

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VII Jornadas de Jóvenes Investigadores
6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Eje 11: Estado y políticas públicas.

El Estado y la administración del recurso minero. Cambios en la legislación y el desarrollo de nueva política pública para el sector minero.

Julieta Godfrid
Licenciada en Sociología, Becaria Categoría Inicial
Instituto de Investigaciones Gino Germani
julietagodfrid@hotmail.com

La Argentina, a diferencia de otros países latinoamericanos no posee una tradición minera importante. Sin embargo a raíz del cambio de legislación respecto de la administración de los recursos naturales, que se produjo en las últimas dos décadas, dicha situación se ha ido transformando en los últimos años. Las modificaciones en el marco regulatorio supusieron la implementación de una batería de leyes orientadas por una perspectiva neo-extractivista, que fomenta y concede importantes beneficios a las grandes empresas que quieran operar en el sector minero. A partir de lo cual se han ido instalando en la Argentina una gran cantidad de empresas, de origen extranjero, dedicadas a la explotación de la megaminería. El presente trabajo tiene por objetivo registrar los cambios en los marcos regulatorios del sector minero, operados durante los últimos veinte años y el desarrollo de nueva política pública para el sector. Asimismo nos interesa analizar las repercusiones de la implementación de dichas política en términos de inversión y desarrollo del sector minero.

Palabras clave: Neo-extractivismo, megaminería, legislación, “área de influencia”.

La transformación del Estado durante la década del noventa:

Durante la década de 1990, bajo la influencia de los lineamientos neoliberales promovidos por las agencias internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, tuvieron lugar en la Argentina una serie de transformaciones de orden político, económico y social, que implicaron una re-configuración de las funciones del Estado.

En este sentido se evidencia el pasaje del Estado benefactor a un Estado “metarregulador” (Sousa Santos, 2007). Esta nueva caracterización no supone ni un retraimiento, ni un achicamiento del Estado, sino una transformación de las funciones que desempeña. En este sentido, implica la forma de una intervención indirecta, donde el Estado diseña nuevas formas jurídicas que favorecen a los agentes económicos concentrados y estimulan la inversión del capital extranjero. En un sentido similar Borón (1999) plantea que, durante la década del noventa, se puede registrar una ostensible ausencia del Estado respecto de sus funciones de regulación económica, redistribución de la riqueza y atención de las necesidades sociales. Sin embargo, también señala que se da una renovada presencia estatal en lo que refiere al relacionamiento del Estado con los inversores privados en términos de cotejar nuevas y más beneficiosas condiciones de inversión en favor de los empresarios. También pensando en torno a la idea de la ‘ausencia’ del Estado, Oszlak (2003) plantea que esto supone una renuncia por parte del Estado al cumplimiento de ciertos roles que, al no ser asumidos, deja librados al mercado y por tanto, la sociedad queda sujeta a las condiciones del mismo. Lo que puede traer como consecuencia el deterioro de las condiciones materiales de vida de los sectores más vulnerables, con implicancias negativas sobre la equidad, el desarrollo y la gobernabilidad.

Lo que resulta particularmente interesante de estas definiciones, es que la posibilidad de pensar la presencia o la ausencia del Estado debe entenderse “[...] en términos de su papel concreto frente a diferentes actores sociales y de las consecuencias de su desempeño sobre la redistribución material, funcional y de poder entre estos actores” (Oszlak, 2003: 537). De ahí que puede pensarse que el Estado, durante la década de 1990, se mantuvo ausente, de velar por la equidad mediante sus funciones de regulador de las

necesidades sociales. Sin embargo, mantuvo una presencia activa a la hora de reformular los marcos regulatorios y reorientar la política pública de varios sectores, en pos de garantizar las ganancias de grandes corporaciones económicas.

En este mismo registro, Castellani (2008)) señala que a diferencia de otros períodos históricos que pueden caracterizarse por una relación de reciprocidad y complementariedad entre el Estado y el sector privado, en esta etapa algunas empresas privadas se benefician de modo constante con grandes transferencias por parte del Estado sin garantizar a cambio una contrapartida. Por el contrario, la autora señala que hay una red de empresas que se ven beneficiadas por *ámbitos de acumulación privilegiada*. Lo cual implica, que una red de empresas que son favorecidas por un conjunto de regulaciones estatales que les permiten mantener de manera indefinida una posición preferencial, basada en mecanismos discrecionales, a través de los cuales logran construir un ámbito de generación permanente de obtención de cuasi-rentas.

Estas características que ha adoptado el Estado argentino a raíz de la implementación del neoliberalismo se corresponden con lo que Evans (1992) ha caracterizado como un Estado del tipo “predatorio”. En esta caracterización, las relaciones de mercado dominan el comportamiento administrativo, y en ese afán de la clase política por apropiarse de las rentas públicas – todo está en venta y todo se compra. El proceso de privatizaciones de las empresas y los servicios públicos (Gerchunoff, P, 1992; Azpiazu, 2002; Azpiazu y Basualdo, 2004) es el mejor ejemplo para pensar esta lógica predatoria.

Los gobiernos de los Estados predatorios asumen una actitud de personalismo y pillaje desde la cúspide, anulando toda posibilidad de una conducta sometida a normas en los niveles inferiores de la burocracia. El Estado desiste de establecer metas coherentes y también abandona su instrumentación, deja las decisiones económicas a la venta de las elites privadas, por lo que el Estado carece totalmente de autonomía y capacidad de gestionar. Asimismo deja de proveer de los medios elementales para el funcionamiento de la economía y de la vida social en general, como el mantenimiento de la infraestructura básica, la inversión en salud o en educación.

La reorientación del marco regulatorio del sector minero:

En este contexto de profundas transformaciones de las funciones del Estado, y bajo la influencia de los lineamientos del Banco Mundial, se produce la re-orientación de los marcos regulatorios del sector minero.

En el año 1994 comenzaron las conversaciones entre el gobierno nacional y el Banco Mundial, con el objetivo de “plantear un plan de reordenamiento”¹ del sector, tendiente a “acelerar la desregulación”² del mismo. A partir de allí, desde el año 1996 hasta el año 2001 se implementó el proyecto P.A.S.MA, (Apoyo al Sector Minero Argentino), financiado por un préstamo del Banco Mundial, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Estado Argentino. Él mismo fue ejecutado por el Estado Nacional e involucro la participación de los distintos gobiernos provinciales. Algunos de los resultados de la implementación del P.A.S.MA fueron: un sistema informático para el trámite de la concesión minera (SUIM), construcción de la red geodésica minera, mapeo geológico, entre ellos el más destacable fue la construcción de un solo código minero para todo el país, ya que antes existían 23 códigos provinciales diferentes entre sí (Koenig y Bianco, 2003).

Para repasar algunas de las transformaciones acontecidas en el sector, cabe mencionar en primer lugar la promulgación de la Ley de Inversiones Mineras (24.196), a través de la misma las provincias tienen derecho a establecer y regular regalías que deben ser retribuidas por los concesionarios de los establecimientos mineros que radican en ellas. Asimismo las provincias se reservan el derecho de dictar las Autoridades de Aplicación de la legislación minera, que refiere tanto a las cuestiones de regalías, impacto ambiental, entre otras (Tolón Estarellas, 2011). En el mismo año, también se funda la Ley de Reordenamiento Minero (24.224); se elimina la exclusividad del Estado para la explotación del recurso, y se eliminan las áreas de reserva para empresas públicas. Así también se determina la libre comercialización interna y externa de todos los minerales, a excepción de

¹Dirección de Minería de San Juan: “El P.A.S.MA como instrumento para el desarrollo sustentable de la actividad”. Recuperado de: <http://mineria.sanjuan.gov.ar/pasma/pdf/PASMA-1.pdf>

²Idem.

los nucleares (Tolón Estarellas, 2011). Se promulga también la Ley de Creación de la Comisión Bicameral de Minería (24.227) y Ley de Acuerdo Federal Minero (24.228).

Al año siguiente (1994) se modifica la Constitución Nacional y se promulga el artículo N° 124, donde se produce la provincialización de los recursos naturales y se les otorga a los gobiernos provinciales la facultad para administrar dichos recursos, y firmar convenios internacionales si así lo disponen. Asimismo el Estado se autoexcluye de poder explotar los recursos mineros, lo que dio paso a una obligada privatización, y ese mismo año se privatizó Yacimientos Carboníferos Fiscales³.

En el año 1995, se realiza la unificación de los distintos Códigos Mineros que regían en el país, y se establece un único Código Minero a nivel nacional, allí se instalan los siguientes beneficios a las empresas mineras: “estabilidad fiscal por treinta años, exención del pago de los derechos de importación, deducción del 100% de la inversión en el impuesto a las ganancias, en cuanto al pago de regalías se establece un porcentaje máximo del 3% al valor de boca mina declarado por la empresa, exención a las empresas del pago de retenciones por exportación y la no obligación de liquidar divisas en el país” (Svampa, Álvarez, Bottaro 2010: 34). En este mismo sentido, se promulgan un conjunto de leyes tendientes a reorientar las regulaciones del sector minero (Ver Anexo I).

Una de las consecuencias observables de la modificación del marco regulatorio, fue la oleada de inversiones hechas por grandes empresas extranjeras en la actividad minera que comenzaron a llegar a mediados de la década del noventa, a implementar un nuevo tipo de minería, la mega-minería a cielo abierto.

Debido al progresivo agotamiento de los metales de fácil acceso, la industria minera ideó un nuevo método extractivo, que permite el acceso al material minero que se encuentra disperso en la roca. Para ello se utiliza el método de explotación a cielo abierto, en la cual se realiza la voladura de montañas enteras con explosivos, a partir de lo cual la montaña es convertida en roca, luego se la tritura y es sumergida en unos piletos que contienen una

³Al respecto, el trabajo de Carolina Nahón (2005) “La privatización de Yacimientos Carboníferos Fiscales: ¿negocios privados = subsidios y (des) control público?”, Realidad Económica, 209. Realiza una interesante descripción del proceso de privatización y sus consecuencias.

sopa de sustancias químicas (cianuro, mercurio, y ácido sulfúrico), a partir de lo cual se logra separar los metales de la roca (cobre, oro y molibdeno) (Svampa, Álvarez, Bottaro 2010).

La regulación del sector minero a partir de la pos- convertibilidad:

El cambio del marco regulatorio fue fundamental para pensar la implementación de la mega minería en la Argentina, pero no fue sino hasta la salida de la convertibilidad, que la actividad logró consolidarse en el país. Hay un conjunto de elementos que contribuyeron a este fenómeno, entre los que pueden mencionarse: el ventajoso marco regulatorio, el alza internacional de los commodities, los bajos costos de producción que hayan las mineras en la Argentina y el diseño de nueva política pública.

En el año 2004 se lanza el Plan Minero Nacional, el cual contó con seis lineamientos: 1) la minería como política de Estado, 2) la construcción de escenarios previsible para la inversión, 3) dar impulso al modelo productivo nacional, 4) trabajar en la relación producción y comunidad, 5) fortalecer la integración regional, 6) democratización de la información pública. En dicho proyecto la minería es considerada como un “objetivo estratégico” a ser expandido y por lo cual, mediante el decreto 753/2004, se exceptuó a las exportadoras mineras de liquidar obligatoriamente las divisas en el país, así como de pagar el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El Plan Minero Nacional (PMN) consistió principalmente en el establecimiento de algunas metas para el sector, pero sobre todo significó el compromiso de la nueva gestión de gobierno, de continuar con la orientación de las políticas planificadas para el sector durante la década del 90. Podemos afirmar esto, ya que durante toda la gestión de Néstor Kirchner, en el gobierno nacional, no se realizaron modificaciones de ninguno de los marcos regulatorios establecidos durante la década anterior. El diseño del Plan Minero Nacional evidencia la presión ejercida por las corporaciones del sector, y su influencia en el diseño de la política pública minera. Otro ejemplo, de la intromisión de los intereses mineros dentro de la planificación estatal, lo supone el caso de varios empresarios mineros que ocupan importantes cargos dentro del gabinete nacional, como puede ser el caso del

Secretario de Minería de la Nación (Jorge Mayoral) quien es accionista de varias empresas dedicadas a la explotación de mineras y canteras (Dulitzky, 2011).

Con la gestión de Cristina de Kirchner, se implementaron algunas nuevas medidas, con miras a redefinir regalías, en el año 2007, se introdujeron retenciones móviles a las exportaciones mineras (de 3% a 10%) a algunas empresas del sector. Según las fuentes periodísticas relevadas⁴ las retenciones se aplicaron a las empresas: Borax Argentina, Procesadora de Boratos Argentinos, Minera del Altiplano y Minera Alumbreira. Dichas retenciones se emplearon sin decreto y en contraposición a las exigencias de la ley llamada “Ley de Inversiones Mineras”, que las exceptuaba del pago de regalías. Por último cabe mencionar, el decreto 1722/11 promulgado en el mes de octubre del año 2011 que “restablece la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de la totalidad de las divisas provenientes de operaciones de exportación de petróleo crudos, sus derivados, gas y de empresas mineras”⁵. Dicho decreto dejó sin vigencia el 753/11 mencionado anteriormente, obligando al conjunto de las empresas mineras a liquidar de forma obligatoria las divisas en la Argentina.

Pensando en torno a las políticas públicas desarrolladas desde el año 2003 en adelante, hay una variedad de políticas que pueden destacarse, que permitirían pensar un rol más activo del Estado en comparación con las dos décadas anteriores, como por ejemplo la estatización de las empresas de: Aguas y Saneamientos Argentinos, Aerolíneas Argentinas, la nacionalización del 51% de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, y el pase a la órbita estatal de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Pero por otro lado, también se han mantenido y reforzado una serie de políticas tejidas durante la década del 90, para el sector minero (por ejemplo), que tienen un corte claramente neoliberal y permiten pensar una continuidad, entre el pasado y el presente, del tipo y calidad de la intervención estatal.

⁴Fuentes periodísticas relevadas: (Página 12 27/10/2011, La Nación 8/12/2011, Clarín 6/12/2011).

⁵ El decreto 1722/11 fue presentado, en el Boletín Oficial, el 26 de Octubre de 2011, por la Presidenta Cristina Fernández, y cuenta a su vez con la firma del por entonces, Ministro de Economía, Amado Boudou y del Jefe de Gabinete, Aníbal Fernández. Es interesante tener presente, que la Argentina atraviesa una situación problemática respecto de las divisas, y para el año 2011, las proyecciones de fuga de capitales se estimaban en alrededor de los 23.165 millones de dólares (prácticamente la mitad de las reservas del Banco Central) (Serrani, 2012)

Modelo Extractivo:

Como consecuencia de las modificaciones implementadas en el marco regulatorio, y gracias a las ventajas antes descritas, la actividad minera se convirtió en el principal destino de las inversiones extranjeras realizadas, durante el período 2002-2005 y luego nuevamente en el 2009 (Sacrosky, 2006). La cantidad de proyectos mineros en la Argentina pasó de 18 en el año 2002 a 614 emprendimientos para el año 2011 (que incluyen a los convencionales, por socavón y los de cielo abierto) (IPPM, 2012). La expansión de la mega-minería a cielo abierto, contribuyó a fortalecer (junto con otras actividades) el modelo extractivo.

El modelo extractivo (Giarracca y Teubal, 2010) es un modelo de acumulación basado en la explotación de los recursos naturales no renovables con el fin de la exportación al mercado internacional. Este modelo se dedica básicamente a la producción de materias primas, *commodities*⁶, que se exportan en más de un 90%, así generan enormes rentas diferenciales a escala mundial (Teubal, 2012). Por tanto, dichas producciones no son esenciales para la vida de las comunidades donde se instalan, por el contrario, se vinculan exclusivamente con los intereses de grandes corporaciones cuyo interés resulta de la maximización de la ganancia. La alta rentabilidad de dichas actividades está vinculada no solamente a los bajos costos internos donde desarrollan su actividad, sino también a una tendencia alcista de los precios internacionales de los commodities (Giarracca y Teubal, 2010). Debido a los altos requerimientos tecnológicos y de escala para producir están ligados a grandes corporaciones económicas, que suelen ser de origen transnacional. Requieren para su desarrollo de grandes escalas de producción por lo que suelen desplazar a una multiplicidad de producciones que se desarrollan en dichos territorios y a sus poblaciones de origen. A su vez, consume grandes cantidades de recursos tales como agua, energía, tierra fértil y biodiversidad, por lo que resultan altamente conflictivas y enfrentadas con las necesidades de las poblaciones locales.

⁶ Entre los commodities que exporta la Argentina encontramos: soja, oro, plata, zinc, cobre, litio, petróleo, entre los más destacados.

Algunos autores señalan que es posible diferenciar un extractivismo más clásico, ligado al devenir de la historia latinoamericana y las economías de enclave y una nueva forma de extractivismo, denominado neo-extractivismo (Gudynas, 2009), que se da tanto bajo gobiernos conservadores como bajo el desarrollo de gobiernos progresistas en la región⁷. El autor señala que una de las características destacables del neo-extractivismo es la presencia de un Estado mucho más activo, donde los Estados renegocian contratos, aumentan el valor de las regalías, y tributos y en algunos casos potencian el papel de sus empresas estatales. Pero en ningún caso pusieron en discusión la necesidad de repensar el carácter extractivo de dichas actividades, por el contrario, plantearon la necesidad de fortalecer y profundizar dichas actividades como estratégicas del desarrollo nacional. Bajo esta conceptualización podríamos pensar el caso del Estado Argentino de los últimos años, que se ha encargado, de introducir algunas transformaciones en materia de política pública tendientes a recuperar un rol más activo del Estado, y por el otro lado, ha sabido sostener políticas de corte neo-extractivas.

Nos parece interesante complementar la caracterización de los Estados progresistas que mantienen políticas neo-extractivas, con la caracterización propuesta por Evans (1992) del *Estado Intermedio*. Evans (1992) plantea la posibilidad de pensar distintas tipologías del Estado a modo de continuum, donde en un extremo se ubica el *Estado Predatorio* y en el otro un *Estado Desarrollista*. Entre los dos polos se teje una línea donde podemos registrar tipos de Estado que tienen tanto políticas públicas orientadas hacia ambos polos. Para darle mayor especificidad al *Estado Intermedio*, Evans (1992) señala que él mismo se diferencia del *predatorio* ya que sus burocracias no son de índole patrimonialista, ni se guían – exclusivamente- por el interés individual, sin embargo la falta de una estructura burocrática estable, disminuyen la posibilidad de que el Estado conduzca un proyecto coherente de desarrollo. Además las relaciones entre el Estado y los sectores privados tiende a individualizarse, en vez de institucionalizarse, produciéndose una micro

⁷ Respecto de los gobiernos conservadores se hace referencia a los gobiernos de Alvaro Uribe en Colombia y de Alvaro García en Perú. Mientras que por gobiernos progresistas se comprende a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, a Evo Morales en Bolivia, a Rafael Correa en Ecuador, a Hugo Chávez en Venezuela, a Luis Inacio Lula da Silva en Brasil, a Tabaré Vázquez en Uruguay, a Michele Bachelet en Chile, y a Fernando Lugo en Paraguay.

política de las interacciones entre el sector público y el sector privado. En el caso del sector minero, esta micro política está constituida por una fina red de relaciones tejida entre las grandes corporaciones mineras y funcionarios de los distintos niveles del Estado.

Consecuencias de la introducción de la mega-minería en las áreas de influencia:

Como describimos anteriormente, a raíz de los cambios introducidos en los marcos regulatorios, se instalaron en la Argentina una gran cantidad de mega- proyectos de minería a cielo abierto. En el siguiente apartado, nos interesa poder pensar algunas de las consecuencias de la implementación de esta nueva actividad, en las *áreas de influencia* de la minera. Para ello, analizaremos las consecuencias generadas a partir de la instalación del primer mega-emprendimiento minero del país, el de Minera Alumbraera (Provincia de Catamarca) en la localidad de Amaicha del Valle (Tucumán).

El primer mega-emprendimiento del país: Minera Alumbraera

Mina Alumbraera es el emprendimiento pionero de mega minería a cielo abierto, de la Argentina, ya que fue el primero en instalarse, en el año 1994, y gracias a ser el más antiguo, nos permite pensar las repercusiones en el largo plazo que ha generado el proyecto.

El proyecto comenzó su fase operativa en el año 1997, que continúa activa hasta la fecha. El yacimiento minero se encuentra al este de la cordillera de los Andes y a una altura de 2.600 metros sobre el nivel del mar, rodeado por las localidades de Belén, Los Nacimientos y Santa María en la Provincia de Catamarca. La ruta que posibilita el acceso a la mina es la Ruta Nacional N° 40, que une las localidades recién mencionadas en la Provincia de Catamarca, con Tucumán a través de la localidad de Amaicha del Valle, ubicada a unos 20 kilómetros de Santa María y a 300 kilómetros del yacimiento minero. El emprendimiento conecta las provincias de Tucumán y Catamarca a través de un mineraloducto, que recorre 316 kilómetros, a través del cual los minerales extraídos en Catamarca son llevados hasta la planta procesadora en Tucumán. Una vez procesados, los minerales parten vía tren hacia la provincia de Santa Fe, desde donde son exportados en un 90% al exterior (Svampa, Álvarez, Bottaro, 2010).

El emprendimiento La Alumbra es uno de los proyectos más grandes de América Latina (Machazo Aráoz, 2009), consiste en una explotación a cielo abierto que extrae cobre, oro y molibdeno. Para la extracción metalífera utiliza 480.000 toneladas diarias de explosivos, lo que la convierte en uno de los principales consumidores. Para la separación de los metales de la roca, la empresa obtuvo un permiso de extracción de 1.200 litros de agua por segundo, que extra de la reserva del Campo del Arenal. En cuanto a la provisión de energía, ha construido un electroducto aéreo de alta tensión, de 220 Kv de potencia y 202 kilómetros de extensión. Machado Aráoz (2009) señala que el consumo de la empresa para el año 2003, equivalió al 170% del total del consumo de la provincia de Catamarca, y al 87% del de la provincia de Tucumán.

El territorio del proyecto se puede diferenciar analíticamente en dos: por un lado aquellas áreas implicadas directamente por las necesidades productivas y su estructura interna de poder institucional y por el otro lado, encontramos las áreas de influencia que están compuestas por un conjunto de pequeñas ciudades preexistentes a la instalación de la mina, que se ven influenciadas por la acción de la minera (Maestrangelo, 2004). En el siguiente trabajo nos interesa en primer lugar, ahondar en la definición del área de influencia de las empresas mineras y en segundo lugar, poder pensar las repercusiones que genera la minería sobre estas áreas.

Área de Influencia:

Encontramos que en distintas investigaciones sobre la cuestión minera se hace referencia por un lado a las áreas productivas y por el otro a sus áreas de influencia (Maestrangelo, 2004; Svampa, 2009; Machazo Aráoz, 2009; Composto, 2012). Sin embargo, las áreas de influencia, aparecen vagamente definidas. Por lo que encontramos necesario, intentar profundizar en esta conceptualización, ya que creemos que es interesante para poder pensar qué repercusiones genera la actividad extractiva en las áreas que no involucran necesariamente sus zonas de producción.

Rastreando las utilidades del concepto de área de influencia, encontramos que es frecuentemente utilizada desde los estudios de impacto ambiental, por lo que consideramos interesante valernos de algunas de estas acepciones. Se entiende por área de influencia de

un proyecto a aquellos territorios donde potencialmente se manifiestan los impactos ambientales. Estos impactos pueden ser tanto del tipo físico, ecológico, social o económico y su alcance depende del tipo de proyecto que se esté implementando. Para pensar el alcance y los distintos tipos de impactos se pueden tener en cuenta distintas variables que se corresponden con: 1) la probabilidad de recurrencia del impacto, 2) la magnitud, 3) duración del mismo, 4) el signo (positivo o negativo), 5) reversibilidad (Iribarren, s/f).

La delimitación de las áreas de influencia de un proyecto deben realizarse de manera interdisciplinaria, teniendo en consideración aquellas cuestiones relativas a lo geográfico, lo ambiental, lo social y lo cultural (MEGA II, 2007). Las modificaciones introducidas en las áreas de influencia, pueden producirse en diferentes plazos de tiempo, de manera difusa o concentrada, como consecuencia de la acción prolongada de uno o más procesos ambientales que pueden actuar independientemente, o de manera conjunta. Al respecto el Manual de Evaluación y Gestión Ambiental (2007) define que pueden diferenciarse dos áreas de influencia: una directa y la otra indirecta. El área de influencia directa se define por ser: aquel sector del medio receptor que probablemente se verá afectada directamente e inmediatamente por la planificación, construcción u operación de la obra y de todos sus aspectos subordinados. Estas pueden incluir: “1) áreas ubicadas aguas abajo, 2) zonas necesarias para el reasentamiento de población, 3) la cuenca aérea (afectada por la contaminación, gases, humo o polvo), 4) zonas utilizadas para actividades de sustento (pesca, agricultura, etc.), 5) zonas donde se manifiestan consecuencias derivadas de la operación (canales, drenajes, túneles, caminos de acceso, zonas de relleno y de eliminación de desechos y campamentos de construcción), 6) áreas afectadas por actividades no planificadas e inducidas por el proyecto, como asentamientos espontáneos” (MEGA,2007: 56).

El área de influencia indirecta refiere a: “ 1) áreas afectadas por cambios ocasionados en el transporte de personas, bienes y servicios a través de las rutas migratorias y comerciales, como consecuencia de la operación del nuevo emprendimiento. Otro ejemplo pueden ser, la modificación en el uso del suelo debido a nuevas oportunidades de acceso, o a la llegada de energía, 2) zonas afectadas por la generación de posibles rutas

migratorios, 3) zonas afectadas por la fragmentación o desaparición de corredores ecológicos o biogeográficos (MEGA, 2007:56).

En el caso de la empresa Minera Alumbreira, las áreas de influencia están constituidas por distintas localidades preexistentes a la llegada de la mina, que se ubican tanto en la provincia de Catamarca, como así también en Tucumán y que se encuentran afectadas de distintas maneras por los impactos de la misma.

El caso que proponemos analizar, en el siguiente trabajo es el de la localidad de Amaicha del Valle, ubicado en la Provincia de Tucumán, a unos 300 kilómetros de la actividad minera.

Presentación del Caso:

Amaicha del Valle pertenece al departamento del Tafí del Valle, ubicado al este de la Ruta Nacional N° 40 en la Provincia de Tucumán. Los límites de Amaicha se encuentran entre las sierras del Aconquija y las Sierras del Cajón de Quilmes, y al oeste colindan con el Departamento de Santa María (Provincia de Catamarca).

La Comuna de Amaicha del Valle⁸ cuenta con una población rural de 5.000 habitantes que se encuentra dispersa entre los trece parajes rurales con los que cuenta la localidad. Las viviendas son en su mayoría precarias, han sido realizadas bajo la modalidad de autoconstrucción, con ladrillos de adobe y techos de paja y caña. Alrededor de la vivienda se conjuga el espacio domestico con el espacio productivo. Al fondo de las casas se puede encontrar una o dos hectáreas dedicadas a la producción de vid, nogal o pimiento para pimentón, que son las producciones a las que tradicionalmente se ha dedicado la población. La población local vive combinando la pequeña producción agropecuaria, con el trabajo en la administración pública (municipalidad, vialidad, escuela, etc.) o gracias a algún tipo de subsidio estatal.

⁸ La comuna rural está dividida en trece parajes: Los Cardones, El Paraíso, Tío Punco, Yasyamayo, El Antigal, Salamanca, Calimonte, Casiyaco, Encalilla, Los Zazos, El Sauzal, Ampimpa y Los Corpitos.

Uno de los problemas más importantes que afronta la comunidad de Amaicha del Valle es en términos generales una carencia importante en materia de política pública. La zona se ha caracterizado históricamente por ser una región marginal de desarrollo con crónicos índices de “atraso” y “subdesarrollo”.

En este escenario el Estado delega una parte de sus funciones a las agencias internacionales, y también a la acción directa de la empresa minera. La empresa minera Alumbreira actúa en Amaicha del Valle con acciones que son tendientes a sustituir o mitigar la intervención del Estado. Al respecto, la empresa desarrolla una multiplicidad de estrategias tendientes a configurar sentidos positivos en torno a la mega minería a cielo abierto, entre la población local. Estas estrategias son de diversa índole, y apuntan tanto a la reparación simbólica como material. Al respecto de las diferentes estrategias de construcción de consenso social en torno a la mega-minería, Composto (2012) diferencia por lo menos tres: las comunicacionales, las de intervención social directa y las de monitoreo comunitario

Los *proyectos de gran escala*⁹ (Ribeiro, 1985) como es el caso de los emprendimientos mineros, no pueden justificar su desarrollo sólo sobre la base de argumentos de índole económica. Por lo que, señala Ribeiro (1985) tienden a generar una “[...] ideología de la redención, cuya matriz principal es la ideología del progreso” (1985:33), intentando construir un sentido positivo en torno a la actividad, argumentando que la cercanía con el proyecto permitirá el desarrollo de la región, y el mejoramiento de las condiciones de vida. Para construir este sentido positivo, respecto a la actividad, la empresa Minera Alumbreira desarrolla una fuerte estrategia comunicacional entorno a la supuesta sustentabilidad del proyecto en términos ambientales. Para ello todos los años, realiza el Informe de Sustentabilidad, siguiendo los lineamiento de la Iniciativa de Reporte Global, la misma es una guía elaborada por las grandes corporaciones mineras, que tiene el propósito de orientar a las empresas del sector, en el desarrollo de campañas comunicacionales para superar los obstáculos y las dificultades que puede enfrentar la

⁹ Ribeiro (1985) caracteriza a los proyectos de gran escala por presentar fundamentalmente tres dimensiones: el gigantismo, el aislamiento y el carácter temporario. Si bien no nos explayaremos sobre esta caracterización, la misma es sumamente interesante para pensar los mega emprendimientos mineros.

actividad. La hipótesis que está detrás de la elaboración de dichos reportes, es que en parte la creciente conflictividad generada en torno a la actividad minera a nivel mundial, se debe a fallas en la comunicación (Murgia, 2013). Asimismo la empresa genera publicidad que distribuye localmente entre los pobladores de la comunidad, y muy especialmente en las oficinas de la administración pública. Por lo que, encontramos calendarios de la empresa minera Alumbra en la delegación municipal de Amaicha del Valle, en la salita hospitalaria, entre otros lugares. Asimismo en los alrededores de la plaza principal se comprueba la presencia comunicacional de la empresa, a través de carteles publicitarios, que mencionan la “contribución” de la empresa con la comunidad. Consideramos que estas acciones representan no solo un intento por construir sentidos positivos en torno a la actividad minera, sino que también suponen una disputa por el sentido del espacio público.

También pudimos comprobar que en la comunidad se están llevando adelante, estrategias ligadas a la acción social directa. Las mismas “están orientadas a generar condiciones materiales que permitan la carnadura del discurso mediante la construcción de una relación tangible entre el desarrollo minero y la posibilidad de movilidad social ascendente entre la población local” (Composto, 2012: 287). Al respecto, la minera tiene emplazado localmente una Agencia de Control Corporativo, allí los productores realizan sus “pedidos”, “reclamos” o “gestiones” a la empresa. Así es el caso de un grupo de 10 productores de vid, que formaron una asociación y le solicitaron a la minera que financie la construcción de un viñedo moderno, con riego presurizado y la construcción de una pequeña bodega. Al entrevistar, a uno de los representantes de la asociación, el mismo nos señaló que antes de presentar el proyecto, a la empresa minera, los mismos lo presentaron frente al Ministerio de Desarrollo Social, y a otras agencias gubernamentales de orden provincial y nacional, y no obtuvieron respuesta favorable. Frente a lo cual, decidieron acudir a la empresa minera y solicitarles el financiamiento del proyecto. Según este entrevistado a los pocos meses la empresa minera, les aprobó el proyecto, les compro los filtros de agua, y les colocó el sistema de riego presurizado. Asimismo les entregó plantas de vid, de la variedad Malbec y Cabernet Sauvignon, junto con el sistema de espalderas, para comenzar la producción. Aquí es importante hacer algunos señalamientos respecto de los materiales otorgados por la empresa. El primero refiere al sistema de riego, el filtro de agua es de origen israelí, por lo que necesitan de la instalación y asesoramiento del personal

especializado. En segundo lugar, las variedades de uva que se implantan, ya no son las del tipo criollo (que es la variedad más frecuente que se planta en la zona, y que tiene que ver con la variedad que se consume localmente para la producción del vino patero o él mistela). Sino que son variedades que tienen por orientación la producción para el mercado internacional. Y en tercer lugar, el sistema de espalderas que se coloca. La misma es una forma de conducir las vides que permite guiar la planta en sentido vertical, lo que facilita el proceso de la poda y la mecanización de los procesos, lo que contribuye a reforzar la imagen de una producción más “moderna” y ya no la tradicional por vaso (que es la que se acostumbra a utilizar en la zona).

Otra de las experiencias de intervención directa en la comunidad que es interesante de mencionar, es la limpieza del Dique Los Zazos que provee de agua a la comunidad de Amaicha del Valle. Debido a que el dique, se encuentra abierto, se llena de tierra, piedras, y otros elementos que van reduciendo la capacidad de contención de agua del mismo. Frente a lo cual, un grupo de personas de la comunidad le presentaron a la empresa el pedido de limpieza del dique. Para ello, la empresa Alumbreira puso a disposición de la comunidad, varios camiones, y maquinarias que se dedicaron a remover los depósitos de tierra y material sedimentado que se encontraba obstruyendo el dique.

Además de las experiencias mencionadas, encontramos una multiplicidad de casos, donde los pobladores recurren a la empresa minera a solicitar subsidios, el préstamo de materiales para la construcción, materiales escolares, así como insumos para la producción agropecuaria. Encontramos en todos estos ejemplos, una situación que se repite, y es por una parte la percepción de la población local de que el Estado, es un ente que no logra dar respuesta a las necesidades y los reclamos que se le presentan. Y por el otro, la presencia de la empresa minera, emerge como un actor capaz de dar respuesta a las necesidades presentadas por la comunidad.

Algunas reflexiones finales:

Estas experiencias, que tienen lugar en Amaicha del Valle nos permiten reflexionar por una parte, sobre una situación donde el Estado se retira de facto de algunas de sus funciones como regulador social, y deja librado su espacio de intervención a la acción de la

corporación minera. Las acciones realizadas por las mineras tendientes a construir consenso social en la población al respecto de la mega -minería, se abren paso en una situación social, donde el rol del Estado, como regulador de las necesidades sociales, se encuentra fuertemente diluido. En este contexto, la empresa parece presentarse como un actor capaz de dar respuesta a las necesidades presentadas por la comunidad, en términos de reparación material.

En este sentido, con el fin de legitimar el emprendimiento la corporación realiza acciones que se asimilan notoriamente a lo que podría conceptualizarse como un “asistencialismo minero”, o lo que podría pensarse desde otro lugar como la generación de una suerte de “política pública” desde el sector privado. En este escenario, la acción ya no se orienta exclusivamente hacia lo que podría pensarse como el mundo interior del emprendimiento, es decir, su zona productiva, sino que tiene especial atención sobre sus zonas de influencia, generando estrategias específicas para intervenir sobre las mismas.

En un contexto de expansión de la mega-minería en la Argentina, consideramos que esta forma de intervención de las empresas mineras sobre las áreas de influencia, puede ser particularmente problemático, ya que al expandirse la cantidad de proyectos existentes una parte considerable del territorio nacional podría ser considerado zona de influencia de la acción minera. Por lo que, podríamos preguntarnos, qué implicancias tiene y tendría en términos de soberanía nacional, así como en la planificación de la política pública, la expansión de la presencia de este tipo de estrategias mineras a lo largo del territorio nacional.

Anexo 1:**Leyes Nacionales que rigen la actividad minera en la Argentina:
(1993 - 2003)**

N° LEY	Descripción	Fecha
21382	De inversiones Extranjeras	1993
24196	De inversiones Mineras	Abril 1993
24224	De reordenamiento minero	Julio 1993
24227	Crea la Comisión Bicameral de Minería	Julio 1993
24228	Ratificación del Acuerdo Federal Minero	Julio 1993
24402	Régimen de Financiamiento y devolución anticipada de IVA	Noviembre 1994
24466	Banco Nacional de Información Geológica	Marzo 1995
24498	Actualización del Código de Minería.	Julio 1995
24523	Sistema Nacional de Comercio Minero	Agosto 1995
24585	Protección Ambiental para la Actividad Minera	Noviembre 1995
25243	Tratado Binacional entre Argentina y Chile de Integración y Complementación Minera	Julio 1996 Diciembre 1997
25161	Valor Boca Mina	Octubre 1999
25429	De Actividad Minera II	Mayo 2001

Fuente: Elaboración Propia

Bibliografía:

Áraoz, H. (2010) Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de Minera Alumbrera. En *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (pp.29-46). Buenos Aires: Biblos.

Azpiazu, D.: “Las privatizaciones en la Argentina. La infraestructura vial: debilidades y discontinuidades normativas y regulatorias”, junio 2002, mimeo

Castellani, A. (2008). “Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976- 1989)”. *Apuntes de investigación del CECYP*, N° 14, 139-157.

Boron, A. (1999). Las transformaciones del Estado en el período 1999-2003. Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Recuperado: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/14/a14-07.pdf>

Composto, C. (2012) Minería a gran escala y control social. Apuntes de investigación sobre el caso argentino. A contracorriente, N° 3, Vol. 9, pp.254-290.

Dulitzky, A. (2011) La relación entre el Estado y las empresas transnacionales y su implicancia en los procesos de desarrollo. En Documentos de Investigación Social, IDAES, N° 16, pp. 1-30.

Evans, P. (1992) “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change”, in Stephan Haggard and Robert Kaufman Eds., *The Politics of Economic Adjustment*, (Princeton: Princeton University Press, pp.139-181

Giarracca, N. y Teubal, M. (2010) Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo. REVISTA ALASRU Nueva Época, N° 5, 113-133.

Gudynas, E. “Diez Tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual.” (2009) [en línea]. [consulta 29 de Noviembre de 2011]. <http://www.ambiental.net/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf>

Gerchunoff, P. (1992). “Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa”, Instituto Torcuato Di Tella.

IPPM (Investigadores Populares sobre la Problemática Minera) (2012) Expansión de la minería a cielo abierto en la región cordillerana de Argentina: implicaciones y resistencias. Boletín Ecos, N°21, Recuperado: www.fuhem.es/ecosocial.

Manual de Evaluación y Gestión Ambiental DE Obras Viales II (2007) Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública, y Servicios de Obras Públicas. Dirección Nacional

de Vialidad. Recuperado:

http://www.vialidad.gov.ar/prestamoBIRF7473/archivos/MEGAii/SecI_completo.pdf

Mastrangelo, A. (2004), Las niñas Gutiérrez y la mina Alumbreira. La articulación con la economía mundial de una localidad del Noroeste argentino. Buenos Aires: Antropofagia.

Murgia, D. (2013) ¿Minería Sostenible? Análisis del Conflicto social en Bajo la Alumbreira desde sus informes de sostenibilidad y sus actores locales críticos. En Revista de Geografía, Estudios Socioterritorios, N° 13, pp.69-100.

Nahón, Carolina (2005) “La privatización de Yacimientos Carboníferos Fiscales: ¿negocios privados = subsidios y (des) control público?”, Realidad Económica, 209, Buenos Aires, 58-82.

Oszlak, O. (2003) El mito del estado mínimo, una década de reforma estatal en la Argentina. Desarrollo Económico, N° 168, Vol. 42, pp.519-544.

Ribeiro, G. L. (1985) Proyectos de gran escala: hacia un marco conceptual para el análisis de una forma de producción temporaria. En Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas. Buenos Aires: IDES.

Tolón Estarellas, G. (2011) *Situación Actual de la minería en la Argentina*, Serie Aportes N° 13, Buenos Aires.

Sacroisky, A.(2006): La Inversión Extranjera Directa en la post-Convertibilidad. CEFID, Documento de Trabajo, N° 12.

Svampa, M. y Antonelli, M. (Eds.), Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales (pp.29-46). Buenos Aires: Biblos.

Sousa Santos, B. (2007). “Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas” En El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa.