

## La expansión de la megaminería en Argentina. Consolidación de un mineralo-Estado en la provincia de San Juan

Botaro, Lorena

Lorena Botaro

Universidad Nacional de General Sarmiento,  
Argentina

**Revista Economía**

Universidad Central del Ecuador, Ecuador

ISSN: 2697-3332

ISSN-e: 2697-3340

Periodicidad: Semestral

vol. 67, núm. 105, 2015

revistaeconomia@uce.edu.ec

Recepción: 19 Diciembre 2014

Aprobación: 15 Marzo 2015

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/623/6233126004/>

DOI: <https://doi.org/10.29166/economia.v67i105.1986>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

**Resumen:** En este artículo se reflexiona sobre el rol de los Estados latinoamericanos en la promoción de la explotación de los recursos naturales en el marco de modelos neoextractivistas de desarrollo. Con este objetivo, se concentra en las condiciones generadas por el Estado argentino para la expansión de la megaminería en el país en los últimos 20 años. El carácter multiescalar que presenta el desarrollo de la minería a gran escala en los diferentes territorios, obliga a que su abordaje remita a diferentes escalas: local, nacional, global. Se toma como caso la provincia de San Juan, paradigma del modelo minero en el país, escenario en el que se consolidó en la última década un mineralo-Estado a partir de las diferentes políticas implementadas por el gobierno provincial con el objetivo de promover e incentivar la explotación minera.

**Palabras clave:** Minería, industrias extractivas, recursos naturales y conflictos.

**Abstract:** This article reflects on the role of Latin American states in promoting the exploitation of natural resources within neoextractivists development models. To this end, it focuses on the conditions generated by the Argentine government for the expansion of mega-mining in the country in the last 20 years. The multiscale nature that presents the development of large-scale mining in different areas, requires that its approach refer to different levels: local, national, global. If taken as the province of San Juan, mining paradigm model in the country, the scene in which was consolidated in the last decade mineralo-State from the different policies implemented by the provincial government in order to promote and encourage mining.

**Keywords:** Mining, quarrying, natural resources and conflicts.

### INTRODUCCIÓN

Desde la década de los 70 en el marco del desarrollo de políticas neoliberales en la región, los Estados nacionales acompañaron la inserción del capital transnacional en América Latina. Por un lado, disminuyeron su capacidad de regulación ante el capital privado y, por otro, generaron nuevos marcos de legalidad con el objetivo de potenciar la implantación del sistema económico global en su territorio (Sassen, 2007). En efecto, la política de privatizaciones estuvo orientada no sólo hacia los servicios públicos, sino también hacia la explotación de los «recursos naturales». Durante los años 90, se sentaron las bases del Estado metaregulador (Santos, 2007), lo cual implicó la generación de nuevas normas jurídicas que garantizaron

la institucionalización de los derechos de las grandes corporaciones así como la aceptación de la normativa creada en los espacios transnacionales (Santos, 2007).

A pesar que en la última década, en algunos países de la región se desarrollaron políticas que evidencian importantes rupturas con respecto a los preceptos que guiaron a los gobiernos durante el auge del neoliberalismo, estas rupturas no se condicen en lo que respecta a la política que promueve la explotación de los recursos naturales. En este sentido, Svampa (2013) sostiene que «[...] una de las continuidades se vincula al mantenimiento de las bases normativas y jurídicas que permitieron la actual expansión del modelo neoextractivista y que garantizan «seguridad jurídica» a los capitales y una alta rentabilidad empresarial» (p. 3). Si bien este proceso se desarrolla de manera diferenciada según la trayectoria particular de cada país en actividades extractivas y el marco normativo que las regula, en general, en las últimas dos décadas los gobiernos de la región, tendieron a facilitar la implantación de empresas transnacionales para la extracción y exportación de los recursos naturales. En el modelo neoextractivista el patrón de acumulación está basado en la sobreexplotación de recursos naturales (en gran parte no renovables), en la exportación de bienes primarios a gran escala, en el desarrollo de megaemprendimientos que conllevan inversiones de gran envergadura, y en la ocupación intensiva del territorio (Svampa, 2013). Es en el marco de este modelo neoextractivista de desarrollo que se produce la expansión de la megaminería en la región.

Desde inicios de los años 90, con una tendencia que se consolidó en las décadas siguientes, se generaron las condiciones para el ingreso masivo de corporaciones mineras transnacionales en gran parte de los países de América Latina. La región pasó así a convertirse, por un lado, en la principal «receptora» mundial de capitales mineros, y por otro, a ser la proveedora de buena parte de los minerales demandados por Estados Unidos, India, China y algunos países europeos. Entre los años 1990 y 1997, las inversiones en exploración minera crecieron 90% a nivel mundial y en América Latina en particular lo hicieron en un 400% (Bebbington, 2007).

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre los años 2003 y 2010, los presupuestos de exploración en la región se multiplicaron *más de cinco veces, pasando de 566 millones de dólares a 3024 millones de dólares anuales. El oro es el metal que recibe más de la mitad del presupuesto exploratorio mundial*, siendo el cobre el segundo destino. En este contexto, trece países de América Latina se ubicaron entre los 15 mayores proveedores del mundo de minerales. Chile sostuvo su lugar como mayor productor mundial de cobre; Brasil fue hasta el 2006 el mayor productor de hierro, y continúa estando entre los tres productores principales. Por su parte, Perú se ubica entre los primeros productores mundiales de plata, cobre, oro y plomo. El Estado Plurinacional de Bolivia, por su parte, es el cuarto productor de estaño de mina y el sexto productor de plata, además ocupa posiciones importantes en la producción de otros minerales (CEPAL, 2013). En el caso de Argentina, las condiciones establecidas por la reforma del marco normativo y regulatorio de la minería metalífera durante los primeros años de la década del 90, inauguraron un nuevo escenario para las inversiones en la actividad. A escala nacional, este andamiaje legal se cristalizó en la Ley de Inversiones Mineras (Ley N.º 24196) promulgada en 1993. Esta ley estableció un conjunto de medidas que consistieron en el otorgamiento de beneficios y exenciones al capital transnacional: estabilidad fiscal por 30 años, deducción del 100% de la inversión en el impuesto a las ganancias, exención al descubridor del yacimiento del pago del canon por tres años, entre otros. En cuanto al pago de regalías, estableció un porcentaje máximo del 3% del «valor boca mina» declarado por la empresa, y del cual se descuenta los costos que implica el proceso desde su extracción hasta el traslado para la exportación.

El rol de las provincias en el desarrollo del modelo minero comenzará a definirse en el primer Acuerdo Federal Minero, firmado en mayo de 1993. A través de este acuerdo, el Estado nacional, entre otras cuestiones, reconoce a las provincias la facultad de otorgar concesiones mineras en su territorio. Esta facultad de los Estados subnacionales será reforzada en el *año 1994*, cuando a partir de la reforma constitucional se confirme la potestad de las provincias sobre el «dominio originario» de los recursos naturales existentes en su territorio

—el segundo Acuerdo Federal Minero será firmado en marzo de 2012 en un contexto de alta conflictividad socioambiental en torno a la megaminería—.

En trabajos anteriores he utilizado el concepto de *multiescalaridad* para caracterizar el modelo minero y el entramado complejo de actores sociales, económicos y políticos, situados en diferentes escalas de acción y niveles jurisdiccionales en el cual la megaminería se desarrolla —Sassen propone este concepto para hacer referencia a la reformulación de escalas en los diversos procesos de globalización—. De este modo, consideramos que la multiescalaridad define el modo en el que se despliega el modelo minero por el territorio nacional. (Svampa, Sola Álvarez, Bottaro, 2009; Bottaro y Sola Álvarez, 2012). Este artículo desarrolla un abordaje que privilegia la escala subnacional. La importancia de analizar esta escala se fundamenta en a) la relevancia que adquieren las provincias por tener la potestad sobre los recursos naturales —específicamente en el caso de la minería, la facultad para decidir sobre los permisos de exploración y explotación—, y b) las políticas implementadas por los gobiernos provinciales para la promoción de la actividad, así como las particularidades que asumen las resistencias sociales; todo esto, entre otras variables, modelarán las características a partir de las cuales se desarrollará la megaminería en cada territorio.

Las provincias cordilleranas de San Juan, La Rioja y Catamarca forman parte de lo que hemos denominado el núcleo duro del modelo minero (Svampa, Bottaro, Sola Álvarez, 2009). Desde estos gobiernos provinciales se promovió el arribo de la megaminería al país desde principios de los años 90. Para desarrollar este análisis, se tomó como caso la provincia de San Juan, ubicada geográficamente en la Región de Cuyo. San Juan se erigió en los últimos años como el paradigma del modelo minero en Argentina debido a la expansión, consolidación e institucionalización de la megaminería en la última década.

## EXTRACCIÓN, ESTADO E INSTITUCIONALIDAD

Diferentes autores han reflexionado acerca de las características que asumen las economías basadas en la explotación de recursos naturales, principalmente en aquellos países que se han especializado en la extracción y exportación de uno o más recursos. Algunos conceptos como «paradoja de la abundancia» o «maldición de los recursos naturales» (Auty, 1993; Sachs y Warner, 1995), asociados al fenómeno económico conocido como «enfermedad holandesa» y sus efectos institucionales (Karl, 1997; Acosta y Schuldt, 2006), dan cuenta de la conjunción de territorios ricos en recursos naturales, economías poco diversificadas basadas en la explotación de estos recursos y Estados que promueven el modelo extractivo en alianza con capitales transnacionales. En esta línea, los términos petro-Estado (Karl, 1997) y Mineralo- Estado (Sacher, 2010) dan cuenta de la relación entre política, institucionalidad y economía en los países que se concentran en la explotación de algún recurso en particular.

En 1997 Terry Lynn Karl, teniendo de referencia el caso venezolano, acuñó el término de petro-Estado como la cristalización de una regresión institucional, capaz de transformar la potencial «bendición» que un país recibe por tener una dotación amplia de recursos naturales petroleros, en su opuesto: una «maldición». Según la autora, los auges de precios no solo afectan la dimensión económica de los exportadores de petróleo, sino también el contexto institucional. Pueden propiciar el estatismo desmesurado, el comportamiento de «búsqueda de rentas» y populismo extendido (Palacio, 2011).

Por su parte, los trabajos de Karl, Auty y también los de Acosta y Schuldt proponen analizar el comportamiento de las economías extractivas de los países latinoamericanos y el contexto institucional en el que se insertan a la luz de la hipótesis de la «maldición de la abundancia» (Acosta y Schuldt, 2006). Según los autores, los países latinoamericanos que se han especializado en la extracción y la exportación de recursos naturales, en general no han logrado desarrollarse. De este modo, la presencia en los territorios de importantes yacimientos de recursos naturales tiende a distorsionar la estructura y la asignación de los recursos económicos, a redistribuir regresivamente el ingreso nacional y a concentrar la riqueza en pocas manos, mientras se generaliza la pobreza, se originan crisis económicas recurrentes y se

consolidan mentalidades «rentistas», además de profundizarse la débil y escasa institucionalidad, alentarse la corrupción y deteriorarse el ambiente (Acosta y Schuldt, 2006).

Si bien estos autores analizan las consecuencias de una economía basada en la explotación de recursos naturales en países con una larga tradición extractiva, y lo hacen a partir de análisis que privilegian la escala nacional, podemos identificar algunas *tendencias semejantes* en lo que refiere a transformaciones recientes de la economía sanjuanina. En esta provincia se encuentran en funcionamiento tres megaproyectos mineros metalíferos a gran escala: Veladero (desde 2005), Gualcamayo (desde 2009) y Casposo (desde 2010), uno en construcción, Pascua Lama —el emprendimiento minero binacional más importante de América Latina, suspendido desde 2013 debido al incumplimiento de las medidas especificadas en su calificación ambiental para proteger los glaciares—, y alrededor de cincuenta proyectos en etapas de exploración y factibilidad.

Estos emprendimientos han impactado fuertemente en los ingresos generados por las exportaciones y las regalías mineras. Según un informe del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la Provincia (2012), los productos exportados mantuvieron un perfil vinculado al sector agroindustrial, en particular con orientación vitivinícola, y se evidenció un importante crecimiento en el sector minas y canteras. El informe señala que el año 2011 fue el mejor en materia de exportaciones desde 1997. Durante ese año, la exportación de oro representó más del 75 % de los ingresos totales por exportación, seguido por los productos vitivinícolas que representaron alrededor de un 12 % (Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la Provincia, 2012). Si bien la economía sanjuanina se desarrolló históricamente en torno al modelo vitivinícola, el sector ha atravesado diferentes crisis desde la década del 90 que afectó especialmente los pequeños y medianos productores locales. En el marco de consolidación del modelo minero, estos productores empeoraron sus condiciones relativas.

En cuanto a las regalías, según el informe «Desarrollo Económico de la provincia de San Juan. Impacto de la mina Veladero» realizado por la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), las mismas pasaron de unos 1,5 millones de pesos en 2005, a 230,7 millones en 2014, alcanzaron un pico de 331,7 millones de pesos en año 2012, descendiendo luego de ese año coincidentemente con la disminución de la producción de Veladero (UTN, 2014). Según el informe, la relevancia de las regalías mineras como fuente de recursos para el fisco provincial se observa si se las compara con la recaudación de algunos de los principales impuestos provinciales, como el Impuesto Automotor, el Impuesto de Sellos y el Impuesto Inmobiliario. Señala que en el año 2013 los ingresos por regalías superaban en un 35% a la recaudación del Impuesto Automotor, en tanto que eran más del doble de la recaudación del Impuesto de Sellos y más de dos veces y media a la del Impuesto Inmobiliario (UTN, 2014).

A pesar de su expansión, la megaminería no se encuentra reflejada de igual manera en la composición del Producto Bruto Geográfico (PBG). En la última década, la evolución del PBG acompañó el crecimiento de las cifras nacionales (alrededor del 5 y 6 % hasta el 2013), y en algunos periodos las superó, alcanzando un crecimiento anual de hasta un 12%. (Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la Provincia, 2012). Sin embargo, el PBG no modificó sustancialmente su estructura, ya que el peso relativo de los sectores mantiene una tendencia similar al que tenían antes del desarrollo del modelo minero. En el año 2011, el sector terciario representó el 62 %, le siguieron, el secundario con una participación del 31 %, y el primario con un 7% del valor total. De este modo, es el sector terciario vinculado a servicios sociales, comercio, comunicaciones, establecimientos financieros, inmuebles, entre otros, el que representa mayor porcentaje en el PBG provincial. (Informe de la Provincia de San Juan Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la Provincia, 2012).

En relación a la influencia de actividad minera en los indicadores de empleo y desocupación, es importante señalar que la megaminería es una actividad «capital intensiva» que genera pocas fuentes de empleo directo, que depende de la etapa en la que se encuentra el emprendimiento, si en exploración, construcción o explotación. Por este motivo, los promotores de la actividad hacen hincapié en dos cuestiones: en los empleos indirectos generados por cada emprendimiento (contabilizan alrededor de cinco empleos indirectos por cada

empleo directo generado en el sector) y en la representación de la masa salarial, cuya cifra generalmente es elevada debido a las altas remuneraciones promedio en el sector.

A pesar de que el número de empleados en minería es bajo, la masa salarial del sector se ubica en el tercer lugar dentro del ranking provincial con más de 55 millones de pesos mensuales en 2013. Esto es el resultado de la alta remuneración promedio en el sector, la cual es la más alta de la provincia y 2,6 veces mayor a la remuneración provincial promedio. (UTN, 2014, p. 25)

Si bien el volumen de la masa salarial puede considerarse como un rasgo relevante en las condiciones de empleo de la actividad, el impacto de la megaminería en los indicadores de desempleo a nivel provincial no se ven, aún reflejados. El comportamiento de este indicador es semejante al de las provincias donde la actividad minera no se consolidó del mismo modo.

El indicador de desempleo en la provincia de San Juan es el mismo que el promedio país: 7,1%. En el caso de la tasa de desempleo (que se mide en los principales aglomerados urbanos del país), se observa que el desempleo en el Gran San Juan mostró un importante descenso entre 2004 y 2011, cuando se redujo a la mitad, llegando a un mínimo de 5,6%. Sin embargo, a partir de ese año el desempleo comenzó a ascender nuevamente, alcanzando el 7,1% en 2013. En la comparación con otras provincias, se observa que si bien el Gran San Juan mostraba una tasa de desempleo relativamente más baja a inicios del período analizado, la caída del desempleo también fue menor a la observada en otros distritos. (UTN, 2014, p. 41)

## EL MODELO MINERO SANJUANINO. LA CONSOLIDACIÓN DE UN MINERALO-ESTADO

Para referirnos a las políticas implementadas por el gobierno sanjuanino con el objetivo de desarrollar la megaminería en la provincia recurriremos al concepto de *mineralo-Estado* propuesto por William Sacher (2010), que si bien se inspira en el concepto conocido como *narco-Estado*, para este análisis y para los países de América Latina el concepto *petro-Estado* es un mejor antecedente para ilustrar las características de un Estado que promueve la explotación y exportación de recursos naturales para obtener rentas extraordinarias. Sacher (2010) utiliza esta denominación con el fin de caracterizar al Estado canadiense en su rol promotor del modelo minero a nivel global. Para ello identifica las siguientes dimensiones:

1. Posee un territorio con gran potencial geológico; 2. Garantiza el acceso a recursos energéticos y agua al mejor precio (puede ser cero...); 3. Garantiza con la fuerza militar y/o la ley un acceso privilegiado a los recursos minerales para los actores del sector minero; 4. Garantiza una red de infraestructuras que permiten el transporte de recursos materiales y humanos, así como el mineral de una manera rápida y segura; 5. Apoya financieramente a las empresas; 6. Facilita la exportación de las ganancias, y minimiza el control fiscal; 7. Reduce al mínimo las restricciones relativas al medio ambiente y las condiciones de los trabajadores; 8. Se encarga de una propaganda agresiva a favor de la explotación minera, y permite la criminalización de los actores críticos; 9. A través de redes, permite al sector minero ejercer una influencia directa sobre las autoridades políticas y su acción. (p. 58)

Durante la última década, a fin de consolidar la megaminería en la provincia, el Estado sanjuanino desarrolló la promoción de inversiones en el sector, la consolidación de espacios gubernamentales vinculados con la actividad, la profundización de alianzas con empresas mineras transnacionales y la difusión de la actividad a través de propaganda oficial, entre otras. De este modo, a partir de políticas activas del Estado en el marco de una matriz política poco permeable a las expresiones de resistencia se fue consolidando en los últimos años un *mineralo-Estado*.

La provincia de San Juan se encuentra entre las provincias argentinas con mayor «potencial geológico» ya que en su territorio existen diferentes tipos de minerales metalíferos, no metalíferos y rocas de aplicación. Los recursos mineros metalíferos son de alta calificación: cupíferos, auríferos y otros derivados de una compleja constitución geológica. (Plan de Ordenamiento Territorial 2016, p. 6)

En el bloque occidental de las Sierras Pampeanas de San Juan, fueron movilizados distintos yacimientos de plomo, plata, cinc, y oro. En la cordillera frontal sanjuanina junto al límite con La Rioja se encuentran los yacimientos de cobre y molibdeno, más hacia el sur los yacimientos de plomo y plata, y continuando hacia el



sur por la cordillera encontramos el distrito argentífero El Salado (Miolano, 2004). En este sector en el límite con Chile, se encuentra el área conocida como Valle de Cura o Distrito de Frontera (que incluye la operación de Veladero y el desarrollo de Pascua-Lama) en la que se estima la existencia de reservas probadas y probables por más de 30 millones de onzas de oro y 880 millones de onzas de plata en la frontera entre Chile y la Argentina, en la cual la empresa Barrick Gold (operadora de Veladero y Pascua Lama) realiza continuamente exploraciones. Asimismo, Veladero representa actualmente un 14% de las reservas de oro de Barrick Gold, y Pascua Lama un 21% de dichas reservas; en cuanto a las reservas mundiales de plata, Veladero tiene el 21% de ese agregado y en Pascua Lama se encuentra un 73% del total de la plata en reservas probadas y probables de Barrick Gold (Ortiz, 2007).

Por otra parte, las reservas mineras del proyecto Gualcamayo son calculadas en 54,5 millones de toneladas de mineral que permitirá sostener la operación por 10 años, al mismo tiempo que se calcula 18 millones de toneladas de estéril. (Declaración de Impacto Ambiental, Proyecto Gualcamayo, 2007). A partir del 2014, el Proyecto Casposo, en su etapa de explotación subterránea, duplicará sus reservas comprobadas de oro actualmente calculadas en 660000 onzas (Diario de Cuyo, 2014, diciembre 8). A pesar de contar con este «potencial» y algunos antecedentes en la explotación minera, es desde la década del 90, pero más firmemente desde el 2003 —a partir del primer gobierno de José Luis Gioja— que el Estado se propuso y generó las condiciones para explotar los recursos mineros metalíferos presentes en el territorio provincial en el marco de un modelo impulsado desde el Estado nacional, en consonancia con demandas globales. Las decisiones tomadas en la explotación de los recursos minerales en la provincia demuestran cómo el «potencial geológico» de un territorio no obedece solo a un hecho «natural», sino que son dependientes del contexto social e histórico en el que se inscriben, y que decide su explotación (Sacher, 2014).

Como señalamos anteriormente, las reformas legislativas que tuvieron lugar durante la década de 1990 fueron la puerta de entrada para la incorporación y expansión de la minería metalífera a gran escala en el país. Más precisamente la Ley de Inversiones Mineras fue el puntapié inicial para un conjunto de transformaciones legislativas que se irían consolidando paulatinamente. En la escala subnacional, dicha norma fue impulsada por los representantes legislativos de aquellas provincias que veían en la existencia de la ley la oportunidad para la radicación de capitales extranjeros y el desarrollo de la actividad. Los sanjuaninos que participaron y apoyaron firmemente la sanción de la ley no se circunscribieron al marco político del Justicialismo (partido político gobernante en ese entonces), por el contrario, la mayoría de los partidos manifestaron su apoyo y abogaron para que la ley fuese sancionada.

Los fundamentos que presentaron los diputados de las diferentes provincias cordilleranas para apoyar la Ley de Inversiones Mineras en 1993, giraron en torno a las nuevas posibilidades de inversión que se abrirían para estos territorios históricamente relegados a la sombra del modelo agroexportador. Según Sacher (2014):

Existen una serie de características del marco legal que son susceptibles de afectar directamente la rentabilidad de los yacimientos ya identificados (e incluso, llevar a su desclasificación) o a la definición de nuevos: a) variaciones en los regímenes fiscales y de regalías, subsidios y barreras al comercio internacional; b) régimen legal de acceso al (y de tenencia del) suelo y del subsuelo, y de gestión de los conflictos vinculados , c) áreas protegidas o patrimoniales y otras legislaciones de protección del medio ambiente, d) regulaciones laborales, etc. (p.94)

A partir de la adhesión de la provincia de San Juan a la Ley Nacional de Inversiones Mineras en octubre de 1993 en el marco de la Ley N.º 6387, establece que el régimen sancionado a nivel nacional rige en su territorio, e invita a los municipios de la provincia a adherirse. Es así que en un escenario de beneficios impositivos al capital transnacional que decidiera invertir en el sector comienza a desarrollarse la megaminería en la provincia. Desde entonces y hasta la puesta en marcha del proyecto Veladero se sancionaron una serie de leyes y decretos que adaptaron el terreno legal e institucional para el posterior desarrollo de la actividad (ver Tabla 1).

En este escenario también debe considerarse como una política de promoción de la actividad —aunque en este caso de escala nacional— el Tratado de Integración y Complementación Minera entre Chile y Argentina,

firmado en 1997 por los entonces presidentes Eduardo Frei y Carlos Menem y ratificado por ley nacional por ambos gobiernos en el 2000. Dicho tratado regula y facilita la explotación minera de los yacimientos compartidos por ambos países a lo largo de toda la Cordillera de los Andes. En agosto de 2004, ambos países firmaron el Protocolo Adicional Específico al Tratado de Integración y Complementación Minera para el desarrollo del Proyecto Pascua-Lama, que define el área donde son aplicables sus disposiciones, conocida como Área de Operaciones o Área de Protocolo. Como señalan Svampa y Viale, el Tratado y su Protocolo Adicional Específico dota a toda el área de frontera entre Chile y Argentina de una fiscalidad especial que no tiene antecedente. Este instrumento jurídico permite a las multinacionales mineras la exploración y explotación de los recursos mineros existentes en las zonas cordilleranas casi sin restricciones, otorgando facilitaciones tributarias y fronterizas inéditas (Svampa y Viale, 2014).

## LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MODELO MINERO EN LA PROVINCIA

En el año 2003, cuando José Luis Gioja asume por primera vez como gobernador, lo hace con una plataforma de gobierno denominada La Segunda Reconstrucción de San Juan, aludiendo a que su gobierno significaría una nueva etapa para la provincia luego del «terremoto institucional» consecuencia de la crisis de 2001. Desde el principio de su gestión, en sus diferentes

TABLA 1.  
Leyes provinciales relacionadas con la actividad minera

AÑO	LEY	DESCRIPCIÓN
2000	N.º 7029	Valor Boca mina
2001	N.º 7199	Código de procedimientos mineros
2002	N.º 7281	Regalías
2008	N.º 7909	Retención a proveedores mineros

Fuente: Azpiazu, Basualdo y Manzanelli (2010). Elaboración: propia.

discursos, el gobernador refirió a la «megaminería como factor de desarrollo» y como uno de los pilares fundamentales para alcanzar el «desarrollo y el progreso largamente postergado» para la provincia. El denominado «San Juan minero» no solo quedó plasmado en los discursos proferidos por el ejecutivo provincial, sino también en diferentes planes de gobierno, especialmente aquellos vinculados con el desarrollo económico provincial: el «Plan de ordenamiento territorial 2006- 2016» y el «Programa de Desarrollo Económico 2008». Además, en la creación de agencias estatales vinculadas con el sector, tales como el Ministerio de Minería, la Agencia San Juan de Desarrollo y el Consejo Consultivo Minero, entre otros.

El «Plan de ordenamiento territorial urbano rural 2006–2016» que tuvo por objetivo definir el modelo de desarrollo territorial provincial, señala que el gobierno de San Juan y el sector privado trabajaron en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo provincial a partir de las oportunidades del contexto de integración interregional e internacional. Este plan «propone repensar el territorio provincial en función de las nuevas demandas y oportunidades que se presentan a la provincia» (Plan de ordenamiento territorial 2006–2016, p. 4). En este sentido, gran parte de sus recomendaciones se encuentran orientadas a estimular la conexión con las provincias vecinas para abrir las posibilidades de comercialización hacia mercados regionales, nacionales e internacionales. El plan propone «poner en valor los recursos potenciales vinculados con la minería y el turismo, recuperar las áreas productivas y potenciar su desarrollo» (Plan de ordenamiento territorial 2006–2016, p. 22). De este modo, la expansión de la megaminería en la provincia se inscribe en

programas amplios, donde se redefine el modelo de desarrollo provincial en base a las demandas globales y tendencias regionales.

A partir del año 2005, el inicio de la explotación de Veladero cristalizó una alianza estratégica entre la empresa Barrick Gold y el gobierno sanjuanino para el desarrollo de la megaminería en la provincia. A pesar de las resistencias sociales, que por ese entonces se expandieron en los departamentos de Jáchal, Iglesia y Calingasta y en la Ciudad de San Juan, la puesta en marcha de Veladero no pudo evitarse. Es a partir de entonces que puede observarse un reforzamiento institucional de la política minera por parte del gobierno provincial, acompañado de una fuerte inserción de la empresa Barrick Gold en el territorio. En efecto, en el año 2006 se crea la Secretaría de Estado de Minería a través de un decreto de necesidad y urgencia del ejecutivo provincial que tiene por objetivo la promoción del sector minero «[...] a través de la puesta en exploración y explotación de las riquezas mineras de la provincia [...]» (Ley N.º 7687 de creación de la Secretaría de Minería). En el año 2010, esta Secretaría pasará a tener el estatus de Ministerio de Minería.

Además, en un contexto de profundización del modelo minero, en diciembre de 2007 se crea la Agencia San Juan de Desarrollo de Inversiones, si bien este organismo no tiene atribuciones exclusivas en el sector minero, la política de atracción de inversiones extranjeras hacia la actividad se encuentra entre sus principales objetivos. Según un informe elaborado por la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (Prosper.AR) la provincia logró el primer lugar en el ranking de provincias receptoras de inversiones extranjeras, entre los años 2008 y 2009, concentrándose principalmente en la actividad minera y la agroindustria (Ministerio de Producción y Desarrollo Económico, 2010). A esta política de promoción de las inversiones se suman los viajes realizados por el gobernador a Toronto, desde el año 2004 (generalmente acompañado por una comitiva) con el fin de participar en eventos vinculados al sector y mantener reuniones con los principales CEO de las empresas mineras multinacionales más importantes a nivel mundial, principalmente canadienses.

## RED DE INFRAESTRUCTURAS Y EL TRANSPORTE DE LOS RECURSOS MINERALES

Las políticas del Estado sanjuanino en materia de obras de infraestructura vinculadas —entre otros, con el transporte de los recursos minerales— debe ser leída en el marco de una política nacional que adhiere a la realización de megaobras a través del programa Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). En este programa se han definido los «Ejes de Integración y Desarrollo» que involucran a la República Argentina con sus países vecinos. Estos ejes constituyen diferentes «espacios territoriales» en los que se han de definir los proyectos de infraestructura necesarios para promover el desarrollo planificado en cada territorio.

En este marco, el Estado sanjuanino ha impulsado en los últimos años el desarrollo del proyecto del Corredor Bioceánico Central, especialmente en lo que hace a la conectividad con Chile a través del Paso de Agua Negra. El Corredor Bioceánico Central, conecta las ciudades de Porto Alegre (Brasil) con el puerto de Coquimbo (Chile), pasando por las regiones Centro y Cuyo. En San Juan a través del paso de Agua Negra, se conecta IV Región de Chile con Argentina. El Paso Internacional de Agua Negra, que vincula la Región de Coquimbo (Chile) con la Provincia de San Juan (Argentina) se halla ubicado en la provincia de San Juan, a 4.765 m.s.n.m., sirviendo de vínculo entre las ciudades de San José de Jáchal, en Argentina y Coquimbo, en Chile, a 253 km de la frontera.

Según señala la Secretaría de Relaciones Institucionales de la provincia, la importancia del Corredor Bioceánico para el gobierno de San Juan estriba en que el Cono Sur necesita colocar su producción exportable en el mercado mundial, teniendo como objetivo principal los mercados de Asia y Pacífico. Esto provocaría un incremento en el comercio incentivando la producción exportable en las áreas de influencia del Corredor (Secretaría de Relaciones Institucionales de San Juan, s/f). Desde el gobierno provincial la megaobra de infraestructura es promocionada como una «Estrategia de desarrollo geopolítico trascendental» a través de propagandas oficiales, videos institucionales disponibles en internet, y hasta con una colección de libros —



denominada «Colección Binacional, Paso de Agua Negra», presentada en el stand que de la provincia en la 40.ª edición de la Feria del Libro, en Buenos Aires, abril de 2014—.

Por su parte, el gobernador en conferencia de prensa sobre los acuerdos bilaterales con Chile, sostuvo que «mientras más agujeros, más pasos, se le hagan a la Cordillera es beneficioso para los pueblos de Chile y de Argentina [...], hoy los mercados de moda son los del Pacífico. Ahí está apuntando el mundo y ahí se justifica el Corredor Bioceánico. Creo que va todo enlazado, Japón, India, China, los países que están en vías de desarrollo, donde hay cada vez más consumo y que requieren de otros productos que se producen en nuestra zona [...]» (Diario de Cuyo, 2011, mayo 16). Tanto en el plan de ordenamiento territorial de la provincia como en los proyectos que se desarrollan en el marco del IIRSA se evidencian como el territorio sanjuanino está siendo reconfigurado en función de una lógica que privilegia las demandas globales de extracción y exportación de recursos minerales.

## RESISTENCIAS SOCIOAMBIENTALES Y RESPUESTAS DEL ESTADO

Las experiencias de movilización en torno a la problemática de la megaminería a cielo abierto comenzaron alrededor del año 2004, coincidiendo con las primeras manifestaciones en contra de la actividad en diferentes regiones de nuestro país: en la Patagonia Sur entre el 2002 y 2003, en el Noroeste (NOA) en 2003; en la Región de Cuyo, especialmente en Mendoza, en 2003 y más adelante en Chilecito y Famatina, La Rioja, en 2006. La difusión de las consecuencias de la megaminería realizada por representantes de la asamblea Esquel en las diferentes localidades sanjuaninas, donde recién comenzaba a desarrollarse la actividad, fue el puntapié inicial para la conformación de diferentes organizaciones que luego protagonizarán la resistencia a nivel local. Entre estas: las «Madres jachalleras», la «Asamblea de vecinos autoconvocados de Jáchal», la «Asamblea de vecinos autoconvocados de Calingasta», la «Asamblea de vecinos contra la contaminación y el saqueo» de la Ciudad de San Juan, más algunas fundaciones, organizaciones de productores vitivinícolas, «espacios de abogados», entre otros. En el año 2004, algunos integrantes de la asamblea de Esquel (Chubut, Patagonia Argentina) y de la asamblea de la Ciudad de San Juan recorrieron los departamentos cordilleranos (Jáchal, Iglesia y Calingasta) para difundir la experiencia del pueblo de Esquel en relación al plebiscito que logró detener la megaminería en esa localidad en el año 2003.

En una primera etapa de movilización, al igual que en otros conflictos en torno a la megaminería en diferentes provincias, se combinaron repertorios de acción a través de la *acción directa* —marchas, transmisión de documentales en el espacio público, charlas informativas en las escuelas y con los vecinos de las diferentes localidades— y la *acción institucional* —presentaciones ante la justicia, presentaciones de proyectos de ley ante el Congreso Nacional y/o legislaturas provinciales, iniciativas de consulta pública—. Ambas formas de manifestación de las asambleas y organizaciones socioambientales dan cuenta de la necesidad de estos actores de, por un lado, hacer visible una problemática que en la mayoría de los casos queda relegada a la escala local, y por otro lado, la necesidad de utilizar los canales institucionales existentes para evitar, o retrasar, la puesta en marcha de estos emprendimientos (Bottaro y Sola Álvarez, 2012). En el año 2007, en la etapa de reforzamiento del modelo minero en la provincia, se sancionó un nuevo régimen contravencional (Ley N.º 7819, Código de Faltas de la Provincia de San Juan) que incorporó importantes sanciones para quienes desarrollaran «Contravenciones contra la tranquilidad y el orden público» — art. 109 a 116 del Código de Faltas de la Provincia de San Juan—. De este modo, el art. 113 de este código establece desde multas con diferentes montos, hasta la condena con 30 días de cárcel o trabajo comunitario a todo aquel que:

anunciando desastres, infortunios o peligros inexistentes y provoque alarma en lugar público o abierto al público, de modo que pueda llevar intranquilidad o temor a la población [...] El que organice desfiles, manifestaciones o reuniones públicas multitudinarias al aire libre o en local cerrado, sin dar aviso a la autoridad policial [...] El que en una reunión pública de carácter político, religioso, social o de otra índole, moleste o cause desorden con demostraciones hostiles o provocativas o

arroje líquidos u objetos [...] El que realice reuniones tumultuosas en perjuicio de la tranquilidad de la población o en ofensa de persona determinada. (Fragmento, art. 113, Código de Faltas de la Provincia de San Juan)

Por su aplicación discrecional, el Código funciona en dos sentidos, por un lado, como una herramienta de amedrentamiento dirigido a las organizaciones sociales, y a la población en general, y por otro, como una forma de sanción directa frente a quienes se movilizan o realizan acciones en el espacio público. De este modo, la reformulación e incorporación de nuevos artículos al Código de Faltas provincial, se suma a la política desarrollada por el gobierno subnacional a fin de evitar las acciones de las organizaciones sociales que se oponían a la expansión de la megaminería.

En efecto, esta política también se vio reflejada en la negativa del Tribunal Electoral de la provincia a la realización un plebiscito en el departamento de Calingasta. La consulta había sido impulsada por la Asamblea local, el intendente y el Consejo Deliberante del departamento que esperaban que, al igual que en la experiencia de Esquel, el plebiscito permitiera a la población expresar su opinión con respecto a la megaminería. La propuesta de realización de la consulta fue presentada en tres oportunidades (mayo de 2005, en junio de 2006 y abril de 2007) y denegada sistemáticamente por el Tribunal Electoral de la provincia. Los argumentos de este tribunal para justificar la negativa fueron diversos, en la última presentación, amparándose en la Constitución provincial, sostuvo que la provincia es la que detenta el dominio imprescriptible e inalienable sobre los recursos minerales; y no así los gobiernos municipales. De la misma manera, que es de competencia provincial la preservación del medio ambiente. Es así que a partir del año 2007, en un escenario político acotado para el desarrollo de la acción colectiva, las asambleas y organizaciones sociales privilegiaron diferentes estrategias de acción para oponerse a la megaminería. En este periodo se inicia también un proceso de desarticulación de algunas de las experiencias que se habían constituido durante los primeros años del conflicto —especialmente en los departamentos cordilleranos— y se consolidan otras organizaciones en la ciudad de San Juan que canalizarán sus demandas, principalmente a través de la *movilización socio-legal*. Delamata (2012) utiliza el término *movilización socio-legal* para dar cuenta de la expansión de la movilización social que apela al ejercicio de derechos constitucionales sobre medioambiente y el territorio en el marco de políticas de maximización de la extracción de recursos naturales. En efecto, la apelación a la justicia por parte de los actores sociales movilizados, puede ser entendida como una estrategia que les permite ir más allá de la escala provincial, y sortear, de esta manera, el escenario local desfavorable para el desarrollo de la acción colectiva contra la megaminería.

## REFLEXIONES FINALES

En este artículo se analizan las políticas de un Estado subnacional en la promoción de la megaminería en el marco de un *modelo neoextractivista* de desarrollo que incentiva la explotación de los recursos naturales. En este estudio se hace referencia, a partir del análisis de un caso concreto, a las teorías que reflexionan sobre el rol de los Estados nacionales en la promoción de actividades económicas extractivas. A la luz de las teorías sobre la «maldición de la abundancia» y los «Estados rentistas», conceptos como petro-Estado y mineralo-Estado, han servido como marco para describir el rol del Estado, y en el caso argentino el Estado subnacional de la provincia de San Juan, en la promoción de la megaminería en su territorio.

A pesar de contar con «potencial geológico», la provincia de San Juan no fue históricamente una provincia minera. Si bien se impulsaron políticas para promover la actividad desde mediados del siglo XIX, las experiencias previas al desarrollo de la megaminería fueron acotadas y limitadas temporalmente. Como se señaló, es a partir de la década del 90, en sintonía con las expectativas a nivel global, regional y nacional, que el modelo minero comienza a vislumbrarse en la provincia. A partir de la adhesión del Estado subnacional a la Ley Nacional de Inversiones mineras en 1993, se abre el camino para que los capitales transnacionales del sector se radicarán en la provincia. Esta legislación permisiva y el pacto entre la nación y las provincias *promineras*, fue reforzada en el marco del Acuerdo Federal Minero durante el mismo año en el que se sancionó

la Ley Nacional. A partir de 2003, con la llegada de José Luis Gioja a la gobernación de San Juan y en sus sucesivos gobiernos (reelegido en 2007 y 2011, enmienda constitucional mediante), comienza a consolidarse desde el Estado provincial, lo que Sacher denomina, un *mineralo-Estado*. De este modo, la minería como «factor de desarrollo» se convirtió en uno de los pilares fundamentales del gobierno de Gioja en la última década, y así quedó plasmado en sus diferentes programas de gobierno.

El *mineralo-Estado* se cristaliza en una serie de medidas, políticas y discursos que hacen a la consolidación del modelo minero en la provincia, a saber: a) los beneficios impositivos al capital transnacional que invierten en el sector; b) los acuerdos binacionales, obras de infraestructura y diferentes proyectos de conectividad que facilitan la explotación de yacimientos, el traslado y la comercialización de los metales entre los países del Cono Sur y los mercados internacionales; c) la propaganda oficial a favor de la explotación minera, a la par de disposiciones que restringen la participación y la expresión de las voces críticas y las resistencias; d) la fuerte influencia de las empresas mineras en las autoridades políticas de la provincia, y en la consolidación de agencias estatales que responden a los intereses del sector, entre otros. De este modo se fue consolidando el actual modelo minero sanjuanino, con una fuerte intervención del Estado subnacional, en el marco de políticas de promoción a nivel nacional, y en respuesta a las demandas globales de recursos minerales mediante un modelo neoextractivista de desarrollo.

A partir del análisis de la escala local, y especialmente de las políticas implementadas por el Estado subnacional de la provincia de San Juan en la última década, se reflexionó sobre la importancia de los gobiernos provinciales en la promoción de la actividad minera en Argentina. Así, se espera visibilizar la relevancia de los procesos locales, y contribuir a la comprensión de las diferentes escalas a través de las cuales se despliega el modelo minero sobre los territorios.

## REFERENCIAS

- Acosta A. y Schuldt, J. (2006). Petróleo, rentismo y subdesarrollo ¿Una maldición sin solución? *Nueva Sociedad*, (204), 71-89.
- Auty, R. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The resource curse thesis* Routledge. London, UK: Taylor and Francis Group.
- Azpiazu, D. (coord.), Basualdo, F., Manzanelli, P. (2010). Desempeño y transformaciones estructurales de la minería metalífera en la Argentina reciente. En D. Azpiazu (Coord.), *Desempeño y transformaciones estructurales de la minería metalífera argentina entre 1990 y la actualidad*. Buenos Aires, Argentina.
- Bebbington, A. (2007). *Minería, Movimientos Sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales.
- Bottaro, L. y Sola Álvarez, M. (2012). Conflictividad socioambiental en América Latina. El escenario post crisis de 2001 en Argentina. *Política y Cultura*, (37), 159- 184.
- CEPAL (2013). Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3116/S2013072\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3116/S2013072_es.pdf?sequence=1)
- Corredor Bioceánico Central. (s.f.). *Gobierno de San Juan*. Recuperado de <http://sanjuan.gov.ar/Default.aspx?nId=5187>
- Delamata, G. (2012) Actualizando (localmente) el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de «sustentabilidad fuerte» en el sector extractivista megaminero. *Papeles de Trabajo*, 6(10), 102-127.
- Gioja sobre Agua Negra: «La infraestructura es soberanía». (2011, mayo 16). *Diario de Cuyo*. Recuperado de [http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new\\_noticia.php?noticia\\_id=460603](http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=460603)
- Karl, T. L. (1997). The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States. *University of California Press*, Working paper, (5398), s/p.

- Los proyectos uno por uno. (2014, diciembre 18). *Diario de Cuyo*. Recuperado de [http://diariodecuyo.com.ar/home/new\\_noticia.php?noticia\\_id=650997](http://diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=650997)
- Martínez Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona, España: Icaria Antrazo, FLACSO.
- Miolano, A. (2004). San Juan. En Lavandaio y Catalano (Eds.) *Historia de la minería Argentina Tomo II(s/p)*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Geología y Recursos Minerales. Servicio Geológico Minero Argentino.
- Ortiz, R. (2007). Las empresas trasnacionales en la minería argentina: seguridad jurídica para las empresas, inseguridad ambiental e incumplimiento de los derechos para las comunidades locales. *Serie Cuadernos de Investigación*, (3), 1-60. Recuperado de [http://www.inpade.org.ar/file\\_download/83/Informe+Miner%C3%ADa+Ricardo+ortiz.pdf](http://www.inpade.org.ar/file_download/83/Informe+Miner%C3%ADa+Ricardo+ortiz.pdf).
- Palacio, L. C. (2011). Del Petro-estado al Socialismo petrolero. *Pensar en Venezuela*. Recuperado de [http://www.pensarenvenezuela.org.ve/publicaciones/luis%20carlos%20palacios/LCP\\_Del%20Petro-estado%20al%20Socialismo%20petrolero\\_Mayo%202011.pdf](http://www.pensarenvenezuela.org.ve/publicaciones/luis%20carlos%20palacios/LCP_Del%20Petro-estado%20al%20Socialismo%20petrolero_Mayo%202011.pdf)
- Sacher, W. (2010). El modelo minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados. *Acta Sociológica del Centro de Estudios Sociológicos*, (54), 49-67. Recuperado de <http://www.journals.unam.mx/index.php/ras/article/view/25669>
- Sacher, W. (2014). Recursos siconaturales: la importancia de la dimensión social de los yacimientos. *Nueva Sociedad*, (252), 87-100. Recuperado de [http://nuso.org/media/articles/downloads/4043\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/4043_1.pdf)
- Sachs, J. D., y Warner, A. M. (1997). Natural resource abundance and economic growth. *Center for International Development at Harvard University*. Recuperado de [http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner\\_files/natresf5.pdf](http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner_files/natresf5.pdf)
- Sachs, J. D., y Warner, A. M. (2001). Natural Resources and Economic Development: The curse of natural resources. *European Economic Review*, (45), 827-838. Recuperado de <http://www.earth.columbia.edu/sitefiles/file/about/director/pubs/EuroEconReview2001.pdf>
- Santos, B. (2007). Más allá de la gobernanza neoliberal: El Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En Santos y Garavito (Eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita (s/p)*. Barcelona y UAM, México: Anthropos.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, Argentina: Katz.
- Svampa, M. (2011) Extractivismo neodesarrollista, Gobiernos y Movimientos Sociales en América Latina. *Problèmes d'Amérique Latine*, (81), pp. 101-127. Recuperado de <http://www.cairn.info/revueproblemes-d-amerique-latine-2011-3.htm>
- Svampa, M. (2013). El «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. *Sinpermiso*. Recuperado de <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/svampa.pdf>
- Svampa, M. y Antonelli, M. (Comp.) (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). El modelo minero como figura extrema del extractivismo. En *Maldesarrollo. De Argentina, del extractivismo y el despojo* (pp. 171-245). Buenos Aires, Argentina: Katz.
- Svampa, M., Bottaro, L. y Sola Álvarez, M. (2009). La problemática de la minería metalífera a cielo abierto: modelo de desarrollo, territorio y discursos dominantes. En M. Svampa y M. Antonelli (Comp.), *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (pp. 29-46). Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Svampa, M., Sola Álvarez M. y Bottaro L. (2009). Los movimientos contra la minería a cielo abierto: escenarios y conflictos. Entre el «efecto Esquel» y el «efecto La Alumbrera». En M. Svampa y M. Antonelli (Comp.), *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (pp. 123-178). Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Universidad Tecnológica Nacional. (2014). Desarrollo Económico de la provincia de San Juan. Impacto de la mina Veladero. *UTN*. Recuperado de [http://biblioteca.barricksudamerica.com/ediciones/libros/san\\_juan/](http://biblioteca.barricksudamerica.com/ediciones/libros/san_juan/)