenir de la actividad minera argentina en coaliciones.
- Describir y analizar los principales cambios normativos y económicos relacionados a la actividad minera en las últimas dos décadas.
- Analizar la interrelación de los grupos de poder y su impacto en el diseño de políticas públicas destinadas al sector minero, tomando al marco jurídico como principal objeto de estudio.

5.2. Fundamento de la selección del caso

Entre las principales razones que llevaron a seleccionar el caso de estudio, se pueden nombrar las siguientes:

- Los escasos estudios de carácter sistémico sobre el conflicto minero argentino
- La utilización del ECD como marco teórico aplicado al caso argentino
- La importancia presente y futura del desarrollo minero en el país
- La cercanía circunstancial del investigador a la actividad minera por su trabajo diario anterior, lo que le permitió visitar explotaciones mineras, ferias

sectoriales y tener contacto con distintos actores del sector. Esto despertó el interés y facilitó una primera aproximación a algunos de los aspectos bajo estudio, como así también el acceso a algunos de los informantes claves.

5.3. Metodología utilizada

Para Yin ([1994]2009) distintas metodologías de investigación representan estrategias alternativas en función de sus ventajas e inconvenientes para lograr alcanzar los objetivos planteados en un trabajo.

En esta línea, para el análisis del caso del presente trabajo se procedió bajo una metodología cualitativa, con aportes cuantitativos, a partir de un caso de estudio instrumental.

Yin ([1994]2009) define al estudio de caso como una estrategia de investigación destinada a responder ciertos tipos de interrogantes que ponen su énfasis en el ¿Qué? ¿Cómo? y ¿Por qué?, subrayando la finalidad descriptiva y explicativa, lo que concuerda con la pregunta de investigación planteada en el presente trabajo.

Siendo una investigación de carácter histórico con nulo grado de control del investigador sobre las variables bajo estudio, a la vez que dichas variables no se encausan en frecuencias o incidencias, sino que tienen un desarrollo histórico, el caso de estudio de se muestra como una metodología adecuada para abordar este tipo de análisis.

Un elemento de juicio que llevó a la adopción de una metodología cualitativa fue la escasez de datos estadísticos de fácil acceso y uniformes. Como se explica en el desarrollo del trabajo, si bien habría una base estadística nada desdeñable (al menos a nivel nacional), su accesibilidad es restringida. También se desconocen encuestas y estudios de opinión pública sistemáticos y abarcativos sobre el tema, lo que hubiese contribuido fuertemente al trabajo.

En este marco, pueden y deben utilizarse distintas fuentes de evidencia, lo que favorece su triangulación, permitiendo corroborar la validez de la construcción analítica, una de las ventajas señaladas por Yin ([1994]2009) sobre esta metodología.

De esta forma, se buscó conocer la percepción de actores que se encontraran, directa o indirectamente, vinculados al caso de estudio, de manera de contar con sus experiencias y conocimiento cercano del objeto en cuestión.

Para esto se aprovechó la cercanía del investigador a informantes relevantes, de manera de lograr contactar personas con significativo conocimiento de la materia y/o que participaran desde “dentro” del conflicto bajo estudio.

De esta forma, las características mencionadas sobre la presente investigación, más las limitaciones de efectuar un estudio cuantitativo, han llevado a seleccionar el estudio de caso como la mejor opción metodológica. Cabe mencionar que se utilizó como marco referencial y guía esquemática las tesis de maestría realizadas por Esper (2010) y Bak (2013).

5.4. Fuentes de información y técnicas de recolección de datos

5.4.1. Fuentes Primarias

Entrevistas a informantes claves

Se realizaron entrevistas a tres informantes clave a partir de un cuestionario semiestructurado. Cada uno fue seleccionado por su posición respecto a la temática bajo estudio. De esta forma, se seleccionó un actor de la coalición pro minería, un actor de la segunda coalición y un actor del ámbito académico, de manera de contar con diversidad de miradas.

Las entrevistas fueron acordadas telefónicamente o vía e-mail anticipando a cada uno de los entrevistados la razón de la misma, así como los objetivos del informe. Se ofreció adelantar el cuestionario en todas las oportunidades, pero ninguno lo requirió. Las entrevistas fueron realizadas en persona o a través del programa Skype sin participación de terceros. Se ofreció la posibilidad de ampliar la información suministrada mediante otros medios, aclarando previamente la estricta confidencialidad de la misma.

5.4.2. Fuentes Secundarias

Estudio normativo

Análisis del cuerpo normativo minero, siendo el esquema principal el siguiente:

- Ley 24.196 de Inversiones Mineras
- Ley 1919 Código Minero
- Ley 24.224 de Reordenamiento Minero
- La Ley 24.227 y 24.228 Acuerdo Federal Minero
- Ley 24.585 De la protección ambiental para la actividad minera
- Ley 26.639 de Protección a los Glaciares

Material bibliográfico

Se recurrió a publicaciones académicas, artículos, revistas y otras publicaciones propias del sector minero, como así también a medios periodísticos de opinión general (no especializados) y libros.

Datos cuantitativos. Fuentes.

- Datos sobre la evolución y desarrollo del sector: los mismos provienen de entes oficiales como el INDEC y la Dirección Nacional de Minería de la Secretaría de Minería de la Nación.

- Resultados de encuestas de opinión pública.

Audiovisual

Extracto de programas de televisión y radio referidos a la minería a cielo abierto.

5.4.3 Población de estudio.

Se entrevistó a tres informantes clave, quienes fueron seleccionados por su cercanía y conocimiento en profundidad del objeto de estudio y su diversa posición respecto a la actividad minera, como se detalla a continuación:

Informante 1: representante de la coalición pro minería. Profesional vinculado a las grandes empresas mineras de amplia experiencia en la gestión de asuntos públicos, relaciones gubernamentales y comunicaciones vinculadas al sector minero.

Informante 2: representante de la segunda coalición. Vinculado a una organización que defiende el medio ambiente de la contaminación de la minería.

Informante 3: representante del sector académico, vinculado a proyectos de investigación sobre el sector minero.

5.4.4 Cuestionario

1. ¿Dónde reside para Ud. el nudo del conflicto minero en el país? En la falta de mecanismos que faciliten la participación de los ciudadanos, en la falta de transparencia de la información vinculada, en la confianza sobre las regulaciones estatales, en la puja por la renta entre los eslabones de la cadena de valor y el Estado, otros.
2. ¿Considera que la información alrededor de los proyectos mineros es de fácil acceso y calidad? ¿Tiene conocimiento de estudios continuos que faciliten el desarrollo de mejores políticas?
3. ¿Qué percepción/opinión le genera la política de comunicación de los gobiernos provinciales y nacional respecto de los proyectos mineros? ¿Y la de las mineras?
4. ¿Qué impacto tuvo para Ud. el caso Esquel, con su plesbicitio de un 82% negativo a la instalación de una mina de oro?
5. ¿Ha notado cambios en los últimos años en las políticas públicas del sector? ¿A qué factor cree que se deben? Al contexto económico (necesidad de inversión, divisas), a la necesidad de dar respuesta a la demora o cancelación de proyectos por la acción de “ambientalistas” y de los pobladores afectados (Famatina, etc.), otros.

6. ¿Qué calidad profesional tienen los organismos públicos a cargo de la evaluación y regulación de la actividad minera?
7. ¿Considera que el sector académico (universidades, centros de estudios, etc.) participa activamente del debate sobre la actividad? ¿O podría hacerlo más significativamente?
8. ¿Qué importancia tiene para Ud. la obtención de la “licencia social”? ¿Qué mecanismos o mejoras ve recomendables para facilitar su logro?
9. ¿Desea agregar algo más que no se le haya preguntado?

5.5 Transcripción y análisis de las entrevistas

Las entrevistas fueron desgravadas y transcritas teniendo en cuenta el espíritu de lo expresado por el informante clave, a los efectos de facilitar su lectura y comprensión, minimizando y/o evitando reiteraciones.

Con el objetivo de preservar la identidad de los informantes claves se procedió a reemplazar su nombre y apellido por números arábigos (Ej.: Informante 1).

Posteriormente, con el fin de identificar puntos de acuerdo y desacuerdo acorde al marco teórico brindado por el ECD, se abordó integralmente la transcripción de las entrevistas. Asimismo, también se prestó atención sobre aspectos no abarcados por el presente trabajo, que son de importancia o pueden favorecer ideas para futuras investigaciones.

6. Caracterización y análisis del caso minero argentino en el marco del ECD

6.1 Caracterización de caso en el marco del ECD

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

- ✓ La contaminación y la disponibilidad del agua⁹.
- ✓ La apropiación y distribución de la renta derivada de la explotación de los recursos minerales.
- ✓ El marco normativo.

Alrededor de estos temas podemos identificar dos coaliciones enfrentadas:

- ✓ Una, la “pro minería”, conformada por las empresas mineras, donde resaltan las multinacionales por su importancia, y el resto de los eslabones productivos vinculados a la cadena de producción (empresas de servicios, proveedores de productos mineros, etc.), muchas veces agrupados en cámaras empresarias^{10,11}.
- ✓ La otra, “desfavorable a la minería”, conformada principalmente por los grupos conocidos como “ambientalistas” o ecologistas y por las poblaciones y empresas de otras actividades, como turismo y agricultura, que comparten el territorio o se ven afectadas por las explotaciones mineras.

Esta afectación, entre otros factores, puede darse por la contaminación o falta del agua, alteración del paisaje y del ecosistema, reasignación de otros recursos

⁹ Según una Resolución de la Facultad de Cs. Médicas de la Universidad Nacional de Rosario (16 febrero de 2012), Minera Alumbraera está autorizada a consumir 100 millones de litros de agua por día de la reserva acuífera del Campo del Arena, casi el doble del consumo que toda la Provincia de Catamarca).

¹⁰ Como la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM), la Cámara Argentina de Servicios Mineros (CASEMI) y otras provinciales, como la Cámara Minera de San Juan.

¹¹ También se puede incluir dentro de esta coalición al a los grandes bancos privados, principalmente a los de capital extranjero, dado los grandes montos operados derivados de este tipo de actividad, tanto en términos de divisas, como de otros activos financieros (acciones, títulos, etc.)

productivos escasos con efectos negativos sobre otras actividades económicas y/o el consecuente incremento de costos¹² (mano de obra, servicios, fondos para infraestructura del Estado, etc.).

De manera de dar cuenta de la mencionada composición de las dos coaliciones, a modo ilustrativo (no exhaustivo), en base a información de el “Mapa de Conflictos Mineros en Argentina”¹³, se presenta a continuación el Cuadro I donde, por un lado, se agrupan los actores en cuatro categorías en relación a su actividad: gubernamental, empresarial, social y académica. Por el otro, se presenta la posición de dichos actores frente a la explotación de determinado proyecto minero relacionado a su ubicación geográfica (localidad, provincia, etc.).

A modo ilustrativo, primero se expone el mapa con los proyectos conflictivos que dan lugar a la información procesada anteriormente mencionada.

¹² Las multinacionales mineras generalmente pagan altos salarios para las zonas en que tienen lugar las explotaciones, lo que genera un desplazamiento de la mano de obra hacia la minería y servicios conexos. Esto lleva a las empresas de otros sectores a tener que competir por un recurso, que suele ser escaso por las zonas y condiciones donde se desarrolla la actividad, a través del incremento del nivel salarial, lo que aumenta inexorablemente sus costos, reduciendo su rentabilidad.

¹³ <http://www.mapaconflictominero.org.ar/>. El Mapa de Conflictos Mineros en Argentina se ha desarrollado en el marco del proyecto “Plataforma de Diálogo Minería, Democracia y Desarrollo Sustentable”, apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD- oficina de Argentina, área de Gobernabilidad Democrática) y contando con la asistencia técnica del Proyecto Regional de Diálogo Democrático del Programa de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (PRDD).

Mapa de Conflictos Mineros de Argentina



Fuente: www.mapaconflictominero.org.ar

Cuadro I. Posición de actores sobre el desarrollo de la actividad minera

POSICION	GOBIERNAMENTAL	EMPRESARIAL	SOCIAL	ACADÉMICO
FAVORABLE	Comisión General de Minas Piriquitas	Anglogold Ashanti	AOMA	Instituto Provincial del Agua de La Rioja
	Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)	APCNEAN (Asoc de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear)	Asociación Civil Los Algarrobos	Universidad de Chilecito
	CORFO (Comité Interjurisdiccional del Río Colorado)	Barrick Gold Corporation	Federación Económica de Mendoza	Universidad Nacional de la Rioja
	Dirección de Minería de Santa Cruz	Barrick Gold. Minera Argentina Gold (MAGSA)	Movimiento de Desocupados Autoconvocados	Universidad Nacional de Tucumán
	Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos de Jujuy	Cámara de Empresarios Mineros de La Rioja	UOCRA	
	Ex Gobernador de la Provincia de Río Negro Carlos Soría	Cámara Mendocina de Empresarios Mineros	Vecinos por la Minería	
	Ex Intendente de la Localidad de Ing. Jacobacci, Carlos Toro	Energía y Minerales Sociedad del Estado (EMSE)		
	Gobernación de Catamarca (Lucía Corpacci)	Fomento Mineros Santa Cruz		
	Gobernador de la Provincia de Río Negro (Alberto Weretlineck)	Sociedad del Estado (FOMICRUZSE)		
	Gobernador de La Rioja (Beder Herrera)	Minera Alumbreira LTD		
	Gobernador de San Juan (José Luis Gioja)	Minera Aquiline Argentina S.A		
	Gobierno Nacional	Osisko Mining Corporation		
	Gobierno Provincial de Mendoza (Francisco Pérez)	Pan American Silver Corporation		
Intendencia de Chile (Lázaro Fonzalida)	Silver Standard Resources			
Intendencia de Malargüe (Juan Antonio Aguilles)	Uranios del Sur S.A			
Secretaría de Estado de Minería de Catamarca	Vale Do Rio Doce			
Secretaría de Minería de la Nación	Yamirí S.A			
Secretaría de Minería de La Rioja				

POSICION	GOBERNAMENTAL	EMPRESARIAL	SOCIAL	ACADÉMICO
FAVORABLE	Dirección de Minería de Río Negro (Sebastián Sánchez) Gobernador de la Provincia de Santiago del Estero: Gerardo Zamora Intendencia de San Julián (Daniel Gleadell)	Cámara de Turismo de Famatina Huella Gaucha	Obispado de Catamarca (Vicario General de la Diócesis de Catamarca)	
CON	Juzgado Administrativo de Minas de Jujuy Gobernador de la Provincia de Tucumán (Alperovich)		Obispo Monseñor Rodríguez (Jefe de la Iglesia Católica) Sociedad Rural de San Julián UCR La Rioja	
CONDICIONES	Gobernador de Santa Cruz (Daniel Peralta) Intendente de la localidad de Ingeniero Jacobacci (Del Carpio Melgar)			
POSICION	GOBERNAMENTAL	EMPRESARIAL	SOCIAL	ACADÉMICO
MEDIANAMENTE	Consejo Provincial del Ambiente (Mendoza) Defensor de Pueblo de la Provincia de San Juan (Julio César Orihuela) Defensor del Pueblo de la Nación Gobierno de La Pampa Ministro de Producción y ex Secretaría de Medio Ambiente y Recursos (Mendoza)	Sociedad Rural de Mendoza	Fundación Ambientalista Sanjuanina (FAS) Fundación Ciudadanos Independientes de San Juan (F.U.C.I.) Multisectorial General Alvear Sociedad Rural de San Julián	
DESFAVORABLE	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos (Mendoza) Naturales de la Provincia (Jujuy) Poder Legislativo Provincial (Río Negro) Tribunal Superior de Justicia de Jujuy (Dra. Cristina Lucas de Durruty)			

POSICION	GOBERNAMENTAL	EMPRESARIAL	SOCIAL	ACADÉMICO
DESFAVORABLE	CODEMA - Consejo de Ecología y Medio Ambiente Defensor del Pueblo de Santiago del Estero Defensor del Pueblo de Tucumán Ex Gobernador de la Provincia de Río Negro Miguel Saia Intendencia de Andalgalá Intendencia de Famatina (Ismael Bordagaray) Municipalidad Indígena de Tilcara (Félix Pérez) Municipalidad de Huacalera (Walter Argentino Llampá) Poder Judicial: Tribunal Superior de Justicia de Río Negro	Cámara de Comercio, Industria, Agricultura y Ganadería de General Alvear Centro de Ingenieros Agrónomos de Mendoza Federación Agraria General Alvear Federación de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines (Foeva)	Agrupación Los Horneros Asamblea Autoconvocados de Tilcara Asamblea Coordinadora Patagónica Asamblea de los Vecinos Autoconvocados por el NO Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios de San Juan (APYME) Asamblea Mendocina por el Agua Pura (AMPAP) Asamblea por la Sanidad de la Cuenca del Lago Nahuel Huapi y los ríos Limay, Neuquén y Negro "SANIDARIOS" Asamblea Socio Ambiental de San Fernando del Valle de Catamarca ASANOA (Asamblea Socio Ambiental del NOA) Asociación Alihuen Asociación Civil Arbol de Pie Autoconvocados de Andalgalá Autoconvocados de Jáchal Autoconvocados de San Juan Autoconvocados de Tinogasta Autoconvocados Identificados con San Julián o contra CV CODECI (Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas) Comisión por la Vida contra la Contaminación Minera Consejo Asesor Indígena (CAI) Consejo de Desarrollo Sustentable Foro Opinión Ciudadana Fundación AVES Fundación Carlos Padin Fundación Cullunche Fundación para la Defensa del Ambiente (FUNAM) Fundación Valentín Bianchi Multisectorial del Sur Multisectorial General Alvear Oikos Organización Piuké de la ciudad de Bariloche Organizaciones Sociales Autoconvocadas Pastoral Social de la Diócesis de Bariloche Red Puna y Quebrada Tupak Katari RENACE (Red Nacional de Acción Ecológica) Sacerdote Omar Quinteros UCR La Rioja Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra Vecinos Autoconvocados "La Pirita" de Ingeniero Jacobacci Vecinos Autoconvocados "Los Antiguos"	

Fuente: elaboración propia en base a información del Mapa de Conflictos Mineros Argentinos

Los actores de estas coaliciones o *stake holders*, comparten y se identifican, como se mencionó, a través de un sistema de creencias que posee una estructura tripartita, conformada por tres anillos de valores con distinto rango de importancia.

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

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

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

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

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

En el caso de la segunda coalición, el núcleo de políticas públicas es más diverso, dada la heterogeneidad de visiones que aglomera, como da cuenta los distintos actores que componen el sector social y empresarial del cuadro dentro de las categorías que mantienen alguna de las posiciones no favorables. De todas formas, su objetivo global apunta a la obtención de un esquema legal que otorgue mayor participación en las decisiones respecto del desarrollo (o no) de la actividad minera, en la definición del perfil productivo del territorio, en la gestión de los recursos mineros y las rentas derivadas y el respeto por el patrimonio étnico, social y cultural. Es en este núcleo donde los diferentes *stakeholders* mencionados se reconocen e identifican entre sí, aunque presenten diferentes concepciones ontológicas, propias del núcleo duro.

Los aspectos secundarios de ambas coaliciones pasan esencialmente por modificaciones del marco jurídico existente, tanto a nivel nacional como provincial, acorde a los intereses de la coalición. También en los distintos aspectos vinculados a la obtención de la “licencia social” (como la discusión sobre el Informe de Impacto Ambiental y su credibilidad). Para esto intentan penetrar con funcionarios afín a sus intereses los distintos estamentos gubernamentales. Esto es visible en el sector Gubernamental del cuadro presentado anteriormente, donde se observan distintos estamentos del Estado y su posición respecto del desarrollo minero.

También actuarán para influir sobre la opinión pública a través de los medios de comunicación¹⁴ y encuentros sociales de diversa índole (seminarios, exposiciones, etc.).

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

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

consensos que favorezcan el conjunto de actores vinculados. El sector Académico del cuadro presentado es un actor importante en este punto.

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

6.2 Análisis del conflicto minero argentino en el marco del ECD

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

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

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

Como señala el Informante 2, perteneciente a la coalición desfavorable a la minería:

“Esquel es un antes y un después, no solamente para la minería, es el inicio de un proceso en la Argentina, y yo diría en muchos lugares de la región [...] Ciertamente para Argentina fue un punta pie inicial para demostrar a las comunidades que sí podían incidir en su futuro y en su modelo de desarrollo”.

“...fue un gran despertar de la comunidad respecto a su propia identidad y lo que no se quiere como modelo de desarrollo”.

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

Cuadro II. Leyes provinciales desfavorables a la minería luego del caso Esquel

Provincias argentinas con leyes que prohíben la extracción de minerales metalíferos a cielo abierto con usos de sustancias químicas.			
Provincia	Ley	Año de sanción	Año de derogación
Chubut	Ley N° 5.001	25/04/03	Sigue vigente
Córdoba	Ley N° 9.526	09/10/08	Sigue vigente
La Pampa	Ley N° 2.349	16/08/07	Sigue vigente
La Rioja	Ley N° 8.137	09/03/07	26/09/08
Mendoza	Ley N° 7.722	20/06/07	Sigue vigente
Río Negro	Ley N° 3.981	02/08/05	29/12/11
San Luis	Ley N° 634	01/10/08	Sigue vigente
Tierra del Fuego	Ley N° 853	21/09/11	Sigue vigente
Tucumán	Ley N° 7.879	20/04/07	Sigue vigente

Fuente: Mapa de Conflicto Minero Argentino, www.mapaconflictominero.org.ar

Desde principios del milenio aumentan los prospectos y proyectos mineros en el país, y cada vez que una minera ha intentado establecer la explotación, se ha topado más intensamente con corrientes y organizaciones que manifiestan su rechazo.

Esto no quiere decir que se haya volcado la balanza a favor de la segunda coalición, ya que en 2003 y 2004 se dictaron los Dtos. 417 y 753, respectivamente, mediante los cuales se exceptuó a las empresas de ingresar al país las divisas provenientes de la exportaciones de minerales que ellas realizan. Como bien señala Adaro (2010), esto generaba que las divisas producto de la venta al exterior, beneficio económico de la empresa, nunca ingresen al país, quedando sólo el registro contable en el balance de pagos. Este beneficio fue posteriormente retraído por el Dto. 1722 de 2011, dada la creciente necesidad de divisas que comenzaba a acentuarse en ese entonces, aspecto que iba más allá de la conflictividad del subsistema.

A su vez, el poder de lobby de las grandes mineras se hizo sentir a través del veto presidencial en 2008 al Proyecto de la “Ley de protección de glaciares”, establecido por el Decreto 1837/2008, principalmente debido al pedido de varios gobernadores de provincias mineras, dado el impacto que estos preveían que tendría dicha norma sobre el desarrollo de la actividad y, como correlato, en las economías regionales. Así, se evitó en ese entonces la probable promulgación de dicho proyecto, que había sido aprobado por mayoría en la Cámara de Diputados.

De todas formas, en 2010 se termina por aprobar la Ley 26.639, similar al proyecto de 2008, la cual presentaba modificaciones sobre lo vetado, las cuales fueron negociadas por el bloque oficialista para posibilitar su promulgación, ya que existía un amplio consenso irreversible a favor de la misma. De esta forma, la coalición pro minería tuvo que negociar a través de los congresales afines la sesión de aspectos normativos que, si bien no impedían su operatoria en general, la dificultaban y/o retrasaban, hasta que se efectuase el inventario de glaciares.

Más allá de lo anterior, varias mineras, principalmente la Barrick Gold, realizó acciones judiciales en contra de dicha normativa aprobada, las cuales fueron desestimadas, ratificando la pertinencia de la ley.

Sin embargo, la promulgación de la Ley de Glaciares, que si bien colaboró a la instalación del debate en la agenda pública en relación a algunos aspectos del modelo de explotación minero, no constituyó un fuerte cambio en la orientación de las políticas dirigidas al sector, como señala el Informante 2 de la coalición desfavorable a la minería:

“La adopción de la Ley de Glaciares nace de una iniciativa de la Secretaria de Ambiente de la Nación combinada con una propuesta de Ley que se había presentado por Maffei¹⁵, que dicho sea de paso, se origina en Chile y la trae Maffei a Argentina a la Secretaria de Ambiente. En ese momento había una real ambientalista, activista, que estaba a cargo de la política ambiental (en referencia a la Secretaria). Fue otro momento bastante único en la historia del país. Mete esa Ley y la negocia en el Congreso. Sale aprobada contra todo conocimiento,

¹⁵ Marta Maffei es docente, con una importante participación gremial y política. Fue electa Diputada Nacional por primera vez en 2003. Es autora, entre otros proyectos, de la Ley de Protección de Glaciares y fue una de las primeras diputadas en trabajar por la derogación de la legislación minera de los '90. Para más información puede consultarse su web oficial www.martamaffei.org

porque nadie en ese momento en el Congreso entendía lo que implicaba la Ley de Glaciares. Los mineros no la vieron, no la tuvieron en cuenta. El Gobierno Nacional y el Provincial también. En el caso de San Juan, por ejemplo, no habían caído de lo que significaba, lo sabían muy pocas personas, y por eso viene el veto. El veto es una demostración del conflicto que había internamente en el Gobierno entre lo que era la protección ambiental en ese momento y la intención de hacer minería en San Juan y en otros lugares”.

“En esas provincias la Ley de Glaciares viene como un balde de agua fría, de hielo frío, a enfriar la intención de una mayor evolución de la minería. Están muy en contra de los intereses tanto del Gobierno Provincial como del Nacional y de hecho el veto de la Presidente también refleja esta falta de voluntad de la implementación de la Ley, que salió a pesar de... Fue una anomalía en la evolución de la política ambiental nacional, no podemos decir un cambio de rumbo, una indicación de que el gobierno de repente tiene interés controlar la minería. Lo tenían dos o tres personas y punto”.

Volviendo al caso Esquel, su efecto principal estuvo dado por lograr enfocar la atención sobre la ausencia legal de la necesidad de obtención de lo que se denomina “licencia social” por parte de las empresas mineras, disparando la manifestación del conflicto minero a través de múltiples acciones de protesta social y resistencia ciudadana.

La importancia de la licencia social, como mecanismo de consenso democrático participativo, es compartida por los entrevistados de ambas coaliciones:

Informante 1:

“Es fundamental, si no hay licencia social podrán ir adelante algunos emprendimientos pero siempre va a haber problemas, conflictividad, en algún momento te van a bloquear, te van a hacer algún tipo de manifestación”.

Informante 2:

“...el ciudadano no siente que es representado, que la política va por un lado y los intereses por otro, los intereses propios, por ahí están los intereses político-económicos que en muchos casos pasan por encima de los intereses colectivos y de la sociedad y de los grupos de interés a nivel barrial. Eso está haciendo que la licencia social sea un reclamo. [...] se instala esta idea de la licencia social como un reclamo de la sociedad sobre el modelo de desarrollo que quiere o que no quiere”.

Si bien existe consenso sobre la importancia y necesidad de contar con la licencia social, no es tan claro el consenso sobre los mecanismos que actualmente le dan lugar, ni sobre su marco normativo, como se observa de los comentarios a continuación:

Informante 2:

“La licencia social sigue siendo un término muy difícil de consolidar y de darle realmente un derecho pleno. El mejor de los casos tenemos los avances que ha habido a nivel internacional con las Comunidades Indígenas a través del Convenio 169 de la OIT, que le da ciertos derechos a las Comunidades Indígenas de ser partícipes en la toma de decisión sobre su desarrollo en zonas donde ellos habitan. Pero ni siquiera eso es una obligación, no es de un ordenamiento explícito. Es un paso hacia la consulta y hacia la participación y el diálogo. Pero la verdad que la licencia social sigue siendo un término intangible, una realidad totalmente intangible, y por eso vemos grandes resistencias, problemas con las Comunidades, las asambleas autoconvocadas”.

Informante 1:

“Sin licencia social me cuesta creer que el sector pueda desarrollarse con el potencial que tiene, porque puede haber emprendimientos sueltos pero un gran crecimiento en todo el país va a costar mucho.

Informante 2:

“Donde vemos conflicto, porque no en todos los lugares lo hay (incluso por ejemplo en San Juan hay poco conflicto con la comunidad), son pocas las Comunidades que se han opuesto abierta y fuertemente a la minería, de hecho son minorías. Pero ciertamente hay grupos de interés en algunos lugares que están manifestando fuertemente su rechazo. Por hoy eso marca esta idea muy intangible de lo que es la licencia social que no está marcada por la Ley, salvo en algunos casos que existen algunos mecanismos débiles de atender este tema”.

Informante 1:

“Es básico. Es una mezcla de cosas: primero comunicación; después trabajar mucho en un tema que se ha empezado a trabajar [...] pero falta un siglo, que es una plataforma de diálogo, en la cual participan el sector público, el sector privado y ONGs; después el tema del derrame. En la medida que la gente no sepa, no esté abierta al diálogo y no vea que recibe parte de eso que genera el sector, va a ser muy difícil que haya la licencia”.

Las mineras han intentado lograr dicha licencia a través de donaciones y otras acciones de responsabilidad social empresaria (RSE), como así también a través de campañas informativas sobre los beneficios que traerá asociados el desarrollo de la minería en general y en las localidades cercanas a la explotación.

Sin embargo, queda manifiesto el largo camino por recorrer en términos de implementación de mecanismos que posibiliten lograr una licencia social consensuada, para lo cual aparece la necesidad un marco normativo que actualmente no existe o no da cuenta de la problemática actual.

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

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

dejan a los distintos niveles de gobierno, mano de obra generada, impacto socioambiental del proyecto y acumulado, etc.).

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

En el reciente “Estudio sobre minería a cielo abierto en provincias mineras”, relevamiento realizado en septiembre de 2010 por la consultora Aresco¹⁶, con una muestra de 802 casos abarcó las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan, Neuquén, Chubut y Santa Cruz. El trabajo de Aresco destaca que se cubrió todo el territorio de las provincias y no sólo las áreas directamente vinculadas con la explotación minera. Se obtuvieron los siguientes resultados:

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

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

A su vez, un dato no menor es la conjetura vertida por Aurelio: “Es muy extraño que, dada la polémica que genera la minería y la importancia económica del sector, no se realicen estudios periódicos sobre la opinión de la población, incluso debieran ser

¹⁶ Publicado por Página 12 el 23/11/2011. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-157353-2010-11-23.html>.

obligatorios. Estimo que también es posible que existan esos estudios, pero contengan información que no convenga ser divulgada”.

Lo anterior se refuerza con el Cuadro 2 ¹⁷ que muestra la posición de cada actor de los distintos sectores (gubernamental, empresarial, social y académico). Se observa una polarización entre el sector empresarial y el social, donde el primero se muestra favorable a la actividad y el segundo desfavorable, con pocas posiciones intermedias, lo que da cuenta del grado de conflictividad y las dificultades que presenta la negociación entre partes. El sector empresarial es menos numeroso en términos individuales, pero con mayor poder de lobby y gravitación que el más diverso y numeroso sector social.

¹⁷ Elaborado en base a la información del Cuadro 1, cuya fuente es el Mapa del Conflicto Minero Argentino (ver pie de página 14).

Cuadro II - Cuantificación de la posición de los distintos actores respecto del desarrollo de la actividad

POSICION DE LOS ACTORES	SECTORES					TOTAL
	GOBERNAMENTAL	EMPRESARIAL	SOCIAL	ACADÉMICO		
FAVORABLE	18	16	6	4		44
FAV. CON CONDICIONES MEDIANAMENTE DESFAV.	7	0	0			7
DESFAVORABLE	8	1	4			13
	9	4	39			52
TOTAL	42	21	49	4		116

Notas:

El actor UCR La Rioja se contabiliza tanto con posición Desfavorable con Condiciones como en Favorable con Condiciones

El actor la Sociedad Rural de San Julián se contabiliza tanto con posición Favorable con Condiciones como en Medianamente Desfavorable

No se tomaron en cuenta aquellos actores que no tenían una posición pública o no había información de los mismos

El sector gubernamental presenta diversas posiciones dependiendo del nivel territorial, siendo las reparticiones municipales de los pueblos aledaños más proclives a presentar cierta resistencia a las explotaciones mineras, mientras que el ejecutivo nacional y los provinciales están más a favor. Esto evidencia las distintas pujas de poder al interior del Estado, donde las distintas reparticiones de gobierno se ven influenciadas y toman posiciones en relación a los planteos de cada coalición.

Por último, el sector académico, si bien lógicamente es el menos numeroso, parece no participar activamente como sí lo hace en otros ámbitos de discusión¹⁸. Sobre este punto, los informantes muestran consenso sobre la escasa participación del mismo:

Informante 1:

“Lo podría hacer más significativamente, en serio, creando una red de académicos de la cual participa gente o especialistas de las provincias...”

Informante 2:

“Yo creo que podría hacerlo más significativamente”.

Informante 1:

“Pero nos parece que desde lo académico se está empezando a tomar más conciencia y están empezando a aparecer más casas de estudios que están interesadas en uno u otro enfoque sobre el tema minero. El tema económico, como es el caso del IAE, el tema de sustentabilidad la Universidad de San Martín, temas más técnicos de formación de Ingenieros en Minas en San Juan, Córdoba, Jujuy”.

Falta muchísimo, pero también hay que tener en cuenta que en el sector estas cosas ocurren en general a posteriori, y el sector prácticamente no existía en Argentina. Ha tenido un gran crecimiento, pero todavía está lejos de lo que puede ser el sector metalúrgico, el campo. Pero están empezando a aparecer distintas casas de estudios con algún foco en minería”.

Informante 2:

“Así como hay silos de política pública, hay silos profesionales. La academia es lo mismo. Es muy difícil lograr hablar con los sectores académicos.”

¹⁸ Se encontraron pocos pronunciamientos de casas de altos estudios, más allá de aquellas que figuran en los cuadros de sectores. Al respecto, cabe resaltar la de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNR, a través de la Resolución de su Consejo Directivo del 16 de febrero de 2012.

Hay mucha resistencia de hablar con personas fuera del ámbito académico dual, ni siquiera los geólogos hablan de repente con otras carreras.

A nosotros nos ha pasado de tener interés en acercarnos a geólogos o a hidrólogos o a glaciólogos y ser absolutamente rechazados y tener las puertas cerradas porque no hay interés en dialogar. Es muy difícil crear esos puentes entre el mundo académico y la sociedad, incluso entre el mundo académico y la política. Falta esa fluidez de conversación, de intercambios. Nuevamente, los académicos se quedan entre sí y forman sus propios silos académicos con lo cual es muy difícil llevar el conocimiento de los académicos hacia la práctica real y a la política pública”.

Informante 3:

“Puedo contestar en forma indirecta. No he recibido ninguna consulta sobre mi trabajo (el cual trata sobre el marco normativo tributario para el sector).

Es más di una conferencia en el colegio de graduados [...] la gente del Consejo quedo muy impresionada con la exposición, pero no tuve ninguna consulta para seguir avanzando sobre el tema.

No sé si hay realmente una vocación de saber sobre este tema. Es probable que en algún nivel, en alguna unidad académica, se haya investigado”.

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

Así, la generación, disponibilidad, credibilidad y acceso a la información de todo tipo (estadística, ambiental, opinión pública, etc.) vinculada a los proyectos mineros tiene un lugar central en la disputa entre las dos coaliciones.

Cabe aclarar, que en este trabajo no se aborda la disputa alrededor de la apropiación de la renta minera y del desarrollo industrial de la actividad. Esta disputa se da entre los distintos eslabones de la cadena de valor de la industria minera entre sí y los distintos estratos gubernamentales (municipios, provincias y Nación).

Estos actores de la cadena de valor de la industria minera (proveedores de insumos y equipos, empresas de servicios, etc.) están a favor del desarrollo de la actividad minera en un ámbito social y ambientalmente sustentable. Así, los mismos forman parte o apoyan a la coalición pro minería, dado que sus ingresos dependen en mayor o menor medida de un crecimiento sustentable de la actividad.

6.3 Información técnica. Referencias al caso argentino

En el caso argentino la aprobación o rechazo de los proyectos mineros por parte de las comunidades aledañas han presentado diferentes niveles de conflicto. Existe una desconfianza de las personas sobre la información brindada por las mineras y el control del Estado sobre la misma, como se señaló en las situaciones c) y d) del apartado anterior.

Respecto del acceso, cabe citar a cada uno de los informantes claves:

Informante 1:

“En algunos casos es de fácil acceso, en otros no tanto. Hay que ir a pedirla. A veces te la dan fácil, a veces no”.

Informante 2:

“La información no es accesible”.

Informante 3:

“Para resumir, lo que yo veo desde el punto de vista informático o de información es que hay una gran nebulosa y/o ocultamiento de información”.

Entrando un poco más en detalle, los Informantes 2 y 3 cuentan sus experiencias particulares sobre el tema

Informante 2:

“¿Para qué compartir información con el público? Un público que no sabe, que no hace falta informarlo. Esa es un poco la actitud de parte del gobierno hacia el resto del público. La información se maneja entre actores que están promoviendo la minería”.

“En el caso, por ejemplo, de La Rioja [...] una lista de proyectos mineros, no existe en ningún lado, no está publicado. La Secretaría de Minería de La Rioja ni siquiera tiene una página de internet. En San Juan, si querés información minera, te la dan generalmente en copia papel. Tenés que ir de las nueve hasta las once de la mañana a la oficina a presentarte personalmente. Si vivís en Mendoza te tenés que ir hasta San Juan, si vives en Buenos Aires también. Porque la información no te la brindan de manera accesible y sistemática a través de los medios digitales que son los medios donde ellos mismo tienen la información”.

Informante 3:

“En los estados provinciales no tuve contacto, la información (para el proyecto de investigación) se recabó directamente de la Secretaria de Minería de la Nación. Concretamente, el que me atendió fue el Director de Minería (que dependía de un Director Nacional).

El trato siempre fue excelente y me envió alguna información. Vi en su ordenador que tenía bastante más información, porque él me la mostraba.

Le envié la nota y reitere contactos personales con esta persona y siempre me dilataba hasta que llegó el momento que tenía que terminar el trabajo [de investigación] y ya no insistí más. En realidad, no me prestó atención.

Cuando yo lo voy a ver por última vez insistiendo, la persona se deshizo pidiéndome disculpas. Le dije: “¿por qué no publican esto?”

...estos números están dando cuenta, desde el punto de vista estrictamente del resultado productivo, de una situación muy exitosa. Me mira y me dice: “eso no me lo tiene que preguntar a mí”. Evidentemente esta persona no me podía dar respuestas porque no querían bajar línea. Eso me sorprendió, porque todos esos números son realmente [...] muy auspiciosos en términos productivos.

“...no se explota mucho el tema y lo que más se le teme es que hablen del problema medioambiental”.

Sobre la calidad y aprehensibilidad de la misma, se recabaron las siguientes percepciones:

Informante 1:

“La información es de calidad, es muy completa, tiene demasiado detalle [...] Pero a mí me parece que es [...] de tanto detalle, tanto tecnicismo, que en muchos casos la gente termina no entendiéndola”.

“Muchas veces son informes enormes y la gente no tiene la forma de entender la cantidad de cosas que hay ahí. Después hay información más básica, sin tanto detalle, que es la que

tratamos de hacer llegar desde la Cámara, pero no es tanto detalle de cada proyecto en particular que eso se ocupan de generar las empresas”.

Informante 2:

“No es que no hay conocimiento, la gente de minería sabe muchísimo de su tema y tiene muchísima información.[...] Hace diez años están publicando el mismo mapa, sigue existiendo tal cual estaba en aquel entonces, es una imagen con un montón de puntitos que parecen alfileres de donde están los proyectos mineros. Ese mapa no ha cambiado con los años y sin embargo la información de la minería se profundiza, es mucho más amplia, mucho más profunda y no se comparte porque hoy la información de la minería es un negocio, se vende. El SEGEMAR (Servicio Minero Geológico Argentino) existe para vender información al sector minero”.

Informante 3:

“Si vos entras a la páginas de estadísticas mineras parece que el país nació en el 2003 y no hay nada hacia atrás. Ojo, en el 2003 hay un salto de producción o se inicia una etapa de crecimiento de la producción porque además las condiciones internacionales de precios de commodities mineras empezó a ser muy favorable”.

Ante la pregunta de cómo consideran la comunicación, los informantes respondieron lo siguiente:

Informante 1:

“En general es una gran falencia del sector”.

Informante 2:

“Evidentemente lo que se comunica es la voluntad de hacer minería y punto”.

Informante 3:

“No fue buena”.

Ahondando un poco más en el tema, los entrevistados se expresaron de la siguiente forma sobre el punto de la comunicación:

Informante 1:

“A nivel Nacional me parece que es muy grande, casi no ha existido”.

“En las provincias, es difícil de englobarlas a todas. Algunas han hecho bien el trabajo, hay otras que lo han hecho bien, pero tarde, como en el caso de La Rioja, cuando ya el conflicto de Famatina se había desencadenado”.

“En el caso de las empresas, desde hace un tiempo se ha decidido salir a comunicar, se lo está haciendo. A veces se tiene conciencia, a veces no, porque no todas las acciones que se hacen tiene una visibilidad o un resultado inmediato, y hay que mantenerlas en el tiempo para ver si efectivamente lo que se está comunicando está bien o no. Pero las empresas lo están haciendo sobre todo a nivel sectorial, a nivel Cámara. Después, empresa por empresa, pasa lo de siempre, algunas lo están haciendo mejor y algunas no del todo”.

Informante 2:

“Se comunica solamente información que tiene que ver con esta idea de que el país va a crecer, teniendo como motor a la explotación minera. Estoy hablando de las provincias que explotan la minería [...]el común denominador en todos los casos es que la minería es algo que trae desarrollo, esa es la comunicación”.

“Hay poca comunicación sobre los puntos de interés de algunos críticos o de personas que no necesariamente están en contra de la minería, pero tampoco están convencidos de que la minería sea la solución del desarrollo. A esa gente no se le comunica o se le comunica poco”.

Informante 3:

“Se lo dije (en referencia al Director de Minería): ¿por qué no le contestan a Pino Solanas que está mintiendo? (en referencia a unos cálculos tributarios que comunicaba Solanas). La sensación que tenía es que contestarle implicaba poner sobre la mesa información que ellos no estaban dispuestos a dar. Lo que hay que promover en torno a esto es el debate. Porque si realmente las proyecciones que están haciendo y los descubrimientos exceden en mucho las expectativas que tenían [...] al punto de decir que la Argentina puede pasar a ser un país minero (cosa que siempre fue el granero del mundo, pero minero nadie lo tiene en la cabeza). Esto merece una defensa porque si no la ausencia de debate hace que esto se maneje en un ambiente que hace difícil que se progrese efectivamente.

Ahora, eso el Gobierno no lo ha usado como diciendo “miren los que hemos hecho en materia minera” y la sensación que queda es como que le tiene miedo a la réplica de que alguien diga “bueno, pero a qué costo”. Ese costo era el que estaba tratando de descubrir y no lo encontré”.

De las citas anteriores se desprende que los tres informantes muestran cierto consenso sobre la existencia de información de calidad o, al menos, de una buena cantidad de información. A su vez, con matices lógicos acorde a su posición, presentan acuerdo alrededor de la presencia de déficits comunicacionales por parte del gobierno en sus distintos niveles en general y también del lado la coalición pro minera.

Los informantes 2 y 3 dan cuenta de una sensación de desconfianza, signada por la dificultad de acceso a la información (punto medianamente reconocido por el Informante 1) o su ocultamiento, ya que parece claro que la misma existe y en un buen grado de detalle.

Así, a pesar de la existencia de información, no es posible acceder fácilmente, a la vez que la poca que está disponible o se comunica, o es insuficiente o no se lo difunde adecuadamente, lo que muestra una problemática no menor, dado que la desconfianza generada de esta forma condiciona fuertemente la posibilidad de consensuar políticas públicas que equilibren los intereses contrapuestos, ya sea la obtención de la licencia social como otro mecanismo.

Como fundamento de la desconfianza percibida en relación a la información técnica sobre el impacto de los proyectos mineros, más allá de las resoluciones judiciales finales vinculadas, cabe citar algunos pasajes del libro *El Mal* de Miguel Bonnaso (2011), en el cual argumenta serias inconsistencias de los Informes de Impacto Ambiental de Pascua Lama y Veladero, explotaciones a cargo de subsidiarias de la minera Barrick Gold. En dicho libro señala:

“en su Informe de Impacto Ambiental (IIA) de Pascua Lama, la minera ocultó que había glaciares en el área a explotar. Hay por lo menos tres absolutamente comprobados: Toro I, Toro II y Esperanza. Los agricultores chilenos del Valle de Huasco reclamaron ante la Comisión del Ambiente y ésta le trasladó la inquietud a Barrick, que allí se llama Compañía Minera Nevada S.A. Enfrentados a fotos satelitales y otras evidencias contundentes, los <<golden boys>> no tuvieron más

remedio que admitir la omisión. Entonces agregaron una adenda al IIA que sería desopilante [...]: cortar en pedazos los glaciares y trasladarlos con <<palas mecánicas>> a un cuarto glaciar, mas grande: el Guanaco IV”¹⁹.

“La consultora ‘independiente’ Knight Piésold, que realizó el IIA para Barrick Exploraciones S.A., en noviembre de 2004, se domiciliaba en Francisco de Villagra Número 531 – Este, Capital, San Juan. Exactamente el mismo domicilio de sus contratantes. Ahora las cosas han cambiado: la Knight Piésold se domicilia en 25 de Mayo 234 Oeste y la dirección sanjuanina de Barrick no sale en su página web”²⁰.

“En el IIA de Veladero también mintieron (refiriéndose a Barrick), como lo puso de manifiesto el experto glaciólogo Juan Pablo Milana en un informe imperdible: “Las reservas hídricas ocultas de Veladero”. El especialista incorporó fotografías aéreas y señalamientos de los glaciares sanjuaninos que no dejaban lugar a dudas”²¹.

“El informe del geólogo [...] demostraba taxativamente que en Veladero –yacimiento contiguo a Pascua Lama- se iban a cargar el agua. Milana condenaba la Knight Piésold por su falta de idoneidad y daba un ejemplo contundente: en el Informe de Pascua Lama la consultora describe las cuencas hídricas sin mostrar un glaciar que luego aparece por arte de magia en el IIA de Veladero”²².

“El análisis del glaciólogo dio sustento científico a la denuncia judicial que presentó la FUCI (Federación de Ciudadanos Independientes), uno de los grupos sanjuaninos más activos en la defensa de los glaciares”²³.

En el programa de televisión *Periodismo para todos* (15 de julio 2012), conducido por Jorge Lanata, el Director Ejecutivo del Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Daniel Taillant, demuestra como Barrick Gold había propuesto un “Plan de Manejo de Glaciares” para el proyecto de Pascua Lama, ante la situación de ver obstaculizada su actividad con estos cuerpos de agua congelada. Para dicho plan la firma había realizado una comunicación donde establecía que se dinamitarían los mismos y “los trozos de glaciar se removerán con dicha maquinaria (en referencia a

¹⁹ Bonnaso (2011), pág. 169.

²⁰ Bonnaso (2011), pág. 170.

²¹ Idem, pág. 171.

²² Idem, pág. 171.

²³ Idem, pág. 171.

palas mecánicas)”, para luego ser depositados en otro glaciar²⁴. Esto también es demostrado por Bonasso en El Mal (2011), donde se presenta el críptico que la empresa había realizado para explicar el procedimiento, al igual que en programa mencionado.

El objetivo de estos párrafos es ilustrar la falta de confiabilidad que suele existir sobre el IIA de un proyecto minero, lo cual se vincula tanto a la consistencia técnica de la información en sí, como a los actores involucrados en su generación, evaluación y comunicación del mismo.

En cierta forma, es en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) donde se materializa el conflicto, dado que es en dicho momento donde se explicitan las alteraciones que sufrirá el medio ambiente a través del IIA, cuya aprobación determina la viabilidad del proyecto, el cual es debatido y explicado/comunicado.

Al respecto, la doctrina emanada del “caso Esquel”, donde intervino la Corte Suprema de Justicia, esclarece que la Ley 25.675 establece como presupuestos mínimos obligatorios para la estructura nacional: 1) No puede haber autorización de actividad susceptible de degradar el medio ambiente sin EIA; 2) No puede haber EIA que no incluya audiencia pública (Quispe y Ragaglia 2009).

A su vez, cabe destacar que existe la Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (N° 25.831), también de presupuestos mínimos de protección ambiental, cuyo objetivo apunta a “garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial”.

Tanto a nivel nacional como provincial, y en particular en las provincias mineras, como San Juan, La Rioja y Jujuy, entre otras, poseen un sistema legal ampliamente protectorio del ambiente, que reconoce el derecho a informarse y también a participar en los procedimientos de EIA mediante el instituto de la audiencia pública. A pesar de este marco legal, Quispe y Ragaglia (2009) señalan que en el caso de San Juan se sancionó la ley provincial N° 6800 que exime expresamente a la minería de estos controles, y en el caso de La Rioja, simplemente la legislación no es aplicada por la autoridad, ni cumplida por los administrados.

²⁴ Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=-ytgEPskqLs>

Al respecto, cabe citar a los informantes 2 y 3:

Informante 3:

“¿Quién fiscalizaba todo eso? La misma provincia. No puede ser la provincia, primero porque acá puede haber externalidades, el eventual afectado de un desastre ecológico no tiene que ser necesariamente el habitante de la provincia, puede estar afectando a residentes de otras provincias. En consecuencia, justificaba que haya un organismo supraprovincial, por encima del nivel provincial, que hiciera una doble auditoría. Este es el sentido de la auditoría de control medioambiental. Lo concreto es que hoy la atribución para ese control es del estado provincial y no interviene nadie más. Yo creo que sufre el gran efecto que no da tranquilidad en el efectivo control del eventual daño ambiental”.

Informante 2:

“Hay enormes problemas de calidad, calidad política, porque yo me imagino que los técnicos no es que no saben, son técnicos cada uno en su profesión tiene que saber de su materia, en algunos casos.

En otros casos se ha evidenciado la falta de capacidad técnica, por ejemplo, quien hoy está a cargo del inventario de glaciares de San Juan es una persona que de un glaciar no sabe nada. No lo digo yo, lo dicen los glaciólogos sanjuaninos, que son glaciólogos extremadamente reconocidos y profesionalmente comprobado a nivel internacional. Te lo dice Juan Pablo Milana que conoce muy bien porque era el director de glaciares que renunció [...] por la manipulación política del trabajo profesional de él y las internas que había en la Universidad”

Quispe y Ragaglia (2009) destacan que en algunas provincias las decisiones en materia ambiental sobre los proyectos mineros suelen pasar por las autoridades mineras y no por las ambientales, las cuales ven reducida su injerencia en el procedimiento del EIA y en el control de los emprendimientos. Y, en el caso de que tengan institucionalizadas dichas competencias, las mismas no son ejercidas. Así, se profundizan las asimetrías entre la sociedad civil, el Estado y el sector minero. Como señala el informante 2:

“...no vemos en ninguna provincia que el control ambiental minero hoy sea prioridad provincial, una prioridad de independencia sobre la promoción de la minería.

El caso San Juan, por ejemplo, la órbita del control ambiental minero se trasladó del Ministerio de Ambiente al Ministerio de Minería, donde se creó una Subsecretaría de Ambiente Minero, y la persona a cargo es quien debe controlar el cumplimiento normativo minero ambiental. Pero ¿quién controla al Viceministro el Ministro de Minería? que es el más pro minero de la provincia. Entonces evidentemente ahí hay un conflicto de intereses, en la superposición de funciones, que no permite a un control ambiental minero independiente”.

De ahí que la credibilidad de los actores involucrados en todo el proceso del EIA influya en las posibilidades de acercamiento y debate constructivo entre las coaliciones en pugna.

Ante la evidencia fáctica mencionada y la visualización masiva de la misma a través de diversos medios de comunicación, la coalición pro minería parece haber tomado nota de la importancia de la obtención de la licencia social, rediseñando su estrategia con el fin de reconstituir su imagen y credibilidad como empresas ambientalmente sustentables, demostrando un aprendizaje en tal sentido, en línea con los postulados del ECD. De ahí la importancia que le asigna el Informante 1 a la comunicación, y el reconocimiento de la fallas en tal sentido de los actores de dicha coalición.

En este contexto, el 15 de febrero de 2012 se crea la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI), cuyo objetivo general apunta a incentivar la actividad minera con mejores condiciones medioambientales y fiscales y en términos de aporte al desarrollo. Es la primera respuesta articulada tanto a nivel nacional como provincial en defensa de la actividad ante la escalada de críticas contra la minería que surgieron en enero del mismo año por los trabajos en el cerro Famatina (La Rioja), y se extendieron hasta Catamarca para rechazar la actividad de Bajo de La Alumbra.

El organismo está constituido por las principales provincias mineras del país: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y

Neuquén. A corto plazo, los gobernadores se mostraron preocupados por “mejorar la imagen que la sociedad tiene de la actividad”²⁵.

Dentro de las funciones acordadas a desempeñar se resalta la de buscar mecanismos de resolución de conflictos para lograr la licencia social.

En ese sentido, el gobierno de San Juan fue avanzando en un convenio con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (Unops, por sus siglas en inglés) para la formulación de una auditoría legal ambiental, en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma).

Estos organismos auditores procurarán la realización de estudios hídricos, capacitarán a las autoridades locales para que puedan diseñar e implementen planes de manejo hídrico. A su vez, deberán proveer las condiciones para que se instrumenten las herramientas técnicas que permitan calificar los estudios de impacto ambiental en el sector minero para darle transparencia al mecanismo de autorización de exploración y explotación (El Cronista, 2013).

De esta forma, acorde con lo propuesto por el ECD, interpelando a organismos respetados y reconocidos a nivel mundial, las mineras y el gobierno de San Juan buscan recuperar la confianza necesaria de la población para obtener la licencia social y, así, poder desarrollar la actividad.

Se busca de esta forma que un actor externo ayude a reconciliar posiciones y retomar y/o facilitar el diálogo entre las coaliciones en conflicto, favoreciendo un mejor aprendizaje, con información que busca ser más creíble y aceptada por todos los actores involucrados en cada coalición, de manera de propiciar un mejor intercambio y negociación entre ambas.

En este sentido, se observa un cambio menor en términos del ECD, relacionado al rediseño de la estrategia por parte de la coalición pro minería, buscando en organismos de carácter neutral, como los de la ONU, un sustento técnico creíble sobre la información de impacto ambiental y su comunicación para con las poblaciones afectadas por los proyectos en danza. Así, se vislumbra una maniobra de

²⁵ Página 12, “Unidos para poder negociar con más fuerza”, 16 de febrero de 2012.

acercamiento de la coalición pro minería para tratar de lograr un marco de políticas públicas que le permita avanzar en la renegociación de los aspectos secundarios vinculados al desarrollo de los proyectos cuestionados (Famatina, Cerro Vanguardia, Veladero, Pascua Lama, entre otros).

Otro intento en la misma línea que busca generar condiciones de acercamiento entre coaliciones, desde una posición de “terceros”, es la llevada a cabo por la Fundación Cambio Democrático (FCD) con el apoyo del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de múltiples organizaciones académicas y de la sociedad civil. Desde la FCD proponen instrumentos, como el Mapa de Conflictividad Minera de la Argentina (el cual fue citado y utilizado para conformar el Cuadro 1 en el punto 4), que provee información organizada sobre los conflictos mineros bajo ciertos protocolos investigación, que busca promover la confianza entre actores diversos, de manera de ampliar el campo de comprensión entre los mismos. A su vez, entienden que los procesos diseñados no son “neutrales” en el sentido que advocan por cambios sociales pacíficos, pero si son multiparciales en tanto promueven la pluralidad, el aprendizaje y la apropiación compartida del proceso (Lumerman y Robledo, 2009).

7. Conclusiones

A través de este análisis se ha intentado mostrar en que situación se encuentra el conflicto minero argentino utilizando el ECD. Como se mencionó, este conflicto se anuda en el núcleo de políticas públicas.

De esta forma, la coalición pro minería pugna por la continuidad y profundización de los beneficios obtenidos de las reformas normativas de los 90s, mientras que la coalición desfavorable a la minería apunta a la modificación de dicho marco normativo, principalmente en lo que hace a la participación en las decisiones respecto al desarrollo de la actividad.

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

La coalición desfavorable a la minería ha logrado instalar el debate en la agenda mediática y política, apoyando la aprobación de la Ley de Glaciares en 2010 (previo veto presidencial en 2008), logrando la suspensión del proyecto Famatina y avances a favor de la intervención de reconocidos organismos técnicos en el proceso de evaluación y generación de la información (como lo son los de la ONU en San Juan). Esto muestra su ascendente potencia, a la vez que va logrando mayor organización, capacidad de movilización y visualización mediática. Como señala un miembro de la coalición pro minería, el Director de la publicación especializada Mining Press, Daniel Bosque: *“Si de algo ha servido el conflicto que disparó Famatina es para catapultar el debate minero a la escena nacional”*²⁶

Por su lado, Lumerman y Robledo (2009) resaltan que “el conflicto alerta sobre la necesidad de modificar reglas, normas e instituciones, y cierto *status quo* generador de malestar”. A los que se le suma lo manifestado por el Informante 2 de la coalición desfavorable a la minería:

²⁶ En "Minería para todos (conflictos, OFEMI y el futuro minero)", Mining Press 14-02-2012,

“No se atiende a las preocupaciones básicas de las comunidades afectadas, sobre todo a las que están cuestionando al modelo. Es de repente un problema porque la falta de información orientada a atender a esas preocupaciones profundiza más la diferencia que hay entre quienes se oponen o quienes dudan y quienes la están promoviendo o están de acuerdo”.

Así, la coalición desfavorable a la minería ha puesto en el centro de la escena la necesidad de contar, por parte de la coalición pro minería, con una licencia social institucionalmente respaldada, a la vez que pugna por mejoras en el proceso de obtención de la misma, generando un cambio menor en términos del ECD, relacionado al rediseño de la estrategia por parte de la coalición pro minería, la cual apunta a una mejor comunicación y al apoyo de un actor externo que ayude a reconciliar posiciones y/o facilitar el diálogo, lo que muestra cierto aprendizaje entre partes.

La presente circunstancia llevaría a un escenario en donde la coalición pro minería, de querer continuar desarrollando la actividad en condiciones favorables, deberá aceptar algunos de los pedidos en torno a la mayor participación por parte de la otra coalición. Una muestra en este sentido se estaría dando con los avances en la búsqueda de apoyo en organismos como la ONU y plataformas de diálogo interdisciplinarias. En este hipotético contexto, se comenzaría a trabajar conjuntamente para tratar de minimizar los aspectos rígidos del núcleo de políticas públicas que generan desacuerdo, para luego avanzar sobre los aspectos secundarios. De todas formas, si bien se ha logrado cierto aprendizaje entre partes, existe una percepción compartida entre coaliciones de que falta un largo camino por recorrer en este sentido.

En dicho proceso es fundamental el rol de la información técnica: quién y cómo la genera, quién la manipula, los mecanismos de acceso, etc. Una mayor participación de organismos públicos y otros de reconocido prestigio social del ámbito académico (como por ejemplo las universidades argentinas), pueden ser determinantes en la construcción de consenso y aprendizaje entre las coaliciones, y por ende, en la mitigación del conflicto vigente.

En este último punto es donde existen los mayores márgenes de ganancia. Al respecto, cabe mencionar que se observa una baja participación o difusión de la

posición de gran parte de los actores del sector académico en el presente debate, como puede observarse en el Cuadro 1. Un mayor trabajo con estos actores sería una gran contribución para la construcción de puentes entre coaliciones.

8. Bibliografía

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

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

ARANDA, Darío (2010), “Rechazo a la minería a cielo abierto”, Página 12, 23 de noviembre de 2010. <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-157353-2010-11-23.html>.

BAK, Ianina, (2013), “La Privatización de Industrias para la Defensa: El Caso de la Dirección General de Fabricaciones Militares”, Universidad Torcuato Di Tella.

BONASSO, Miguel (2011), “El Mal”, Editorial Planeta, 1ra edición.

DIRECCION NACIONAL DE MINERIA (2010), “Minería Argentina, Herramienta de Crecimiento para el Desarrollo Nacional”, presentación, Agosto.

ESPER, Susana E. (2010), “El papel de la AFIP en la construcción de una subjetividad orientada al cumplimiento: La percepción de los operadores clave de la administración tributaria (1997-2008), (Tesis de Maestría), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

ESTEVEZ, Alejandro y ESPER, Susana (2008) “El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas”, en: *Revista del Instituto AFIP*, IR 04.

ESTEVEZ, Alejandro y SERENO, Jorge (2010), “Apuntes para el estudio del tratamiento fiscal de la minería en Argentina”, *Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros, y de los Recursos de la Seguridad Social de la AFIP*, documento en revisión, inédito.

EL CRONISTA (2013), “La ONU auditará la viabilidad de proyectos mineros en San Juan”, en <http://www.cronista.com/negocios/La-ONU-auditara-la-viabilidad-de-proyectos-mineros-en-San-Juan-20130816-0006.html>

FACULTAD DE CIENCIAS MEDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (UNR), Resolución del Consejo Directivo aprobada el 16 de febrero de 2012.

FRASER INSTITUTE, "Mining Survey". www.fraserinstitute.org.

PAGINA 12, "Unidos para poder negociar con más fuerza", 16 de febrero de 2012

PRADO, Oscar (2005) "Situación y perspectiva de la minería metalífera en Argentina", *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 91*, CEPAL.

QUISPE, Carina y RAGAGLIA, Jorge, (2009) "Minería y ambiente en Argentina: notas sobre el sistema legal e institucional", *Revista de Derecho Público 2009-2*, pp. 135-152.

ROBLEDO, Juliana y LUMERMAN, Pablo (2009), "Análisis de la conflictividad socio ambiental en Argentina", en: "Informe Ambiental Anual", *Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)*, pp. 79-105.

RODRIGUEZ PARDO, Javier, "Testimonio: nuevos colonialismos en América del Sur y África. Radiografía de la megaminería", *Revista Nueva Sociedad N° 237*, enero-febrero 2012.

SANCHEZ IZQUIERDO, Pedro Alberto (2009) "Minería y ambiente en Argentina: notas sobre el sistema legal e institucional", *Revista de Derecho Público 2009-2*, pp. 153-174.

YIN, Robert K. ([1994] 2009), *Case Study Research, Design and Methods*, Ed. Sage, Estados Unidos, 4° edición.

ANEXO 1: Entrevistas a informantes claves

Entrevista al informante 1. Coalición pro minería

1 Hay dos grandes temas: uno que tiene que ver con lo ambiental y otro que tiene que ver con lo económico. El ambiental tiene que ver bastante con el desconocimiento que tiene la gente con los mecanismos o métodos de producción que tiene el sector. Entonces siempre aparecen las dudas respecto de la cantidad de agua que usa, si el agua queda o no contaminada después del proceso de producción, el tema del uso del cianuro, el tema del PIP que tiene un impacto visual... ese es un gran foco de conflicto y en general muchos de los conflictos a nivel local tiene que ver con esto.

Después hay otro tema que es el económico que es por un lado cuánto paga el sector de impuestos, cuánto queda en el país y cuánto se va afuera, en realidad se da una idea de que se va todo al exterior y acá no queda nada y la realidad es bien distinta. Pero tanto en el caso ambiental como en el económico son temas que hay que explicar porque parte de mucho desconocimiento que viene de la población. Una variante de este cuestionamiento económico que tiene que ver con el derrame que hay del sector en las comunidades locales en las provincias.

Este es el tema que más me preocupa, si bien en algunos lugares se ve algún derrame, como es el caso de San Juan, en muchos lugares eso no se ve y en la medida en que la población cercana a los yacimientos no vea que hay un derrame de la actividad por más que expliquemos los temas ambientales y que del sector pagamos impuestos y demás no vamos a lograr superar esa barrera que existe en algunos lugares.

2 La información es de calidad, es muy completa, tiene demasiado detalle. En algunos casos es de fácil acceso en algunos no tanto, hay que ir a pedirla, a veces te la dan fácil a veces no. Pero a mí me parece que es de tanta calidad, no sé si es la palabra, de tanto detalle, tanto tecnicismo que en muchos casos la gente termina no entendiéndola. Son informes enormes muchas veces y la gente no tiene la forma de entender la cantidad de cosas que hay ahí. Después hay información más básica, con no tanto detalle, que es la que tratamos de hacer llegar de la Cámara pero no es tan de detalle de cada proyecto en particular que eso se ocupan de generar las empresas.

3 En general es una gran falencia del sector. A nivel Nacional me parece que es muy grande, casi no ha existido. Ha habido otro tipo de actividades pero lo que es comunicación propiamente dicha no ha sido acertada, la poca que hubo.

En la provincia, es difícil de englobarlas en todas, algunas han hecho bien el trabajo, hay otras que lo han hecho bien pero tarde como en el caso de La Rioja, cuando ya el conflicto de Famatina se había desencadenado.

En el caso de las empresas, desde hace un tiempo se ha decidido salir a comunicar, se lo está haciendo, a veces se tiene conciencia a veces no, porque no todas las acciones que se hacen tiene una visibilidad o un resultado inmediato y hay que mantenerlas en el tiempo para ver si efectivamente lo que se está comunicando está bien o no. Pero las empresas lo están haciendo sobre todo a nivel sectorial, a nivel Cámara. Después empresa por empresa pasa lo de siempre algunas lo están haciendo mejor y algunas no del todo.

Me parece que a nivel privado se tomó al menos conciencia del problema y de la necesidad, es todo un tema ya haberlo reconocido, y están con ciertas diferencias, que a veces son lógicas, tirando para el mismo lado.

4 Fue un impacto muy negativo. A partir de ahí se empezó a diseminar por varias localidades y por varias provincias el no a la minería. Sin dudas fue negativo.

Por empezar porque se bloqueó un proyecto y siempre que se bloquea un proyecto es malo pero tuvo un impacto muy malo en el resto del país. Pero siempre hay que tomar las cosas positivas y eso fue lo que ayudo en buena manera a que el sector tarde pero en algún momento terminara de darse cuenta que hay que salir a comunicar. Después hay diferencias en qué momento hay que hacerlo, en cómo hacerlo pero creo que ayudo mucho a que el sector tomara conciencia de que si no se soluciona el tema de la comunicación se van a bloquear proyectos puntuales como este y al final se van a terminar bloqueando al sector en su conjunto.

5 Cambios en políticas públicas te diría que no. En general se ha mantenido desde los 90 una política pública bastante apoyo al sector. Primero desde lo regulatorio, de la década del 90, ni que hablar de lo declarativo desde el Gobierno siempre ha salido a apoyar al sector. Si ha habido ajustes en general desde lo económico y en general responde a una necesidad de recursos que tiene en ese momento la Nación o en este momento las provincias. Pero no han significado un cambio en las políticas públicas hacia el sector, al final se han mantenido.

6 Me parece que la Secretaría de Minería del Gobierno de la Nación tiene un buen equipo, siempre se puede (?), pero tiene un equipo razonable pero tiene gente con antigüedad y conocimientos.

A nivel provincial es más difícil, depende de cada provincia. Tenés algunas provincias que están bastante desarrolladas y que le indican recursos económicos que es fundamental para poder hacerlo. En otros casos no, hay equipos muy básicos y que les resulta muy difícil de evaluar la viabilidad de ciertos proyectos y sobre todo se ve a la hora de los controles.

Si bien los sectores están muy controlados y tiene controles de distintos tipos en las provincias se da la situación, sobre todo por lo que uno recoge de distintos lugares, que la cantidad o lo que las provincias le dedican al control de la operación minera no parece ser suficiente para lo que al menos la población está esperando de ellos. Hay todo un tema alrededor de los controles y muchas veces a lo mejor lo hacen muy bien con poca gente pero a veces da la sensación de que la gente que tiene destinada para la tarea es poca.

7 Lo podría hacer más significativamente, en serio, creando una red de académicos de la cual participa gente o especialistas de las provincias, de hecho la semana que viene hay una reunión de esto, no necesariamente vienen en representación de las universidades.

Pero nos parece que desde lo académico se está empezando a tomar más conciencia y están empezando a aparecer más casas de estudios que están interesadas en uno u otro enfoque sobre el tema minero. El tema económico como es el caso del IAE, el tema de sustentabilidad la Universidad de San Martín, temas más técnicos de formación de Ingenieros en Minas en San Juan, Córdoba, Jujuy. Falta muchísimo pero también hay que tener en cuenta que en el sector estas cosas ocurren en general a posteriori y el sector prácticamente no existía en Argentina, ha tenido un gran crecimiento, pero todavía está lejos de lo que puede ser el sector metalúrgico, el campo. Pero están empezando a aparecer distintas casas de estudios con algún foco en minería.

8 Es fundamental, si no hay licencia social podrán ir adelante algunos emprendimientos pero siempre va a haber problemas, conflictividad, en algún momento te van a bloquear, te van a hacer algún tipo de manifestación.

Sin licencia social me cuesta creer que el sector pueda desarrollarse con el potencial que tiene porque puede haber emprendimientos sueltos pero un gran crecimiento en todo el país va a costar mucho. Es básico.

(mecanismos) Es una mezcla de cosas. Primero comunicación.

Después trabajar mucho en un tema que se ha empezado a trabajar, que se está avanzando pero falta un siglo, que es una plataforma de diálogo en la cual participan el sector público, el sector privado y ONGs.

Después el tema del derrame. En la medida que la gente no sepa, no esté abierta al diálogo y no vea que recibe parte de eso que genera el sector va a ser muy difícil que haya la licencia.

Entrevista Informante 2. Coalición desfavorable a la minería

1 El problema minero no es muy distinto a problemas que hoy estamos viendo. Por ejemplo, el del fracking o el conflicto que hoy hay con el sector de gas y el petróleo, el conflicto con las cerealeras, Monsanto por ejemplo. Estamos saliendo de un periodo de un vertical absoluto de la manera de gobernar, el caudillismo del pasado está cediendo a una sociedad mucho más horizontal, más transparente, más democrática. Llevamos pocos años de democracia como país, democrático joven, y esto está de alguna manera sacudiendo el piso. Un piso que por muchos años fue muy particular, en las industrias había muy poca información disponible sobre lo que estaba sucediendo. Venimos de tradiciones muy positivistas en el sentido de que la información y el conocimiento es monopolizado por las distintas escuelas, los geólogos saben de ecología y nadie más puede opinar, los ideólogos de ideología y nadie más puede opinar, y así sucesivamente vivimos en una sociedad compuesta por silos en donde se comparte muy poca información y esos silos se trasladan también a lo que es el gobierno. Vivimos y tenemos un país gobernado por sistemas muy cerrados, muy poco transparentes por tradición. El profesional, el que sabía, monopolizaba esa información y su conocimiento de tal manera de que no fuera permeable a críticas o puntos de vista distintos.

2 La minería no da información, no hay información. Es curioso si uno entra a la Secretaría de Minería y ve los informes anuales, por ejemplo, son patéticos. No es que no hay conocimiento, la gente de minería sabe muchísimo de su tema y tiene muchísima información pero el informe anual de la Secretaría de Minería es un chiste.

El mismo mapa que hace diez años están publicando, sigue existiendo tal cual estaba en aquel entonces, es una imagen jpg con un montón de puntitos que parecen alfileres de donde están los proyectos mineros. Ese mapa no ha cambiado con los años y sin embargo la información de la minería se profundiza, es mucho más amplia, mucho más profunda y no se comparte porque hoy la información de la minería es un negocio, se vende. SEGEMAR existe para vender información al sector minero, para que compartir información con el público, un público que no sabe, que no hace falta informarlo, es un poco la actitud de la parte gobierno hacia el resto del público. La información se maneja entre actores que están promoviendo la minería.

En el caso, por ejemplo, de La Rioja te desafía a buscar una lista de proyectos mineros de La Rioja, no existe en ningún lado, no está publicado. La Secretaría de Minería de La Rioja ni siquiera tiene una página de internet, estamos hablando del siglo XXI donde el internet es el mecanismo básico de intercambio de información y sin embargo no tiene página el Ministerio.

En San Juan si querés información minera te la dan generalmente en copia papel. Tenés que ir de las nueve hasta las once de la mañana a la oficina a presentarte personalmente, si vives en Mendoza te tenés que ir hasta San Juan, si vives en Buenos Aires también. Porque la información no te la brindan de manera accesible y sistemática a través de los medios digitales que son los medios donde ellos mismo tiene la información. No, la información no es accesible.

3 Es muy carente. Evidentemente lo que se comunica es la voluntad de hacer minería y punto. Se comunica solamente información que tiene que ver con esta idea del país va a crecer y teniendo como motor a la explotación minera, estoy hablando de las provincias que explotan la minería, San Juan, La Rioja que quiere pero no puede, Catamarca que está haciendo un esfuerzo, posiblemente sea un poquito distinto en Jujuy y Salta. Pero el común denominador en todos los casos es que la minería es algo que trae desarrollo, esa es la comunicación.

Hay poca comunicación sobre los puntos de interés de algunos críticos o de personas que no necesariamente están en contra de la minería pero tampoco están convencidos de que la minería sea la solución del desarrollo. A esa gente no se le comunica o se le comunica poco. No se atiende a las preocupaciones básicas de las comunidades afectadas, sobre todo a las que están cuestionando al modelo. Es de repente un problema porque la falta de información orientada a atender a esas preocupaciones profundiza más la diferencia que hay entre quienes se oponen o quienes dudan y quienes la están promoviendo o están de acuerdo.

4 Esquel es un antes y un después no solamente para la minería, es el inicio de un proceso en la Argentina y yo diría en muchos lugares de la región y no sé si no puedes hablar en términos mundiales incluso. Ciertamente para Argentina fue un punta pie inicial para demostrar a las comunidades que si podían incidir en su futuro y en su modelo de desarrollo.

Después de Esquel vino Gualeguaychú, hubo también una acción que tenía que ver con servicio de agua en Santa Fe hace un tiempo atrás. Pero básicamente yo diría que Esquel junto con Gualeguaychú, que es el caso de las pasteras, es un gran despertar de la comunidad respeto a su propia identidad y lo que no se quiere como modelo de desarrollo.

Para mi Esquel fue muy importante y sobre todo un precedente importantísimo en la historia y después Gualeguaychú lo potenció. Yo creo que Gualeguaychú lo llevó a un paso mucho más alto y más profundo, más potenciado, en el cual realmente se vio que la movilización comunitaria, la convocatoria... Porque quizás la diferencia entre Esquel y Gualeguaychú fue que Esquel fue una expresión cívica democrática muy puntual, mientras que Gualeguaychú fue realmente la conformación de una asamblea autoconvocada que profundizó su trabajo, en este caso en contra de un proyecto, y ofreció un modelo.

También nacen en momentos distintos, Gualeguaychú nace en el boom del Facebook, por ejemplo, fue precursor, la verdad que Gualeguaychú no gozó tanto de lo que fue la red social Facebook, pero estaba naciendo Facebook en el momento de Gualeguaychú. Creo que tuvo mucho que ver la dinámica de asamblea con la aparición de muchas otras asambleas de autoconvocados, las watts. En la Argentina hoy se modelan el modelo Gualeguaychú que tiene su antecedente en Esquel.

5 El único caso, quizás haya dos o tres, pero el más emblemático podría ser el Famatina, que le cito Gonvarri y con... Que fue muy particular porque ahí tenés una provincia muy pro minera, el gobierno, y el movimiento ambientalista genera tales problemas que no lo deja avanzar.

Después está el caso de San Jorge, Mendoza, pero que es un poco distinto porque yo diría que no fue tanto la oposición de la gente si no que la provincia ya de por sí tenía un tinte medio anti minera y la inversión datul hablando el proyecto y la viabilidad del proyecto tuvo más que ver el ambientalismo local. También Mendoza es una provincia cuyos productores están muy arraigados en lo que es la producción de fruta, vino, y eso ya tiene culturalmente un asentamiento muy fuerte y es muy difícil que la minería

desplace a esa voluntad cultural popular que está instalada entre los productores, es muy fuerte.

En el resto del país no veo el ambientalismo como una traba a la minería, yo diría, que los problemas que está sufriendo hoy la minería son exclusivamente económicos. Hoy la mejor ambientalista que tenemos es la Presidenta. El ambientalismo anti minero nace en la Casa Rosada porque la política macroeconómica ha generado un desastre macroeconómico para la minería a tal punto de desincentivar a muchas de las inversiones. Debemos el freno de la minería actualmente a la política macroeconómica.

6 La Nación ha creado un marco originalmente favorable a la inversión y cumplió un rol importante en haber generado ese marco, en sentar las políticas nacionales fiscales, más que nada, sobre la minería. El SEGEMAR cumple también una función técnica muy importante de información minera pero la verdad que una vez que el cateo es otorgado y toma la posta la provincia ya escapa al ámbito nacional de poder manejar el caso. Está claro lo que está pasando con Barrick y Pascua- Lama la absoluta ausencia total del gobierno nacional para resolver estos problemas. En el caso de Vale ahí tenemos un claro ejemplo donde la política nacional ha entorpecido absolutamente una inversión, lo hace a un nivel macroeconómico.

Una vez que ya pasó el proyecto a nivel provincial realmente es la provincia quien lleva la batuta. Ahí hemos visto también un recelo muy fuerte sobre el control ambiental minero, no vemos en ninguna provincia que el control ambiental minero hoy sea prioridad provincial, una prioridad de independencia sobre la promoción de la minería.

El caso San Juan, por ejemplo, la órbita del control ambiental minero se trasladó del Ministerio de Ambiente al Ministerio de Minería en donde se creó un Subsecretario de Ambiente Minero y esa persona es quien debe controlar el cumplimiento normativo minero ambiental. Pero quién controla al Viceministro el Ministro de Minería que es el más pro minero de la provincia. Entonces evidentemente ahí hay un conflicto de intereses en la superposición de funciones que no permite a un control independiente ambiental minero.

Dicho sea de paso, en el caso de San Juan, por ejemplo, la capacidad técnica, la voluntad técnica, la seriedad técnica del control ambiental minero es un desastre. Hay enormes problemas de calidad, calidad política, porque yo me imagino que los técnicos no es que no saben, son técnicos cada uno en su profesión tiene que saber de su materia, en algunos casos. En otros casos se ha evidenciado la falta de

capacidad técnica, por ejemplo, quien hoy está a cargo del inventario de glaciares de San Juan es una persona que de un glaciar no sabe nada. No lo digo yo, lo dicen los glaciólogos sanjuaninos, que son glaciólogos extremadamente reconocidos y profesionalmente comprobado a nivel internacional. Te lo dice Juan Pablo Milana que conoce muy bien porque era el director de glaciares que renunció (lo cita Bonasso en su libro) Milana renuncia por la manipulación política del trabajo profesional de él y las internas que había en la Universidad y él salió muy fuertemente en contra de Silvio Peralta que es un geólogo que de glaciares no sabe absolutamente nada, incluso ha hecho algunas declaraciones absolutamente absurdas sobre las propiedades de los glaciares comparando donde están entre invierno y verano, dijo que se movían, que estaban en un lugar en verano y en otro en invierno, lo cual es absolutamente ridículo. Esto se reduce realmente a una situación de voluntad política. Si uno quiere controlar bien a la minería pone a una persona idónea en el control ambiental y le da poder sobre el ejercicio del proyecto. Creo que el ejemplo, nuevamente, muy claro de esta realidad es lo de Pascua- Lama. En el caso del gobierno chileno Pascua-Lama tiene enormes problemas hidrológicos y con los glaciares el mismo proyecto con la misma maquinaria, la misma gente, el mismo lugar, solo cruza los Andes y se encuentra con una realidad política totalmente distinta donde se sostiene que Pascua-Lama no tiene absolutamente ningún problema. Como puede ser que de un lado de la frontera los Barrick se portan mal y del otro lado sean unos santos. Evidentemente hay una diferencia muy grande real y que tiene que ver con la seriedad del control ambiental. Directamente no se está controlando en San Juan la actividad de Barrick.

7 Yo creo que podría hacerlo más significativamente. Acá volvemos a lo que decía antes de los silos. Así como hay silos de política pública hay silos profesionales, la académica es lo mismo. Es muy difícil lograr hablar con los sectores académicos. A mí me ha pasado personalmente con el tema de los glaciares por ejemplo, o con el tema minería, o ahora con el tema del frack, de la fracturación hidráulica,

Hay mucha resistencia de hablar con personas fuera del ámbito académico dual, ni siquiera los geólogos hablan de repente con otras carreras.

A nosotros nos ha pasado de tener interés en acercarnos a geólogos o a hidrólogos o a glaciólogos y ser absolutamente rechazados y tener las puertas cerradas porque no hay interés en dialogar. Es muy difícil crear esos puentes entre el mundo académico y la sociedad, incluso entre el mundo académico y la política. Falta esa fluidez de conversación, de intercambios. Nuevamente, los académicos se quedan entre sí y

forman sus propios silos académicos con lo cual es muy difícil llevar el conocimiento de los académicos hacia la práctica real y a la política pública.

8 La licencia social sigue siendo un término muy difícil e consolidar y de darle realmente un derecho pleno. El mejor de los casos tenemos los avances que ha habido a nivel internacional con las Comunidades Indígenas a través del Convenio 169 de la OIT, que le da ciertos derechos a las Comunidades Indígenas de ser partícipes en la toma de decisión sobre su desarrollo en zonas donde ellos habitan. Pero ni siquiera eso es una obligación, no es un... de un ordenamiento explícito. Es un paso hacia la consulta y hacia la participación y el dialogo.

Pero la verdad que la licencia social sigue siendo un término intangible, una realidad totalmente intangible, y por eso vemos grandes resistencias, problemas con las Comunidades, las asambleas autoconvocadas. Todo esto generado por la segmentación que existe en la comunidad, en todas las comunidades, de que realmente la democracia es muy débil, los políticos no representa, que el voto en las urnas una vez cada cuatro o cinco años no genera después una continuidad en esa consulta, el ciudadano no siente que es representado, que la política va por un lado y los intereses por otro, los intereses propios, por ahí están los intereses político-económicos que en muchos casos pasan por encima de los intereses colectivos y de la sociedad y de los grupos de interés a nivel barrial.

Eso está haciendo que la licencia social es un reclamo. Esto surge también en la época Gualeguaychú, de las papeleras, en donde se instala esta idea de la licencia social como un reclamo de la sociedad sobre el modelo de desarrollo que quiere o que no quiere.

En minería es exactamente lo mismo. Donde vemos conflicto, porque no en todos los lugares lo hay, incluso por ejemplo en San Juan hay poco conflicto con la comunidad, son pocas las Comunidades que se han opuesto abierta y fuertemente a la minería, de hecho son minorías. Pero ciertamente hay grupos de interés en algunos lugares que están manifestando fuertemente su rechazo. Por hoy eso marca esta idea muy intangible de lo que es la licencia social que no está marcada por la Ley, salvo en algunos casos que existen algunos mecanismo débiles de atender este tema.

9 Pregunta adicional al formulario: ¿Qué opina sobre la Ley de Protección de Glaciares? ¿Se puede considerar como un cambio de orientación de las políticas públicas del gobierno hacia el sector?

Respuesta: La adopción de la Ley de Glaciares nace de una iniciativa de la Secretaria de Ambiente de la Nación combinada con una propuesta de Ley que se había presentado por Mazzei, que dicho sea de paso origina en Chile y se la trae Mazzei a Argentina, y la Secretaria de Ambiente, que en ese momento había una real ambientalista, activista, que estaba a cargo de la política ambiental, fue otro momento bastante único en la historia del país, mete esa Ley y la negocia en el Congreso, sale aprobada contra todo conocimiento, porque nadie en ese momento en el Congreso entendía lo que implicaba la Ley de Glaciares, los mineros no la vieron, no la tuvieron en cuenta, el Gobierno Nacional y el Provincial también, en el caso de San Juan por ejemplo, no habían caído de lo que significaba, lo sabían muy pocas personas, y por eso viene el veto. El veto es una demostración del conflicto que había internamente en el Gobierno entre lo que era la protección ambiental en ese momento y la intención de hacer minería en San Juan y en otros lugares. En términos mineros afecta a San Juan, La Rioja, Catamarca y podría llegar a afectar a Jujuy, a Salta y Tucumán muy poquito. Mendoza ni la mencionamos porque es una provincia que esta frenado mucho la minería. Después el sur hoy realmente no tiene minería en marcha, hasta donde sepamos porque puede ser que esté equivocado y algún secreto puede haber por ahí, en las provincias del sur donde hay mayor volumen de glaciar.

En esas provincias la Ley de Glaciares viene como un balde de agua fría, de hielo frío, a enfriar la intención de la evolución de la minería. Están muy en contra de los intereses tanto del Gobierno Provincial como del Nacional y de hecho el veto de la Presidente también refleja esta falta de voluntad de la implementación de la Ley, que salió a pesar de. Fue una anomalía en la evolución de la política ambiental nacional, no podemos decir un cambio de rumbo, una indicación de que el gobierno de repente tiene interés controlar la minería, lo tenían dos o tres personas y punto.

Entrevista Informante 3. Sector académico

2 En los estados provinciales no tuve contacto. La información se recabó (en relación a un trabajo de investigación en materia fiscal sobre el sector minero) directamente de Secretaria de Minería de la Nación. Concretamente, el que me atendió, con el que estuve, fue el Director de Minería (que dependía de un Director Nacional).

El trato siempre fue excelente y me envió alguna información. Vi en su ordenador que tenía bastante más información porque él me lo mostraba. Le dije a mí me gustaría tener esa información, no a nivel de mina ni a nivel de empresa menos todavía, como

para que no pensara que estaba esto dirigido a alguien en particular, a una gente en particular. Es un análisis global y a mí me parece que sería interesante poder reflejar todo lo que ha pasado desde el 93 cuando empieza el nuevo régimen minero y poder ilustrar un poco, no para definir una posición a favor ni en contra, sino simplemente agotarse en el tema de la información, que la gente esté informada.

Le envié una nota y reitere contactos personales con esta persona y siempre me dilataba hasta que llegó el momento que tenía que terminar el trabajo y ya no insistí más. Hasta donde yo sé, luego el Instituto se disolvió, no hubo ninguna intención en ningún momento de conectarse conmigo con posterioridad. En realidad, no me prestó atención.

Cuando yo lo voy a ver por última vez insistiendo y esta persona se deshizo pidiéndome disculpas. Le dije “¿por qué no publican esto? Podemos discutir si es información pública y por lo tanto debe ser publicada, yo no estoy entrando en eso. Pero estos números están dando cuenta desde el punto de vista estrictamente del resultado productivo de una situación muy exitosa”. Me mira y me dice: “eso no me lo tiene que preguntar a mí”. Evidentemente no me podía dar respuestas porque no querían bajar línea.

Eso me sorprendió porque todos esos números son realmente (o eran ahora un poco se revirtió) muy auspiciosos en términos productivos. Pero por lo menos era una fuente de información documentada.

Lo que apareció finalmente en el librito mío fue lo único que conseguí. A pesar de todo sigue siendo abrumador el resultado desde el punto de vista de la producción. También lo es desde el punto de vista de empleo (es cierto que son estimaciones). Pero por DGI todos los contribuyentes están obligados a presentar declaraciones juradas de todos los impuesto y la declaración jurada de las mineras el salario promedio, que surge de esas declaraciones juradas, estaba muy por encima del salario promedio de la economía, triplicaba o duplicaba.

Estaba tomando los pequeños datos que me daban para poder decir algo sobre eso y la información no estaba dada con buena predisposición. Me llamó poderosamente la atención porque si uno tiene datos formales para exponer y no los expone... en realidad denme algo.

Por otro lado, les mencione los dichos de Pino Solanas. Él hacia una calculo entre las regalías, que son hasta el 3%, y lo que reciben como reembolso y supuse que era por exportar por puestos patagónicos. O sea, recibían más como reembolso que como regalía. Y dice Pino “no solo no pagan nada sino además nosotros le pagamos a ellos para que exploten y se lleven todo”.

Esto no es así, no digo que estén pagando lo que deben, el régimen minero lo que concede es estabilidad, no exención. Hay algunas exenciones, pero el grueso es estabilidad. Algo que profesionalmente reclamé toda la vida, estabilidad de reglas de juego para que se pueda hacer efectivo el cálculo económico. Cuando las reglas del juego no son estables no hay posibilidad de proyectar absolutamente nada. Desde ese punto de vista me pareció bueno como instrumento de promoción el asegurarle determinadas condiciones fiscales. Esto es, le garantizaba que presión tributaria existente al momento de la concesión no iba a ser alterada por 30 años. Pero los impuestos los tienen que pagar, no es que se los liberaba de impuestos.

Ahí fue mi segunda sorpresa, mi segunda desilusión, porque cuando acudo a compañeros míos de con acceso clave para que me den la información agreda del sector minero tanto en la parte extractiva como en la parte hay algún proceso de elaboración y me dieron un solo año y se positivamente que tienen una serie riquísima de información.

Se hizo el reclamo, incluso oficialmente.

No sé si fue demasiado larguero, pero sí, dificultades para obtener información sí tuve. Para resumir, lo que yo veo desde el punto de vista informático o de información es que hay una gran nebulosa y/o ocultamiento de información.

Quise también obtener información de los denunciantes de un régimen predatorio, así lo han calificado, y cuando uno lee los informes (googleando) hay una gran carga de un enfoque prejuicioso acerca del efecto, sobre todo de la minería a cielo abierto, pero no conseguí ningún informe que volcara el productor de una investigación.

Es más si vos entras a la páginas de estadísticas mineras parece que el país nació en el 2003 y no hay nada hacia atrás. Ojo, en el 2003 hay un salto de producción o se inicia una etapa de crecimiento de la producción porque además las condiciones internacionales de precios de commodities mineras empezó a ser muy favorable. Ahora, eso el Gobierno no lo ha usado como diciendo “miren los que hemos hecho en materia minera” y la sensación que queda es como que le tiene miedo a la réplica de que alguien diga “bueno, pero a qué costo”. Ese costo era el que estaba tratando de descubrir y no lo encontré.

El sistema de control y auditoria tiene un defecto realmente importante: está a cargo de los mismos estados provinciales. Aislado el problema del costo social de los proyectos mineros asumiendo que puede haber contaminación con cianuro y demás para la provincia en forma aislada tiene beneficios indudables. Primero porque recauda, segundo porque tiene creación de empleo. Si se lo analiza desde el interés

propio y exclusivo provincial, lo han hecho explicito alguna vez en el Congreso de la Nación “si vos me pones una limitación a esto... (70% piedra)

El tema no es que no lo hagan si no que suman los costos, si hay una actividad contaminante...

Cuando se cambia el código de minería (1998) incluyendo un capítulo sobre contaminación medioambiental se aplica una norma de avanzada en el mundo. Era la misma que aplicaban en Canadá a las empresas canadienses que trabajaban en Canadá y que hicieron desastres hasta que un día alguien dijo basta con esto y le hicieron una norma que la nuestra es una copia casi fiel. Pretendieron aplicar retroactivamente y dijeron “no, no retroactivamente no aceptamos de aquí en más” y dijeron pero si la norma es razonable...

El problema que al haber sido una norma de avanzada en determinado momento puede ser que con el cambio tecnológico haya quedado obsoleta la norma y se requería la actualización de algunos indicadores o parámetros nuevos que hacían al control del daño al medioambiente. Esto no se hacía.

Por ejemplo, para ver la magnitud del problema de esta auditoria hecha por la misma provincia, en Alta Montaña hay piletones donde se pasa el material para separar el oro que están con cianuro... primero tiene que haber filtros que se tienen renovar con determinada frecuencia y segundo esos piletones están diseñados para movimientos sísmicos de hasta un determinado nivel porque si se rompen derraman todo y eso es un desastre ecológico. ¿Quién fiscalizaba todo eso? La misma provincia.

No puede ser la provincia, primero porque acá puede haber externalidades, el eventual afectado de un desastre ecológico no tiene que ser necesariamente el habitante de la provincia puede estar afectando a residentes de otras provincias. En consecuencia, justificaba que haya un organismo supraprovincial, por encima del nivel provincial, que hiciera una doble auditoria. Este es el sentido de la auditoria de control medioambiental. Lo concreto es que hoy la atribución para ese control es del estado provincial y no interviene nadie más. Yo creo que sufre el gran efecto que no da tranquilidad en el efectivo control del eventual daño ambiental.

La otra cosa es que por ejemplo hay proyectos aprobados a fines del siglo pasado o principios de este donde, por decir un caso, el precio del cobre pasó de 1 a 3 y la norma seguía contemplando la estabilidad fiscal, lo cual estaba bien, pero si lees detenidamente el tema de la estabilidad fiscal es asimétrica, si la carga tributaria en general baja, la baja se le aplica también a los proyectos en marcha. De ahí mi propuesta, si la norma aplicada es esa apliquemos el mismo criterio para la rentabilidad. Digamos, te aseguro la rentabilidad del proyecto de acuerdo a lo que

ocurrió en la devaluación económico-financiera del proyecto y si la ecuación cambia muy a favor de la empresa rediscutamos el excedente. Porque la renta de un recurso, sobre todo un recurso no renovable, es de la Nación entera no de una empresa ni de una provincia. Entonces, ajustemos el 3% de regalías en función de lo que está pasando con la rentabilidad real y capturemos la diferencia que no estaba en la evaluación en el proyecto de inversión, la renta extraordinaria.

Ahora están bajando los precios, por lo que veo en los diarios, por lo cual es probable que... además algunos costos que no están recocidos por detrás por el tipo de cambio, hay algunas dificultades. Pero en su momento y después del 2003 no sé hasta qué año (2010/2011) los precios hasta se triplicaron.

Ahora ¿qué es lo que se exporta? eso es otro tema también en discusión y que Pino Solanas también se golpeaba el pecho y decía: “nosotros exportamos barro y nos dicen desde allá cuanto mineral había”. Sí es cierto. El tema es que acá no había fundidoras de oro... lo del oro está muy controlado a nivel mundial pero yo no pongo las manos en el fuego diciendo lo que nos informan es exactamente lo que encontraron en la maza de barro.

En la entrevista que tuve en minería me dijeron que habían descubierto una concentración de oro de no sé qué cantidad de kilómetros, no era oro apelmazado, que era equivalente a una producción de 200 años. Era una cosa realmente sustancial. No me cerraba ¿cómo con esta proyección no se instala una planta procesadora acá? Si lo hablamos con los datos de la explotación minera de la década del 80/70/60, si claro era piedra y piedra, minerales metalíferos había muy pocos. Pero ese perfil se proyectaba con un cambio notable entonces no se entiende muy bien ese argumento. En realidad sospecho que no es la verdad.

3 No fue buena. Se lo dije ¿por qué no le contestan a Pino Solanas? “está mintiendo”. La sensación que tenía que contestarle implicaba poner sobre la mesa información que ellos no estaban dispuestos a dar. Lo que hay que promover en torno a esto es el debate. Porque si realmente las proyecciones que están haciendo y los encubrimientos que exceden en mucho las expectativas que tenían, son textuales palabras de ellos, al punto de decir “la Argentina puede pasar a ser un país minero” cosa que siempre fue el granero del mundo pero minero nadie lo tiene en la cabeza. Esto merece una defensa porque si no la ausencia de debate hace que esto se maneje en una ambiente que hace difícil que se progrese efectivamente. Fue ahí que me dijo, en referencia al Director de Minería de la Nación, “bueno si, pero esto se lo tiene que decir a otro”.

5 No teníamos medios previstos como para llevar una investigación a nivel local.

En mi experiencia, además de la estabilidad fiscal concede una serie de beneficios que no son cosa menor. Uno de los argumentos permanentes es que es una actividad de riesgo desde el punto de vista económico porque se hunde capital y no se sabe el resultado. Para determinado capital la norma prevé que lo descuenta totalmente del balance positivo, o sea que ahí el Estado comparte el riesgo con lo cual lo de riesgo minero como actividad se diluía un poco.

Después había una serie de desgravaciones, sobre todo de derechos de importación, para la maquinaria especializada. Siempre me quedará la duda... todo régimen de desgravación de este tipo siempre nos queda la sensación de que con esta franquicia entran más cosas de las que corresponden estrictamente a la actividad que se intenta beneficiar.

Al hombre que me recibió en Energía le dije ¿cómo hacen para controlar esto? “caso por caso -me dijo- estamos intentando con aduana llegar a un acuerdo sobre lo que son los códigos de actividad porque ellos los tiene muy agregados y nosotros necesitamos que tengan un grado de desagregación que esté acorde con el tipo de tratamiento especial que concede la ley”. O sea, vos no puedes traer cualquier maquinaria, por ejemplo, tenés que traer un camión de determinadas características que lo único que faltaría ponerle es marca tal, pero después todas las características técnicas hacen que sea perfectamente distinguible de cualquier otra unidad que no sea apta para la minería. El hombre controlaba eso, yo no dudo de la honestidad del hombre pero eso no puede depender de una persona. Tiene que haber un control del tipo institucional, donde él ira a cumplir una función fundamental, pero tiene que haber una forma de chequear que las cosas se están haciendo de acuerdo a lo que el deber dispone. Ese tipo de control no existe, él le da el ok y va. Lo único que estaba reclamándole a aduanas es que compatibilizaran los códigos de actividad para hacer una serie de control cruzados. Aduana no le daba bola a sus requerimientos.

Merecería, sobre todo en tiempos de precios elevados, este tipo de desgravaciones. Como siempre sostuvimos en la Secretaría de Hacienda yo reemplazaría la desgravación por un subsidio directo de modo de minimizar el riesgo de que pase cualquier cosa y entre en las generales de la ley.

Desde el punto de vista fiscal lo de la estabilidad es algo de lo que estoy a favor pero en la medida de que haya perfecta simetría. Si la carga tributaria cuando es menor se redefine para las mineras bien, cuando la ganancia es mayor redefinamos las regalías.

Esta era una propuesta de peso en el trabajo (en referencia a su trabajo de investigación).

A parte de eso, en materia fiscal creo que no hay demasiado más para aportar y queda todo lo de la cuestión del control medioambiental.

6 La impresión que yo me lleve fue muy buena. Conocen perfectamente todos los resquicios del marco legal, porque además lo hicieron ellos, no lo reciben como algo exógeno. Cuando me entrevisto de casualidad con este geólogo disidente que había sido un ícono del cambio en la política minera y fue él el que me aportó algún comentario que hizo que todas mis suspicacias estuvieran a flor de piel cuando me dijo “tengo algunos problemas, tengo unas muestras de rocas para analizar y a partir de ahí deje de pertenecer al círculo de confianza de la Secretaría”.

Un poco él lo sabe todo (en referencia al Secretario de Minería de la Nación, Jorge Mayoral) y este hombre (geólogo disidente) también lo sabe todo y es sumamente competente en el tema.

A un Secretario de Energía que estuvo en el paso breve que tuvo López Murphy por el Ministerio de Economía, le pregunte qué impresión tenía sobre este tema puntualmente, sobre el tema medioambiental y me dijo que no había ningún problema “con decirte que el otro día estaban perforando no sé qué y encontraron una pintura rupestre e interrumpieron todo...” Me pareció una explicación para un chico de dos años, una cosa ingenua, demasiado infantil para tomarlo como elemento de juicio.

Todo luce muy suficiente. Pero si queremos tomar el toro por las astas en este tema tenemos que crear por lo menos una instancia institucional que afiance la cuestión del control y de la auditoría y que no dependa de las provincias. Pensé cómo posibilidad en una Auditoría General de la Nación Minera que dependa del Congreso.

Cuando uno va a ver lo que está haciendo la AGN, mejor no hagamos nada, porque es un desastre como funciona...pero uno tiene que pensar en esquemas institucionales perdurables en el tiempo. Si las circunstancias hacen que las cosas no funcionen bueno, la cosa pasa por preguntarnos entonces en qué país vamos a vivir, ya no por la minería o por cualquier otra cosa.

Pero creo que institucionalmente no se puede entregar el paquete a un grupo que tiene intereses propios. En el caso de Gioja (Gobernador de San Juan) es peor, porque es socio, es doblemente incompatible.

7 Puedo contestar en forma indirecta. No he recibido ninguna consulta sobre este trabajo. Es más, en un evento del CIPEC un profesor de La Plata me preguntó qué estaba haciendo y le dije que en ese momento estaba trabajando en un tema sobre la minería y había un tipo al lado (primo o hermano de Pinedo) y dijo que le interesaría ver el tema y le ofrecí de juntarme a explicarle lo que hice...

Es más di una conferencia en el colegio de graduados donde la asistencia lamentablemente fue muy baja, por una tormenta fuerte en Buenos Aires, pero la gente del Consejo quedó muy impresionada con la exposición pero no tuve ninguna consulta para seguir avanzando sobre el tema.

Pinedo nunca me llamó. Puede ser que cuando me nombró alguien en el bloque le hayan dicho "con este no". Porque yo soy cofundador de RECREAR con López Murphy y cuando se llega al acuerdo político con Macri, ya veníamos con discrepancias, yo dije esto ya es demasiado para mí y me aparté. Es probable que dentro de las filas del Pro haya gente que diga "este no porque no nos va a jugar a favor" y en realidad estaba dispuesto a explicar lo que había hecho a legisladores de mi país independientemente de quienes fueran.

No sé si hay realmente una vocación de saber sobre este tema. Es probable que en algún nivel, en alguna unidad académica, se haya investigado.

Cuando se aprueba el proyecto se emite un certificado donde se detallan absolutamente todos los gravámenes en cualquier nivel de Gobierno vigentes a ese momento y eso se congela. Luego, lo único que cabe es controlar que efectivamente, lo hace la empresa, si hay cambios en la estructura tributaria de cualquier nivel de gobierno esos cambios no se apliquen a los proyectos en marcha. No sé si hay algún tipo de coordinación en materia fiscal y en qué puede consistir. Simplemente lo que está previsto en materia fiscal es que se aplique esa norma y no cualquier tipo de modificación y ahí se agota el tema.

8 Pregunta adicional al formulario ¿Qué participación tienen las provincias en las decisiones de políticas públicas? ¿Existe coordinación entre nación y provincias?

No me consta, pero me parece que sí. Mayoral es un aliado de los gobiernos provinciales en materia de política minera. No lo ven como un tipo que les puede afectar el negocio, todo lo contrario. No tengo datos concretos de interacción, de colaboración.

ANEXO 2: Estructura institucional pública del sector minero argentino²⁷

Secretaría de Minería de la Nación

Bajo la órbita del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios desde su creación en 2003 es la máxima autoridad en materia minera del país. Se encarga de promover el crecimiento, propiciar inversiones y desarrollar e implementar las políticas públicas para el sector. Es la autoridad de aplicación de las normas y la legislación pertinente. Es responsable de negociar los acuerdos nacionales e internacionales.

Dirección Nacional de Minería

Está a cargo de la administración minera y su marco normativo, de coordinar las políticas públicas en relación al Plan Minero Nacional, actuando como asesor en los temas técnicos y legales del sector. Procesa y difunde la legislación minera.

Consejo Federal de Minería - COFEMIN

Creado por la Ley 24.224 de Reordenamiento Minero como organismo asesor de la Secretaría de Minería de la Nación. Integrado por miembros provinciales y nacionales. Este organismo aprobó los preceptos contenidos en la Ley de Protección Ambiental para la Actividad Mineral.

Organización Federal de Estados Mineros - OFEMI

Se crea el 15 de febrero de 2012 con el objetivo de incentivar la actividad minera con mejores condiciones medioambientales, fiscales y en términos de aporte al desarrollo. El organismo está constituido por las siguientes provincias: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Neuquén.

Autoridades Mineras Provinciales

Responsables, en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, de la implementación de la legislación minera vigente, regalías, impuestos locales, así como de la adjudicación territorial para la prospección y explotación minera. Asimismo, están a cargo de la evaluación y aprobación de Informe de Impacto Ambiental.

²⁷ Fuente: elaborado en base a Prado (2005), información de la Secretaría de Minería de la Nación (www.mineria.gov.ar) e www.infoleg.gov.ar.

Servicio Geológico Minero Argentino - SEGEMAR

Creado en 1996 e integrado por dos unidades especializadas es el organismo del Estado Nacional encargado de la producción de información geológica, ambiental y tecnológica del ámbito minero.

Empresas Públicas Mineras

Yacimientos Mineros de Aguas de Dionisio (YMAD) y Fomento Minero de Santa Cruz S.E. (FOMICRUZ SE)

ANEXO 3. Material fotográfico

Visita a Minera Alumbraera - Noviembre de 2011



Visita a la mina Cerro Vanguardia – Septiembre de 2012

