

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**CARRERA DE LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA**

**TRABAJO: Tesina**

**TÍTULO: “El rol del Estado frente a la explotación de los recursos naturales no renovables: minería metalífera a cielo abierto en Mendoza (1976-2011)”.**

**Alumno: María Paz Cóvolo**

**Registro N° 10.861**

**DIRECTOR: Dr. José Luis Jofré**

**CO-DIRECTOR: Mgter. María Cristina Poj**

Mendoza, julio de 2012.

*A mi papá, mi mamá, mis hermanas,  
Claudio, Juan Carlos y Chachito.*

## *Agradecimientos*

*A la compañía durante el eterno proceso de Diego, Mauri, Betty, el Negro Rojo,  
Pau y Elsita, las Lauras (Sorli y Dolado), las Anitas (Bueno y Boggia),  
Marce, Gaby, Marisa, José Luis y Ros.*

*¡GRACIAS!*

*“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.  
Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales (...)”*

***Art. 41. Constitución Nacional Argentina.***

## **Introducción.**

El presente trabajo tiene como objeto exponer los resultados del proyecto de Tesina titulado “El rol del Estado frente a la explotación de los recursos naturales no renovables”, aprobado por resolución N° 598/10-D de la Facultad de de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, el cual fuera presentado oportunamente como labor de investigación final para la obtención del título de Licenciatura en Sociología.

El proceso dialéctico en el que se inscribió dicha investigación trajo aparejado la redefinición de los objetivos planteados inicialmente, orientados a realizar un análisis geográfico comparativo que permitiera cotejar las variables implicadas en el estudio en dos casos puntuales a lo largo del mismo período de tiempo. El resultado del aludido proceso condujo a centrar el examen en sólo uno de los casos propuestos, entendiendo que tal delimitación posibilitaría abordar de forma más acabada el estudio de las variables y, consecuentemente, sentaría bases sólidas para efectuar la comparación originariamente formulada.

En este marco, el presente trabajo indaga sobre el rol desempeñado por el Estado de la provincia de Mendoza frente a la minería metalífera a cielo abierto (en adelante MMCA), promovida desde el Estado de la Nación Argentina a partir de los años noventa hasta la actualidad. En esta dirección, la investigación examina la forma en que la sociedad mendocina ha regulado, bajo el régimen de acumulación rentístico-financiero primero (1976-2000) y el período de post-convertibilidad (2001-2011) después, el aprovechamiento de los recursos minerales del territorio provincial. Concretamente, se propone descubrir los

intereses sectoriales, como se articulan o contrastan y las huellas que la cristalización de éstos dejan impresas sobre las formas de regulación.

A fin de contribuir de forma coherente al alcance de dicho propósito, se plantea dilucidar las consecuencias socio-económicas y ambientales de la MMCA en Mendoza; caracterizar los sectores socio-económicos involucrados en la misma y conocer las implicancias que fundamentan sus intereses; analizar la legislación provincial que regula la actividad; y examinar el proceso socio-político por el que atraviesan los emprendimientos de MMCA en el territorio mendocino. En consonancia con esto, el análisis se efectúa a nivel macrosocial, el régimen minero productivo y regulatorio nacional, mesosocial, el circuito productivo regional y microsocioal, para el caso puntual de los proyectos mencionados.

Con objeto de lograr su finalidad, la presente investigación utiliza el estudio de caso histórico como estrategia metodológica. De este modo, se analizan las variables implicadas en el marco del contexto social, económico y político particular de la provincia de Mendoza durante el período 1976-2011, a fin de revelar la estructura subyacente al fenómeno de estudio. Así entonces, la dimensión espacio-temporal a la que se delimita el trabajo refiere a una provincia estimada como caso paradigmático de la temática abordada, al constituirse, bajo el período analizado, en escenario de pujas sectoriales en torno a la MMCA que incidirán sobre las formas de regulación y, por consiguiente, de producción minera en la provincia; pugnas estas que indefectiblemente se encuentran insertas en la trama más amplia de las transformaciones que el devenir histórico ha impreso al régimen regulatorio y productivo de la actividad minera en la Argentina.

Desde comienzos del siglo XIX, el desarrollo socio-económico del país estuvo fundado sobre un modelo agro-ganadero cimentado en las excepcionales condiciones de producción agrícola de la Pampa Húmeda, lo cual trajo aparejado el crecimiento y fortalecimiento de una cultura relativa a esta actividad a diferencia de una conexas con la minería. En consecuencia, fue recién en el período 1960-1980 cuando el Estado Argentino

investigó la potencialidad minera del territorio nacional y, a partir de los años noventa en adelante, impulsó la minería como alternativa productiva que contribuyera del desarrollo socio-económico del país. Con dicho objeto, se introdujeron modificaciones legislativas que limitaron el papel del Estado a la esfera de la promoción y el control e impulsaron la labor privada en el sector, cuyo resultado fue el crecimiento sostenido de la actividad minera en general y de la minería metalífera en particular.

Esta transformación del régimen productivo y regulatorio de la actividad minera en Argentina, se circunscribió en un contexto internacional caracterizado por la hegemonía del capital financiero, iniciada a mediados de los años setenta con la caída del patrón fordista de acumulación. En el período 1976-2011, tuvieron lugar dos acontecimientos históricos nacionales que modifican estructuralmente la acumulación del capital en el país: el golpe militar de 1976, que comenzó una etapa de valorización financiera del capital dando origen al régimen de acumulación rentístico-financiero, el cual conoció un punto de inflexión con la salida del régimen de convertibilidad de la moneda nacional en 2001-02, que permitió una recuperación de la actividad productiva que se extiende hasta el presente.

Este escenario posibilitó oportunidades de desarrollo para la fracción productiva del capital interesada en MMCA en el territorio argentino. Paralelamente, emergieron sectores de la sociedad críticos de la actividad por considerarse social, económica y ambientalmente afectados. Cada uno de estos actores, cuyos recursos y posibilidades de ejercer influencia en las formas de regulación son desiguales, desarrollará estrategias a través de las cuales conseguir que se garanticen institucionalmente sus intereses. Aquí, el Estado, en tanto organización jurídica de la Nación, desempeña un papel importante como instancia normativa válida para todos. En este sentido, la legislación estatal en materia minera resulta un pilar fundamental de análisis, ya que da cuenta de los compromisos asumidos por los diferentes actores involucrados en el proceso, que aseguran la cohesión social y la reproducción del régimen de acumulación.

En este marco, la presente investigación parte de la proposición central según la cual, durante el período 1976-2011, el Estado de Mendoza, en sintonía con el Estado Nacional, cristalizó los intereses del capital hegemónico centrado en la MMCA. Sin embargo, durante la etapa de post-convertibilidad, la fracción productiva del capital local vinculada con la actividad agro-industrial, también logró institucionalizar sus intereses en el aparato estatal. Todo lo cual se materializa en las modificaciones introducidas en el marco regulatorio y productivo de la actividad minera provincial durante el período bajo estudio.

La demostración de la hipótesis propuesta se efectúa en dos pasos. En primer lugar, se analiza la evolución del régimen minero nacional y el circuito productivo regional en el marco de los cambios experimentados por las formas institucionales bajo el régimen de acumulación rentístico-financiero y la etapa de post-convertibilidad. Posteriormente, se realiza una comparación entre las características adoptadas por el circuito productivo regional en dichos momentos.

A fin de alcanzar este objetivo, el presente trabajo toma el enfoque teórico propuesto por la Escuela de la Regulación. Esta escuela de pensamiento socio-económico surge en Francia a mediados de los años setenta nutriéndose del materialismo histórico, el neo keynesianismo y la economía institucionalista, con objeto de analizar la crisis del fordismo en las formaciones sociales centrales; aunque posteriormente abordará el estudio del crecimiento capitalista en los regímenes de acumulación periféricos. De esta manera, el enfoque regulacionista provee de un modelo conceptual específico que enfatiza el análisis histórico y geográfico. En esta dirección, la Escuela de la Regulación permite un examen de los nexos entre las transformaciones institucionales y el contexto socio-político en que surgen; articula la complejidad institucional de las formaciones sociales con la particularidad de los entornos naturales en que se consuman; y habilita el análisis a nivel del régimen de acumulación y de las formas institucionales.

Asimismo, la investigación se circunscribe en el marco la Sociología de los Recursos Naturales, cuyo objeto es desentrañar la pluralidad de intereses originados en

prácticas sociales específicas (económicas, políticas o ideológicas), apoyadas en un soporte material determinado, el medio ambiente. Esta disciplina reflexiona sobre los conflictos entre clases sociales, fracciones, estratos, categorías, etc., por la apropiación y uso de los recursos naturales en las formaciones sociales concretas. En este sentido, se atiende por un lado, a los conflictos entre los grupos sociales por la apropiación de los recursos productivos, donde la estrategia de acumulación dominante impondrá las cadencias del uso de los recursos disponibles, estableciendo estructuralmente ganadores y perdedores en el proceso de desarrollo económico; y por otro, a los efectos ecológicos derivados de la producción o reproducción del régimen de acumulación, donde se definirán zonas ecológicamente privilegiadas y otras deterioradas, regulando la distribución espacial de la producción y la población, con efectos distributivos y redistributivos sobre los diferentes grupos sociales (Jofré, 2011).

Este trabajo se encuentra organizado en seis capítulos. Luego de esta presentación, en el Capítulo 1 se amplía la perspectiva teórica en la que se inscribe la investigación, lo cual, complementado con los marcos técnico-conceptuales desarrollados en el Capítulo 2, permitirán abordar las particularidades del objeto real de estudio, especificado en el Capítulo 3. El Capítulo 4 examina la evolución del régimen de acumulación en la formación social argentina durante el período 1976-2011 y su incidencia sobre el régimen minero nacional. Los Capítulos 5 y 6 analizan las características que asume el circuito productivo regional bajo el régimen de acumulación rentístico-financiero y la etapa de post-convertibilidad, respectivamente. Estos últimos son la antesala de las Conclusiones, donde se exponen los principales resultados de la investigación.

## Capítulo I. Marco Teórico.

La relación que el hombre mantiene históricamente con los recursos naturales, comporta significativa importancia por la indiscutible contribución que la utilización de éstos reviste para el desarrollo socioeconómico humano. Dicha relación para propósitos productivos, se materializa tanto en la extracción de energía y materia como en la diseminación de los residuos, producto de estos procesos, en el ambiente. Consecuentemente, al ser la capacidad de resiliencia de los ecosistemas limitada para absorber los impactos de la actividad humana, se torna indispensable la regulación de esta última.

En este marco, los recursos naturales no renovables demandan singular atención ya que, como su nombre lo indica, se presentan en forma de depósitos limitados y comportan ciclos de regeneración por debajo de los ritmos de extracción. Aquí, la minería, obtención selectiva de los minerales y otros materiales a partir de la corteza terrestre, en tanto actividad económica, desempeña un papel de suma relevancia debido a que, como señala Lavandaio (2008: 4), “(...) *el desarrollo de la sociedad está sustentado sobre la base de la producción e industrialización de minerales (...) la sociedad es mineral-dependiente*”. De este modo, esta actividad extractiva supone una serie de acciones que conllevan costes y beneficios para la zona donde se desarrolla, ya que el trabajo en la mina demanda obras, construcciones, instalaciones, maquinaria, transportes y, por supuesto, mano de obra, agua y energía. Conforme esto, la puesta en marcha de un proyecto de tipo minero, ya sea de prospección, exploración o explotación, requiere necesariamente de una evaluación del impacto económico, social y ambiental que dicha empresa supondrá para la comunidad involucrada en la misma.

La mina a tajo abierto, cuyo proceso extractivo se realiza en la superficie de la corteza terrestre, es el tipo de explotación minera empleada cuando los depósitos de minerales comercialmente útiles se encuentran cerca de la superficie. La opción por este tipo de actividad se halla estrechamente ligada a las ventajas de producción que presenta en relación con la minería subterránea: bajos costes de arranque, excavación y transporte, y elevados réditos económicos. Asimismo, se sostiene que la minería a cielo abierto contribuye al desarrollo socioeconómico de las comunidades involucradas en ella ya que se constituye en fuente de producción y de trabajo para hombres, mujeres y jóvenes e implica una mejora en infraestructura, salarios, cobertura de salud y acción comunitaria (Lavandaio, 2008). Por el contrario, los detractores de su utilización cuestionan fuertemente sus consecuencias ambientales, sociales y culturales, especialmente cuando se emplea para la extracción de minerales metalíferos. En este sentido, advierten sobre el carácter negativo que dicha actividad supone para las poblaciones aledañas a la mina porque su práctica implica afectación de la superficie y del entorno en general, de las aguas superficiales y subterráneas y de los suelos, del microclima de la zona, contaminación del aire, impactos sobre la flora y la fauna e impacto escénico (AEC, 2010). Se torna evidente, entonces, la conformación de dos sectores con posiciones diametralmente opuestas en torno a la MMCA que, de una y otra parte, ejercen influencia y presión sobre la institución a la cual le atañe la tarea de reglamentar la práctica de esta actividad, el Estado.

Entre tanto, como toda actividad económica, la minería funciona sobre la base de normas y encuadres específicos de tipo legal, técnico y comercial. *“La forma específica de utilización de la naturaleza es sujeto de regulación gobernada por la acción humana (...)”* (Zindeau, 2007: 288). De esta forma, las estrategias de regulación conducen a ocuparse de las formas institucionales involucradas. En este marco, el rol que ejerce el Estado, responsable de enunciar y controlar el cumplimiento de las normativas mineras rectoras, es determinante para el manejo de este capital natural. La legislación estatal en la materia es la que permite la práctica de la minería, en tanto actividad económica, en consonancia con la protección del ambiente y el patrimonio natural y cultural de la región donde se lleva a cabo la misma.

En este sentido, la Teoría de la Regulación posibilita un análisis que integra las relaciones económicas y políticas reconociendo las formas específicas de los procesos sociales que rigen las relaciones con el ambiente. De esta forma, dicha perspectiva teórica abarca las interrelaciones entre el sistema socioeconómico y el sistema medioambiental con plena consideración de cuestiones sociales y políticas nacionales y globales (Bifani, 1999); las nuevas restricciones ecológicas provocadas por el régimen de acumulación y regulación post-fordista (Lipietz, 1995); y los problemas de la reproducción económica en el espacio y sus formas de regulación en distintas esferas políticas, sociales y espaciales (Becker y Raza, 2001).

## **1. 1. Teoría de la Regulación**

### **1.1. 1. Articulación de las nociones conceptuales regulacionistas de mediano alcance**

La Teoría de la Regulación provee de nociones conceptuales de mediano alcance para analizar el desarrollo capitalista, al cual entiende como “*una alteración de fases de estabilidad y crisis que toman formas específicas en el espacio*” (Becker, 2009). Así, la estabilidad, garantizada precariamente, se establece para un tiempo y un espacio determinados a través de procedimientos sociales de regulación que contienen las contradicciones sociales y las transforman de manera tal que sean compatibles con la acumulación. Por consiguiente, partiendo de este encuadre teórico que reconoce *modos de producción* e incorpora al análisis *regímenes de acumulación, modos de regulación y formas institucionales*, contextualizando histórica y geográficamente las investigaciones, es posible abordar las dimensiones socioeconómicas de la relación economía-naturaleza bajo el Capitalismo en su etapa post-fordista.

El enfoque regulacionista sostiene que el modo de producción, entendido como:

“(…) *el resultado de las relaciones y de la articulación entre, por una parte, la organización económica y el desarrollo de las fuerzas productivas (que dan lugar a la*

*estructura económica) y, por otra parte, las relaciones sociales de producción y de intercambio (constituidas esencialmente por la relación de los trabajadores respecto de los medios de producción), que aseguran la reproducción de las condiciones materiales necesarias para la vida de los hombres en sociedad” (Neffa, 1998),*

presenta diferentes períodos de crecimiento denominados regímenes de acumulación, es decir:

*“(...) el conjunto de regulaciones que aseguran un general y relativo progreso coherente de la acumulación capitalista que permite una resolución o postergación de las distorsiones y desequilibrios a los que el proceso continuamente da lugar” (Zuindeau, 2007: 282).*

El régimen de acumulación se presenta como un modelo de crecimiento de una economía nacional en una época dada y en él adquieren importancia la regulación y las formas institucionales que la posibilitan.

El modo de regulación es definido como:

*“(...) el conjunto de procedimientos, comportamientos y conductas, individuales, grupales y colectivas (...) que aseguran la continuidad y la reproducción de las relaciones sociales fundamentales; conducen el régimen de acumulación; y aseguran la compatibilidad de los comportamientos económicos descentralizados de las unidades de producción y de los individuos sin que dichos agentes se hayan puesto voluntariamente de acuerdo entre sí, o hayan internalizado los principios de ajuste del sistema (...)” (Neffa, 1998).*

De esta manera, un modo de regulación dado es expresado por una articulación particular de las formas institucionales, las cuales derivan de la caracterización que adopta el modo de producción y las relaciones sociales dominantes. Las formas institucionales relevantes - la relación salarial, la relación de la competencia, la restricción monetaria y la restricción ecológica- , mantienen entre sí, bajo cualquier régimen de acumulación, una “complementariedad institucional” basada en:

*“(...) el fortalecimiento multilateral de mecanismos entre acuerdos institucionales: cada uno por su existencia, permite o facilita la existencia de los otros (...) el contenido de estas formas institucionales (...) confluirán en el contenido de otras (...)” (Zuindeau, 2007: 287).*

Así entonces, dichas formas institucionales pueden facilitar o bloquear el funcionamiento del régimen de acumulación, a través de la imposición de restricciones –por medio de normas colectivas impuestas coercitivamente a todos los habitantes del territorio–, de negociaciones –a través de compromisos y convenciones negociadas y establecidas entre los representantes de los distintos grupos y clases sociales–, y de la construcción de rutinas– por medio de un sistema de valores comunes y de representaciones vigentes en cada sociedad (Neffa, 1998).

Consecuentemente, el paso de un régimen de acumulación a otro es el resultado de una crisis, e implica la modificación de las formas institucionales:

*“(...) las crisis de un régimen de acumulación se producen cuando surgen contradicciones internas y se han agotado las potencialidades de las formas institucionales para que siga en vigencia el anterior régimen de acumulación”* (Neffa, 1998).

Las nuevas formas institucionales específicas no surgen de manera mecánica, su emergencia y consolidación pueden llevar un cierto tiempo y el resultado final pone de manifiesto cuál ha sido la correlación de fuerzas, las estrategias y los objetivos de los actores sociales involucrados. Sin embargo, la existencia de las crisis de un determinado régimen de acumulación no significa necesariamente que, como resultado inmediato, se instaure otro modo de producción, ya que existen justamente las posibilidades de regulación. El modo de producción capitalista es tal vez el que ha dado más ejemplos de adaptación en esta materia.

### **1.1.2. Modo de producción**

El modo de producción constituye el nivel de análisis teórico más abstracto, donde las relaciones sociales quedan reducidas a las contradicciones elementales de la estructura económica, asociadas a una cierta asignación de las actividades productivas y a una forma

determinada de distribución de los medios de producción. En este sentido, el rasgo principal del modo de producción capitalista es su doble separación constitutiva entre, por un lado, el productor y el consumidor, es decir, la forma mercancía, y, por otro lado, entre trabajador directo y los propietarios de los medios de producción, esto es la relación salarial. Estas separaciones generan incertidumbre, rivalidades y antagonismos que necesariamente deben superarse para que el objetivo de este modo de producción, la acumulación de capital, pueda realizarse (Calcagno, 2000).

Ahora bien, el plano material donde se plasman dichas relaciones lo constituyen las condiciones naturales específicas. De este modo, es necesario atender a la diversidad espacial y temporal de las formas de Capitalismo debido a la variación que presentan en éstas la relación economía-naturaleza. Precisamente, esta articulación cambia de acuerdo al régimen de acumulación vigente, es decir, en función de las formas históricas de organización de la economía. Cada uno de los regímenes de acumulación capitalistas guarda su propia forma de utilizar y explotar la naturaleza, y también su propia forma de regulación de esta relación social.

### **1.1.3. Régimen de acumulación**

La acumulación, “*el circuito espiralado dinero (m) - mercancías (c) - más dinero (m')*” (Becker, 2009), es un proceso de valorización del capital que puede asumir formas concretas variables. El enfoque regulacionistas ofrece posibilidades para desarrollar una tipología de dichas estrategias de acumulación a lo largo de los ejes extensivo/intensivo, extrovertido/introvertido y productivo/financiero.

El primer par distintivo, acumulación extensiva y acumulación intensiva, se diferencia de acuerdo con la manera en que la plusvalía relativa es producida. En el primer caso, esta última se acumula sobre un cambio en la organización del proceso de trabajo; mientras que en el segundo tipo, lo hace sobre la reducción del valor de los bienes salariales, lo que implica que los salarios se gastan en bienes producidos de una manera

capitalista. Así, en las economías desarrolladas se forjan lazos sólidos entre los sectores de bienes de capital y los de consumo, lo cual no es el caso de las economías en desarrollo ya que se carece de industrias de bienes de capital. Consecuentemente, los productos deben ser exportados a otros espacios con el fin de poder importar bienes de capital indispensables.

En segundo lugar, la distinción entre introversión y extraversión tomada por los regulacionistas se corresponde con la matriz propuesta por Samir Amin, quien distingue entre centros y periferias del sistema capitalista global. En ambos casos el modo de producción capitalista es hegemónico, sin embargo, mientras en el centro es también único, en tanto la acumulación intensiva se apoya en la expansión del mercado interno; en la periferia no es exclusivo, ya que coexiste con relaciones de producción adscriptas a modos de producción pre-capitalistas y su expansión está subordinada al mercado externo. Aquí queda expresada la tendencia del sistema capitalista global a internacionalizar las regulaciones sobre el mercado de bienes y de capital, dejando la regulación del mercado de trabajo y del territorio local a las unidades socio-espaciales nacionales.

Finalmente, la distinción tipológica fundamental es entre la acumulación del capital productivo y el capital financiero. Este último se compone de títulos de propiedad que otorgan el derecho a una participación de los excedentes. Por lo tanto, no es el capital propiamente dicho el que se acumula, sino los títulos de propiedad. Esta forma de inversión es particularmente líquida y resulta propicia en situaciones de alta inseguridad e insuficientes garantías para la inversión productiva. Cabe agregar aquí, que este tipo de acumulación “especulativo” se caracteriza por un alto grado de inestabilidad potencial.

De esta forma, un campo de posibles formas de acumulación queda establecido. De acuerdo con estos criterios básicos, es posible identificar los tipos dominantes de acumulación en el estudio de casos concretos. Si se desarrolla un patrón de acumulación de capital estable en el largo plazo, se denomina régimen de acumulación.

Así entonces, los regímenes de acumulación se definen por la estabilidad, en el ámbito de las formaciones sociales nacionales, de un conjunto de regularidades sistemáticas asociadas a una cierta configuración de la estructura productiva y a una correspondiente composición de la demanda social. Se denomina régimen de productividad al primero y régimen de demanda al segundo. El régimen de productividad abarca la naturaleza e intensidad del cambio técnico, el grado de especialización, determinadas condiciones laborales, la viabilidad y el horizonte temporal de las decisiones de inversión, la disponibilidad en cantidad y calidad de recursos naturales y materias primas, el desarrollo de la infraestructura pública orientada a la producción y la estructura internacional de precios. Por su parte, el régimen de demanda comprende la formación de salarios directos e indirectos, la formación de precios, las políticas públicas de estabilización, el grado de apertura de la economía, y la precisión de los estándares ambientales (Jofré, 2011).

De este modo, un régimen de acumulación se presenta como un modelo de crecimiento de una economía nacional en una época dada y en él adquieren importancia la regulación y las formas institucionales que la posibilitan. El régimen de acumulación está conceptualmente articulado con el régimen de regulación, el cual alude a las medidas políticas tomadas para normalizar y consolidar un régimen de acumulación, donde el nivel institucional adquiere principal relevancia.

#### **1.1.4. Formas institucionales**

Es menester distinguir aquí entre las formas básicas de las relaciones sociales y las formas estructurales de la regulación. Las primeras son la forma mercancía y la forma de Estado y se encuentran omnipresentes en todas las formas estructurales de la regulación. La relación salarial, la relación de competencia, la restricción monetaria y la restricción ecológica son las formas estructurales de la regulación y están estrechamente relacionadas con el proceso de acumulación (Becker, 2009).

El dinero es el principio del proceso de valorización. La valorización del capital pone los capitales privados en competencia como así mismo a los trabajadores. Cuando el proceso de producción se completa, las mercancías tienen que ser cambiadas por dinero. Los residuos de la producción y el consumo se vierten en la naturaleza. Ahora bien, las formas estructurales además de estar relacionadas con el proceso de acumulación, también constituyen un campo de conflicto. Los ejes de conflicto están presentes tanto en la forma mercancía como en la forma del Estado de las relaciones sociales. El Estado hace frente a estos conflictos de una manera específica e intenta preservar la cohesión social precaria de manera que no se ponga a la forma mercancía en cuestión.

Las formas básicas de las relaciones sociales y las formas institucionales de la regulación encuentran su forma concreta en organizaciones (Jofré, 2011). Las estrategias de acumulación y las estrategias políticas de regulación no sólo derivan de las estructuras económicas. Las estructuras capitalistas permiten a los actores sociales seguir ciertas estrategias, pero les imponen limitaciones también, las cuales sólo se pueden superar si los actores apuntan a una transformación del ensamble estructural entero. Así, las estructuras delimitan el campo de las posibles estrategias y de los posibles ejes de conflicto, campo que es socialmente asimétrico. Dentro de estos límites, los agentes desarrollan sus estrategias en situaciones concretas basadas en organizaciones específicas y sus formas materiales y simbólicas respectivas (Jofré, 2011). Diferentes estrategias son posibles y pueden enfrentarse, por lo tanto, los resultados son contingentes. Sin embargo, la contingencia no es total, está delimitada por el campo de posibilidades estructurales, por el camino de desarrollo del pasado y la magnitud y configuración de los arreglos organizacionales concretos.

Con el objeto de comprender más acabadamente las interrelaciones que se establecen entre los elementos estructurales de la regulación, a continuación se desarrollan los mismos. En primer lugar, se abordará las formas básicas de las relaciones sociales en el capitalismo, la forma mercancía y la forma del Estado.

#### **1.1.4.1. El mercado y el Estado**

Fijar un precio es la característica central de la forma mercancía. Además de la asignación de precios a los productos del trabajo que tienen un uso y un valor de cambio, también se fijan precios a la fuerza de trabajo, la naturaleza y el dinero, los cuales son fundamentales para el proceso de valorización, aunque ellos no constituyan mercancías en el sentido estricto del término. El establecimiento de estas mercancías artificiales requiere un acto político de parte del Estado.

En el capitalismo, existe una separación relativa de la esfera económica y política. Sin embargo, la acumulación y apropiación del excedente por el capital requiere ciertas formas sociales que son creadas y mantenidas por el Estado. Es una de las funciones del poder del Estado independiente convertir los conflictos de clase y competencia en formas manejables. El aparato estatal es materialmente, es decir, fiscalmente, dependiente de un buen funcionamiento de la acumulación. Por consiguiente, existe una dependencia estructural del Estado en el proceso de acumulación, por lo que una asimetría social de poder se construye en favor del capital.

Sin embargo, es imposible derivar el patrón de las políticas estatales del imperativo de acumular. Los intereses relativos a la acumulación de los capitalistas individuales y las fracciones del capital son heterogéneos. Asimismo, existen otros grupos sociales que articulan sus intereses en la esfera de la reproducción.

De hecho, los diferentes grupos sociales tratan de obtener el visto bueno del Estado para sus proyectos de acumulación y reproducción, estatales y de regulación. Siguiendo a Gramsci, Becker (2009) considera a la sociedad civil como un campo de lucha de las organizaciones privadas, que tratan de imponer sus normas sociales. Su objetivo es obtener la aprobación del Estado, por ejemplo en forma de leyes, para sus normas sociales. Ahora bien, como los actores están dotados con capacidades desiguales en la movilización de recursos organizativos y discursivos, tienen oportunidades desiguales para prevalecer. Si un

bloque social es capaz de ganar la aceptación de otros grupos sociales para su proyecto de sociedad, se establece una hegemonía. Esa hegemonía sólo puede ser ejercida por grupos que desempeñan un papel económico decisivo.

Asimismo, el sistema de partidos, la configuración de los canales de acceso a los centros de decisión del Estado y de las instituciones estatales y las normas de contratación de personal del Estado, constituyen otros filtros del Estado. Tanto el contenido de la acción del Estado como la forma concreta de estos filtros son objetos de la contienda política, ya que inciden de forma decisiva sobre el punto de vista que prevalecerá. Esta condición de Estado ampliada abarca diferentes escalas desde la administración local hasta las organizaciones internacionales.

De este modo, los conflictos por proyectos estatales y de regulación pueden resultar en un patrón coherente de regulación estatal para un área geográfica delimitada, sin embargo, también existe la posibilidad de que el aumento de las fuerzas sociales divergentes logre un acceso privilegiado a los diferentes centros de toma de decisiones del Estado. Consecuentemente, el Estado no puede garantizar a priori un patrón consistente de regulación.

El Estado está presente en todas las formas estructurales de regulación. Todas las estrategias destinadas a introducir cambios de gran alcance de las perspectivas concretas de las formas estructurales de regulación necesariamente tienen que pasar a través del Estado y, por tanto, implican cambios del mismo Estado.

En palabras de Poutlanzas (1979: 163), el Estado es la *“condensación material de una relación de fuerzas”*, es decir, el *“campo y proceso estratégicos, donde se entrelazan nudos y redes de poder, que se articulan y presentan, a la vez, contracciones y desfases entre sí”*, por lo que debe obtener consentimiento, lo cual logra a partir de la coerción pero también por medio de la concreción de alianzas y promoción de cierta ideología. De esta forma, el Estado, a nivel de una formación social concreta, asegura la cohesión social que permite la reproducción del régimen de acumulación, es decir a favor del sector

hegemónico, para lo cual requiere inscribir en el aparato burocrático conquistas reales de los sectores críticos del dicho régimen. El Estado será, entonces, la instancia suprema donde se codifican e institucionalizan los compromisos que aseguran la reproducción y la cohesión de las demás formas institucionales, responsables de regular la acumulación del capital.

#### **1.1.4.2. Salario, competencia, moneda y ecología**

Las formas estructurales de la regulación son sintetizadas por Becker (2009) de la siguiente manera:

La relación salarial es la forma de producción y apropiación de plusvalor como así mismo la condición de reproducción de la fuerza de trabajo. Así, las líneas trazadas por la apropiación de y disposición sobre el plusvalor de la fuerza de trabajo de uno mismo y de otros delimita el campo de los conflictos sociales verticales.

La relación de la competencia refiere tanto a la competencia entre los capitales individuales como a los trabajadores asalariados, quienes compiten por ocupar puestos como sus medios básicos de subsistencia. Por lo tanto, las relaciones de competencia definen el segundo eje fundamental de conflicto en las sociedades capitalistas.

La restricción monetaria. El dinero es el equivalente general y un medio básico de socialización en el capitalismo. La valorización es mediada a través del dinero. Sólo cuando una mercancía se intercambia por dinero se revela en qué medida el trabajo privado es socialmente validado. Esta restricción monetaria también se encuentra presente en la fuerza de trabajo, ya que los trabajadores asalariados están sujetos a una restricción silenciosa al vender su fuerza de trabajo, y su reproducción depende de los salarios monetarios. Asimismo, el Estado está sujeto a una restricción monetaria, en tanto consigue sus recursos materiales en forma monetaria. Sin embargo, el dinero además de ser una restricción

también es un factor habilitante. El capital en forma monetaria permite iniciar un proceso de valorización, la disposición sobre el dinero permite que el Estado funcione. Por lo tanto, la forma concreta de este medio de socialización es un indicador en forma vertical y horizontal de los conflictos sociales.

Restricción ecológica. La naturaleza material es indispensable para el proceso de valorización ya que se encuentra, como el dinero, al principio y al final de dicho proceso. La restricción ecológica *"regula el acceso y la utilización del mundo material tanto para las actividades productivas como reproductivas. Por lo tanto, también regula la distribución espacial y temporal de los costos ecológicos y los beneficios de estas actividades reproductivas"* (Becker y Raza 2000: 63). De esta forma, la restricción ecológica es objeto de conflictos tanto verticales como horizontales.

#### **1.1.5. Modos de regulación**

Las formas básicas de las relaciones sociales y las formas estructurales de la regulación forman un conjunto ensamblado. Becker (2009) denomina a este ensamble *dispositivo de regulación*. Los elementos de este dispositivo funcionan como partes de un todo, y sus funcionamientos concretos sólo pueden entenderse en el contexto de otros elementos. La posición de los elementos puede ser modificada, pero no a total discreción. Dependiendo de la constelación concreta, determinados objetivos pueden lograrse igualmente a través de una u otra formas estructurales de regulación.

#### **1.1.6. Crisis: régimen de acumulación y régimen de regulación**

Las interrelaciones existentes entre las formas básicas de las relaciones sociales y de las formas estructurales de la regulación, responden de forma acorde con el régimen dominante de acumulación. Sin embargo, el régimen de regulación no es un reflejo

especulativo del régimen de acumulación, sino que generalmente posee sus propias contradicciones y en virtud de ellas puede entrar en crisis. En esta dirección, Jofré (2011) propone una taxonomía que distingue cinco tipos crisis, entre las cuales la crisis de régimen de acumulación, la crisis de modo de regulación y la crisis intra-institucional resultan relevantes para este análisis.

La crisis de régimen de acumulación se caracteriza por una decadencia significativa del mismo, asociadas al deterioro simultáneo de las condiciones de acumulación de capital (régimen de productividad) y de distribución del producto del trabajo social (régimen de demanda). Sintéticamente, estas crisis están basadas en la caída de la tasa de ganancia, ya sea por el deterioro de las condiciones materiales de la producción o bien, por las tensiones sociales orientadas a generar una redistribución progresiva de los excedentes sociales.

La crisis de modo de regulación proviene de la incoherencia, en un momento determinado, entre éste y el régimen de acumulación. Los ajustes sucesivos de las crisis intra-institucionales reconfiguran poco a poco el modo de regulación y sus instituciones, lo cual termina por provocar una inadecuación entre los comportamientos provenientes del funcionamiento del modo de regulación y las exigencias de la reproducción de las relaciones de acumulación.

Cabe destacar aquí la existencia de crisis dentro un modo de regulación. De hecho, las crisis pueden ser momentos en los que se absorben anárquicamente una serie de desequilibrios, en los cuales desaparecen determinadas empresas, y a la vez, se regeneran las condiciones de una acumulación ampliada para otras. Estas *pequeñas crisis* toman formas diferentes según el modo de regulación y son funcionales al mismo. Distinta es la situación cuando los mecanismos del modo de regulación en lugar de resolver la crisis, la agravan por su rigidez. Está *crisis estructural* o *gran crisis*, no se trata de una crisis institucional, sino de una crisis del modo de regulación en su conjunto, y su salida requiere una intervención de orden político que produce cambios institucionales.

La crisis endógena (intra-institucional) se encuentra en el curso de la expansión del modo de regulación debido a las tensiones y desequilibrios acumulados al interior de las instituciones particulares que la componen y son consideradas como periódicas. Aquí los ciclos institucionales no se entienden como naturales, y a su vez, se le otorga mayor poder explicativo a la dinámica social.

## **1.2. El concepto de circuito productivo**

Los regímenes de acumulación hacen referencia a estructuras de producción y consumo a escala nacional, y por lo tanto los rasgos particulares de cada región se disipan en las referencias agregadas. De esta forma, el concepto de *circuito productivo regional* (Rofman, 2000) permite alcanzar una mayor capacidad explicativa en la evolución local de los cambios en la acumulación y regulación nacional. Este concepto resulta de gran utilidad en tanto permite estudiar la evolución de una actividad económica regional en la que interactúan articuladamente agentes económicos con desigual poder y capacidad de negociación.

## **1.3. Entre la dinámica social local y nacional**

La particularidad de las formaciones sociales periféricas es la coexistencia de relaciones sociales de producción adscriptas a diferentes modos de producción, y por lo tanto, la coexistencia de grupos sociales que responden a lógicas productivas y reproductivas diferentes. Además de esta distinción constituida en el terreno de la posesión o no de los medios de producción, el análisis de sociedades concretas introduce elementos adicionales para el agrupamiento de los agentes sociales.

De esta forma, en el modo de producción capitalista, en el nivel más alto de abstracción se encuentran solamente dos grupos sociales, propietarios y no propietarios de

los medios de producción. Sin embargo, la separación categórica de los grupos se diluye conforme se desciende a los niveles más concretos de análisis, subdividiéndose las clases sociales en fracciones, categorías o capas sociales.

Las fracciones sociales son agrupamientos de las clases dominantes en modo de producción capitalista que se definen por el motivo por el cual se apropian de una porción del excedente socialmente producido. Así, la fracción productiva del capital interviene en la acumulación de forma directa a través de la explotación del trabajo, mientras que la fracción financiera del capital lo hace a través del interés cobrado por la prestación de la mercancía dinero a la fracción productiva. La categoría social se define en función de la pertenencia a un determinado aparato de Estado. De este modo, conforman una categoría social los docentes, los militares, el personal burocrático del Estado y los artistas, independientemente de su origen de clase. Finalmente, la capa social refiere a ordenamientos sociales estratégicos con otros grupos sociales que no comparten estructuralmente los mismos intereses. (Poulantzas, 1979)

Esta desintegración de las clases sociales en la formación social plantea el interrogante acerca de la cohesión de la formación social, es decir, si las formaciones sociales están divididas en clases, y a su vez las clases albergan en su interior diferente fracciones: ¿Qué es lo que permite hablar de la formación social como una unidad? Poulantzas (1979), siguiendo los aportes de Gramsci en torno a la hegemonía, sostiene que la unidad de una formación social está inscrita en su nivel político. Las clases dominantes, agrupadas en un bloque (el bloque dominante en el poder) imponen sus intereses en el Estado, a los que presenta como los intereses de la sociedad en su conjunto. Esto se desarrolla atravesado por luchas y resistencias de las clases dominadas, las cuales a su vez se agrupan en otro bloque, llamado bloque popular.

## **Capítulo II. Aproximación al Objeto de Estudio.**

### **2.1. Relación hombre - naturaleza**

Desde su aparición como especie animal, el hombre ha mantenido una estrecha relación con la naturaleza para la satisfacción de sus necesidades, relación esta que mutó de una total dependencia a una posición de poder sobre ella y evolucionó desde la mistificación primitiva hasta el uso característico de la actualidad. Por consiguiente, la relación sociedad - recursos naturales no puede desvincularse del contexto estructural más amplio en la que se encuentra inserta.

El modo de producción capitalista trajo aparejado cambios científicos, técnicos y culturales que condicionaron un crecimiento de la explotación de los recursos naturales e intensificaron el proceso de agotamiento de muchos de ellos. Asimismo, provocó el deterioro de las condiciones ambientales del planeta en general, debido, fundamentalmente, a la tendencia al aumento de la producción a gran escala, la concentración del capital, el comercio y el transporte, lo que a su vez demandó un mayor volumen de combustibles fósiles. Así entonces, este proceso de crecimiento económico y tecnológico indujo una compleja problemática ambiental, expresada en la contaminación del suelo, las aguas y el aire, en el deterioro y agotamiento de los recursos naturales y en la urbanización descontrolada, en detrimento de las condiciones de saneamiento y de los servicios básicos.

A partir de los años cincuenta del siglo XX, el explosivo crecimiento de la población mundial con su consecuente aumento de las necesidades humanas y el desarrollo y expansión de la cultura consumista, intensificaron el uso irracional de los recursos

naturales. Sumado a ello, el desarrollo sin precedentes de las tecnologías, la utilización de materiales estratégicos y un nivel de consumo energético que supera las proyecciones efectuadas, originan una presión sobre los ecosistemas que, en muchos casos, supera los ritmos de recuperación natural. Los adelantos tecnológicos de esta época que sustentan el proceso de globalización actual, se presentan como avances incuestionables pero, al mismo tiempo, dan lugar a desequilibrios ambientales que actúan como contrapesos al desarrollo humano y la equidad, alimentando tendencias y procesos desestabilizadores en el plano económico, político, social y cultural, tanto a escala nacional como global.

En este marco, bajo la etapa del modo de producción capitalista denominada postfordismo que comienza a configurarse en la primera mitad de los años setenta y cuyo régimen de acumulación se centra en la valorización financiera, las medidas adoptadas para consolidar la hegemonía del capital financiero tienden a incrementar las presiones sobre el ambiente favoreciendo la transferencia de los costos sobre la comunidad vía externalidades ambientales. En respuesta a esta situación, se produce un reconocimiento del ambiente que reclama un mayor control sobre las actividades productivas, a partir del cual toman relevancia herramientas como auditorías ambientales, evaluación del ciclo de vida, manejo ambiental y mensajes comunicacionales expresando el deseo de respetar el ambiente (Zuideau, 2007). Aparece entonces, la preocupación por atender a la “distribución ecológica”, es decir, “(...) *los aspectos sociales referidos al ambiente y los recursos naturales y su distribución (...) considerando las generaciones presente y futura (...)*” (Gudynas, 2000: 10).

Ahora bien, el objeto de analizar las complejas interacciones que se han desarrollado entre la naturaleza y la sociedad en su evolución histórica, hace necesario abordar el concepto de recurso natural y las implicancias de su uso racional.

## 2.2. Recursos naturales

En la actualidad, independientemente de los avances en materia científica, técnica y tecnológica de los que se hiciera mención en el apartado anterior, los elementos que conforman la corteza terrestre son desconocidos en su totalidad por el ser humano. Ahora bien, dentro del universo alcanzado por el hombre pueden identificarse *recursos* y *reservas*. Los recursos (humanos, culturales y naturales) se caracterizan por ser socialmente útiles, tecnológicamente explotables y económicamente rentables, mientras que las reservas son aquellos recursos que, temporalmente, no cumplen con alguna de dichas características (Castillo, 2008).

*Recurso natural*, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es “(...) *todo aquello que encuentra el hombre en la naturaleza y que puede utilizar en beneficio propio, tanto por vía directa como mediante transformaciones*” (Serrano Méndez, 2001: 3). En otras palabras, son los elementos naturales que el hombre puede aprovechar para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales. Estos bienes materiales y servicios que proporciona la naturaleza al ser humano contribuyendo al bienestar y desarrollo de sus sociedades de manera directa (alimentos, minerales, materias primas) o indirecta (servicios ambientales: regulación del gas atmosférico, polinización, control biológico), pueden agruparse en *renovables* y *no renovables* de acuerdo a la disponibilidad en el tiempo, tasa de regeneración y ritmo de uso.

Los primeros son aquellos que se consideran como flujos, es decir, presentan una productividad sostenible en el largo plazo y se agotan si son empleados o extraídos a una tasa superior a la de su renovación. Ejemplos de esta categoría son la radiación solar, la energía eólica y las especies del reino animal y vegetal. Los recursos naturales no renovables muestran un carácter de fondo, es decir, son inherentemente agotables ya que sus depósitos son limitados o presentan ciclos de regeneración por debajo de los ritmos de extracción. El valor económico de este grupo, entre los que se encuentran los minerales,

depende de su escasez y demanda y su utilidad deriva de su aplicabilidad y su costo económico y energético de localización y explotación.

Cabe destacar aquí, que en la actualidad la línea divisoria entre recursos naturales renovables y no renovables es permeable ya que el límite entre ambos es difícil de precisar. Hoy resulta complejo definir un recurso que sea realmente renovable, a causa del deterioro medioambiental existente, el crecimiento explosivo de la población y sus necesidades materiales. Esto demanda, por lo tanto, la gestión racional de los recursos naturales, basada en criterios de desarrollo sostenible.

### **2.3. Uso racional de los recursos naturales: desarrollo sostenible**

Durante el transcurso de la década de los años sesenta del siglo XX, las preocupaciones ambientales comenzaron a revelarse con mayor intensidad y fue originándose una creciente sensibilidad ante estas problemáticas por parte de distintos sectores de la sociedad mundial. En este proceso tuvo lugar una serie de acontecimientos a escala internacional que incentivaron una nueva forma de tratar e interpretar el deterioro ambiental del planeta a la luz de los modelos de desarrollo adoptados por las sociedades humanas. En este contexto, fue configurándose el concepto de *desarrollo sostenible* y las estrategias ligadas al mismo.

Hacia 1970 las condiciones ambientales a escala global resultaban alarmantes. Los países centrales provocaban efectos nocivos sobre el medio ambiente como consecuencia de sus sistemas de producción y consumo, lo que implicaba un uso intensivo e irracional de los recursos naturales que trascendía sus fronteras. Por su parte, en los países periféricos, el subdesarrollo y la pobreza contribuían también a acelerar la degradación ambiental. De uno y otro lado, los modelos de desarrollo imperantes ejercían presión sobre el medio ambiente provocando el agravamiento de problemas ambientales.

Este escenario impulsó estudios científicos en la materia. Así en 1971 se dio a conocer el Informe *Los límites del crecimiento* del Club de Roma, donde se volcaron los resultados de una simulación informática realizada sobre la base de la relación entre el crecimiento de la población, el crecimiento económico y la huella ecológica de la población sobre la tierra. El resultado de este análisis fue desalentador al concluir que de continuar con las tendencias mundiales de ese momento en cuanto a crecimiento poblacional, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y agotamiento de los recursos, el planeta alcanzaría el límite de su crecimiento en el transcurso de cien años (Serrano Méndez, 2001).

El mencionado informe sirvió de marco de referencia para la *Declaración de Estocolmo* y el *Plan de acción para el medio humano*, documentos resultantes de la *Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano*, a la que convocó la ONU en 1971. En dichos documentos se puso de manifiesto los grandes problemas ambientales existentes en ese momento (contaminación, pérdida de la biodiversidad, urbanismo descontrolado), expresando la necesidad de tomar conciencia de ellos por parte de todas las esferas de la sociedad. Asimismo, se acordó un compromiso colectivo de cooperación internacional con recomendaciones encaminadas a preservar la naturaleza y elevar la calidad de vida en el planeta de la especie humana.

De este modo, se advertía que la integración de los factores económicos, sociales y ambientales conduciría a un desarrollo que permitiría conservar el planeta en las condiciones que posibilitaran la existencia de la especie humana. Con el fin de lograr tal objetivo, se requería una nueva ética de relación responsable del hombre y la sociedad con el medio ambiente, a partir del conocimiento de éste último y de cambios en los valores y objetivos en la esfera económica, en la convivencia social y en la concepción y aplicación de la solidaridad humana. Todo ello implicaba un nuevo paradigma de desarrollo sobre la base de la sostenibilidad.

La introducción y tratamiento del concepto desarrollo sostenible se reconoce al Informe *Nuestro futuro común* de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU (CMMMD), elaborado en 1987. En este documento se abordó de forma integral las causas y consecuencias de la degradación ambiental en su relación con el desarrollo económico y social, y se identificó vías de acción para mitigar y solucionar los principales problemas ambientales. En este sentido el informe señalaba que la economía mundial debía satisfacer las necesidades y aspiraciones legítimas de la población, pero que el crecimiento debía guardar consonancia con el carácter finito de los recursos del planeta; exhortaba al inicio de una nueva era de desarrollo económico racional desde el punto de vista ecológico; y declaraba que la humanidad contaba con la aptitud para lograr un desarrollo sostenible, definido como “*aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin socavar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.*” (Serrano Méndez, 2001: 5).

Los principios, estrategias, programas y acciones que sustentan el desarrollo sostenible fueron consensuados en la CMMMD reunida en Río de Janeiro, Brasil, en el año 1992, y plasmados en los documentos *Declaración de Río* y *Agenda 21*. Entre ellos se destacan, entre otros, el principio antropocéntrico del desarrollo sostenible; el derecho soberano de los Estados de aprovechar sus propios recursos y la responsabilidad de no causar daños fuera de su jurisdicción; el derecho al desarrollo para las generaciones presentes y futuras; la integración medio ambiente y desarrollo; la erradicación de la pobreza; la reducción y eliminación de las modalidades de producción y consumo insostenibles; la cooperación entre los Estados y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas; la participación ciudadana y acceso a la información y a la justicia; un sistema económico internacional favorable para el medio ambiente; legislaciones nacionales e internacionales sobre responsabilidad e indemnización por daños ambientales; el principio precautorio; y el empleo de la evaluación de impacto ambiental como instrumento.

Una vez abordada en términos generales la relación del hombre con la naturaleza en el marco del desarrollo sostenible, es posible avanzar en la caracterización de un tipo de explotación particular de una clase específica de recursos naturales no renovables: la MMCA.

## **2.4. Minería metalífera a cielo abierto**

### **2.4.1. Minerales**

Como se indicara anteriormente, dentro del grupo de los recursos naturales no renovables se encuentran los *minerales*. El reino mineral está integrado por sustancias inanimadas, generalmente sólidas, las cuales, químicamente, pueden ser compuestos inorgánicos (ej. calcita compuesta por calcio, oxígeno y carbono), estar constituidas por un solo elemento (ej. oro), o bien ser sustancias químicas orgánicas (ej. hidrocarburos), pero siempre con una composición fija. Los minerales se presentan con formas cristalinas (ej. cuarzo) aunque comúnmente se observan como simples agregados que componen las rocas, y muestran una amplia variedad de colores y estructuras como diamante y el talco (Lavandaio, 2008).

Los minerales pueden ser clasificados de acuerdo a sus propiedades físicas, ópticas, eléctricas, magnéticas y por su composición química. De acuerdo a esta última se distinguen *minerales combustibles*, *metálicos* y *no metálicos*. El primer caso se trata de compuestos orgánicos, es decir, sustancias químicas basadas en carbono e hidrógeno de origen animal o vegetal. Actualmente, los minerales combustibles (el carbón, el petróleo y el gas natural) se constituyen en la principal fuente de energía con que cuenta el hombre, ya que al ser quemados producen energía calórica.

La distinción entre los otros dos grupos radica en la participación o no de elementos metálicos en la composición química del mineral, la cual le concede características

particulares a la sustancia. De esta forma, los minerales metálicos se distinguen por su dureza, maleabilidad, ductibilidad y conductibilidad. En la actualidad, los metales más utilizados a escala global son el hierro y el cobre, siendo el primero empleado en la industria siderúrgica y el segundo, principalmente, como conductor eléctrico. Otro metal que ha cobrado importancia en los últimos cincuenta años es el uranio, ya que es la materia prima para la obtención de energía nuclear y se encuentra en cantidades mínimas en la naturaleza. Asimismo, dentro de este grupo se incluyen el litio, el plomo, el zinc, el oro y la plata. En cuanto a los minerales no metálicos de gran importancia se destacan el granito, la arena y la caliza que se emplean en edificaciones, la potasa, el fosfato y el nitrato o salitre utilizados como fertilizantes y el azufre, la sal y el cuarzo.

#### **2.4.2. Minería**

Como señala Lavandaio (2008), el uso de minerales, su producción e industrialización, está estrechamente ligado al desarrollo de la sociedad. La *minería* se constituye en la actividad económica que produce los minerales requeridos para tal desarrollo, y se realiza en ciertos lugares que, geológicamente, se denominan *yacimientos*, en los cuales existe una concentración de las sustancias minerales que permiten que su explotación sea factible y rentable. Dichas explotaciones reciben el nombre de *minas*. En este sentido, la minería es una actividad extractiva, en tanto la sustancia mineral que se requiere debe ser sustraída de la mina y llevada a su lugar de uso o de industrialización.

Ahora bien, lo que genéricamente se llama minas son complejos establecimientos minero-industriales que producen las materias primas minerales para la industria. El fundamento de esto radica en que, frecuentemente, el mineral útil, *mena*, se encuentra mezclado con otras sustancias denominadas *ganga*, lo que requiere agregar a la actividad extractiva una planta industrial que procese el material extraído y separe el mineral útil del resto. Este proceso genera un producto que es el *concentrado* y un material sobrante llamado *cola* que se almacena en un lugar previamente establecido, el *dique de colas*. Asimismo, el yacimiento suele estar cubierto y rodeado de otros materiales pétreos que

deben ser removidos para acceder a la mena durante la explotación, los cuales también se depositan en sectores previamente determinados y cuya acumulación se denomina *escombrera*. Por otro lado, en la mayoría de los casos las minas requieren la construcción de un campamento para la vivienda del personal ya que se encuentran alejadas de los centros poblados. De este modo, el trabajo de la mina requiere obras, construcciones, instalaciones, maquinaria, transportes y, por supuesto, mano de obra, agua y energía, todo lo cual complejiza el establecimiento minero.

Como se ya se mencionó, el yacimiento es técnica y económicamente el punto de partida de la minería. Estos depósitos se caracterizan por su forma, tamaño, ubicación y la composición y calidad de sus minerales. Así entonces, los yacimientos se presentan generalmente en formas similares a cuerpos geométricos comúnmente denominados *veta o filón* (cuerpos tabulares, irregulares, verticales o inclinados), *mantos* (vetas horizontales), entre otros, o bien estar diseminados de manera tal que no se las puede asimilar a ningún cuerpo geométrico; en cuanto a su tamaño, se clasifican en pequeños, medianos y grandes, si bien las cifras para distinguirlos en estas categorías varía; y se encuentran ubicados en el subsuelo, siendo algunos visibles y otros ocultos, normalmente en las zonas montañosas o de relieve irregular.

La composición y calidad del mineral que constituyen el yacimiento resulta de suma importancia en tanto son factores determinantes para la viabilidad de la explotación. En el primer caso, la masa del mineral puede ser aprovechable en su totalidad o constituir una mezcla de una sustancia útil con otra que no lo es. Además, los yacimientos son masas heterogéneas, es decir, las muestras de distintos lugares de un solo yacimiento tienen diferente composición, por lo que la referencia a las características físicas y químicas de un yacimiento es un promedio. En los yacimientos metalíferos vetiformes, la mena tiene una participación en la masa de la veta del 10% o más, mientras que en los yacimientos diseminados, es de 1% aproximadamente (Lavandaio, 2008). Respecto de la calidad del mineral está estrechamente relacionada con las especificaciones que requieren las industrias consumidoras. Para el caso de los minerales metalíferos la calidad se expresa por medio de

la *ley* o *tenor*, la cual es el contenido de metal por unidad de peso, en forma de porcentaje. Así, un mineral de cobre de 1% contiene 10 kg de metal por tonelada de mineral. En el caso de contenidos más pequeños, como el oro, la plata y el platino, se expresa en gramos por tonelada. Asimismo, interesan las características físicas y químicas del mineral ya que un mismo mineral puede tener más de un uso, y para cada uso tener requerimientos diferentes de calidad. Ahora bien, cabe destacar que difícilmente en la naturaleza se presentan yacimientos de sustancias que se ajusten exactamente a las normas y especificaciones de la industria, por lo tanto, los minerales que se extraen de las minas son objeto de un *proceso de tratamiento o preparación* destinado a modificar las características de los minerales de tal manera que sean aptos para su aprovechamiento industrial, cuyo producto es el concentrado.

### **2.4.3. Megaminería**

La minería a cielo abierto es empleada cuando los depósitos minerales comercialmente útiles se encuentran diseminados en grandes extensiones a relativa escasa profundidad de la superficie de la corteza terrestre. La mina a tajo abierto es el método que se aplica para la explotación de minerales que presentan baja ley, del tipo *sólidos coherentes*, es decir, de consistencia pétreo, ya sean combustibles (ej. carbón), metálicos (ej. uranio) o no metálicos (ej. granito), o bien para los minerales *sólidos incoherentes* no metálicos como la arena y la arcilla.

La actividad minera a tajo abierto destinada a la extracción de metales se denomina MMCA y son explotaciones que implican operaciones de extracción y tratamiento de gran volumen y escala, razón por la cual se la denomina *gran minería* o *megaminería*. En la actualidad, las labores megaminerías utilizan para su ejecución maquinaria de grandes dimensiones como perforadores de hasta 38mm diámetros, palas excavadoras de 40m<sup>2</sup>, palas cargadoras con capacidad de baldes de 25m<sup>3</sup>, cintas transportadoras de hasta 20.000tn/hr en 15km, camiones de transporte de 250tn/viaje, taladros mayores a los

200mm, bulldózers, escombradoras, entre otros (Prietz, 2010). Asimismo, un emprendimiento de este tipo ocupa diariamente en promedio 9tn de explosivos para voladuras y 300.000m<sup>3</sup> de agua y 10tn de sustancias químicas para el tratamiento del mineral (C.S. ONG Interprovincial, 2011).

Las características de los yacimientos y minerales metálicos y las innovaciones técnicas referidas, determinan la adopción de este tipo de minería por las altas ventajas de producción que se obtienen en comparación con la minería subterránea. Asimismo, debe señalarse que al implicar altos costos de inversión, los emprendimientos de MMCA son desarrollados comúnmente por corporaciones multinacionales, quienes cuentan con el capital necesario para poner en marcha una empresa de esta envergadura.

#### **2.4.4. Etapas de la minería metalífera a cielo abierto**

##### **2.4.4.1. Primera etapa: riesgo minero o pre-inversión**

Esta etapa, común a todos los tipos de minería, comprende la búsqueda del mineral, su descubrimiento (*prospección*), la determinación de su cantidad y calidad (*exploración o cateo*), y el *estudio de factibilidad* de explotación.

Cabe destacar aquí que si el estudio de factibilidad arroja resultados negativos, el yacimiento no se explota y la inversión efectuada no se recupera. Por este motivo, esta fase se denomina de riesgo minero. Las estadísticas muestran que más del 90% de las prospecciones y exploraciones resultan infructuosas (Lavandaio, 2008), razón por la cual el financiamiento para esta etapa se obtiene de los fondos de inversión para exploración de las empresas mineras o por medio de regímenes de promoción de los Estados. Ahora bien, cuando se llega a un estudio de factibilidad positivo se construye el proyecto y se inicia la etapa de *negocio minero o inversión*.

#### 2.4.4.2. Segunda etapa: negocio minero o inversión

Esta etapa se inicia con la obtención de *financiamiento* para la puesta en marcha del proyecto. El monto de inversión requerido depende de la magnitud del proyecto y pueden provenir de los capitales de la empresa propietaria, préstamos bancarios o créditos especiales de sistemas de promoción. Posteriormente, se inicia la fase de *construcción* que implica la ejecución de los laboreos necesarios para desarrollar la explotación, es decir, las obras de infraestructura (camino, comunicaciones, campamentos, etc.), instalaciones y equipamiento, además de la incorporación y capacitación del personal.

La puesta en marcha de la producción se denomina *explotación*. Comienza con el *desmonte* y la *remoción*, por medios mecánicos o explosivos, de la capa superficial de los terrenos que cubren el yacimiento para hacer accesible el mineral metálico. Este material estéril, cuyo volumen es de tres a cuatro veces mayor que el volumen de la roca útil (Prietz, 2010), se apila en escombreras fuera del área de explotación a fin de ser utilizado en el *cierre de la mina*.

El paso siguiente es el *arranque* o *extracción* del material útil por medio de perforación y voladuras con explosivos. El mineral metálico arrancado se traslada desde el frente de explotación hasta la planta de tratamiento o el lugar de embarque. El yacimiento trabajado a cielo abierto se divide en bancos horizontales sucesivos descendentes, explotados con el avance de los bancos superiores a los inferiores, lo cual le confiere la forma escalonada a los bordes de los bancos y forma de cono invertido a la mina.

Una vez en la planta de *tratamiento* comienza la fase por medio de la cual se procesa al mineral metálico a fin de separar la mena de la ganga y hacerla apta para la industria. En primer lugar, se efectúa la *trituration* y *molienda* del material extraído con el objeto de disminuir su tamaño y facilitar su tratamiento posterior. A continuación se procede a separar las cantidades relativamente pequeñas de metal del material no metálico en un proceso que se denomina *beneficio*. Este momento incluye técnicas de separación

física/química tales como concentración por gravedad, separación magnética, separación electrostática, flotación, extracción por solventes, lixiviado, precipitación y amalgamación.

Cabe detenerse aquí en el proceso de *lixiviación* utilizado en minería a cielo abierto de oro y plata. Durante el mismo, el mineral extraído y finamente molido se deposita en una pila de grandes dimensiones sobre una membrana impermeable para ser irrigado con una solución cianurada, la cual disuelve los metales valiosos. La solución que contiene el metal se colecta en la base de la pila mediante un sistema de tuberías, tratándose luego en otro recipiente donde se hace precipitar el metal disuelto por medio carbón o zinc.

Por último, cuando las reservas del yacimiento se agotan se procede al cierre de la mina, es decir, se pone fin a las actividades mineras y se realiza la remediación de los impactos y pasivos ambientales. El proyecto minero debe contemplar en su planificación esta etapa, cuyo objetivo es recomponer el paisaje afectado, neutralizar o aislar los residuos potencialmente contaminantes, y evitar que el agua, el suelo o el aire de la zona sean dañados en el futuro por los restos de la actividad minera.

A las precedentes etapas de un emprendimiento de MMCA debe agregarse el *informe de impacto ambiental*, el cual es un estudio detallado del medio ambiente, su afectación por los impactos del proyecto propuesto, la forma en que se evitará producirle daños y de qué manera se mitigarán y/o remediarán los impactos permanentes. El objeto de la presentación de dicho informe y su aprobación por la autoridad correspondiente para cualquier tipo de proyecto minero, ya sea de prospección, exploración o explotación, es proteger el patrimonio natural y cultural de la zona donde se propone desarrollar la nueva actividad minera.

#### **2.4.5. Impactos de la minería metalífera a cielo abierto**

Partiendo del concepto de *impacto* como la intromisión de carácter antrópico en un sistema económico, sociocultural o natural que genera una alteración en éste, pudiendo producir efectos de signo positivo y/o negativo (Cantú, 2011), es posible abordar las diferentes posiciones de los distintos actores sociales en torno a las consecuencias socioeconómicas y ambientales de la MMCA. Las implicancias de la ejecución de un proyecto minero de este tipo encuentran sectores de la sociedad tanto partidarios como críticos cuyas perspectivas se fundamentan en los resultados que trae aparejado el emprendimiento para las comunidades afectadas al mismo.

El primer grupo sostiene que la MMCA contribuye al desarrollo socio-económico de las comunidades directamente involucradas con ella ya que se constituye en fuente de producción y de trabajo para hombres, mujeres y jóvenes e implica una mejora en infraestructura, salarios, cobertura de salud, capacitación y acción comunitaria. Asimismo, se destaca el efecto multiplicador de la economía que posee esta actividad al generar el desarrollo de nuevas actividades económicas vinculadas con la provisión de insumos y servicios requeridos por los emprendimientos. En la misma dirección, se hace mención del crecimiento de las arcas del Estado a partir de la recaudación de los impuestos a la actividad (Lavandaio, 2008).

Por su parte, los detractores de la MMCA cuestionan sus consecuencias ambientales, sociales y culturales. En este sentido, advierten sobre el carácter negativo que dicha actividad supone para las poblaciones aledañas a la mina porque su práctica implica una considerable e irreversible afectación de la superficie y del entorno en general, de las aguas superficiales y subterráneas, de los suelos, del microclima de la zona, del aire, de la flora y la fauna y del paisaje (AEC, 2010). De este modo, resultan gravemente perjudicadas la salud humana y las economías locales. En otro orden de prioridades, también se observan los bajos réditos que la actividad deja en concepto de regalías en comparación con los beneficios obtenidos por las compañías explotadoras.

## **Capítulo III. Sobre el Objeto Real de Estudio.**

### **3.1. Características del objeto real de estudio**

La provincia de Mendoza se ubica en la región centro-oeste de la República Argentina, ocupando una superficie de 148.827km<sup>2</sup>, que representa 5,35% de la superficie total del país. El censo nacional 2010 estableció una población de 1.741.610 habitantes.

De acuerdo con la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas del Gobierno de Mendoza (DEIE), las actividades económicas más significativas de la provincia son los servicios vinculados al turismo, la agricultura y la minería de hidrocarburos, los cuales explican gran parte del Producto Bruto Geográfico (PBG) total de la provincia. En este sentido, el PBG de Mendoza, que ha presentado una tasa de crecimiento positiva durante los últimos 20 años<sup>1</sup> (Cuadro N° 1), alcanzando en el año 2010 una tasa de participación del 3,6% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional, presenta para el mismo año, una tasa de participación del 24,7% del Sector Comercios, Restaurantes y Hoteles, del 7,5% del Sector Agropecuario, del 15% del sector Industrias Manufactureras y del 13,9% del Sector Explotación de Minas y Canteras, constituyendo entre los cuatro sectores más del 50% del total (DEIE, 2010), como se indica en los Cuadro N° 2.

---

<sup>1</sup> En el período comprendido entre 1990-2010 el PBG de la provincia de Mendoza ha mantenido una tasa de crecimiento positiva, salvo en los años donde se produjeron grandes crisis económicas como 1994 (México), 1999 (Brasil), 2001-2002 (Argentina) y 2009 (Estados Unidos).

**Cuadro N° 1**  
**Producto Geográfico Bruto**  
**Valor Agregado Bruto por sectores y tasa de crecimiento total interanual, en pesos**  
**constantes**  
**Mendoza. Año 2001-2010**

Sector		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
		En miles de pesos de 1993									
<b>TOTAL</b>		<b>8.332.993</b>	<b>7.772.198</b>	<b>9.020.236</b>	<b>10.469.099</b>	<b>11.514.521</b>	<b>12.740.138</b>	<b>13.792.358</b>	<b>14.366.715</b>	<b>13.801.895</b>	<b>15.014.646</b>
1	Agropecuario	733.220	730.238	864.379	1.078.644	1.130.141	1.285.867	1.324.392	1.292.772	1.119.389	1.133.427
2	<b>Explotación Minas y Canteras</b>	<b>677.614</b>	<b>1.000.450</b>	<b>1.177.053</b>	<b>1.344.859</b>	<b>1.634.793</b>	<b>1.828.137</b>	<b>1.968.860</b>	<b>2.096.869</b>	<b>2.035.046</b>	<b>2.090.712</b>
3	Industrias Manufactureras	1.604.606	1.496.871	1.785.985	1.924.178	1.967.083	2.043.214	2.148.560	2.213.446	2.188.020	2.299.756
4	Electricidad, Gas y Agua	168.008	171.782	220.652	246.694	283.159	307.493	317.107	309.092	316.236	330.485
5	Construcciones	201.658	162.017	235.837	334.598	364.336	353.598	379.119	321.142	287.353	313.490
6	Comercio, Restaurantes y Hoteles	1.355.765	1.222.685	1.665.888	2.214.517	2.622.281	3.082.116	3.546.649	3.510.181	3.124.693	3.708.791
7	Transporte y Comunicaciones	494.459	455.637	490.747	621.340	669.606	741.196	792.178	883.245	893.331	1.015.354
8	Establecimientos Financieros	1.741.460	1.270.155	1.258.175	1.278.355	1.315.021	1.389.468	1.441.965	1.466.062	1.501.249	1.705.871
9	Servicios Comunales, Sociales, Pers.	1.346.204	1.262.362	1.321.521	1.425.915	1.528.100	1.709.049	1.873.529	2.273.941	2.336.577	2.416.760
<b>TASA DE CRECIMIENTO</b>		<b>///</b>	<b>-6,62%</b>	<b>16,06%</b>	<b>16,06%</b>	<b>9,99%</b>	<b>10,64%</b>	<b>8,26%</b>	<b>4,16%</b>	<b>-3,93%</b>	<b>8,79%</b>

\* Datos provisorios.

Fuente: DEIE y Facultad de Ciencias Económicas UNCuyo.

**Cuadro N° 2**  
**Producto Geográfico Bruto**  
**Valor Agregado Bruto y Tasa de Participación por sectores**  
**Mendoza. Año 2010**

	Sector	2010	
		Valor Agregado Bruto En miles de pesos de 1993	Tasa de Participación %
1	<b>Agropecuario</b>	<b>1.133.427</b>	<b>7,5</b>
2	<b>Explotación Minas y Canteras</b>	<b>2.090.712</b>	<b>13,9</b>
3	<b>Industrias Manufactureras</b>	<b>2.299.756</b>	<b>15,3</b>
4	Electricidad, Gas y Agua	330.485	2,2
5	Construcciones	313.490	2
6	<b>Comercio, Restaurantes y Hoteles</b>	<b>3.708.791</b>	<b>24,7</b>
7	Transporte y Comunicaciones	1.015.354	6,8
8	Establecimientos Financieros	1.705.871	11,3
9	Servicios Comunes, Sociales, Pers.	2.416.760	16
	<b>TOTAL</b>	<b>15.014.646</b>	<b>100</b>

Fuente: Informe Económico. DEIE, 2010.

La conjugación de los factores climáticos (clima árido a semiárido, promedio anual de precipitaciones de 250mm, fenómenos climáticos como sequías, granizo, heladas, viento zonda y tormentas de nieve) y geomorfológicos (montañas, mesetas, planicies) que se producen en el territorio provincial, han determinado ambientes diversos con distintas posibilidades biológicas y humanas. La combinación positiva de estos factores originó los oasis mendocinos, mientras que su conjunción negativa produjo grandes vacíos humanos, marginales a los macroprocesos económicos.

Así entonces, es posible diferenciar en el territorio mendocino unidades homogéneas con diferentes posibilidades desde el punto de vista de los asentamientos humanos y las actividades productivas. Los ambientes que hoy constituyen la provincia son el producto de un proceso de construcción histórica en el que se han combinado las actividades, los valores y las expectativas de distintos grupos sociales en diversos momentos. Cada etapa ha representado una particular valoración, apropiación y uso de los recursos por parte de los actores sociales.

En la actualidad, las actividades productivas se estructuran en torno al modelo agroindustrial inserto en una economía de mercado. Este fenómeno se manifiesta en el gran desarrollo de los oasis irrigados, en detrimento de los espacios que carecen de agua de riego. Esta contraposición entre oasis y secano se expresa en formaciones sociales distintas que marcan las dos realidades económicas de Mendoza: una economía de mercado y otra de subsistencia. (Abraham, 1994).

Por su parte, los oasis irrigados Norte, Centro y Sur, conformados por 360.000ha que representan el 3% de la superficie total de Mendoza, constituyen los ambientes donde se realiza prácticamente la totalidad de las actividades económicas, políticas y sociales provinciales (Mapa N° 1). El Oasis Norte contiene a la primera (Maipú y Luján) y segunda (San Martín, Rivadavia, Junín, Santa Rosa, La Paz y Lavalle) zonas agrícolas, el Oasis Centro conforma la tercera (Tupungato, Tunuyán y San Carlos), y el oasis Sur la cuarta (San Rafael y General Alvear). En esta región, la actividad humana se afirma en el riego sistematizado, aprovechando los ríos provenientes de las nieves cordilleranas complementándose con el aprovechamiento del agua subterránea. De esta forma, Mendoza se constituye la provincia con mayor superficie irrigada del país, representando un 25% del total nacional. La industrialización de estas áreas concierne sobre todo a los productos que proporcionan los cultivos de vid, frutas y hortalizas. Otros caracteres sobresalientes son la concentración de la población, de la infraestructura vial, de la economía más dinámica y de las jerarquías urbanas de mayor nivel.

El 97% restante del territorio mendocino corresponde al secano (Mapa N° 1), donde, salvo algunas economías de enclaves vinculadas a la actividad minera, su escasa población desarrolla prácticas económicas de subsistencia. Sumado a ello, dentro del secano se distingue entre el árido montañoso y árido de la planicie central, donde las prácticas sociales también difieren sustancialmente. Así, la actividad ganadera extensiva, la cual domina en la región, se concentra en las llanuras orientales del centro-este y sur acompañada de escasa población, ineficiencias de la red vial y dependencia en materia de equipamiento, respecto de los centros urbanos muy alejados.



Respecto particularmente a la actividad minera, los distritos mineros de la provincia se encuentran ubicados en los departamentos de Las Heras, Luján de Cuyo, Tunuyán, Tupungato, San Carlos, San Rafael y Malargüe, principalmente en las áreas de relieve montañoso pertenecientes al secano (Mapa N° 1). La explotación minera en dicha región se encuentra entre las actividades económicas más antiguas desarrolladas en Mendoza y su proceso de constitución como tal, ha sido heterogéneo registrando momentos de auge y de crisis a lo largo de los últimos cuatro siglos.

Durante la etapa correspondiente al modelo agroexportador (1860-1930), la minería provincial tuvo un incipiente intento de despegue focalizándose principalmente en la explotación de petróleo y de minerales metalíferos (oro, plata, plomo, zinc y cobre), aunque hacia fines de los años veinte, la mayoría de estos emprendimientos fueron abandonados por problemas técnicos y falta de mercado y de capital. En el período 1930-1976, bajo la fase de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, se consolidó la pequeña minería provincial, apuntando a la producción de minerales no metálicos (baritina, bentonita, asfaltita, azufre, cuarzo, fluorita, talco, yeso y sal), rocas de aplicación y materiales de construcción (arena, canto rodado, caliza y mármol). Asimismo, la explotación de petróleo y de minerales metalíferos (wólfram, vanadio, cobre, oro, plomo, zinc, manganeso, hierro y uranio) se expandió (Carotti, 2002).

La crisis económica nacional de los años ochenta afectó la expansión minera provincial, retrotrayendo el volumen de minerales producidos a niveles de veinte años atrás, siendo la explotación de hidrocarburos la única que se mantuvo en pie aunque con dificultades. Las profundas reformas del marco normativo del sector que se implementaron en la década de los años noventa, dieron un nuevo impulso al desarrollo de la actividad en la provincia. Los resultados comenzaron a observarse con la recuperación del precio internacional de los metales y la devaluación de la moneda nacional a principios del siglo XXI, radicándose en la provincia empresas de capitales extranjeros interesadas en la

explotación de minerales metálicos (oro, plata, cobre, molibdeno) y no metálicos (potasio y azufre).

Durante la última década, el Sector Minas y Canteras de Mendoza ha experimentado oscilaciones en su tasa de crecimiento con valores extremos de 47,6% para el año 2002 y -2,9% para el año 2009. En 2010 se observa un retorno a valores positivos con un crecimiento respecto al año anterior del 2,7% (Cuadro N° 3). Durante este período, la principal actividad del sector ha sido la explotación de petróleo y gas natural (extracción y procesamiento), que aportó el 95,3% del Valor Agregado Bruto del sector. Otras actividades mineras de menor importancia son la extracción de minerales no metalíferos (talco y bentonita) y la extracción de rocas de aplicación y materiales de construcción como el ripio, la arena, la caliza y el yeso (DEIE, 2010).

**Cuadro N° 3****Evolución de la producción de petróleo crudo y sustancias minerales****Mendoza. Años****2001-2010**

<b>Subsector</b>	<b>Unidad medida</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Petróleo Crudo	m <sup>3</sup>	5.997.464	6.764.827	6.480.299	5.727.848	5.345.925	5.341.558	5.595.506	5.806.217	5.570.315	5.358.158
Total Minerales	tn	2.641.545	3.301.931	3.777.610	5.159.400	9.032.493	8.696.122	9.529.312	11.181.484	9.485.336	...
Variación Anual											
Petróleo Crudo	%	-3	12,8	-4,2	-11,6	-6,7	-0,1	4,8	3,8	-4,1	-3,8
Total Minerales	%	39,2	25	14,4	36,6	75,1	-3,7	9,6	17,3	-15,2	///

Nota: Para los años 2001 a 2005 los datos sobre el total de minerales se encuentran sujetos a revisión, entre los años 2005 a 2007 los datos no han sido suministrados.

Fuente: DEIE, en base a datos de Ministerio de Hacienda y Dirección de Minería

El sistema minero puede ser analíticamente examinado, según su rango institucional, en cuatro órdenes jerárquicos: constitucional, institucional, organizacional y rutinario. A continuación se exponen las características de los mismos a fin de alcanzar un mayor detalle del objeto real de investigación.

## **3.2. Jerarquías institucionales del sistema minero**

### **3.2.1. Orden constitucional**

Como se señaló en los párrafos precedentes, durante la década de los años noventa se produjo una profunda transformación del dispositivo regulatorio de la actividad minera argentina y comenzó a construirse el andamiaje legislativo que durante los últimos veinte años permitiera el desarrollo y fortalecimiento del sector. A continuación se resumen las características de las principales instituciones nacionales y provinciales intervinientes en dicho dispositivo.

El primer instrumento institucional del que debe hacerse mención a fines de comprender el cuadro en el que se enmarcó el citado proceso modificatorio, es el Acuerdo Federal Minero (AFM), sancionado por Ley Nacional N° 24.228 en el año 1993 y ratificado por Mendoza a través de la Ley Provincial N° 6.145/93. Este pacto, firmado entre el Poder Ejecutivo (PE) nacional y los gobernadores de las provincias argentinas, tiene por objeto propiciar el aprovechamiento racional e integral de los recursos mineros en el territorio nacional; promover el desarrollo sectorial consensuando medidas necesarias para atraer inversiones nacionales y extranjeras; afianzar el federalismo en cuanto al papel que desarrollan los gobiernos provinciales como administradores del patrimonio minero de sus respectivos Estados; proteger el medio ambiente a través de una racional actividad productiva; y aplicar con criterios actualizados la legislación vigente y armonizar normas de procedimientos, teniendo en cuenta las características propias de cada región. De este modo, el AFM contiene los lineamientos centrales que orientaran el contenido de las normativas mineras sancionadas desde entonces.

El siguiente instrumento institucional a desarrollar, el Código de Minería (CM), sancionado por el Congreso Nacional en el año 1886, es el más importante en tanto rige la minería en Argentina. El mismo establece los sistemas de dominio respecto a las sustancias minerales y determina la forma de adquisición, conservación y pérdida del derecho a aprovechar los yacimientos minerales. Por disposición de la Constitución Nacional de 1994 (Artículo 75, inciso 12) existe un sólo CM para todo el país, correspondiendo su aplicación a las autoridades nacionales o provinciales según donde estuviesen situados los recursos mineros. En este sentido, el CM establece los derechos de fondo y regula los procedimientos adquisitivos y extintivos de esos derechos, mientras que las provincias establecen las normas procesales formales para el ejercicio de tales derechos ante las autoridades mineras pertinentes. En el caso de Mendoza, son las Leyes N° 6.654/98 de Fuero Minero (aún sin implementar) y 6.913/01 de Código de Procedimientos Mineros y el Decreto N° 820/06 que reglamenta la protección ambiental en la actividad minera, los que cumplimentan tal requisito.

El CM ha sido objeto de numerosas reformas. Las últimas de ellas, de mayor importancia, fueron realizadas por las Leyes Nacionales N° 24.498 de Actualización Minera y 24.585 de Protección Ambiental, ambas del año 1995. Los párrafos siguientes sintetizan los contenidos más relevantes del CM.

Sobre el dominio de las minas, como el Estado Nacional y los Estados Provinciales tienen el dominio originario de los recursos naturales situados en los territorios bajo su jurisdicción (Constitución Nacional Argentina, 1994), son ellos los que conceden (concesión legal) a los particulares la facultad de buscar minas, aprovecharlas y disponer de ellas como dueños, con arreglo a las disposiciones del CM. El concesionario de una mina es titular de un derecho real inmobiliario, el cual es exclusivo, sin límite temporal, transmisible y susceptible de hipoteca, entre otros. El Estado no cobra precio alguno por la concesión de las minas, sin embargo para su conservación debe abonarse un canon periódico, establecido en la Ley Nacional N° 24.224 de Reordenamiento Minero dictada en 1993, que instituye el Canon Minero.

El CM establece tres categorías de minas. La primera está integrada por las principales sustancias metalíferas, no metalíferas, los combustibles minerales sólidos y las fuentes geotérmicas y se conceden a su descubridor. La segunda la conforman las sustancias metalíferas no previstas en la primera categoría y las salinas, salitres y turberas, concediéndose en primer término al propietario del terreno y posteriormente al descubridor. Esta categoría también incluye las sustancias metalíferas y piedras preciosas que se encuentran en los lechos de los ríos y aguas corrientes y los placeres, como asimismo, los desmontes, relaves y escoriales de minas y establecimientos abandonados. Estos casos se destinan, por lo general, a explotación colectiva. Finalmente, la tercera categoría está formada por el grupo de rocas de aplicación y pertenecen al propietario del terreno.

Respecto a las dos primeras categorías, toda persona física o jurídica, nacional o extranjera, con capacidad de adquirir derechos, puede ser titular de derechos de exploración y explotación minera. En el caso de la exploración, la misma no resulta una instancia obligatoria ya que puede adquirirse la concesión de una mina por un descubrimiento directo, aunque la figura jurídica del cateo es importante porque constituye el proceso técnico para determinar la existencia de un yacimiento económicamente explotable. El CM regula el derecho de exploración según las siguientes condiciones: la exclusividad del derecho, de manera que toda mina descubierta por un tercero dentro del perímetro de la concesión corresponde al titular de ésta; la extensión superficial de cada concesión de 10.000ha, no pudiendo la misma persona poseer más de veinte concesiones por provincia; el carácter conjunto o separado de las concesiones y su otorgamiento por unidades de medida de 500ha o fracción; el plazo de exploración de ciento cincuenta días corridos por la primera unidad de medida concedida, sumándosele cincuenta días más para cada unidad adicional; la presentación y cumplimiento por parte del concesionario de un programa mínimo de trabajos; la publicación previa a la concesión de edictos en el Boletín Oficial (BO) citando a quienes se crean con derecho a oponerse al trabajo; y el pago al Estado concedente de un canon de cateo por una sola vez, al presentar la solicitud, de \$400 por unidad de medida.

En lo concerniente a la explotación, el interesado debe hacer la manifestación de descubrimiento ante la autoridad minera. La misma consiste en indicar el punto de descubrimiento y el área destinada al reconocimiento exclusivo, la cual puede alcanzar hasta el doble de la superficie del máximo de pertenencias de explotación que puede requerirse, a fin de permitir la adecuada ubicación de las pertenencias, que se efectúa a través de los procedimientos de mensura. Asimismo, el interesado debe presentar una muestra del mineral descubierto y está obligado a publicar edictos en el BO; realizar, dentro de los cien días desde el registro de la manifestación, la labor legal que ponga en evidencia las características del yacimiento descubierto; y peticionar la mensura y demarcación de los lotes que integrarán la mina, definiendo allí su cantidad dentro de los máximos permitidos por el CM. El testimonio de la diligencia de mensura, su aprobación y registro constituye el título formal de la propiedad de la mina.

Otra manera de acceder a la propiedad minera mediante la concesión, es la solicitud de minas inscriptas como vacantes, es decir, aquellas que, teniendo un propietario original por descubrimiento, fueron declaradas caducas. Se trata también de una concesión legal que la autoridad debe conceder al primer solicitante, quien recibe la mina en el mismo estado en que la tenía el propietario precedente, con la sola carga de abonar el canon adeudado por éste.

Las condiciones para mantener la propiedad minera y evitar que la concesión se inscriba como vacante, se concentra en la figura de *amparo* del CM. Dichos requisitos implican el pago del canon minero, la inversión mínima y la reactivación de la mina paralizada durante más de cuatro años, cuando ello fuere exigido por la autoridad minera.

El canon de explotación es la contribución anual que hace el minero al Estado concedente para mantener en vigencia la concesión. Como ya se indicó, el monto del canon está fijado por la Ley Nacional N° 24.224 y se establece por categoría de minas, siendo de \$80 anuales por pertenencia para las de primera, de \$800 por pertenencia para las de minerales diseminados y de \$40 para las de segunda. Además del pago de este abono, el concesionario debe realizar una inversión en activos fijos para la explotación

de la mina no inferior a trescientas veces el valor del canon anual que corresponda abonar a la concesión, la cual debe encontrarse cumplida en el término de cinco años. Finalmente, si los trabajos de exploración o explotación de la mina se suspenden por más de cuatro años continuos, la autoridad minera puede requerir al concesionario un plan de activación o reactivación que deberá ser cumplido en el término de cinco años.

El concesionario de exploración o explotación tiene el derecho de gravar los predios superficiales con todas las servidumbres que sean requeridas para la realización de los trabajos, previa indemnización al propietario. El concesionario de explotación goza de un derecho adicional que es el de exigir la venta forzosa del terreno que resulte necesario para la instalación de los trabajos mineros y obras de infraestructura y servicios. Como contrapartida, el concesionario puede ser obligado por el propietario a adquirir la superficie cuando la explotación tiene carácter permanente o cuando el terreno ha quedado inapropiado para usos ordinarios.

El apartado relativo a la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural en el ámbito de la actividad minera, fue incorporado al CM en el año 1995, a partir de la sanción de la Ley Nacional N° 24.585. Según esta normativa, el titular de un derecho de exploración o explotación que cause daño actual o residual al patrimonio ambiental, está obligado a mitigarlo, rehabilitarlo, restaurarlo o recomponerlo, según corresponda. A fin de evitar tales daños, se incorporan los siguientes instrumentos de gestión ambiental: Informe de Impacto Ambiental (IIA), que el concesionario debe presentar a la autoridad competente antes de emprender los trabajos y el cual debe actualizar en forma bianual; Declaración de Impacto Ambiental (DIA), que debe emitir la autoridad de aplicación luego de analizar el IIA; y el Certificado de Calidad Ambiental que extiende este último organismo al concesionario que cumpla con los requisitos de preservación ambiental. Este capítulo también contempla los procedimientos, métodos y estándares requeridos para la protección ambiental, según las etapas de actividad; la categorización de las actividades por grado de riesgo ambiental y caracterización ecosistémica del área de influencia; la creación de un Registro de Consultores y Laboratorios a los que los interesados y la autoridad de aplicación podrán solicitar asistencia; la creación de un Registro de Infractores; y un

programa de educación ambiental, a cargo de la autoridad de aplicación, destinado a orientar a la población, en particular a aquella vinculada a la actividad minera, con arreglo a las particularidades regionales, étnicas, sociales, económicas y tecnológicas del lugar en que se desarrollen las tareas.

Como ya se mencionó, las provincias establecen sus propias normas procesales para el ejercicio de los derechos regulados en el CM. Ahora bien, la diversidad en materia de procedimientos mineros, relacionada con el sistema Federal del país, está en proceso de ser atenuada por iniciativas regionales y nacionales que tienden a la homogenización. Ejemplo de ello es el Tratado Interprovincial de Unificación de Legislación Minera de las Provincias del Nuevo Cuyo firmado en el año 1992, y ratificado por Mendoza a través de la Ley Provincial N° 6.138/94. Cabe destacar aquí, que debido a la particularidad de la legislación mendocina en materia minera y ambiental, especialmente a partir de las Leyes Provinciales N° 5.961/92 de Preservación del Medio Ambiente y N° 7.722/07 de Prohibición de Sustancias Químicas en Procesos Mineros, esta unificación se ha visto dificultada.

Otra de las normativas que ejercen notable influencia en el desarrollo del sistema minero argentino, es la Ley Nacional N° 24.196 de Inversiones Mineras del año 1993, con sus correspondientes modificatorias (Leyes Nacionales N° 24.296/93, 25.161/99 y 25.429/01), a la cual Mendoza ratificó su adhesión por medio de la Ley Provincial N° 7.024/02. Esta norma establece incentivos para la inversión nacional e internacional en el sector minero del país, en el campo de la prospección, la exploración y la extracción y el beneficio de sustancias minerales comprendidas en el CM. Las principales condiciones favorables del Régimen de Inversiones para la Actividad Minera contenidas en esta ley son: estabilidad fiscal de impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas y derechos, aranceles y otros gravámenes a la importación y exportación, por el término de treinta años; deducción en el balance impositivo del Impuesto a las Ganancias del 100% de los montos invertidos en los gastos de prospección, exploración y estudios de factibilidad técnico económica de los emprendimientos, como así también, aplicación de un régimen especial de amortizaciones en dicho impuesto para las inversiones de capital para nuevos proyectos y para la ampliación de la capacidad

productiva y el funcionamiento de los ya existentes; capitalización del 50% del avalúo de las reservas de mineral económicamente explotable y constitución del saldo no capitalizado como reserva, no incidiendo ninguno en la determinación del Impuesto a las Ganancias y eximiendo de todo impuesto nacional a las acciones provenientes de esta capitalización; exención del Impuesto sobre Activos; exención del pago de los derechos a la importación por la introducción de bienes de capital, equipos especiales o partes componentes de los mismos y de los insumos necesarios para las actividades mineras; porcentaje no superior al 3% sobre el *valor boca mina* del mineral extraído en concepto de regalías; y fijación según criterio de la empresa del monto de previsión para tareas de prevención y remediación de alteraciones en el medio ambiente.

Los beneficios destinados a inversores mineros en el país contenidos en la normativa descrita en el párrafo precedente, se complementan con la Ley Nacional N° 24.402 de 1994. La misma instituye el Régimen de Financiamiento y Devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que grave las operaciones de compra o importación definitiva de bienes de capital nuevos y las inversiones realizadas en obras de infraestructura física, destinados al proceso productivo minero orientado hacia la venta en el mercado externo.

Durante el año 1993 también se dictó la Ley Nacional N° 24.277 que crea la Comisión Bicameral de Minería, compuesta por diputados y senadores nacionales pertenecientes a las Comisiones de Minería de ambas Cámaras. Dicha Comisión se encuentra destinada a la elaboración de propuestas que tiendan al desarrollo sostenido de la minería argentina, tomando como marco de referencia la participación del país en el Mercosur y las posibilidades de intercambio comercial con las demás naciones latinoamericanas. Uno de los resultados de mayor relevancia en su gestión fue el Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre Integración y Complementación Minera, sancionado por Ley Nacional 25.243 en el año 2000.

La Ley Nacional N° 24.224 de Reordenamiento Minero de 1993, establece las directrices para la confección de las Cartas Geológicas de Argentina, la institucionalización del Consejo Federal de Minería (COFEMIN) y el ya mentado

Canon Minero. Este objetivo de reordenamiento del sector se fortalece con las Leyes Nacionales N° 24.466 de creación del Banco Nacional de Información Geológica y 24.523 de creación del Sistema Nacional de Comercio Minero, ambas de 1995. La primera establece como misión de la institución la de relevar, procesar y poner en disponibilidad pública toda información que genere la investigación, prospección y la exploración geológica y geofísica, en el territorio nacional. La segunda, a la cual adhirió Mendoza por Ley Provincial N° 6.471/97, dicta la conformación de dicho Sistema por la base de datos de comercio minero, los centros de información y consulta, los agentes de información y los usuarios.

Como puede advertirse hasta aquí, en virtud de lo dispuesto por la Constitución Nacional Argentina, Mendoza adhiere a la legislación nacional en materia minera. Ahora bien, la provincia cuenta además, entre las normativas que rigen la actividad en su territorio, con las Leyes Provinciales N° 5.961 de Preservación del Ambiente y 7.722 de Prohibición de Sustancia Químicas en los Procesos Mineros, sancionadas en 1992 y 2007 respectivamente.

La primera de dichas normas tiene como objeto la preservación del ambiente en todo el territorio provincial a fin de resguardar el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable. En este sentido, tal preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprende, entre otros, el ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de explotación minera como así también la utilización racional los recursos naturales en función de valores ambientales; la creación, protección, defensa y mantenimiento de aéreas protegidas (AP); la orientación, fomento y desarrollo de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en temas ambientales, de investigaciones ambientales y de procesos educativos y culturales relacionados con el ambiente; el control, reducción o eliminación de factores, procesos, actividades o componentes perjudiciales para el ambiente, y la vida del hombre y de otros seres vivos; y la coordinación de las obras y acciones públicas y privadas vinculadas con el ambiente. De este modo, la ley entiende por preservación, el uso del ambiente sin uso extractivo ni consuntivo; por conservación, el uso y manejo racional del ambiente en tanto dicha utilización no lo degrade; por contaminación ambiental, el

agregado de materiales y de energía residuales al entorno que provoquen una pérdida de la condición normal de los ecosistemas y de sus componentes; y por degradación, el deterioro de los ecosistemas y sus componentes como resultado de las actividades que los alteran o los destruyen.

La Ley N° 5.961/92 establece además que el PE provincial y los municipios deben garantizar que la ejecución de sus actos de gobierno y de la política económica y social se sustente en el uso y aprovechamiento del ambiente y de los recursos naturales sin producir consecuencias dañosas para las generaciones presentes y futuras; la utilización de los ecosistemas y sus componentes de modo integral, armónico y equilibrado, asegurando un desarrollo sustentable; la aplicación con criterio ambientalista del ordenamiento normativo provincial y municipal; el uso de un enfoque científico inter y multidisciplinario al desarrollar actividades que puedan impactar al medio ambiente; y el derecho de los habitantes de Mendoza a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En esta dirección, la norma dicta que el PE provincial, por intermedio de la autoridad ambiental y en coordinación con los municipios, debe elaborar un Plan Ambiental que contenga el ordenamiento ecológico del territorio provincial de acuerdo a las características ambientales de cada ecosistema; el grado de degradación y desequilibrio ecológico por efecto de las actividades humanas y naturales; la vocación en razón de los recursos naturales existentes, asentamientos humanos y actividades económicas desarrolladas; el potencial impacto ambiental por el desarrollo de nuevas actividades productivas; los programas de estudio e investigación científica y educativa, los vinculados con las especies en peligro de extinción y aquellos de lucha contra la contaminación y degradación del ambiente y de los recursos naturales; el diseño de pautas dirigidas al aprovechamiento de los recursos naturales de forma integral, armónica y coordinada de los mismos; y la implementación de un banco de datos y de un sistema de información y vigilancia permanente de los ecosistemas, los elementos que lo integran y su equilibrio. Asimismo, el PE provincial debe elevar anualmente a Legislatura un Informe Ambiental del estado general de los ecosistemas, ambientes naturales, agropecuarios y urbanos y su equilibrio ecológico; la situación de los recursos naturales, potencialidad productiva, grado de degradación o contaminación y perspectivas futuras; el desarrollo del Plan Ambiental y de los distintos programas en

ejecución; y la evaluación crítica de lo actuado, enmiendas a efectuar y propuestas de solución.

En cuanto a las disposiciones orgánicas la Ley de Ambiente de Mendoza crea el Consejo Provincial del Ambiente como órgano asesor del PE, el cual funciona bajo la órbita de la Autoridad Ambiental. Dicho órgano está integrado por un representante de ésta última y un representante por cada una de las organizaciones constituidas legalmente, públicas o privadas, que tengan entre sus objetivos el estudio, la investigación y/o la preservación del ambiente y los recursos naturales. Este Consejo cumple las funciones de emitir opinión sobre los problemas ambientales; conformar comisiones para la elaboración de propuestas o tratamiento de temas específicos; e incentivar y desarrollar la investigación y la difusión de los conocimientos sobre el medio ambiente.

Respecto a la defensa jurisdiccional del ambiente, la citada norma se aplica a los intereses difusos y derechos colectivos vinculados al medio ambiente, la conservación del equilibrio ecológico, los valores estéticos, históricos, urbanísticos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos y paisajísticos, a fin de salvaguardar la calidad de la vida social. De esta forma, toda lesión, privación, perturbación o amenaza a dichos intereses y derechos habilita ejercer ante la Justicia la acción de protección para la prevención de daño, la cesación de perjuicios actuales susceptibles de prolongarse, o la acción de reparación de los menoscabos. Esta presentación puede ser efectuada por las autoridades provinciales o municipales y las agrupaciones privadas legalmente reconocidas y dedicadas a la defensa de los intereses colectivos.

En relación al impacto ambiental, la Ley N° 5.961/92, entiende por Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), el procedimiento destinado a identificar, interpretar y prevenir los efectos de acciones o proyectos públicos o privados sobre el equilibrio ecológico, el mantenimiento de la calidad de vida y la preservación de los recursos naturales existentes en la provincia. Dicho procedimiento, comprende la presentación de la manifestación de impacto ambiental ante la autoridad de aplicación jurisdiccionalmente competente; la audiencia pública de los interesados y afectados; el

dictamen técnico; y la DIA. De esta forma, todos los proyectos de obras o actividades que pudieran modificar el ambiente del territorio provincial, deben obtener una DIA expedida por Autoridad Ambiental provincial o municipal según corresponda. En este sentido, entre los emprendimientos sometidos al proceso de EIA por dicha autoridad a nivel provincial, se encuentran la generación de residuos peligrosos, la localización de complejos industriales, la exploración y explotación de minerales utilizados en la generación de energía nuclear y la extracción minera a cielo abierto.

Finalmente, la Ley de Ambiente de Mendoza establece los lineamientos para la elaboración y el financiamiento del programa de política y gestión ambiental provincial, lo cual está a cargo del PE que debe precisar la asignación presupuestaria para la educación formal y la difusión de las medidas y normas ambientales. En este sentido, la norma apunta tiene por objeto ampliar las bases de una opinión pública bien informada y propender al logro de una conducta de los ciudadanos inspirada en la protección y mejoramiento del medio ambiente y su dimensión humana.

Por su parte, la Ley N° 7.722/07 de Prohibición de Sustancias Químicas en los Procesos Mineros, establece, a fin de garantizar los recursos naturales, principalmente el hídrico, la prohibición del uso de sustancias químicas tóxicas (cianuro, ácido sulfúrico y similares) en los procesos mineros metalíferos de cateo, prospección, exploración, explotación y/o industrialización.

Con objeto de lograr tal finalidad, dicha ley instituye para los proyectos mineros metalíferos a desarrollarse en la provincia, que la DIA sea ratificada por ley y que los informes sectoriales municipales, del Departamento General de Irrigación (DGI) y de otros organismos autárquicos, como asimismo, una manifestación específica de impacto ambiental sobre los recursos hídricos, revistan carácter de necesarios. La autoridad de aplicación de la norma es la Secretaría de Medio Ambiente, la cual debe asegurar que los municipios cuyas cuencas hídricas y regiones socio-productivas sean afectadas por dichos emprendimientos, participen en el proceso de EIA, debiendo respetarse sus realidades productivas y sociales.

Finalmente, en vistas de fortalecer lo dispuesto, la Ley 7.722 atribuye a la autoridad de aplicación la responsabilidad de reglamentar un Seguro de Garantía Ambiental para los emprendimientos mineros en el territorio de Mendoza y crear la Policía Ambiental Minera, cuya función es el control y seguimiento de los mismos. Además, establece como tarea del DGI, ejercer el monitoreo específico de cada uno de estos proyectos, en todas y cada una de sus etapas, cuando los mismos afecten las cuencas hídricas.

### **3.2.2. Orden institucional**

En tanto las instituciones ponen en marcha un principio de poder y control por parte de ciertos grupos sociales, el orden institucional se vincula con los criterios sociales que legitiman un determinado aprovechamiento de los recursos naturales. Así, este orden refiere a la concepción social sobre el uso de tales recursos construida históricamente, la cual introduce cierta moralidad que configura la idiosincrasia colectiva en torno a ciertos valores que fijan lo correcto e incorrecto, y con ellos genera tanto cuestionamientos como conformidades con dicha explotación (Jofré, 2011).

En este contexto, a fin de abordar el orden institucional del sistema minero en Mendoza, el primer aspecto que debe indicarse es que el desarrollo social y económico de la provincia se encuentra estrechamente ligado, desde el siglo XVI, con la agricultura. Los pueblos originarios de estas tierras, los huarpes, se destacaron por haber construido una red de canales, en la zona que hoy conforma la Ciudad de Mendoza, que les permitía cultivar papa y maíz. Posteriormente, durante la época de la colonia, el reparto de tierras entre los españoles se tradujo en el surgimiento de las primeras chacras y huertas ubicadas en torno al casco de la ciudad. Desde entonces y a lo largo de los siglos XVII y XVIII, la producción agrícola continuó su desarrollo de la mano de la construcción de canales de riego. La consecuencia del crecimiento de la actividad agrícola fue el desarrollo de la agroindustria, lo cual permitió a Mendoza establecer un circuito comercial con otras provincias. Durante el siglo XIX prosiguió afianzándose el

modelo agroindustrial, centrado principalmente en las actividades vitivinícolas, constituyendo a la provincia en la metrópoli regional de Cuyo.

Por su parte, la minería, si bien se encuentra entre las actividades económicas más antiguas desarrolladas en la provincia (Carotti, 2002) y actualmente conforma el 13,9% del PGB mendocino (DEIE, 2010), no ha logrado constituirse en el eje productivo de Mendoza. La actividad minera, a diferencia de la agroindustrial, no dinamiza la economía provincial. A esto debe sumarse, la notoria diferencia en cuanto al desarrollo de los diferentes tipos de minería en el territorio de Mendoza. La explotación e industrialización de hidrocarburos, petróleo principalmente, ha sido históricamente el pilar de la actividad, seguido por la explotación de rocas de aplicación y materiales para la construcción, siendo la minería metalífera de menor relevancia.

La fuerte tradición del sector primario en Mendoza, configura una idiosincrasia tendiente a cuestionar todo aquella actividad que implique un actual o potencial costo para la agroindustria. El caso testigo de este criterio social mendocino, lo constituye la objeción a los proyectos de MMCA fundamentada en la utilización de elevadas cantidades de agua que los mismos demandan y en la posible contaminación de ésta por las sustancias químicas empleadas en el tratamiento de los minerales. La afectación del recurso hídrico que implicarían emprendimientos mineros de dicho tipo, aparece como una amenaza al modelo de desarrollo socio-económico principal de la provincia, cuya base elemental es el recurso hídrico, doblemente valorado en una zona con las características morfo-climatológicas de Mendoza. De esta forma, el arraigo en la cultura mendocina del valor del agua como fuente de desarrollo dificulta la licencia social de los emprendimientos de MMCA.

Otro aspecto de la idiosincrasia mendocina adicional que cuestiona la MMCA, es el valor simbólico que se le confiere a las montañas en tanto constituyen un rasgo distintivo del paisaje provincial. Los viñedos al pie de la Cordillera de los Andes conforman el escenario representativo de Mendoza. Por consiguiente, cualquier actividad que pudiera alterar esa *postal* característica de la cultura mendocina, como un

proyecto minero que implique voladuras de cerros con la consecuente afectación del entorno ecosistémico, difícilmente cuente con aprobación social para su ejecución.

### **3.2.3. Orden organizacional<sup>2</sup>**

Las organizaciones, a diferencia de las instituciones, se inscriben en el orden constitucional. Así entonces, el orden organizacional refiere a instancias operativas intermedias entre el orden constitucional y los comportamientos individualistas de los productores mineros.

Atendiendo a la estrecha vinculación existente a nivel de orden constitucional entre el sistema minero nacional y provincial, la exposición del orden organizacional de dicho sistema en Mendoza remite obligadamente al marco argentino. Por consiguiente, debe señalarse en primera instancia que la autoridad de aplicación de la política minera nacional es la Secretaría de Minería de la Nación (SMN), la cual funciona bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. A fin de cumplir sus funciones, la SMN ejecuta lo dispuesto en el marco regulatorio de la actividad minera, valiéndose de la articulación con otros organismos públicos y privados relacionados con el sector.

Entre los primeros se encuentran el COFEMIN, la Dirección Nacional de Minería, la Dirección Nacional de Planificación Estratégica Regional, el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), la Comisión de Minería de la Cámara de Diputados de la Nación y la Comisión de Minería, Energía y Combustibles de la Cámara de Senadores. El COFEMIN reviste carácter de órgano asesor consultivo y, conformado por funcionarios públicos nacionales y provinciales, tiene como función la de construir escenarios de inversión para el desarrollo de la actividad minera en el país. La Dirección Nacional de Minería es responsable de asistir a la SMN en el dictado de normas que coadyuven al desarrollo de la actividad minera. La Dirección Nacional de Planificación Estratégica Regional se encuentra destinada al desarrollo de las áreas con

---

<sup>2</sup> Los datos consignados en este apartado se encuentran actualizados a 2011.

potencial minero. El SEGEMAR, creado en el año 1996, es un órgano descentralizado dependiente de la SMN y se encuentra integrado por dos unidades especializadas: el Instituto del Geología y Recursos Minerales y el Instituto de Tecnología Minera. Este organismo científico tecnológico nacional es responsable de la producción de conocimiento e información geológica, tecnológica, minera y ambiental necesaria para promover el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables, su aprovechamiento racional y la prevención de los riesgos naturales y antrópicos (SEGEMAR, 2012). Finalmente, las Comisiones del Congreso de la Nación estudian los diversos proyectos de ley relativos a la actividad minera y los elevan a la Sala de Sesiones donde se discuten y votan.

Para el caso particular de Mendoza, la autoridad administrativa en materia minera es la Dirección de Minería, la cual desempeña sus funciones bajo la esfera de la Subsecretaría de Hidrocarburos, Minería y Energía, perteneciente al Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte del Gobierno Provincial. Esta repartición debe conocer, impulsar y resolver los asuntos que refieran a la minería de conformidad con las disposiciones del CM. Asimismo, promueve y fomenta la actividad minera mediante la acción coincidente de las dependencias que la integran y los organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el sector.

La Ley Provincial N° 6.654/98 de Fuero Minero, le atribuye al Poder Judicial de Mendoza el ejercicio del poder concedente que compete al Estado Provincial sobre las minas que se ubican en su territorio, y establece como órganos del Fuero Minero, al Tribunal Minero y al Registro Público de la Propiedad Minera. Ahora bien, hasta tanto se implemente dicha norma, la autoridad judicial minera le compete al Fuero Civil, Comercial y Minas.

Mendoza cuenta también, por disposición de la Ley Provincial N° 4.054/74, con el Consejo Provincial Asesor de Minería, el cual tiene por finalidad asesorar al PE sobre las medidas tendientes al desarrollo de la minería de la provincia y para la coordinación de las actividades con ella vinculadas. Concretamente, este órgano, integrado por autoridades provinciales mineras y ambientales, el sector profesional (ingenieros y

geólogos), el empresarial, el sindical y los intendentes afines con la actividad minera, tiene como función asesorar sobre las condiciones existentes y las posibilidades de desarrollo de la minería provincial; las medidas más convenientes para lograr la promoción minera en el ámbito de la provincia; las acciones tendientes a coordinar los planes provinciales con los nacionales establecidos para el sector; los regímenes económicos, jurídicos, sociales y fiscales de la minería; los planes relativos a la exploración, prospección, evaluación y explotación de los recursos mineros provinciales; las obras de infraestructura minera y las prioridades de ejecución; y la coordinación de actividades científicas, técnicas, geológicas, etc., de los organismos provinciales relacionados con la minería.

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en la legislación nacional vigente, existe en la provincia una Autoridad Ambiental Minera (AAM), la cual es responsable de aplicar la Sección Segunda del Título 13 del CM referido a la Protección Ambiental. De esta forma, a partir del Decreto Provincial N° 820/06, que reglamenta la Ley Provincial N° 5.961 en aquellos aspectos vinculados a la protección ambiental para la actividad minera, compatibilizando el procedimiento de impacto ambiental aplicado en la provincia con las normas en la materia contenidas en el CM, la AAM es compartida por la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental perteneciente a la Secretaría de Medio Ambiente y la Dirección de Minería del Gobierno de Mendoza.

#### **3.2.4. Orden rutinario<sup>3</sup>**

Este orden alude a todos aquellos procedimientos que facilitan la interacción de las organizaciones con los agentes particulares. Se encuentran incluidas aquí las disposiciones consignadas en el Código de Procedimientos Mineros de Mendoza (Ley N° 6.913/01), que por disposición del CM debe poseer cada provincia y la Ley N° 6.654/98 de Fuero Minero. Dichos procedimientos remiten al otorgamiento o prescripción de concesiones para exploración y explotación minera, los cuales contienen las formas administrativas, técnico-científicas y judiciales por las que se rige la

---

<sup>3</sup> Los datos consignados en este apartado se encuentran actualizados a 2011.

actividad minera en la provincia con arreglo al CM. Asimismo, como se señalara anteriormente el Decreto Provincial N° 820/06 es la norma jurídica que compatibiliza el procedimiento de impacto ambiental aplicado en Mendoza con las normas en la materia contenidas en el CM.

Respecto a esta última norma, la misma reglamenta el procedimiento de EIA para la actividad minera en Mendoza. La norma establece que a fin de obtener la DIA para emprendimientos mineros, el proponente debe presentar ante la Escribanía de Minas de la Dirección de Minería, el IIA con carácter de declaración jurada, el cual contenga la ubicación y descripción ambiental del área de influencia; la descripción del proyecto minero; las eventuales modificaciones sobre suelo, agua, atmósfera, flora, fauna y relieve; el impacto del emprendimiento en el ámbito sociocultural y económico en la zona de influencia donde se desarrolle; las medidas de prevención, mitigación, rehabilitación, restauración o recomposición del medio alterado; y los métodos utilizados. La reglamentación enumera detalladamente los términos de referencia del IIA para las diferentes etapas de la actividad minera, e indica que el mismo debe ser elaborado por profesionales idóneos.

El IIA se remite a la AAM, la cual debe categorizarlo y si correspondiera solicitar dictamen técnico a centros académicos y científicos con conocimiento en el tema y organismos gubernamentales con injerencia en el emprendimiento. Asimismo, dicha autoridad puede requerir al proponente, con objeto de completar la información suministrada, un Informe de Impacto Ambiental Específico. El dictamen técnico debe contener un análisis científico-técnico de todas las materias y conocimientos involucrados en el proyecto, debiendo la conclusión ser la consecuencia de una reflexión interdisciplinaria. Una vez presentado éste, se remite copia del mismo a los organismos públicos sectoriales correspondientes y al municipio en cuya jurisdicción se encuentra emplazado el proyecto, a fin de que emitan los dictámenes pertinentes.

La participación ciudadana se realiza a través de la consulta pública. A fin de garantizar dicha participación, la AAM debe publicar edictos en el BO, diarios de circulación provinciales y medios televisivos abiertos locales por el término de cinco

días hábiles, poniendo el IIA a disposición de todos los interesados durante sesenta días hábiles a partir del día siguiente a la última publicación. La consulta del expediente se realiza en la Dirección de Minería la cual debe contar con una copia del mismo y con especialistas idóneos que evacuen las dudas de los consultores. Las observaciones u objeciones, debidamente fundadas, que surjan de esta instancia se presentan por escrito ante la Escribanía de Minas, dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo de consulta pública, y son incorporadas al expediente para ser evaluadas.

La EIA de la etapa de explotación minera prosigue con el análisis y emisión de dictamen técnico fundado de la Comisión Evaluadora Interdisciplinaria Ambiental Minera (CEIAM). Dicho órgano es convocado por la AAM y conformado por la Dirección de Minería, la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental, la Dirección de Recursos Naturales Renovables (DRNR), la Dirección de Ordenamiento Ambiental, el DGI, la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), el Consejo Provincial del Ambiente, la Universidad Tecnológica Nacional - Regional Mendoza (UTN), el Centro Científico Tecnológico (CCT), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el municipio involucrado en donde se sitúa el proyecto a evaluar.

El proceso de análisis del IIA efectuado por la CEIAM inicia con la entrega formal de una copia completa de dicho documento a cada uno de los miembros. Asimismo, la Comisión puede requerir al proponente una exposición sobre el proyecto, reuniones con los responsables técnicos del IIA, visitas de inspección, ampliaciones, estudios, la opinión sobre temas puntuales de expertos u organismos nacionales o provinciales, con cargo del proponente. El fin último de este proceso es que la CEIAM elabore un Informe Final único que incluya todos los dictámenes técnicos sus miembros y las conclusiones de las distintas presentaciones efectuadas durante la consulta pública. Este informe se incorpora al expediente y se eleva a la AAM para su resolución.

Posteriormente, debe convocarse a audiencia pública a todos los potencialmente afectados por la realización del proyecto y a las organizaciones no gubernamentales interesadas en la preservación ambiental. Para ello la AAM lo notifica por edictos, a

cargo del proponente, en un diario de amplia difusión y en el BO, dos veces en un mes. Los municipios comprendidos en el emprendimiento son convocados especialmente. El día y la hora señalados, con un intervalo no mayor a diez días desde la última publicación, se realiza la audiencia, presidida por la AAM, con las personas que concurran. La reunión comienza con la exposición de los objetivos de la convocatoria, las reglas que la rigen y la duración de la misma. Luego se invita al proponente del proyecto a presentar el mismo y se explican las conclusiones de los diferentes dictámenes técnicos. Posteriormente, comienzan las expresiones orales del público interesado, oradores que debieron inscribirse previamente, concluidas las cuales se da por terminada la audiencia. Las observaciones y manifestaciones son contenidas en un acta y consideradas en la DIA.

Concluido el proceso de EIA por parte de la AAM, se emitirá la correspondiente DIA. La misma podrá autorizar la realización del proyecto en los términos señalados en el IIA presentado; autorizar la realización del proyecto pero condicionado al cumplimiento de las instrucciones modificatorias sobre el mismo; o bien, rechazar el IIA emplazando al interesado a presentarlo nuevamente, salvando las omisiones o rectificando los errores, en un plazo de treinta días hábiles. Dicha DIA debe ser actualizada en forma bianual, presentándose un informe que contenga los resultados de las acciones de protección ambiental ejecutadas y los hechos nuevos que se hubieren producido. En caso de existir desajustes entre los resultados efectivamente alcanzados y los esperados según la DIA, la AAM dispondrá la introducción de modificaciones.

En cuanto a las etapas de prospección y exploración minera la AAM, previa categorización del proyecto, y cuando sus actividades no afecten el equilibrio ecológico, puede emitir la correspondiente DIA bastando para ello la presentación del IIA por el proponente y la elaboración de los dictámenes técnico y sectoriales.

Por último, se autoriza a la AAM a realizar inspecciones de oficio a los emprendimientos a fin de verificar el estado de situación y efectuar las recomendaciones específicas en materia de saneamiento y control de riesgo ambiental. Con la finalidad de facilitar dicha tarea, se crea la Red de Vigilancia Ambiental

integrada por inspectores propios de la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental; inspectores y guardaparques de la Dirección de Recursos Naturales Renovables; inspectores de la Dirección de Minería; y superficiarios acreditados ante esta última, sobre los proyectos que se sitúen dentro de sus propiedades. Asimismo, se establece que los proponentes deben permitir el libre acceso a las instalaciones y a la información relativa a la protección ambiental, a todos los inspectores mencionados; y que los gastos que demanden las tareas de monitoreo control y vigilancia de las actividades mineras que realice la AAM, estarán a cargo del fiscalizado.

Cada uno de estos órdenes, de una u otra forma están involucrados en la gestión y uso de los recursos mineros y se encuentran en constante tensión entre dos extremos tendenciales de regulación, el mercantil y el estatal. Si bien hasta la reforma legislativa introducida durante los años noventa, existía una preponderancia de los intereses públicos en la legislación minera, la cual se traducía en la existencia de empresas mineras estatales focalizadas en la explotación de los recursos mineros estratégicos para el desarrollo del país, desde entonces se advierte una mayor propensión a reordenar el sistema minero con criterios mercantiles.

### **3.3. Sobre la disponibilidad de recursos minerales**

El territorio mendocino está constituido por diversas formaciones y estructuras geológicas, que conforman condiciones favorables para la minería. Existen en el subsuelo de la provincia, recursos minerales de distintos tipos que posibilitan una actividad minera diversificada, si bien es la industria extractiva del petróleo (Dptos. de Luján de Cuyo y Malargüe) la que siempre ha primado.

En lo concerniente a los minerales metalíferos, entre los yacimientos de esta clase existentes en Mendoza se destacan los de tipo pórfido cuprífero con molibdeno y oro y los de oro epitermal, los cuales se localizan en las zonas de precordillera y cordillera. Así, pueden señalarse Yalguaraz, un prospecto de cobre y oro caracterizado por mineralización vetiforme y disseminada; Paramillos Norte, un pórfido cuprífero que en su parte marginal

desarrolla vetas de cobre y oro; Paramillos Sur, un pórfido cuprífero de cobre, molibdeno y oro; y San Jorge, un pórfido cuprífero con mineralización diseminada de cobre. Del mismo modo, resultan de relevancia los depósitos de minerales de uranio del sur mendocino, ubicados en los distritos de Malargüe Sur, Pampa Palauco y La Pintada, los cuales constituyen las mayores reservas uraníferas del país.

En el rubro de los minerales no metalíferos de tipo industrial se destacan los yacimientos de arcillas en los Dptos. de Las Heras, Tupungato y San Rafael; cloruro de sodio de Salina del Diamante (San Rafael); cloruro de potasio en el Dpto. de Malargüe; y yeso en los Dptos. de Las Heras y Malargüe. Asimismo, existen importantes depósitos de caliza en el Dpto. de Las Heras y de arena y canto rodado en los Dptos. de Godoy Cruz, Gral. Alvear y San Rafael. En este último también se produce piedra laja. Otros minerales industriales con grado de explotación variable son cuarzo, fluorita y sulfato de sodio.

## **Capítulo IV. Evolución del Régimen de Acumulación Nacional (1976-2011).**

### **4.1. Contexto internacional**

La transformación del régimen productivo y regulatorio de la actividad minera en Argentina iniciada en los años noventa, se circunscribe a un contexto internacional caracterizado por la hegemonía del capital financiero. La primera mitad de la década del setenta asiste al fin del patrón fordista de acumulación, en un marco donde la continuidad del mismo provocó enfrentamientos hacia el interior de la fracción productiva del capital. La imposición del criterio de quienes sostenían el fin del régimen fordista, se tradujo en la implementación de innovaciones radicales en el proceso productivo y en el control de las demandas sociales vía ajustes estructurales, dando lugar al surgimiento y la consolidación del toyotismo. En consecuencia, se produjo el quiebre de la fracción productiva del capital y la disolución de la alianza táctica con los sectores del trabajo, lo cual significó para el capital productivo, un debilitamiento frente al capital financiero (Jofré, 2011).

La crisis del petróleo de 1973 decanta la pugna intra-capital y el cambio de hegemonía en favor de la fracción financiera, creando las condiciones para el establecimiento de un régimen de acumulación global dominado por las finanzas. A fin de consolidar y reproducir su supremacía, dicha fracción capitalizó los efectos desatados por la crisis de regulación fordista, es decir, acentuó el descrédito del Estado benefactor y el programa de políticas de liberalización y desregulación de valores financieros y del comercio internacional de bienes y servicios. Asimismo, el capital financiero introdujo la transformación de los mecanismos de regulación de los mercados de trabajo y de los patrones productivos, la desestructuración y reconfiguración de los agentes sociales y

económicos implicados en la negociación capital-trabajo, la consolidación de la tendencia monopolista en la regulación de los mercados de bienes y servicios, una política monetaria constreñida y anti industria nacional, el *dumping ecológico* y la degradación de los recursos productivos locales (Jofré, 2011).

En esta dirección, Lipietz (2011) define a este modelo de desarrollo capitalista, denominado *liberal-productivista*, cuyas raíces se extienden desde la transformación monetarista de 1980 hasta la actualidad, atravesando hoy por una crisis estructural, según las siguientes dimensiones: el *taylorismo represivo* como paradigma tecnológico; una *economía de endeudamiento* como régimen de acumulación; el *neoliberalismo* como modo de regulación; y la *Chinamérica* como configuración internacional.

El taylorismo, paradigma tecnológico del fordismo, implicaba una división estricta entre las tareas de concepción y de ejecución del trabajo, y la prescripción de las labores desde los ingenieros y técnicos a los operadores (obreros especializados). Bajo el modelo liberal-productivista, esta forma de organizar el trabajo asalariado se extiende a las actividades terciarias, exacerbando la presión sobre los resultados.

Asimismo, en el régimen analizado, la brecha entre el aumento de la productividad y los salarios decrecientes resultaron en parte del aumento de los beneficios. Esos beneficios fueron redistribuidos parcialmente a los propietarios de los capitales, y sus gastos se filtraron hacia los trabajadores asalariados y la inversión. Ahora bien, debido a que esos beneficios eran insuficientes para asegurar una demanda efectiva frente a inversiones exuberantes, se distribuyó créditos a los consumidores insolventes. De este modo, son las *anticipaciones* del crecimiento, en lugar de la planificación o la regulación del mismo, las condiciones mismas de su estabilidad.

Otro rasgo distintivo del modelo liberal-productivista fue el retorno a la creencia en el poder autorregulador de los mercados y a los ciclos económicos. Sin embargo, el gasto público se mantuvo elevado, financiado a crédito ya que los impuestos se redujeron. Los consumidores privados también se beneficiaron de una inmensa creación monetaria, a través del desarrollo del crédito privado. Este último se convirtió en una

forma de moneda privada de curso legal. Como resultado, una parte creciente del valor agregado fue capturado por los bancos privados, reduciendo la participación de los salarios en el valor agregado y el beneficio de las empresas.

La transición del fordismo al liberal-productivismo se apoyó en dos importantes transformaciones de la economía mundial ocurridos en los años ochenta: la generalización de la *nueva industrialización* en los países en desarrollo (NPI) y el derrumbe del imperio soviético y su modelo. El resultado de estos procesos fue una reorganización global de la jerarquía de competitividades, de la producción industrial y del poder. Así, Alemania y Japón adoptaron el paradigma tecnológico de *implicación negociada* y se transformaron en más competitivos que Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.); este último, el Reino Unido y Francia aceptaron el desplazamiento de sus industrias hacia los NPI y su balanza comercial se volvió estructuralmente deficitaria; China e India establecieron una forma de fordismo periférico con altos índices de pobreza; Rusia se limitó a un rol de país exportador de energía; y mientras los NPI de Asia ajustaron sus industrias de exportación al nivel de su deuda externa, los de Latinoamérica implementaron severos planes de *ajuste estructural*. Sin embargo, al inicio del siglo XXI, la mayor parte de los NPI habían concluido de pagar sus deudas y, desde entonces, acumularon inmensos superávits comerciales. Esos países emergentes se transformaron en los acreedores de las ex potencias dominantes.

Esto fue posible porque los principales agentes económicos y la balanza comercial de EE.UU. se mantuvieron en déficit. Sin embargo, los créditos a tasas de interés muy bajas emitidos por el Banco Federal, permitieron el desarrollo de una economía de endeudamiento. Esta última fue permitida principalmente a los países occidentales (EE.UU.), ya que los emergentes (China) estaban imposibilitados debido a que el dólar fue utilizado como moneda de reserva internacional y equivalente general. A su vez, la incapacidad de vender sus reservas en dólares, por el riesgo de reducir el valor, mantuvo sus tipos de cambio a un nivel excesivamente bajo, mejorando su competitividad, pero permitiendo a los agentes de EE.UU. comprar su trabajo a precios bajos y a crédito: este *equilibrio* se denomina Chinamérica.

## 4.2. Contexto nacional

La hegemonía a escala internacional del capital financiero tiene su correlato en Argentina, donde dos acontecimientos históricos ocurridos en el período 1976-2011, alteran estructuralmente la acumulación del capital en el país: el golpe militar de 1976, que inicia un período de valorización financiera del capital, y la salida del régimen de convertibilidad de la moneda nacional en 2001-02, la cual permite una recuperación de la actividad productiva que se extiende hasta el presente.

El primero de estos sucesos marcó el comienzo de una nueva etapa socio-económica en la historia nacional, durante la cual la fracción financiera del capital, apoyada en un ventajoso contexto internacional, se constituyó en dominante del bloque económico hegemónico. Desde tal posición, el capital financiero dirigió la fuerza del aparato estatal hacia la destrucción de las organizaciones de resistencia y la creación de un marco institucional, sin consenso popular, para el desarrollo y normalización de un nuevo régimen de acumulación denominado rentístico-financiero. Este último conoce un punto de inflexión en el año 2001, cuando el devenir socio-político del país designa el fin de la comunidad de negocios fundada tras las privatizaciones de los activos del Estado iniciadas una década atrás. El triunfo del proyecto que impulsaba la devaluación de la moneda nacional sobre el proyecto dolarizador, expresa la imposición de los intereses de los grupos económicos productivos con mercados en el exterior por sobre los capitales extranjeros con activos fijos en el país. (Jofré, 2011).

Con el fin de profundizar la evolución del régimen de acumulación en la forma social argentina durante el período 1976-2011, a continuación se sintetizan las características adoptadas por las formas institucionales en dicho proceso. Posteriormente, se examina su incidencia sobre el régimen minero nacional, focalizando el análisis en la MMCA.

#### **4.2.1. Salario**

##### **Período 1976-2001**

Bajo el régimen de acumulación rentístico financiero, tanto en su fase autoritaria como democrática, las modificaciones introducidas en la forma institucional relación salarial se orientaron a restablecer el poder y las atribuciones de control y disciplinamiento de los empresarios privados respecto de sus asalariados en cuanto al proceso de trabajo, y la flexibilización interna y externa de la fuerza de trabajo. Asimismo, el dispositivo regulatorio facilitó la externalización de la fuerza de trabajo, la reducción de los costos laborales directos e indirectos, la reducción de la conflictividad y su apartamiento del derecho laboral, provocando la privatización de los sistemas de seguridad social y la descentralización de la negociación colectiva, junto con la gestión individualizada de la fuerza de trabajo y la segmentación del colectivo de trabajo (Neffa, 2005). Todo lo cual respondía a un proyecto más amplio y radical: la reforma estructural de la sociedad argentina.

La Ley Nacional N° 20.744 de Contrato de Trabajo promulgada en 1974, establecía la obligación del empleador de registrar la relación laboral, lo cual implicaba abonar las cargas de seguridad social. Del mismo modo, dicha ley instituía un régimen restrictivo en cuanto a la suscripción de contratos por tiempo determinado y un régimen de indemnización por despido incausado, tendientes a incentivar la continuidad de los contratos. Todas estas regulaciones eran cuestionadas por los empresarios, aduciendo que las mismas generaban rigideces e incrementaban los costos laborales (Neffa, 2005). Por consiguiente, estos actores sociales ejercieron presión sobre el gobierno para la derogación de la norma, lo cual ocurrió a partir de 1976.

En efecto, el gobierno militar del período 1976-1983 introdujo numerosas medidas destinadas a tal fin, entre las que se destacan: la suspensión de las actividades gremiales; la eliminación del derecho a huelga; la disolución de la Confederación General del Trabajo (CGT); la eliminación de las convenciones colectivas; el congelamiento salarial, la detención y desaparición de dirigentes gremiales y

trabajadores (Franco et. al., 2002). Dichas disposiciones resultaron en la redistribución del ingreso de los sectores asalariados hacia los no asalariados y la consecuente reducción del poder adquisitivo real de las clases populares, provocando una contracción del régimen de demanda.

Durante el gobierno democrático del Dr. Raúl R. Alfonsín (1983-1989), si bien se revirtió gran parte de estas medidas, se continuó con el objetivo de disciplinar a los trabajadores por otras vías, en favor de una redistribución de la renta nacional determinada por la voluntad de pequeñas minorías influyentes. Así, en el año 1984 la Ley Nacional N° 23.126 derogó la legislación laboral militar restituyendo los convenios colectivos, lo cual influyó en la recuperación de los salarios. Sin embargo, un año después, en el marco del Plan Austral, se instrumentó un programa que se centró en la fijación de precios y salarios, excluyendo a los sindicatos de las negociaciones (Félic y Pérez, 2004: 203).

Los dos períodos presidenciales del Dr. Carlos S. Menem (1989-1995 y 1995-1999), siguieron la misma tendencia de los gobiernos anteriores, acentuándose la precariedad, la informalidad y la flexibilidad como modalidades que definieron el régimen de trabajo durante esta etapa. Algunas de las disposiciones implementadas fueron la reducción de las cargas sociales; la descentralización de la negociación salarial; la autorización para modificar mediante convención colectiva aspectos de las normas laborales; y la modificación del régimen de contrato de trabajo a través de un régimen de preaviso de despido más favorable al empresario, la reducción de indemnizaciones por despido y por accidentes de trabajo, cambios en lo relativo a la jornada de trabajo, suspensiones, etc. (Franco et. al., 2002). Tales medidas resultaron en la flexibilización del mercado de trabajo, la pauperización de los trabajadores formales, la desalarización de la fuerza de trabajo, el incremento del trabajo por cuenta propia, el aumento de desempleo, subocupación y trabajo precario. Vinculado a esto, se mantuvo una transferencia masiva de ingresos desde el trabajo al capital y, dentro de este, desde las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) hacia las grandes firmas y el capital concentrado; un desplazamiento e involución estructural de la industria; y una estructura tributaria cada vez más regresiva.

Durante el gobierno del Dr. Fernando de la Rúa (1999-2001) se intentó profundizar el proceso flexibilizador que se había iniciado en el gobierno menemista. Evidencia de esto fue la Ley Nacional N° 25.550/00 de Reforma Laboral (Ley Banelco), la cual tuvo como objetivo debilitar el poder gremial de los sindicatos grandes en favor de los pequeños y bajar los costos laborales a través de la extensión del período de prueba para los ocupados, la introducción de modalidades promovidas de trabajo, la descentralización de la negociación a niveles de fábrica y la disminución de los montos de las indemnizaciones para favorecer la contratación de nuevos operarios. La norma se sancionó luego de modificaciones que atenuaron su efecto sobre la estructura gremial y tardó con dificultad en ser reglamentada e implementarla, al tiempo que crecían las presiones para obtener su derogación. Asimismo, dentro del marco de la legislación laboral se introdujeron medidas que afectaron a los trabajadores tales como aumento de impuestos, baja de salarios y jubilaciones, recortes presupuestarios, despido de empleados públicos y reducción de aportes patronales y de la seguridad social.

### **Período 2002-2011**

En diciembre del año 2001 se produjo la crisis del régimen de acumulación rentístico-financiero, la cual tuvo efectos inmediatos sobre la relación salarial. Así, en el marco de la post-convertibilidad, se distinguen dos fases diferentes en lo relativo a esta forma institucional. La primera etapa es claramente regresiva para los sectores del trabajo, en tanto la devaluación de la moneda nacional significó un cambio en la correlación de fuerzas del bloque hegemónico con un reposicionamiento privilegiado para los grupos locales más concentrados, y la resignación de parte de sus ganancias extraordinarias por parte de los conglomerados extranjeros que operaban las empresas públicas privatizadas. Además, la transferencia de recursos hacia el capital concentrado se logró a expensas de la destrucción del empleo y la caída salarial por aceleración de los precios domésticos.

Durante la segunda etapa logran inscribirse en el marco de las regulaciones públicas algunas conquistas de los sectores del trabajo, lo cual implica la recuperación del poder adquisitivo popular que configura un nuevo régimen de demanda. Uno de los

resultados más relevantes de estas modificaciones es el aumento en la participación del salario en los ingresos del país, que se logró a través de medidas como la derogación de la legislación de flexibilización laboral (Ley Banelco anulada en 2010); la apertura de paritarias para la discusión salarial; la creación por Ley Nacional N° 26.425/08 del Sistema Previsional Integrado Argentino (SIPA) y su administración por parte del Estado (implementación de actualizaciones periódicas en los montos jubilatorios y de pensiones, sanción de la Ley Nacional N° 26.427/08 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, incorporación masiva de nuevos jubilados, entre otros); la implementación del Decreto N° 1.602/09 de Asignación Universal por Hijo para la Seguridad Social para desocupados y subempleados y su extensión para mujeres embarazadas (2011); y la sanción de la Ley Nacional N° 26.390/08 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. Del mismo modo, debe señalarse la contracción de la tasa de desempleo urbano abierto del 53% durante el período 2003-2008 (CEPAL, 2008); y la reducción de la tasa de pobreza del 34,1% entre los años 2001 y 2009 (CEPAL, 2010), lo cual estuvo influenciado por la reactivación del sector productivo nacional.

Asimismo, durante este período se advierte la ampliación del salario indirecto, logrado mediante créditos al consumo destinados a la adquisición de automóviles 0km, viviendas y turismo; el progresivo aumento del presupuesto educativo que creció del 3,9% en 2003 al 6,5% en 2009 del PBI; y acuerdos y control de los precios de artículos de primera necesidad por parte del Estado.

#### **4.2.2. Competencia**

##### **Período 1976-2001**

En el año 1980 las autoridades militares inauguran la etapa de *defensa de la competencia* con la firma del Decreto-Ley N° 22.262, el cual permitía la constitución de monopolios, observando sólo que sus conductas evitaran ser anticompetitivas. Sumado a ello, el procedimiento de la norma refería a daños efectivamente ocurridos, sin

contemplar la resolución de problemas estructurales futuros. En consecuencia, el Estado prácticamente no objetó las concentraciones y fusiones que se sucedieron a partir de entonces, principalmente las privatizaciones de las empresas públicas ocurridas en la década del noventa.

Estas transformaciones legislativas fueron complementadas con políticas de comercio exterior aperturistas. El régimen de acumulación rentístico-financiero se caracterizó por la eliminación de regulaciones y subsidios; la reducción de derechos de exportación de productos agropecuarios; y la disminución de los aranceles de importación. El objetivo de estas disposiciones fue permitir que la competencia externa limitara el alza de los precios de los productos nacionales que dejaban de recibir la protección del poder público.

De esta forma, el Estado fue cediendo atribuciones regulatorias al mercado en materia de intervención sobre los comportamientos estratégicos de los capitalistas privados y, en este proceso, colocó a los productores locales en condiciones de desventaja estructural. En primer lugar, porque muchos productores del exterior gozaban de un acceso más favorable al crédito por lo que tenían menor incidencia de los costos financieros y, en segundo lugar, porque los precios de las importaciones se encontraban en muchos casos fijados arbitrariamente por grandes oligopolios que trataban de eliminar a los productores locales para lograr un mercado cautivo y luego reacomodar sus precios (Franco et. al, 2002).

En 1999 se aprobó la Ley Nacional N° 25.156 de Defensa de la Competencia, la cual se encontraba en discusión desde 1991. Los rasgos del marco económico y político-jurídico nacional e internacional en el que se elaboró la norma y sus modificatorias (2001), explican la demora en su debate, sanción y promulgación, como así también, las consecuencias de dicha tardanza. En este sentido, debe señalarse el contexto económico nacional e internacional de creciente necesidad de una legislación antimonopólica. Ello, en el caso particular de Argentina, debido al proceso de concentración económica al interior del sector privado y a la considerable escala y rapidez con que se produjeron las privatizaciones y las desregulaciones, consumándose en esos diez años las más

importantes del país. Asimismo, el marco político-jurídico nacional de la década del noventa se caracterizó por la concentración del poder público en el PE nacional, rasgo de importancia ya que una de las condiciones de eficacia de las políticas anti-trust es la autonomía de su autoridad de aplicación.

Por consiguiente, se puede concluir con Nochteff y Pesce (2002: 2) que la Ley de Defensa de la Competencia “*llego tarde*”, al menos en lo que respecta a gran parte de los procesos de concentración. Del mismo modo, cabe agregar aquí el análisis de Sbattella donde destaca que la eficacia práctica de dicha norma fue insuficiente, en tanto el Tribunal de Defensa de la Competencia tenía carácter normativo y la aplicación de la ley recayó en la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, organismo cooptado por el PE nacional, mostrando un accionar pasivo frente a la concentración de los distintos mercados.

La consecuencia de las medidas adoptadas durante este período vinculadas a la forma institucional competencia, fue el fuerte impacto negativo que tuvieron sobre la industria argentina. Hacia comienzos del siglo XXI el PBI industrial continuaba bajando a ritmos acelerados y la economía se primarizaba cada vez más.

### **Período 2002-2011**

En la etapa de post-convertibilidad se dispusieron una serie de regulaciones tendientes a revertir el posicionamiento privilegiado del que gozaban ciertas empresas monopólicas, las cuales complementan la Ley N° 25.156 aún vigente. En esta dirección, se sancionaron las Leyes Nacionales 25.649/02 de Promoción de la Utilización de Medicamentos por su Nombre Genérico y 26.522/09 de Servicios de Comunicación Audiovisual; y se amplió, por medio del Decreto N° 441/11, la presencia pública en los directorios de compañías en las que el Estado tiene participación accionaria a través de Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS). Asimismo, se llevó adelante un proceso de reversión del traspaso al sector privado de empresas públicas, durante el cual se re-estatizaron Correo Argentino (2003); el espacio radioeléctrico (2004); las líneas de

ferrocarriles Belgrano Sur, Roca y General San Martín (2004); Aguas Argentinas (2006); Aerolíneas Argentinas (2008); y Fabrica de Aviones de Córdoba (2009).

Otro de los rasgos distintivos de este período es el crecimiento sostenido del PBI, orientado a la industrialización del país. Esto se advierte a partir del año 2002 cuando aparecen signos de reactivación económica y en el período 2003-2007 cuando el país registra un crecimiento económico con tasas que oscilan alrededor del 9% (Ferrer, 2009), influenciado por una política económica destinada a favorecer la sustitución de importaciones que ha incrementado la competitividad de la industria argentina. Esta tendencia se mantiene para los años siguientes (salvo durante la crisis económica mundial de 2008 cuando la producción industrial sufrió un fuerte contracción que afectó a los grandes grupos industriales), alcanzando en el año 2010 un crecimiento de la producción industrial del 9,7%, impulsado principalmente por la expansión del 40,6% en la industria automotriz (INDEC, 2010).

En efecto, durante el período de post-convertibilidad se ha implementado un esquema de políticas dirigidas a la reconstrucción de la estructura productiva y a la disminución de los desequilibrios intra e interregionales. El resultado de este proceso de revitalización competitiva de la industria nacional se observa en las ramas manufacturera, automotriz, siderúrgica, textil y calzado, alimentaria, química, papelera y maderera y cementera, lo cual ha contribuido a la generación de empleo. Asimismo, al área industrial más importante del país, el Gran Buenos Aires, se suman otros centros industriales reactivados como Mendoza.

### **4.2.3. Moneda**

#### **Período 1976-2001**

El régimen monetario constituye el dispositivo institucional fundamental de la etapa 1976-2001 en Argentina. La liberalización financiera y la apertura comercial introducidas en el país por la dictadura militar y profundizadas en la década del noventa,

impactaron profundamente la economía nacional, posicionando a las actividades financieras en primer plano y en nivel muy inferior a las productivas. En consecuencia, se inició un acelerado proceso de desindustrialización nacional.

El ministro de Economía del gobierno militar instaurado en 1976, José A. Martínez De Hoz, sostenía que debía conformarse un sistema financiero eficiente, solvente y competitivo que redujera el costo de intermediación financiera y contribuyera a la movilización de recursos para el funcionamiento de la economía. Así entonces, se limitó el control e intervención estatal en la asignación de los recursos de capital y se produjeron cambios en las políticas monetarias (contracción) y cambiarias (sobreevaluación), que acompañaron estas transformaciones.

La Reforma Financiera, concretada a través de diversas disposiciones legales sancionadas en 1977, principalmente la Leyes N° 21.495 de Descentralización de Depósitos y 21.526 de Entidades Financieras, liberó los créditos y las tasas de interés, garantizados por fondos del Estado, permitiendo que la inversión financiera generara cuantiosas ganancias. Paralelamente, con la apertura comercial se abandonó el proteccionismo y se liberaron las importaciones, lo cual perjudicó a las PyMEs afectadas por las altas tasas de interés y la competencia extranjera. Para 1980 la producción industrial había reducido un 10% su aporte al PBI.

En este contexto, los empresarios obtenían mayores ganancias al solicitar créditos en dólares a los bancos extranjeros, comprar pesos argentinos para colocarlos a plazo fijo, esperar y luego retirar el dinero para volver a comprar dólares (*bicicleta financiera*). De este modo, era frecuente el caso de empresas que mantenían su infraestructura instalada como fachada productiva, útil a la hora de tomar créditos en el mercado financiero externo, pero sin la intención de poner ese dinero a producir, sino sólo a especular en el mercado financiero local (Calcagno, 2001).

El resultado de la combinación de la política económica nacional y la situación financiera internacional de abundantes capitales buscando plazas de inversión, impulsó un nivel de endeudamiento récord. La deuda externa se elevó de U\$D 7.875 millones en

1975, a U\$D 45.087 millones en 1983. Seguidamente, se produjo una fuerte recesión, una brusca devaluación no pautada de la moneda, un crash financiero y una estatización de la deuda externa privada.

Esta configuración del régimen monetario marca el carácter preferentemente extrovertido del régimen de acumulación. En estas condiciones sólo las ventajas diferenciales de actividades como las vinculadas con los hidrocarburos y la agricultura pampeana podían asegurar la permanencia en el mercado internacional. Deteriorado gravemente el aparato productivo nacional, el cual ya no podía ser como otrora el soporte real de la moneda, los sucesivos gobiernos democráticos apelaron a las recetas neoliberales más ortodoxas respecto al valor de la moneda apoyándolo en las reservas federales. De esta forma, los únicos artificios desplegados para mantener las reservas en niveles adecuados al circulante fueron el endeudamiento externo y la liquidación de los activos estatales (Jofré, 2007).

Durante la presidencia del Dr. Alfonsín, en un contexto nacional donde la deuda externa (U\$D45.087 millones en 1983) y la inflación (625% anual en 1984) habían alcanzado niveles muy elevados, se puso en marcha el Plan Austral. El mismo creaba una nueva moneda, congelaba todos los precios de la economía y establecía un mecanismo para desindexar los contratos. La estrategia fue inicialmente exitosa pero en 1986 la tasa de inflación comenzó a crecer nuevamente y los precios relativos de cada sector fueron afectados, situación agravada por la gran caída de los precios de los productos argentinos de exportación (40% en el período). La respuesta del gobierno fue flexibilizar las normas de congelamiento de precios, lo cual no tuvo resultados positivos. En 1988, Argentina entró en moratoria del pago de su deuda externa y la inflación alcanzó el 27,6% mensual, escenario que llevó a idear el Plan Primavera, que consistía en un acuerdo de moderación del aumento de precios con la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Cámara Argentina de Comercio, y un nuevo régimen cambiario, en el que el Estado intermediaba en la compra y venta de divisas. Este plan fue rechazado por los operadores cambiarios, a lo que se sumó, a comienzos de 1989, la suspensión de la ayuda a Argentina por parte del Banco Mundial (BM), lo cual derivó

en el aumento de la inflación del 9,6% mensual en febrero al 78,4% en mayo, mes de elecciones presidenciales.

En este marco, el principal problema que debió enfrentar el gobierno del Dr. Menem fue una economía en crisis con hiperinflación. En consecuencia, se implementó el Plan Bonex, a través del cual se confiscaron los depósitos a plazo fijo y se los cambió por bonos de largo plazo en dólares, y se restringió fuertemente la emisión monetaria. Asimismo, en 1991, se tomó otra medida que incidió decisivamente sobre el régimen monetario: la sanción de la Ley Nacional N° 23.928 de Convertibilidad. Dicha norma fijó la paridad cambiaria, obligando al Banco Central de la República Argentina (BCRA) a respaldar la base monetaria en un 100% con reservas internacionales.

Esta política monetaria si bien fue útil para la estabilización de la economía, el costo de su prolongación durante toda la década del noventa tuvo efectos devastadores para la economía productiva. Si bien se logró una estabilidad económica sin inflación significativa que atrajo inversiones e ingresos de capitales extranjeros, incrementando el PBI, al mismo tiempo, el sector industrial se contrajo provocando el cierre de numerosas industrias y consecuente despido de empleados. De este modo, disminuyó la competitividad y aumentaron el desempleo y la deuda externa pública (de U\$D 45.000 millones en 1983 a U\$D 145.000 millones en 2000).

Hacia fines de los años noventa, dos proyectos opuestos surgen del bloque hegemónico en el poder, cada uno de los cuales planteaba políticas monetarias que diferían radicalmente. Los grupos concentrados locales, que tenían vastos mercados en el exterior, propusieron alterar la paridad cambiaria con el dólar, declarando que las industrias argentinas habían perdido competitividad como resultado de la convertibilidad. Por el contrario, los conglomerados extranjeros, en su mayoría prestadores de servicios públicos privatizados, advertían que una posible devaluación pondría en serio peligro sus ganancias, y por lo tanto bregaban por la intensificación del plan de convertibilidad generalizando la dolarización de la economía argentina (Basualdo, 2000). La resolución de esta crisis a favor del primer proyecto, tuvo

impactos favorables para las economías del interior, sobre todo para aquellos productores que apuntan a satisfacer demandas del mercado exterior.

El Dr. De La Rúa asumió su mandato en un contexto de recesión económica, manteniendo la convertibilidad. Así, se adoptaron medidas destinadas a profundizar el modelo existente. El objetivo era aumentar el ingreso de divisas al país. Ahora bien, en un contexto global de apreciación del dólar y de aumento del riesgo país argentino, la tasa de interés para obtener financiamiento externo voluntario se elevó, dejando al país fuera del mercado internacional de capitales.

Con el objeto de evitar la crisis del sistema financiero y reactivar la economía, el gobierno llevó a cabo diversas acciones: Blindaje del Fondo Monetario Internacional (FMI), Planes de Competitividad, Megacanje y Déficit 0. Sin embargo, la economía no se reactivó y comenzó la fuga masiva de capitales. De este modo, dada la sequía de pesos en el mercado, comenzaron a circular las *cuasi-monedas*, lo cual violaba la Ley de Convertibilidad. La economía argentina estaba totalmente desmonetizada.

En diciembre de 2001 se impone el *corralito* frente al aumento de la fuga de capitales intentando evitar el colapso del sistema financiero. A esto se suma la negación del FMI a refinanciar la deuda por lo que Argentina entra en default internacional. El Estado se quedaba sin reservas internacionales, con lo cual la moneda doméstica se quedaba sin respaldo y Estado sin recursos para funcionar. Esta es la caída de hecho de la convertibilidad.

### **Período 2002-2011**

En el año 2002, durante la presidencia del Dr. Eduardo Duhalde, se tomaron medidas tendientes a la reactivación económica: devaluación de la moneda nacional (derogación parcial de la Ley de Convertibilidad), pesificación de los depósitos bancarios en moneda extranjera y disposiciones sociales destinadas a atenuar los efectos de la recesión. El plan económico de corte productivista introducido por el gobierno,

comenzó a mostrar sus efectos positivos en el primer trimestre de 2003, con la reactivación del comercio exportador y de la producción industrial local en detrimento de las importaciones de bienes, dando paso a un crecimiento del PBI del 5%.

El presidente siguiente, Dr. Néstor C. Kirchner (2003-2007), mantuvo la devaluación monetaria mediante una fuerte participación del BCRA en la compra de divisas, impulsando mediante las exportaciones un crecimiento económico con tasas del PBI cercanas al 10%. Asimismo, en el año 2005 se culminó con la cesación de pagos iniciada en el año 2001 y se canjeó la deuda soberana (pagos de capital e intereses de los títulos de la deuda pública emitidos por el Estado) por nuevos bonos indexados por la inflación y el índice de crecimiento económico. La deuda externa total que a fines de 2004 alcanzaba un monto de U\$D 178.000 millones, fue cancelada en su totalidad al FMI un año después, con una quita del 75%, es decir, por un monto de U\$D 9.810 millones.

Durante la crisis económica mundial de 2008-2009, bajo gobierno de la Dra. Cristina Fernández (2008-2011), se inició una fuga de capitales muy pronunciada. Una de las medidas tomadas frente a esta situación fue la estatización de los fondos de las jubilatorios privados, lo cual permitió tener disponibilidad, logrando que el sistema financiero argentino soportara la crisis. Otras disposiciones de este gobierno que influyeron sobre el régimen monetario fueron la creación del Ministerio de Producción; la moratoria tributaria y reducción de retenciones para el sector agropecuario; el blanqueo, promoción y sostenimiento del trabajo registrado para las PyMEs; y el blanqueo y repatriación de capitales y créditos públicos de fomento a la producción y al consumo. Finalmente, cabe señalar la firma de swaps cambiario de Argentina con Brasil y China, lo cual implica un desplazamiento del dólar americano como moneda de intercambio.

En resumen, la política monetaria en la etapa de la post-convertibilidad sigue atada al diseño conservador de la etapa anterior aunque ha cambiado el eje de la acumulación de capital en Argentina, de la renta a la producción. El dinero circulante sigue protegido por reservas en divisas que se obtienen de la balanza comercial, y con el

objetivo de mantener el dólar en niveles competitivos para la economía nacional exportadora, el BCRA opera en el mercado para que el precio de la divisa no se desplome. De este modo, el valor de la moneda sigue dependiendo de reservas que en última instancia se apoyan en la exportación de commodities, siendo aún muy lejana la posibilidad de sostener el valor del dinero circulante en la producción industrial del país.

#### **4.2.4. Ecología**

##### **Período 1976-2001**

La forma institucional restricción ecológica como dispositivo regulador y esfera material de cristalización de conflictos, puede ser desagregada analíticamente en dos dimensiones: como proveedora de los recursos necesarios para la producción (materia y energía) y como depósito de los pasivos ambientales derivados de las prácticas sociales. Los impactos de las actividades económicas, directa e indirectamente vinculadas con el aprovechamiento de los recursos naturales, resultan múltiples en el territorio argentino debido a la extensión y diversidad de eco-regiones que el mismo abarca.

Durante el período 1976-2001, como se ha señalado anteriormente, se otorga una posición privilegiada al financiamiento y los accionistas, se tiende a confiar en la reducción de los costos (principalmente salarios) para mejorar la competitividad de las compañías, y se aboga por la privatización de las compañías públicas, la desregulación y la eliminación del control del comercio internacional. De esta forma, se incrementan las presiones sobre el ambiente favoreciendo la transferencia de los costos sobre la comunidad vía externalidades ambientales. Asimismo, se muestra una preferencia por las políticas ambientales liberales, confiriendo el rol regulador principal a mecanismos de mercado. Aquí la liberalización no ocurre a través de un abandono de formas públicas sino que las autoridades de dicho ámbito desempeñan un papel importante, que se manifiesta en el tratamiento de los órganos de gobierno con competencias ambientales y sus funciones. Finalmente, cabe destacar la importancia que adquiere la

relación contaminación-salud pública como esfera ambiental más relevante en un contexto de urbanización no planificada.

El tratamiento ambiental ingresó en la agenda gubernamental de forma explícita desde la década de 1970, cuando el último gobierno presidido por el Gral. Juan D. Perón creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, bajo la órbita del Ministerio de Economía, con el objeto de vincular ambiente y desarrollo. Sin embargo, la gestión militar siguiente desarticuló dicha Secretaría, diseminando sus incumbencias en distintas esferas del aparato estatal. Por consiguiente, dejó de existir el único órgano gubernamental de competencia exclusivamente ambiental.

Bajo el gobierno de facto, la esfera ambiental se reduce a una combinación entre preservación de recursos naturales y cuidado de la salud pública. En el primer caso, las acciones se orientaron a la conservación, con énfasis en las actividades productivas: explotación forestal, caza y pesca. Se introduce aquí al mercado y a organismos privados en el manejo de los recursos naturales, guiados por la necesidad de comercialización. Por su parte, la preocupación por el control de la contaminación, el saneamiento ambiental y el ambiente laboral adquiere relevancia con el Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente en 1981. El Estado, ente fiscalizador del cumplimiento normativo, reglamenta cuotas de resarcimiento por el vertido de desechos a cursos de agua. Ahora bien, este cuestionamiento no se focalizó en la actividad, comenzando a aceptarse de esta forma el costo de las externalidades de los procesos productivos desde una postura acrítica del estilo de desarrollo capitalista.

El gobierno del Dr. Alfonsín se divide en dos momentos ambientalmente diferentes: el primero caracterizado por una concepción parcial y fragmentada del ambiente; y el segundo donde se avanza hacia una noción más integral del mismo. La etapa inicial se expresa en la continuidad de la dispersión de atribuciones ambientales en distintas dependencias gubernamentales. Durante este período primaron la inercia organizacional y una concepción sanitarista (contaminación ambiental-salud pública) combinada con un enfoque urbanístico (deterioro ambiental-ordenamiento territorial), pese a que en el contexto internacional se consolidaba el paradigma del desarrollo

sustentable. El segundo momento se ubica a partir de 1987, con la creación de la Subsecretaría de Política Ambiental bajo la órbita de la Secretaría de Estado General de la Presidencia, y la conformación de la Comisión Nacional de Política Ambiental (CNPA). Esta acción responde a la intención de jerarquizar el área dentro de la estructura del Estado. Sin embargo, el retiro anticipado del presidente y lo tardío de la medida, impidió la consolidación del área. Del mismo modo, tampoco se logró sancionar una legislación ambiental marco a nivel nacional.

Al inicio del primer gobierno del Dr. Menem, se continuó con la inercia de los años ochenta, desjerarquizando y tratando de forma sectorial y fragmentada a la cuestión ambiental. Esto se refleja en el cambio de jurisdicción y limitación de las funciones de la CNPA, que se dedicó sólo al asesoramiento en el Ministerio de Salud y Acción Social. Asimismo, las acciones ambientales quedaron reducidas a la Dirección de Calidad Ambiental del mismo Ministerio, y se orientaron a vivienda-calidad del hábitat y contaminación.

En 1990 cambia la perspectiva: la CNPA retoma el ámbito de la Presidencia de la Nación y en 1991 se crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, también bajo la misma órbita. De esta manera, se consolida un espacio para el tratamiento ambiental dentro del aparato del Estado y se cristaliza un marco legal de fondo que respaldó las acciones del nuevo órgano. Se mantiene una postura acrítica respecto al estilo de desarrollo capitalista y se adhiere al paradigma del desarrollo sustentable sin cuestionamientos.

A partir de 1996 la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (nueva denominación del organismo) fue acumulando poder al anexar dependencias e incumbencias vinculados, principalmente, con recursos estratégicos en procesos de privatización y financiación internacional para la ejecución de proyectos. Además, el organismo tendió a centralizar la gestión ambiental en todo el territorio argentino, estableciendo los lineamientos y prioridades para programas de manejo de recursos naturales. Esta coordinación entre nación-provincias se realizó por medio de la firma del

Pacto Federal Ambiental en 1993, cuyo contenido recibe la influencia de las pautas internacionales en la definición de las políticas ambientales “deseables”.

Paralelamente, el país asistió al deterioro de las funciones de organismos del Estado de influencia en la investigación científico-tecnológica y el control y vigilancia de sectores productivos clave, tales como el INTA, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y el Instituto Forestal Nacional (IFONA). Así, la sobreexplotación de recursos hidrocarburíferos, la expansión de la frontera agrícola pampeana a zonas ecológicamente más frágiles, la homogeneización de los cultivos y el abandono de emprendimientos productivos de circuitos regionales tradicionales, con la subsiguiente degradación de sus suelos, se constituyeron en impactos ambientales constantes y de difícil reversión.

La adopción de los principios de Río 92 llevó a declarar la importancia de la participación de la sociedad civil, a través de ONGs, en las cuestiones de política ambiental. Ahora bien, quienes influyeron preponderantemente en este ámbito fueron las cámaras y corporaciones que trabajaron por la instalación de cánones ambientales para asegurar la comercialización de sus productos, orientados especialmente al exterior. Nuevamente, el mercado aparece como regulador de la esfera ambiental.

Por su parte, el aumento de la contaminación urbana por efectos de desplazamientos demográficos del campo a la ciudad es un proceso que se intensifica en este período. Estas migraciones internas realzan el valor de la tierra urbana, rediseñando la planificación de las ciudades. Pasan a prevalecer esquemas urbanos con escuetos espacios abiertos para la recreación y el desarrollo de la empatía comunitaria. Todo ello repercute en la pérdida de calidad de vida todos los ciudadanos. En este marco, el sector público cumple un rol fiscalizador, sin capacidad de imponer un ordenamiento territorial planeado.

## **Período 2002-2011**

Durante la fase de post-convertibilidad las presiones sobre el ambiente disminuyen en términos comparativos con el período anterior, en tanto se han implementado algunas acciones tendientes a mejorar la calidad de la producción afectando en menor medida al ambiente. En efecto, se han implementado mecanismos de control ambiental sobre las actividades productivas tales como auditorías ambientales, evaluaciones del ciclo de vida, manejo ambiental e informes y dictámenes de impacto ambiental. Del mismo modo, se reactivaron los organismos científico-técnicos gubernamentales vinculados a la producción, desmantelados durante el gobierno anterior.

Asimismo, se establecieron disposiciones que permitieron la protección de recursos naturales estratégicos del país. Entre ellas se encuentran Leyes Nacionales N° 26.331/08 de Bosques Nativos y 26639/10 de Glaciares y Ambiente Periglacial, 26.737/11 de Tierras Rurales, y el reclamo ante la ONU respecto a los derechos argentinos de soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

Sin embargo, debe señalarse que si bien la cuestión ambiental ha sido reconocida por el gobierno como política de Estado, existen cuestionamientos desde distintos sectores a la efectiva consecución de dicho objetivo. En esta dirección, se sostiene la falta de jerarquía de la autoridad ambiental nacional, la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2003) dependiente de la Presidencia de la Nación; la ausencia de una política y normativa sobre ordenamiento ambiental territorial nacional; la demora en la sanción de una Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental; la no intervención estatal eficiente en conflictos ambientales como los desmontes en el norte del país por la expansión de la frontera agrícola, el saneamiento y control integral de la Cuenca Matanza-Riachuelo, y la instalación de la pastera en la frontera limítrofe con Uruguay, entre otros.

### **4.3. Régimen minero nacional**

#### **Período 1976-1990**

En el período comprendido entre la década del sesenta y el ochenta, el Estado de la Nación Argentina invirtió en programas de investigación y prospección que demostraron que el país posee condiciones geológicas favorables para el hallazgo de yacimientos metalíferos de importancia. Sin embargo, durante estos años la minería tuvo un escaso desarrollo, el cual se efectuó a través de empresas públicas ocupadas en la explotación de minerales considerados estratégicos tales como el hierro, el carbón, el uranio y el cobre, y empresas privadas dedicadas a la producción de materiales de construcción y minerales industriales. Consecuentemente, el sector tuvo una baja incidencia en el PBI (0,3%) y un déficit crónico en el balance comercial (Lavandaio, 2008).

Durante el gobierno militar (1976-1983), el sector público realizó diversos proyectos destinados a la exploración y explotación de recursos minerales en el territorio argentino, a través del trabajo conjunto de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), CNEA y la SMN. Con dicho fin, se llevaron a cabo numerosas iniciativas regionales entre las cuales se encuentra el Plan Mendoza que se desarrolló entre 1973 y 1979, orientado el sector del territorio provincial no contemplado en el Plan Cordillerano. Este último se había efectuado entre 1963 y 1968 a raíz de un convenio firmado entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la DGFM, consistente en la exploración geológico-minera de las provincias de San Juan, Mendoza y Neuquén.

Respecto al comportamiento de los capitales productivos privados bajo la gestión militar, debe consignarse que aquellos de origen nacional se mostraban desinteresados en incursionar en inversiones de riesgo, como las necesarias para la exploración de prospectos de minería a gran escala, mientras los extranjeros consideraban inestables las condiciones de inversión y poco atractivo el marco regulatorio de la actividad en el país. En este contexto, el Estado Nacional se abocó a la

promoción de la inversión en el sector minero mediante leyes y mecanismos destinados a favorecer a las empresas de capital nacional, como la Ley Nacional N° 22.095 de Promoción Minera, que estuvo vigente desde 1973 hasta 1993, con grandes sacrificios fiscales y magros resultados.

Finalizado el gobierno de facto, Argentina se encontraba abocada a reconstruir la vida democrática. En dicho contexto, donde primó la necesidad de fortalecer las instituciones debilitadas y de afrontar problemas económicos, las labores mineras tanto estatales como privadas quedaron relegadas. Por este motivo, la década del ochenta es considerada la *década perdida* en materia minera.

### **Período 1990-2001**

Los años noventa conllevan un cambio radical para la actividad minera en el país. Durante este período Argentina se convirtió en uno de los principales destinos de inversión para los capitales productivos extranjeros interesados en explotar minerales, especialmente los metalíferos. Los dispositivos regulatorios del régimen de acumulación rentístico-financiero, introducidos en la época militar y profundizados por el gobierno menemista, determinaron la conformación de este nuevo escenario minero nacional. Argentina, que en 1989 alcanzaba el 5° lugar de los países con un potencial geológico favorable pero era considerada puesto 41 en el ranking de inversión de las principales empresas mineras del mundo, en 2001 fue estimada el 2do. país del mundo con mejores oportunidades de inversión minera (Mining Journal, 2001).

En primera instancia, el incremento del consumo global de bienes domésticos e industriales generó una mayor demanda de metales, insumos básicos de dichos productos. La necesidad de abastecerse de los mismos a bajos costos, en gran cantidad y rápidamente condujo a un proceso de modernización tecnológica que permitiera cubrir las demandas. Habida cuenta de la riqueza mineral del país y a fin captar capital de riesgo privado para la actividad minera, el Estado argentino desarrolló un marco legal acorde a las necesidades del capital transnacional. De este modo, la minería se embarcó

en la misma lógica de la década: la promoción de la inversión privada extranjera a través de modificaciones normativas.

En un contexto de reestructuración y modernización del Estado, desregulación de mercados y actividades, afianzamiento de los mecanismos de mercado como asignadores eficientes de los recursos e inserción mundial de la economía argentina, el gobierno nacional generó nuevas reglas para atraer inversores del sector minero. Así, se obtuvo la inversión de organismos y corporaciones internacionales como el BM, el cual otorgó dos créditos para el financiamiento del Programa de Apoyo al Sector Minero Argentino (PASMA I), por U\$D 40 millones de aplicación en seis provincias y el PASMA II, por U\$D 46,5 millones que incluía a las otras 17 provincias argentinas (Gambina y otros, 2008), cuya finalidad fue reconvertir al sector, participando activamente en la toma de decisiones respecto a la explotación de los recursos.

Se inicia entonces el proceso de reforma legislativa, cuyo punto de partida se sitúa en 1993 con la sanción de las Leyes Nacionales de Inversiones Mineras (24.196), de Reordenamiento Minero (24.224), de Acuerdo Federal Minero (24.228). A éstas se suman las de creación del Banco de Información Geológica (24.466) y de Minería y Medio Ambiente (24.498). Finalmente, en 1997, como corolario a este nuevo paquete normativo se modifica definitivamente el CM. De esta forma, los gobiernos nacional y provinciales brindaron a los inversores del área minera un nuevo marco jurídico-institucional que les garantizaba seguridad jurídica, estabilidad tributaria y el acceso a vastas áreas de prospección y exploración del territorio argentino. Con esto, el Estado propiciaba un *tratamiento nacional* para el capital extranjero inversor.

El resultado de la política minera de los años noventa, se vio reflejado en el origen y tamaño de las empresas, monto y tipo de producción, destino de comercialización y empleo generado por el sector. La evolución de estas variables manifiesta el desarrollo de la actividad minera argentina bajo las nuevas condiciones establecidas.

Respecto al origen de los capitales productivos inversores, arribaron al país las más importantes compañías mineras trasnacionales, tales como Barrick Gold Corporation, BHP, Homestake, MIM Holdings, Río Tinto y Billiton. Asimismo, la presencia de estas firmas ascendió de 4 en 1992 a 80 en 1999 (Subsecretaría de Minería, 2000).

En cuanto al tamaño de las empresas inversoras, debe diferenciarse entre grandes y PyMEs, ya que el auge minero fue experimentado de diferente forma por ambos grupos: las compañías de mayor volumen tuvieron más oportunidades y mejores beneficios que las firmas más chicas. Cabe señalar aquí que en 1996, según cifras oficiales (Subsecretaría de Minería, 2000), el 99,5% de las empresas del sector estaba compuesto por PyMEs, mientras que el 0,5 por ciento restante lo integraban grandes corporaciones; aportando estas últimas el 95% de lo invertido en etapa productiva. Ahora bien, esta realidad cambia hacia 2001: de las 1070 compañías trabajando en el área de minería del país, el 85% correspondía a PyMEs productivas (Strazzolini, 2001). Sin embargo, el predominio numérico de empresas de menor tamaño no significaba el éxito de esas firmas.

La nueva coyuntura se transformó en una fuerte amenaza a la existencia de las PyMES, por las debilidades que presentaban frente de las compañías más grandes para aumentar su competitividad e insertarse en el mercado internacional. Esto se debía a que las empresas grandes (internacionales) y medianas importantes (nacionales) eran escasas en número y estaban favorecidas por la política minera, mientras que las PyMEs, de muy distinta magnitud y dedicadas principalmente a la extracción de minerales no metalíferos y rocas de aplicación, encontraban dificultades para mejorar tecnológicamente sus procesos y ampliar su producción, dado la inexistencia de beneficios, por ejemplo crediticios, destinados a ellas.

En relación a la producción, si bien la misma creció durante todo el período, deben diferenciarse dos momentos: 1990-1996 y 1997-2000. En el primero de ellos, el crecimiento del sector minero fue sostenido, con una tasa promedio del 4,4%, alcanzando niveles de producción un 35% por encima de los computados para 1990.

Durante este lapso lideró la producción de minerales no metalíferos y rocas de aplicación explotados principalmente por capitales nacionales para el mercado interno, mientras los minerales metalíferos descendieron un 53,22% sus niveles de producción (Subsecretaría de Minería, 2000). Esta situación se revierte en el segundo período: la minería metalífera crece un 138% convirtiéndose en líder del sector. En esta etapa, las grandes compañías mineras trasnacionales se dedicaron casi con exclusividad a la explotación de minerales metalíferos para el mercado externo, incidiendo de manera tal que, en 1999, el 60% de la producción minera total del país correspondía a dichos metales. Paralelamente, la producción de minerales no metalíferos y rocas de aplicación decreció considerablemente y las PyMEs, principales productoras de estos minerales, quedaron rezagadas.

Cabe señalar aquí que con la puesta en funcionamiento en 1997 del primer gran emprendimiento de MMCA del país, Bajo La Alumbraera, seguido por Salar del Hombre Muerto (ambos en Catamarca) y Cerro Vanguardia (Santa Cruz), se puso en marcha la megaminería argentina. Estas explotaciones pertenecientes a capitales trasnacionales comenzaron a funcionar en un contexto internacional desfavorable, ya que la demanda de metales había sufrido una fuerte contracción debido a la crisis económica que atravesaban los países del sudeste asiático, economías de industrialización reciente. Sin embargo, apoyados en una legislación favorable estos emprendimientos continuaron su camino de producción sostenida.

Hacia finales de la década del noventa, con la recuperación de los precios internacionales de los metales, la actividad minera del país se terminó de orientar hacia la producción de minerales metalíferos con destino al mercado externo. Esta producción consistía en la extracción de estos minerales para exportarlos como concentrados primarios (comodities) a países como Australia, Canadá y EE.UU, cuna de los capitales que hacían las inversiones mineras en el país. Allí, el mineral era recuperado y procesado para ser incluido en procesos industriales. Consecuentemente, el modelo de desarrollo *extractivo-exportador* comenzaba a consolidarse en el país (Svampa y Antonelli, 2010).

Finalmente, en relación al personal ocupado en la actividad minera, las estimaciones oficiales en 1996 indicaban que aproximadamente 13 mil personas estaban laboralmente vinculadas con el sector, ascendiendo a 14 mil para el año 1997. Hacia el final de la década, las PyMEs eran responsables del 94% de la producción total, sosteniendo el 80%, mientras que las grandes compañías aportaban un 6% de lo producido en total, dando trabajo al 20% del personal ocupado.

### **Período 2002-2003**

Luego de dos años de estancamiento vinculados con la crisis económica que vivió el país en diciembre de 2001, el sector minero se disparó en 2002, transformándose en el puntal de las inversiones, con USD 2.350 millones. De acuerdo con la SMN, al año siguiente, el valor de la producción se ubicó en los USD1.342 millones cuando en 2001 había sido de USD 1.116 millones. Las ventas al extranjero, por su parte, alcanzaron los USD 990 millones en 2002 y en 2003, tocaron los USD 1.100, después de estar en 710 y 754 millones de dólares en 2000 y 2001, respectivamente.

El principal motor de este auge de inversiones fue la devaluación de la moneda argentina, que redujo un 70% los costos locales de esta actividad. Las firmas extranjeras vieron así una reducción en su estructura de costos de alrededor del 40%. A esto se sumó la profundización de la legislación minera de la década anterior, efectuada bajo el mandato del Dr. Duhalde, quien, por medio del Decreto N° 471/03, otorgó a las compañías mineras la completa libertad de disponer de los dólares que obtienen de las ventas en el extranjero. Asimismo, el mandatario suscribió el decreto reglamentario de la Ley de Actualización de la Ley de Inversiones Mineras, a través del cual se estableció que los impuestos directos para las empresas del sector son inmodificables en el marco de la estabilidad fiscal.

La consecuencia de estas acciones que continuaban la política minera de los años noventa, fue la reactivación del sector, a partir de la llegada constante de capitales extranjeros destinados a desarrollar nuevos proyectos de exploración o producción de

minerales, o adquirir partes del paquete accionario de sociedades con iniciativas ya en marcha. Las principales inversiones realizadas se encuentran dirigidas a proyectos de MMCA, entre las que se destacan, durante el año 2002: la compra del proyecto cuprífero EL Panchón (San Juan) por la canadiense Noranda; la compra del proyecto aurífero Manantial Espejo (Santa Cruz) por las canadienses Silver Standard y Pan American Silver; la compra de la mina de plata, estaño y cinc de Pirquitas (Jujuy) por Silver Standard; la compra del proyecto aurífero El Desquite (Chubut) por la canadiense Meridian Gold; la compra del proyecto minero auri-argentífero Diablillos (Salta) por Standard; y la inversión para el desarrollo de los proyectos de extracción de oro y plata Veladero y Pascua Lama (San Juan) por la canadiense Barrick Gold Corporation. Asimismo, durante el año 2003 la canadiense Northern Orion compró el yacimiento de cobre, oro y molibdeno de Agua Rica (Catamarca); Barrick Gold presentó el estudio final de factibilidad para la puesta en marcha de Veladero; Minera Alumbreira Ltd., concesionaria de la mina Bajo de la Alumbreira (Catamarca), inauguró una tercera línea de trituración y molienda de cobre y oro; la boliviana Minera Aguilar, propietaria de la mina de cinc, plomo, plata y cadmio en Jujuy, inauguró una usina eléctrica a gas y una planta de separación de minerales; la canadiense Aquiline Resources compra el proyecto de oro Cerro Negro (Santa Cruz); la suiza Xstrata invierte en un programa de exploración en Catamarca; y la empresa canadiense Aquiline Resources empezó un programa de exploración en su mina de oro en Río Negro.

### **Período 2003-2011**

La gestión kirchnerista, en sus dos períodos de gobierno (2003-2007 y 2007-2011), focalizada en la reactivación de los sectores productivos, consideró que los cambios introducidos en materia minera durante la década de los noventa permitieron que la actividad presentara un crecimiento sostenido. De conformidad con ello, los lineamientos básicos del gobierno, expresados en el Plan Minero Nacional, consistieron en mantener el marco jurídico vigente, estableciendo la minería como política de Estado. Así, se resguardó la rentabilidad de las compañías, se hizo lugar a las solicitudes del sector privado y se subió de escalafón a la autoridad de aplicación nacional, la cual se convirtió en Secretaría de Estado.

De esta forma, la política minera kirchnerista siguió orientada a atraer capitales trasnacionales para la inversión en el sector, los cuales continuaron arribando al país con la intención de explotar minerales metalíferos para comercializarlos en el mercado externo. Consecuentemente, durante este período el sector minero mantuvo un crecimiento sostenido sobre las mismas bases establecidas en la década anterior.

A continuación, en Cuadro N° 4, se detalla el crecimiento del sector minero nacional para el período 2003-2010 según datos oficiales (Secretaría de Minería, 2010).

**Cuadro N° 4**  
**Evolución del Sector Minero**  
**Argentina. Años 2003-2010**

	medida	Año		Crecimiento Acumulado %
		2003	2010	
Exportación *	U\$D	3.300 millones	13.822 millones	319
Proyectos	N°	18	572	3078
Exploración	metros	166.000	730.000	340
Inversión **	U\$D	660 millones	10.850 millones	1.544
Empleos	N°	98.700	450.000	356
Producción	U\$D	4.080 millones	27.286 millones	569

\* destino: 70 países

\*\* origen: 30 países de los 5 continentes

Fuente: Secretaría de Minería de la Nación.

## **Capítulo V. Evolución del Circuito Productivo Regional: Régimen Rentístico Financiero (1976-1999).**

Como se señalara anteriormente, la minería se encuentra entre las actividades productivas más antiguas desarrolladas en la provincia de Mendoza y su proceso de constitución como tal ha sido heterogéneo, registrando momentos de auge y de crisis a lo largo de los últimos cuatro siglos. A continuación se realiza una síntesis de dicho proceso, centrando el análisis en el desarrollo de la MMCA en el período 1976-2011. Para ello, en el presente capítulo se expondrán las características del circuito productivo mendocino bajo el régimen de acumulación rentístico financiero. Posteriormente, en el siguiente apartado, se tratará el período de post-convertibilidad.

### **5.1. El circuito productivo regional en la etapa previa**

#### **Período 1860-1930**

Durante la etapa correspondiente al modelo agroexportador (1860-1930), la minería provincial tuvo un incipiente intento de despegue focalizándose principalmente en la explotación de petróleo y de minerales metalíferos de alto valor. Sin embargo, hacia fines de los años veinte, la mayoría de estos emprendimientos fueron abandonados por problemas técnicos y falta de mercado y de capital.

En el año 1886 la Compañía Mendocina de Petróleo inició la perforación de pozos en Cacheuta (Dpto. de Luján de Cuyo), cuya producción justificó la construcción de un oleoducto de 35km hasta la Ciudad de Mendoza. Asimismo, comenzaron las primeras explotaciones mineras organizadas y tecnificadas, centradas en la producción de metales como cobre, plomo, zinc, plata y oro, llevadas adelante por capital externo y

local. La falta de éxito significativo de estos emprendimientos, condujeron a su abandono a comienzo de los años treinta.

Paramillos de Uspallata (Dpto. de Las Heras) resulta un claro ejemplo de lo expuesto en el párrafo precedente. Este yacimiento polimetálico fue descubierto en 1683 y explotado sistemáticamente durante los siglos XVII y XVIII por los Jesuitas. Expulsados éstos, la mina quedó abandonada a pequeños mineros hasta 1885 cuando su explotación quedó en manos de Sociedad Exploradora del Paramillos de Uspallata, entre cuyos socios se encontraban importantes capitales nacionales. Este fue el período de mayor desarrollo de la mina que incluyó la instalación de una planta de concentración. Algunos años más tarde, los trabajos fueron abandonados por problemas metalúrgicos de concentración del mineral. Durante la primera década del siglo XX, la mina fue adquirida y explotada temporalmente por capitales locales.

Lo sucedido con la minería metalífera en Mendoza durante el período 1960-1930, se asemeja a lo ocurrido en Paramillos de Uspallata desde 1885. La mayoría de los yacimientos descubiertos tuvieron serios intentos de explotación, vinculados a la formación de empresas extranjeras y nacionales, que experimentaron algunos años de actividad pero finalmente fueron abandonados. A esto debe sumarse que gran parte del producto de las minas metalíferas cordilleranas mendocinas era refinado y comercializado en Chile, debido a la ausencia de caminos y plantas de tratamiento en el territorio provincial, por lo que figuran como producción chilena.

Esto último era evidente en el caso de la explotación de cobre. Entre 1850 y 1865 funcionó en Uspallata un horno de fundición del mineral que se abastecía de las minas de Mantos de Cobre, Yalguaraz y Santa Elena (Dpto. de Las Heras), cuya producción era comercializada en el país trasandino. Lo mismo sucedió con la mina Las Choicas (Dpto. de Malargüe) ubicada a 5km. de la frontera con Chile, donde tenía destino su producción de cobre y plata. Esta mina fue explotada por Mining Exploration Company Ltd. entre 1906 y 1909, la que inclusive proyectó la construcción de un ferrocarril hasta el país vecino. Finalmente, otro ejemplo de esta situación fue la mina

San Jorge, localizada en la Quebrada de Matienzo (Dpto. de Las Heras), explotada entre 1902 y 1919 por mineros chilenos, quienes llevaban el cobre extraído a su país.

Otros yacimientos metalíferos activos por un corto tiempo y luego abandonados durante esta etapa, fueron los de plomo, zinc y plata de Las Picazas (Dpto. de San Rafael), explotados en 1926 por Compañía Minera Las Picazas S.A., la cual instaló una planta de concentración y realizó numerosas labores subterráneas antes de cerrar la mina. Esto también ocurrió en el distrito minero El Nevado (Dpto. San Rafael), con Compañía Minera Argentina El Nevado que explotó cobre, plomo y plata en la mina San Eduardo hasta 1918. Igualmente, las vetas de oro de San Ramón (Dpto. de Tupungato), descubiertas en la primera década del siglo, fueron explotadas por The Gold Mining Corporation durante pocos años.

Hacia los años treinta la producción de las minas de la provincia era nula. Las causas de esta situación se encontraban vinculadas a la falta de caminos, escasez de leña y agua y problemas técnicos en la concentración de minerales, es decir, ausencia de capital y mercados. Esto respondía a la vigencia de un modelo agroexportador en el orden nacional, el cual creaba un excedente comercial que se volcaba en la importación de manufacturas, desalentando el desarrollo industrial. De este modo, el fomento de la demanda de materias primas industriales que permitiera un desarrollo sostenido del sector minero era inexistente.

En Mendoza la fuerte expansión del sector vitivinícola, olivícola y frutícola se basó en la demanda nacional, lo cual permitió el desarrollo de la provincia a diferencia de lo que ocurrió en el resto del interior del país, excluido del modelo portuario y con industrias destruidas por la importación. Dicha expansión absorbió los recursos locales de manera casi excluyente, limitando el desarrollo del sector minero provincial.

### **Período 1930-1987**

Bajo la fase de industrialización por sustitución de importaciones (1930-1976), en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, se consolidó la pequeña minería

provincial apuntando a la producción de minerales no metalíferos (baritina, bentonita, asfaltita, azufre, cuarzo, fluorita, talco, yeso y sal), rocas de aplicación y materiales de construcción (arena, canto rodado, caliza y mármol). Asimismo, el Estado promovió el desarrollo de la mediana y gran minería a partir de la exploración de elementos considerados estratégicos.

Con la declinación del modelo agroexportador y su derrumbe en 1930, la capacidad de pago externo del país se redujo notablemente. Comparando los decenios 1910-1920 y 1930-1940, las exportaciones respecto a la producción disminuyeron el 25% y las importaciones en relación con el consumo cayeron el 32% (Carotti, 2002). La falta de recursos para importar manufacturas y productos industriales incentivó la producción nacional dirigida hacia el mercado interno. Este proceso de reactivación de la actividad extractiva fue inmediato, evidenciándose en Mendoza en el período 1940-1970.

La extracción sistemática de hidrocarburos en Cacheuta (Dpto. de Las Heras), Barrancas (Dpto. de Malargüe) y el Dpto. de Tupungato, iniciada en 1932, creó una demanda de insumos mineros utilizados como aditivos en la perforación de pozos. La producción de algunos minerales, como baritina y bentonita, son el resultado de esta demanda. En 1940 la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), el principal consumidor de estos minerales, era propietario de sus minas en la provincia, ubicadas en las zonas de Villavicencio (Dpto. de Las Heras) y desde Los Molles hasta Mechanquíl (Dpto. de Malargüe). Como proveedores se destacaron José Fábrega, Talcomin S.A., Cetel Minera S.A. y Minera Cema S.A.

Por su parte, la Segunda Guerra Mundial trajo aparejada la demanda internacional de ciertos insumos mineros estratégicos destinado al esfuerzo bélico de los países centrales. En 1940, el 40% de la producción nacional de metalíferos era exportada (Carotti, 2002). Mendoza aportó su wolfram y vanadio, esenciales para la elaboración de aceros especiales para blindajes y municiones. El wolfram fue extraído por la Compañía Minera San Pablo de la mina Josefina (Dpto. de Tunuyán) que contaba

con una planta de concentración, mientras que el vanadio se explotó en la mina Santa Elena (Dpto. de San Rafael) a cargo de Compañía Minera Argentina.

Otra consecuencia del conflicto mundial fue la paralización de las importaciones de carbón hacia 1940, lo cual generó la puesta en producción de recursos alternativos, entre los que se destacaron las asfaltitas mendocinas. La Valenciana y Minacar fueron los dos yacimientos más importantes de este mineral, que ubicados en el Dpto. de Malargüe incidieron en el desarrollo del mismo. Las firmas vinculadas a este rubro fueron Astrecos y Minerales de Oro Tupungato S.A. De igual forma, la empresa estatal Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), creada en 1951, explotó yacimientos de asfaltita en el territorio mendocino.

Asimismo, Mendoza aportó el 25% de la producción nacional de azufre a partir del yacimiento Volcán Overo ubicado en el Dpto. de San Rafael (Carotti, 2002). Estas manifestaciones, conocidas desde 1923, fueron constituidas en mina en 1942, explotándose hasta 1980. La empresa Sominar, concesionaria del yacimiento, instaló un cablecarril entre el mineral, que se explotaba a cielo abierto a 4.460msnm, con la planta de refinamiento a 2.400msnm. Esta mina, la cual sólo fue trabajada durante los meses de verano debido a las condiciones climáticas imperantes en la región, fue propiedad de Carbometal S.A.

Durante este período, el gobierno de la Nación comenzó la evaluación de los recursos del subsuelo argentino. La DGFM fue facultada para explotar los minerales necesarios para la industria de materiales de guerra. De este modo, a partir de 1942 y durante los diez años siguientes, el organismo estudió los recursos de minerales metalíferos de la provincia. Las viejas minas de cobre, hierro, plomo y zinc mendocinas fueron investigadas con vistas al autoabastecimiento de dichos insumos.

Respecto de estos últimos, Mendoza aportó el 59% de la producción nacional de cobre (Carotti, 2002). La mayor parte del mineral fue procesado en la planta de cobre electrolítico y sulfato de cobre instalada en el Dpto. de Guaymallén, a fines de la década del cuarenta. El mineral se extrajo de las minas Salamanca (Dpto. de Tupungato), a

cargo de Electroquímica Mendocina S.A., Mantos de Cobre (Dpto. de Las Heras) y Las Choicas (Dpto. de Malargüe). Igualmente, el aporte provincial a la producción nacional de plomo fue significativo, extrayéndose el mismo de Paramillos (Dpto. de Las Heras), a cargo de la Compañía Potagua S.A. que además explotaba allí plata y zinc, y el Cajón (Dpto. de Malargüe) que también producía zinc.

De la misma forma, la provincia aportó el 21% de la producción nacional de manganeso (Carotti, 2002), explotado en los yacimientos de la zona de Agua Escondida (Dpto. de San Rafael). Las dos minas más importantes, Ethel y Santa Cruz, fueron trabajadas en el período 1955-1977, a cargo de la Empresa Minas Ethel S.R.L. A partir de los años cincuenta, la explotación de manganeso en la provincia incentivó la industria de ferroaleaciones, que desarrollaron Fábrica Grassi, Carbometal S.A. y Fabril Casale. La expansión de estas industrias creó la demanda de otros insumos mineros, como hierro, fluorita y cuarzo. Así, durante el período 1940-1980, se explotaron en los Dptos. de San Rafael y Malargüe la mina Hierro Indio que produjo el 75% del hierro mendocino (Carotti, 2002) y las regiones de Piedra de Afilas y de Agua Escondida para la obtención de fluorita y cuarzo, cuyos principales productores fueron Cía. Minera El Imperial S.R.L., Industrias Siderúrgicas Grassi S.A. y Carbometal S.A.

El inicio de la minería del uranio en Mendoza también data de este período. El primer hallazgo del mineral en la provincia se produjo en 1946 en la mina Soberanía del Dpto. de Las Heras. En el período 1947-1949 se realizaron trabajos de exploración a cargo de la Dirección de Minas, Geología e Hidrogeología provincial, la DGFM y UNCuyo. Entre 1952 y 1957 se extrajo uranio de la mina, convirtiéndose en el primer yacimiento del mineral en producción en el país y dando origen a la CNEA en 1954.

Dicho organismo sumó a la explotación de uranio en Soberanía, la mina Huemul-Agua Botada (Dpto. de Malargüe), descubierta en 1951. Este yacimiento produjo desde 1953 hasta 1970, cuando fue abandonado por agotamiento del mineral. Asimismo, a fines de la década del cincuenta, la CNEA realizó tareas de prospección sistemática en regiones favorables de todo el país, cuyo resultado fue el descubrimiento de una manifestación de uranio en la zona de Sierra Pintada en el Dpto. de San Rafael,

que sería el mayor yacimiento argentino de uranio. El mismo fue puesto en producción en 1976 y sus reservas constituyeron la base del Plan Nuclear Argentino, elaborado durante el gobierno militar (1976-1983). La mina de Sierra Pintada, explotada a cielo abierto, estuvo en producción hasta 1995.

Respecto a la producción de minerales no metalíferos, la misma nació en Mendoza a fines de la década del treinta como consecuencia de la ISI, favorecida por la facilidad de inversión, utilización de tecnologías intermedias y su orientación al abastecimiento del mercado interno. Así, fue posible la constitución de pequeñas empresas familiares que, con el apoyo crediticio del gobierno provincial y nacional, abastecieron a la industria del país e incluso llegaron a exportar excedentes. De esta forma, la producción de talco, que comenzó en 1940, convirtió a la provincia en el mayor productor nacional a partir de los yacimientos ubicados en los Dptos. de Las Heras y Tupungato, a cargo de Bobillo Minerales S.A., Talcomin S.A. y Uspallata Minerales S.A.; y la explotación de yeso, que se inició un año después en el Dpto. Malargüe, proveyó a la industria local, nacional e internacional, con numerosas empresas mendocinas dedicadas a este rubro.

Situación similar fue la experimentada por la minería de rocas de aplicación y materiales para la construcción. Durante esta etapa, la provincia se convirtió en autosuficiente respecto a dichos insumos. En este sentido, cabe destacar que la industria extractiva de la caliza se constituyó en uno de los sectores más importantes en volumen y valor de la minería mendocina, comenzando su producción en los años treinta a cargo de las empresas Juan Minetti S.A. y Corporación Cementera Argentina. Asimismo, en la década del cincuenta, se inició la explotación de piedra laja para revestimiento, extraída del Dpto. de San Rafael por la empresa Riominsa, y de materiales volcánicos en el Dpto. San Carlos por la firma Granuterm y Cía S.A.

Por último debe señalarse que durante el período 1930-1976, se llevaron a cabo los Planes Regionales que permitieron conocer el potencial minero del territorio nacional. Hasta la década del sesenta, la exploración minera estatal y privada se centró en manifestaciones minerales puntuales, siendo la mayor parte del territorio argentino virgen en cuanto a exploración con técnicas geológico-mineras modernas. La demanda

nacional e internacional de cobre y la existencia de grandes yacimientos de tipo diseminado en Chile, incentivaron la búsqueda en nuestro país de dichos yacimientos, símbolo de la gran minería.

De esta forma, el gobierno nacional en colaboración con los gobiernos provinciales y la ONU, planificaron la primera tarea sistemática de prospección regional y exploración de áreas seleccionadas. Así, entre 1963 y 1966 se desarrolló el Plan Cordillerano sobre toda la cordillera mendocina, parte de Neuquén y San Juan; entre 1968 y 1969, el gobierno provincial y la DGFM continuaron dichas tareas en el Plan Cordillerano Centro; y posteriormente se realizaron los planes Hierro, Fluorita, Manganeso y Cobre de la Dirección General de Minería (DGM) que consistieron en la evaluación de yacimientos conocidos y asesoramiento a productores. Finalmente, en 1973, la SMN y el gobierno de la Provincia realizaron la prospección de aquellas regiones no abarcadas por los planes anteriores, surgiendo de este modo el Plan Mendoza, focalizado en el sur mendocino (Dptos. de San Rafael y Malargüe).

El producto de este trabajo de quince años fue el gran caudal de información producida, que a la luz de las nuevas técnicas mineras y tipos de yacimiento, es continuamente reinterpretada. Es la información geológico-minera básica de la provincia. Sin embargo, la acción de estos planes también produjo cuestionamientos al Estado, en tanto éste reservó grandes áreas de territorio durante muchos años por medio de una figura legal creada a tal efecto. Durante su tiempo de vigencia se prohibió a los particulares la realización de nuevas tareas de exploración en las llamadas áreas de reserva, lo cual fue objetado desde dichos sectores.

Hacia finales de la década del ochenta, la minería representaba alrededor del 10% del PB de Mendoza, llegando al 13,5% en 1988. Entre el 80 y 90% de esa proporción correspondió al subsector petrolero y cerca del 8% a la minería de no metalíferos (Carotti, 2002). Sin embargo, este importante desarrollo del sector minero mendocino alcanzado durante este período, se vio afectado por la crisis nacional de los años ochenta, la cual repercutió notablemente en el volumen mineral producido, retrotrayéndolo a los niveles de veinte años atrás.

Ejemplo de dicho retroceso lo constituye el primer proyecto de cobre diseminado de Mendoza, Paramillos Sur (Dpto. de Las Heras), el cual también fuera el primer hallazgo de su tipo en el país, siendo detectado por el Plan Cordillerano. El área, que presenta una mineralización compuesta por sulfuros de hierro, cobre y molibdeno y oro nativo, fue propiedad del gobierno provincial durante los años ochenta.

## **5.2. Gobierno de Octavio Bordón (1987-1991)**

La gestión del Lic. José Octavio Bordón (Partido Justicialista - PJ), estuvo signada por la fuerte crisis económica que atravesaba el país, la cual se tradujo en una caída del 23% en las recaudaciones totales de la provincia, por lo que el gobierno de Mendoza tomó medidas tendientes a revertir dicha situación. De este modo, en lo concerniente al sector productivo, se privatizó la Bodega Giol, se inició un proceso de reconversión agrícola que dotó a la provincia de diez mil hectáreas más de frutales y se brindó financiamiento a treinta emprendimientos agroindustriales, que generaron tres mil puestos de trabajo a los que se sumaron otros diez mil en las explotaciones agrícolas. Asimismo, se fundó Pro Mendoza, organismo mixto que contribuyó al aumento en las exportaciones mendocinas, las cuales se incrementaron de U\$S 85 millones previo 1988 a U\$S 250 millones en 1990. Además, mediante la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos se lograron volcar porcentajes crecientes de las regalías a la promoción económica (Diario UNO, 2011).

En cuanto a obra pública, se realizaron trabajos en los ríos Mendoza, Tunuyán Superior e Inferior, Atuel y Diamante, y se reanudó la construcción de la Escuela de Medicina Nuclear, detenida por decreto presidencial en 1989. A esto se sumó la recuperación del hospital El Carmen, destruido por el terremoto de 1985, y del Regional de Gral. Alvear. Además, se inauguró el hospital Perrupato en el Dpto. de San Martín y el Materno Infantil (Humberto Notti) contaba con el 70% de su obra concluida al finalizar la gestión bordonista.

En materia de salud, en todos los hospitales públicos se desarrolló una red de

laboratorios para la determinación de portadores del VIH (Virus de la Inmunodeficiencia Humana) y se habilitó una línea telefónica de consulta anónima para información y asesoramiento sobre la enfermedad. Asimismo, se llevó adelante una campaña contra el cólera que implicó un plan de control sanitario de frontera, la adecuación de los recursos hospitalarios y el lanzamiento de campañas educativas de prevención.

En relación a la educación, se construyeron quince escuelas en distintos departamentos y veinte aulas modulares en diversos establecimientos. La obligatoriedad del Jardín de Infantes, al terminar este período, contaba con la sanción de la Cámara de Diputados. Se incorporó el 90% de la población de seis a doce años al sistema educativo, cuando en 1980 sólo se registraba 83%. Del mismo modo, entre 1987 y 1990 hubo un importante crecimiento de la matrícula en la educación secundaria a través de la creación de escuelas y centros de adultos, la capacitación laboral y la alfabetización.

### **Primer año de gestión: 1988**

En materia minera, Mendoza participó activamente del debate en torno a los aspectos vinculados con la política minera nacional. En este marco, la provincia fue anfitriona de una reunión de entidades gubernamentales nacionales y provinciales donde se acordaron líneas de crédito del Banco Nacional de Desarrollo para las PyMEs mineras; el trabajo en la ley que oficializaría el COFEMIN; la conformación de una comisión de funcionarios públicos destinada a la modificación del CM; y la creación de comités provinciales de promoción minera.

Asimismo, Mendoza intervino en la elaboración de los acuerdos mineros regionales en el marco del Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo. De este modo, participó de un encuentro realizado en La Rioja, donde se abordaron proyectos conjuntos de exploración y asistencia técnica, el establecimiento de tarifas de fletes comunes y de un mecanismo regional de compra de insumos y contratación de servicios del sector.

Sin embargo, la minería mendocina sufrió fuertemente los efectos de la crisis económica que atravesaba el país. El sector se estancó y experimentó un mercado retroceso, por lo que los empresarios del rubro reclamaron al gobierno provincial, a través de presentaciones ante sus autoridades, la implementación de los incentivos necesarios para evitar el avance del deterioro minero local.

El Centro de Minería de Mendoza solicitó la reactivación del plan vial de reparación, mantenimiento y trazado de caminos mineros, el cual había sido financiado por el Fondo Provincial de Minería, formado con recursos provenientes de las regalías que recibía la Provincia por los hidrocarburos y minerales nucleares. Asimismo, el ente privado demandó la instrumentación del Plan Talco, a partir del cual se estudiaría la factibilidad de montar una planta de concentración del mineral y se obtendría información sobre los requerimientos del mismo en el mercado mundial. Además, el organismo apuntó la dificultad de efectuar trámites de concesión minera y la necesidad de declarar a la DGM como repartición autárquica.

Ahora bien, al mismo tiempo que efectuaba estos reclamos, el Centro de Minería de Mendoza llevó a cabo acciones destinadas a concientizar a la comunidad y las autoridades provinciales sobre la minería como actividad económica local y alternativa de ingresos y puestos de trabajo. En este marco, la entidad participó de la Fiesta Nacional de la Vendimia con un carro y un stand facilitado por la Dirección de Turismo, donde entregó muestras de minerales producidos en el territorio mendocino.

Por su parte, la empresa minera Granuterm y Cía. S.A. del Dpto. de San Carlos solicitó, mediante fundamentación jurídica y técnica, la derogación del decreto N° 1.209/84 que prohibía el uso de granulado volcánico. La firma, que hacía hincapié en la seria afectación de la minería departamental derivada de la norma, publicó una solicitada en el periódico local Los Andes (1988) denunciando el hecho y convocando a la comunidad sancarlina a unirse al reclamo. El gobierno provincial atendió a la demanda derogando la prohibición, lo cual fue ampliamente celebrado por la compañía.

Este logro dio impulso a Granuterm y Cía. S.A. para exigir medidas de promoción minera en el Dpto. de San Carlos. La empresa demandó, en una nota entregada al vicegobernador Dr. Arturo Lafalla, el cese inmediato de la campaña de desprestigio llevada a cabo por el Instituto Técnico de Investigaciones y Ensayos de Materiales (ITIEM) contra los minerales granulado volcánico, piedra pómez y puzolanas; y la promoción del conocimiento y la investigación científica de los mismos para ampliar sus usos. Asimismo, la firma solicitó el control de la actividad minera clandestina a partir de la conformación de una policía minera comunal y el desarrollo de un censo minero con intervención del Ministerio de Trabajo, la DGM, la Dirección General de Rentas, el Municipio de San Carlos y la Asociación Obrera Minera Argentina (AOMA). A esto se sumó, en materia de infraestructura, el reclamo de la compañía por la reparación de los caminos y la prioridad a la construcción de viviendas para el personal. Por último, en el orden legislativo, Granuterm y Cía. S.A demandó una nueva ley provincial de promoción minera y la prórroga de la vigente (Ley Provincial N° 3.737) hasta tanto esto ocurriera; y en el orden financiero, solicitó créditos accesibles para el desarrollo del sector.

Respecto a este último punto, el Centro Minero de Malargüe expresó la crítica situación que vivía la minería en el departamento sureño, debido a la imposibilidad de cancelar los créditos tomados en los bancos provinciales a causa de la inactividad del sector. Además, el organismo reclamaba el relevamiento total del catastro minero a fin de reactivar las minas abandonadas; la utilización del parque de maquinas en desuso de la DGM; la instalación de una delegación de dicha repartición en el departamento; el traspaso de la planta de la CNEA de Malargüe a la autoridad minera provincial con objeto de ponerla a disposición de la industrialización minera; la construcción de caminos mineros; créditos de equipamiento; y apoyo logístico y técnico para la exploración.

### **Segundo año de gestión: 1989**

El año 1989 iniciaba replicando el estado de deterioro de la actividad minera en Mendoza. La coyuntura económica y financiera nacional que por proyección afectaba el

desarrollo de la minería en la provincia, condujo a los sectores público y privado a comprometer esfuerzos para resolver la situación. En este contexto, se realizó en Mendoza la Primera Convención Minera Regional. El encuentro, del cual participaron funcionarios y representantes de entidades mineras de distintas provincias, fue organizado por el Centro de Minería de Mendoza, la DGM y la Legislatura Provincial. En la reunión se trataron temas fundamentales para el sector como la potencialidad minera de la región y la legislación vigente en la materia. Asimismo, se analizaron la política crediticia y la concertación de precios con el propósito de defender la producción minera de las provincias. Además se evaluaron medidas de comercialización en el mercado externo.

Sin embargo estos esfuerzos resultaron en prácticas insuficientes que permitieran mejorar las condiciones de desarrollo para el sector minero mendocino. En el contexto de crisis, la prioridad del gobierno local estaba focalizada en auxiliar a las actividades productivas tradicionales de la provincia, cuya recuperación posibilitaría alcanzar la estabilidad económica perdida. De este modo, las escasas medidas estatales instrumentadas en materia minera estuvieron orientadas al rubro de hidrocarburos.

En consecuencia, los empresarios mineros locales denunciaron la discriminación que sufría el sector por parte del gobierno de Mendoza, reclamo que se planteó en torno al dilema minería-agricultura. De este modo, los productores del rubro sostenían la necesidad de impulsar la actividad minera en tanto las divisas aportadas por el agro se habían reducido notoriamente a raíz de la disminución de los precios internacionales, los altos costos energéticos y las tasas de inflación; y solicitaban, para alcanzar tal objetivo, crédito de la banca provincial en las mismas condiciones que se brindaba al sector agrícola.

### **Tercer año de gestión: 1990**

Durante el año 1990 el gobierno de Mendoza concretó algunas medidas que inyectaron oxígeno a la minería local. Entre éstas, se destacó la rehabilitación de una planta de tratamiento de minerales en el Dpto. de Malargüe, a través de un convenio

firmado con la CNEA y la inversión de Fondo Minero Provincial, destinada a incrementar la explotación de los yacimientos de fluorita en Agua Escondida. Además, se firmó un acuerdo entre la DGM y la Dirección General de Escuelas con el propósito de capacitar laboralmente en materia minera a los alumnos de las instituciones educativas malargüinas y proveer a las mismas de materiales de laboratorios y equipos para la realización de prácticas mineras. A estas acciones se sumaron la habilitación del Parque Industrial Mineral de Lavalle; la apertura de 32km de camino minero en Tupungato; la licitación del yacimiento Paramillos Sur; y el rescate de minerales para la planta de Malargüe.

Al mismo tiempo, la minería local se posicionaba en los mercados internacionales y comenzaban a arribar a la provincia importantes inversiones mineras de capitales extranjeros. En el primer caso, la empresa GranuTerm y Cía. S.A. participó de la feria minera paraguaya IX Expoferia Internacional de Ganadería, Industria, Agricultura, Comercio y Servicios, y también recibió una distinción en EE.UU. por su contribución al incremento de cargas de los puertos de Virginia. Respecto al segundo punto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó un crédito para la explotación de sales de potasio en el sur de la provincia, a orillas del Río Colorado en el Dpto. de Malargüe. El crédito, de U\$S 6 millones, fue adjudicado a la empresa Potasio Río Colorado, cuya producción de cloruro de potasio a partir de los yacimientos situados en territorio mendocino, sería destinada al mercado externo. El emprendimiento, considerado el de mayor envergadura en su tipo en Suramérica, recibió el decisivo apoyo del gobierno mendocino.

#### **Cuarto año de gestión: 1991**

Aún con los avances alcanzados durante el año anterior, el diagnóstico del sector que realizaban los empresarios mineros sancarlinos, liderados por GranuTerm y Cía. S.A., indicaba que el gobierno bordonista concluía su gestión con un panorama similar al de su inicio: baja producción en relación a la potencialidad de los yacimientos y capacidad instalada; elevado número de minas ociosas; empresas pequeñas con baja eficiencia, tecnología anticuada y producción sin programación, ni conducción técnica;

y una comunidad minera socialmente castigada con subempleo, bajos ingresos, insalubridad, riegos y malas condiciones para el desarrollo familiar. Los productores mineros cuestionaban la política provincial en la materia llevada adelante por el gobierno saliente y manifestaban su preocupación frente a la posibilidad de que la situación se mantuviera en caso de ganar los comicios el candidato del PJ, Cdor. Rodolfo Gabrielli, quien frente a la cartera de Economía había desatendido al sector.

Dicho incumplimiento incluía las inversiones para el incremento de la producción de talco, fluorita, manganeso, hierro, oro, plata, cobre, molibdeno y bentonita; la reactivación de explotaciones de otros minerales; y la investigación de nuevas posibilidades en materia de níquel, magnesita y petróleo. Igualmente, se señalaba la falta en cuanto a la designación por concurso de los miembros del Consejo de Minería; la creación de un cargo de Coordinador Técnico con categoría de Subdirector que manejara la actividad de forma ajena a la específica de la autoridad minera; la creación de un departamento vinculado con estudios de mercado y comercialización y otro relativo a informaciones; la asignación de presupuesto propio para el funcionamiento normal de la DGM; la constitución de un fondo con recursos provenientes de la minería destinado al desarrollo de acciones promocionales; la sanción de una ley de promoción minera; el acceso a créditos; la construcción de viviendas mineras; la confección de un nuevo catastro minero; y la conformación de la policía minera por ley. Por último, se denunciaba la indebida utilización de los recursos del Fondo Provincial de Minería y de vehículos y personal de la autoridad minera para fines ajenos a los de su competencia; graves irregularidades en la tramitación de derechos mineros provinciales; e incumplimiento de las cláusulas contractuales establecidas en la explotación de Paramillos Sur.

A estos reclamos se sumaron los del Centro de Minería de Mendoza, quien en ocasión del Día de la Minería, también cuestionó el trato que el gobierno saliente había dado al sector durante su gestión. Asimismo, la entidad privada manifestaba su predisposición para reunirse con funcionarios públicos provinciales y poner a su alcance las necesidades legislativas para el despegue de la actividad, entre las cuales se reiteraban la simplificación y clarificación de los trámites de la concesión minera; el

apoyo técnico a la investigación y tipificación de los minerales; el acceso a créditos; y la utilización de los recursos del Fondo Provincial de Minería para su fin.

Por su parte, el gobierno provincial daba cuenta de las acciones en materia minera más importantes implementadas por la gestión bordonista. Entre éstas, señalaba la activa participación de la Provincia en la reforma del CM que se trataba en la Comisión de Minería de la Cámara de Diputados, la cual consideraba necesaria para adecuar la actividad minera a las nuevas tecnologías de investigación y explotación. Asimismo, se estimaba que dichas modificaciones debían contemplar la propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación y las provincias respecto de las minas; se impulsaba la modificación del título XIX agregado en 1980 a partir del cual se establecía la necesidad de acordar con la Nación la explotación de los yacimientos considerados de gran minería; y se sostenía la importancia de actualizar la categorización de las sustancias minerales frente a la relevancia mundial que habían adquirido algunas sustancias minerales sujetas a explotación. Además, se ratificaba la necesidad de una reforma integral, de fondo, coherente y de fácil aplicación que permitiera la participación de empresas nacionales y extranjeras de importancia y que preservara los derechos de las PyMEs mineras.

La renovación legislativa que tuvo lugar en Argentina en el año 1991, llevó a la conducción de Mendoza al candidato justicialista Cdor. Rodolfo Gabrielli. En este marco, se esperaba que la política minera del nuevo mandatario estuviera alineada con el gobierno nacional, bajo la conducción del Dr. Menem, si bien el tema no había sido abordado con detalle durante la campaña electoral, donde se hizo principal hincapié en aspectos económicos tradicionalmente relevantes como agricultura, vitivinicultura e hidrocarburos.

### **5.3. Gobierno de Rodolfo Gabrielli (1991-1995)**

El período de gestión del Cdor. Rodolfo Gabrielli resultó complejo debido a dos condicionamientos: los efectos provocados por la crisis económica mexicana de 1994 y la separación política del PJ del ex gobernador Bordón. En este último caso, Gabrielli

decidió mantenerse alineado con el gobierno del Dr. Menem, consiguiendo así que la Nación saldara deudas pendientes con la Provincia. De este modo, se logró solucionar favorablemente para Mendoza temas irresueltos con el gobierno nacional como el traspaso de los Nihules y la construcción del Nihuil IV, el reconocimiento de la propiedad de las redes de gas y una compensación de deudas por U\$S 180 millones. Asimismo, se efectivizó el cobro de regalías petroleras mal liquidadas por \$ 640 millones, de los cuales un porcentaje fue destinado a la conformación del Fondo para la Transformación y el Crecimiento (FTyC). Además, en sintonía con la política nacional, Gabrielli inició los procesos de privatización locales.

En materia productiva, se impulsó un nuevo esquema de producción vitivinícola que incluyó la equidad del precio de vino entre Mendoza y San Juan para la elaboración de mostos, una fuerte reconversión de viñedos, la inversión en tecnología y la búsqueda de mercados externos. En consecuencia, para el año 1995 las exportaciones provinciales habían ascendido de U\$S 50 millones anuales a U\$S 500 millones.

En términos de infraestructura, se concretaron obras generalizadas de gas, agua y cloacas, logrando el 90% de cobertura en estos servicios. Se construyeron y ampliaron escuelas, se inauguró el Instituto Tecnológico Universitario (ITU), que por convenio con la UNCuyo dieron títulos técnicos intermedios. En este área, en febrero de 1995 comenzó la construcción del Parque de la Ciencia y la Tecnología por un costo de \$ 4 millones, financiado por el FTyC, que al año siguiente fue adjudicado a la Fundación Eureka, una gestión fracasada de la que en el 2003 se conoció una serie de irregularidades por parte de los adjudicatarios y que derivó en el cierre del emprendimiento. Además, se dio el impulso definitivo a la construcción del dique Potrerillos, se remodeló el Hospital Central y se inauguró el nuevo edificio del aeropuerto internacional El Plumerillo.

Por estos años, Mendoza comenzó a replantear su política turística. La Subsecretaría de Turismo la Provincia lanzó la difusión de sus paisajes en forma de circuitos y de acuerdo con un plan de marketing. Entre 1992 y 1993, el turismo creció 13%, aportando U\$S 200 millones a la economía provincial.

### **Primer año de gestión: 1992**

En materia minera, el gobierno de Gabrielli atendió las demandas más relevantes que el sector había efectuado durante los últimos años: promoción de la actividad y concientización de la comunidad mendocina sobre la potencialidad minero provincial. El objetivo proyectado fue colocar toda la capacidad del Estado al servicio del sector en forma del apoyo técnico, transferencia tecnológica y respaldo financiero.

En este marco, el Ministerio de Economía y Hacienda lanzó una línea crediticia blanda para la promoción minera. Los créditos serían destinados a la refacción, adaptación de yacimientos y compra de equipos de explotación y entre sus características se incluían un monto máximo de U\$S 50 mil; tasa dependiente del mercado internacional del dinero; plazos de amortización dispuestos en función de los distintos esquemas de comercialización de los productores mineros; y plazos de devolución de veinticuatro meses. Además, la empresa solicitante debía presentar un proyecto de inversión y contar con tres años de antigüedad operando en la provincia.

En cuanto a la atracción de capitales extranjeros para la inversión de riesgo, las acciones gubernamentales comenzaron a focalizarse en la minería metálica. De esta forma, en el contexto del Programa de Acción Minera establecido por el Acuerdo de Complementación Económica Argentino-Chileno, se reunieron en Mendoza funcionarios públicos y privados de ambos países, con el objeto de diseñar estrategias que permitieran alcanzar dicho objetivo. Asimismo, el gobierno provincial participó de Expomin, la mayor feria internacional minera, realizada en el país trasandino. Además, hacia fin de año, el Ministerio de Economía y Hacienda anunció el inicio de tareas de prospección en un yacimiento ubicado en la localidad de San Jorge, en el Dpto. de Las Heras, y promocionó la explotación de Paramillos, entregado en concesión a Nuclear Mendoza S.E. en diciembre de 1991.

En materia legislativa, Mendoza participó activamente en el proceso de actualización de las leyes mineras nacionales conducido por el gobierno de la Nación, como así también intervino decididamente de la unificación normativa del Nuevo Cuyo.

En este último caso, el Tratado Interprovincial de Unificación de Legislación Minera de las Provincias del Nuevo Cuyo, suscrito en el año 1992 por Mendoza, San Juan, La Rioja y San Luis, promovía un marco jurídico-institucional uniforme a partir del cual la región podría concitar el interés y las correspondientes inversiones de capitales extranjeros y nacionales. Dicha unificación permitiría que cada Estado provincial constituyera en su jurisdicción un tribunal minero, un código de procedimientos mineros, una policía minera, una guía de tránsito de minerales y un registro de productores. De este modo, la DGM se constituiría en un órgano técnico encargado de la ejecución de la política minera, mientras que el tribunal minero sería la única instancia administrativa encargada de dictar las resoluciones definitivas que concedieran, denegaran o declararan caducos los derechos mineros, con lo cual se buscaba dar mayor transparencia a la actividad.

Ahora bien, el primer paso de una política destinada a generar la reactivación del sector minero local que dio el gobierno mendocino, fue el Censo Provincial Minero, a partir del cual se conocería el potencial que presentaba Mendoza en la materia y se buscaría inversores. El operativo, llevado adelante por la DGM, permitió elaborar un diagnóstico de la actividad minera en la provincia a partir de un trabajo integrado y coordinado entre el sector oficial, el productivo y el académico. Los niveles y datos abordados por el relevamiento lo convirtieron en el primero de sus características en efectuarse en el país. En este sentido, se pretendió establecer con la mayor exactitud posible el número de yacimientos locales que funcionaban y cuáles estaban paralizados, improductivos o rindiendo por debajo de sus posibilidades. Asimismo, se relevaron datos concernientes a minerales metalíferos, no metalíferos y rocas de aplicación, mano de obra ocupada, energía utilizada, infraestructura existente y proyectos de inversión. El censo se instrumentó en el marco de convenios firmados entre la DGM con la UNCuyo y la Escuela Técnico-Industrial de Malargüe, instituciones que participaron de la implementación del operativo y el procesamiento de los datos.

Sin embargo, estos avances alcanzados en materia minera compartieron escenario con conflictos que afectaron la actividad. Entre estos últimos, los de mayor relevancia fueron aquellos relativos a los desechos radiactivos dejados por la

explotación uranífera en la provincia. Las disputas se dieron en torno al tratamiento de los residuos en los complejos mineros fabriles manejados por la CNEA en los Dptos. de Malargüe y San Rafael.

En el primer caso, el diputado provincial Lucio Duarte (Unión Cívica Radical - UCR) presentó un proyecto para el tratamiento de los desechos nucleares, el cual fue cuestionado por el Ing. Guadalberto Ávila Cadena, jefe del Complejo Fabril Malargüe de la CNEA, debido a la imprecisión de los términos utilizados. El funcionario nacional sostenía que la categoría de *alta peligrosidad* aplicaba a los residuos de las centrales nucleares, lo cual no era el caso de los desechos existentes en el sur mendocino, e indicaba que a los mismos se les había extraído el uranio perdiendo así su potencialidad de daño, según lo demostraban los estudios realizados por las entidades de control de riesgo para la población. Por consiguiente, la CNEA proponía el entierro de los desechos como alternativa de tratamiento, posibilidad que evaluaba sobre la base de una serie de estudios hidrológicos y aéreos de resistencia mecánica de residuos y la asistencia de especialistas en la materia de Australia y Canadá.

La situación en torno al yacimiento Sierra Pintada en el Dpto. de San Rafael involucraba a la autoridad ambiental de la provincia. El Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda confirmó la posibilidad de anular el convenio firmado en 1988 con la CNEA para la explotación del depósito de uranio sanrafaelino, debido al incumplimiento en cuanto a la protección del medio ambiente por parte del organismo nacional. El ministro de la cartera, Dr. Arturo Lafalla, dispuso emplazar a la CNEA para que informara sobre la aplicación de las recomendaciones técnicas propuestas por la Provincia para evitar la contaminación radiactiva y la realización de inspecciones en la zona posiblemente afectada.

A esto último se agregó una denuncia de legisladores nacionales de la UCR sobre el tratamiento de desechos nucleares de la central atómica Embalse en Sierra Pintada. Ante esto, el titular del complejo sanrafaelino, Ing. Guillermo Martín, se reunió con los concejales departamentales para negar lo denunciado por los radicales, ratificando que el material estéril que se traía de Córdoba para ser tratado en Mendoza

sólo contenía el 1% de uranio y precisando que las tareas mineras que se cumplían en San Rafael y en Córdoba eran la extracción de la cola del mineral y la purificación del material extraído de Sierra Pintada, respectivamente. Además, el funcionario nacional dio a conocer los controles de seguridad destinados a determinar la existencia de posibles contaminaciones radiológicas que se llevaban a cabo en el complejo minero fabril, cuyos resultados arrojaban un ínfimo porcentaje. Asimismo, la CNEA sugirió a los legisladores la realización de un foro debate orientado a aclarar las dudas que pudieran haber con relación a la contaminación y la conformación de una comisión interdisciplinaria, integrada por distintos sectores de la comunidad, que controlara de la actividad minera del organismo en cuanto a la preservación del medio ambiente.

A este conflicto en torno al tratamiento de los pasivos ambientales de la actividad minera uranífera en la provincia, se sumó el originado por la concesión del complejo polimetálico Paramillos del Dpto. de Las Heras. El mismo se inició en diciembre de 1991 cuando el Consejo de Minería le entregó los yacimientos uspallatinos a Nuclear Mendoza S.E., lo cual fue objetado por Minera del Oeste S.R.L. Así, en marzo de 1992, la firma privada presentó una impugnación argumentando que el Estado estaba imposibilitado de ser propietario de una mina según las disposiciones del CM.

A partir de entonces comenzó un debate legal sobre la constitucionalidad de la concesión. Aquellos partidarios de la misma aducían que las empresas estatales se regían por las mismas leyes que regulaban a los entes privados y, por consiguiente, podían ser titulares de una concesión minera. La posición contraria sostenía que, según el CM, el Estado no podía concederse minas a sí mismo, siendo la actividad minera reservada a los privados.

En aquel momento, el Consejo de Minería rechazó el reclamo de Minera del Oeste S.R.L. debido a que la impugnación había sido efectuada de forma extemporánea, al presentarse fuera de los sesenta días de otorgada la concesión. La empresa privada apeló entonces la decisión ante el PE, que en materia minera actuaba como órgano administrativo.

### **Segundo año de gestión: 1993**

Durante el año 1993 tanto al sector privado como público impulsaron firmemente el desarrollo de la actividad minera en la provincia. El Centro de Minería de Mendoza asistía con optimismo la puesta en vigencia de la nueva legislación nacional que permitiría la captación de inversores nacionales e internacionales para llevar adelante proyectos en la provincia. Según los empresarios, la firma del AFM y la sanción de la Ley N° 24.196 de Inversiones Mineras consolidaban el criterio de que la actividad debía quedar en manos del sector privado y abrían la puerta a la inserción internacional de la minería argentina. Ahora bien, los productores advertían la necesidad de que las PyMEs mineras locales estuvieran preparadas para dicha inserción, ya que su desarrollo y consolidación sustentaría y afianzaría la gran minería en Mendoza, por lo que solicitaban al gobierno provincial el desarrollo e implementación de políticas y medidas tendientes a tal fin.

Asimismo, el sector privado contribuyó al despegue minero local con acciones concretas. De este modo, el Centro de Minería de Mendoza convocó a una reunión destinada a evaluar emprendimientos mineros conjuntos entre Argentina y Chile, de la que participaron funcionarios públicos y privados de ambos países; las compañías Minera del Oeste S.R.L. y Recursos Americanos Argentinos S.A. (subsidiaria de American Resources) firmaron un acuerdo para llevar a cabo la explotación conjunta de metales en la zona de Paramillos; y las empresas mineras sancarlinas promocionaron y vendieron sus productos en los mercados internacionales, lo cual las impulsó a pensar en la posibilidad de desarrollo del un polo minero en San Carlos.

Por su parte, el gobierno provincial, a través de una tarea conjunta entre la DGM y la SMN, elaboró y ejecutó programas destinados a cambiar el perfil de la minería mendocina a partir de la departamentalización, descentralización y participación de las intendencias en materia de política minera. En este marco, la autoridad minera mendocina fue reestructurada y se sistematizó su información a fin de poner a disposición de los inversores datos concretos sobre la potencialidad minera de Mendoza. De esta forma, el Estado provincial, en sintonía con el gobierno nacional, se retiraba

cada vez más de la actividad minera dejándola en manos de los privados y las comunas. La Nación se entendería de forma directa con las Provincias mediante el COFEMIN, pero serían estas últimas las que convendrían con los municipios todo lo referente a regalías y facultades.

A dicha reestructuración de la DGM se sumó la efectuada en el ámbito del Banco de la Nación Argentina. En este caso, se creó una Gerencia de Minería donde las PyMEs podrían recurrir para solicitar créditos a tasas especiales para la explotación minera.

También tuvo lugar en la provincia el XII Congreso Geológico Argentino y del II Congreso de Exploración de Hidrocarburos, organizados por la Comisión de Exploración del Instituto Argentino de Petróleo y la Asociación Geológica de Mendoza. En el encuentro, al cual asistieron estudiantes, académicos y profesionales de los sectores públicos y privados vinculados a la minería, se trató el tema de la prospección minera regional, concluyendo que el gobierno nacional debía llevar a cabo el relevamiento geofísico de las grandes áreas del territorio mientras que lo particulares debían ocuparse de las distritales. En este sentido, se destacaba que la actividad privada era la responsable de la búsqueda de los yacimientos minerales susceptibles de explotación pero el gobierno debía proveerla de los datos adecuados para realizar la tarea.

En cuanto a la captación de capitales de inversión, asociación y riesgo para el desarrollo de emprendimientos mineros en el territorio mendocino, el gobierno local participó en diferentes eventos de carácter internacional donde promocionó las potencialidades provinciales. En este contexto, tuvo lugar en Mendoza el seminario Nuevo Marco para la Inversión Minera, en el cual funcionarios públicos locales dieron a conocer, a empresarios extranjeros, la nueva política minera nacional y los beneficios de invertir en la provincia.

Asimismo, el ministro de Economía de Mendoza, Lic. Roberto Cuevas, visitó Australia en el marco de una capacitación en materia minera. Durante la misión,

integrada por las provincias miembros del COFEMIN, Mendoza basó su estrategia en la presentación de las ventajas comparativas que ofrecía en cuanto a posición geográfica, mano de obra calificada e infraestructura. Igualmente, se relevó información para el sector minero provincial respecto a los requerimientos de los australianos que podrían abastecerse desde Mendoza. Como consecuencia de estas gestiones, arribó a la provincia una delegación australiana de la empresa Minera Mount que visitó yacimientos y se interesó por la política minera local y nacional.

En esta misma línea de acción, una comisión de funcionarios públicos provinciales, encabezada por el gobernador Gabrielli, viajó a Denver (EE.UU.), donde el ministro de Economía de la Nación, Dr. Domingo Cavallo, lanzó formalmente el Plan Minero Argentino. Allí, la delegación mendocina presentó doce proyectos de inversión minera metalífera y no metalífera, exhibiendo a Uspallata como el prospecto más atractivo.

Ahora bien, este último punto fue el disparador de un nuevo conflicto entre Minera del Oeste S.R.L. y el gobierno de Mendoza. Dentro del paquete de zonas provinciales promocionadas en EE.UU., se encontraba el área de Paramillos. La empresa privada sostenía que era una irresponsabilidad promocionar una zona por la cual mantenía con el gobierno provincial un litigio acerca de la titularidad de la concesión para la explotación. Sobre el particular, el subsecretario provincial de Petroquímica y Minería, Ángel Carasino, desestimó la existencia de conflicto y advirtió que los tiempos judiciales imposibilitaban hacer la presentación con el tema resuelto.

### **Tercer año de gestión: 1994**

El año comenzó con una reunión en San Juan donde funcionarios provinciales, autoridades nacionales y representantes del BM, analizaron los avances operados en materia de integración minera en el marco del Nuevo Cuyo y las posibilidades de líneas de crédito para proyectos de inversión y reestructuración de organismos específicos. Respecto al primer punto, se destacó el cumplimiento de los objetivos planteados en 1992 por las provincias integrantes de la región, como la redacción del Código de

Procedimientos Mineros común, la Ley de Tránsito de Minerales y la unificación del banco de datos. En cuanto al reordenamiento y modernización de elementos indispensables para la promoción de inversiones en la actividad, se acordó que el gobierno nacional proveería de los recursos financieros a las provincias, las que aportarían personal capacitado para llevar adelante la tarea. En este sentido, la Nación tomaría un crédito del BM que distribuiría entre las provincias, a fin de tecnificar y reformular los organismos mineros estatales con el objeto de dotarlos de mayor eficacia y transparencia.

De este modo, los gobiernos de la Nación y Mendoza firmaron un convenio a partir del cual el primero aportaría \$ 5 millones para el desarrollo de la industria minera de la provincia. Los recursos serían destinados a la creación de un sistema de Catastro Minero Integral y de un Banco de Datos Geológico-Minero, a la implementación de un Sistema de Control Ambiental Minero y a la reestructuración de DGM. Esta prueba piloto, que se transferiría al resto de las provincias mineras, estaba destinada a proveer al sector de información actualizada y con tecnología moderna que incluyera estudios de demanda y oferta, como asimismo el diagnóstico de situación y planes de acción correspondientes; al cumplimiento y actualización de la legislación minera provincial vigente; y al reciclaje de espacios físicos, adquisición de equipamiento y capacitación del personal de la autoridad minera provincial.

En el marco de la integración productiva con Chile, se avanzó en la delimitación de estrategias de desarrollo minero complementario entre Mendoza y el país trasandino. De esta forma, autoridades del Ministerio de Economía provincial y de la Corporación de Fomento de Chile, impulsaron la puesta en marcha de emprendimientos mineros conjuntos y la conformación de compañías mineras binacionales, con financiamiento tanto del organismo chileno como del FTyC. Asimismo, el subsecretario de Petroquímica y Minería de la provincia solicitó al área minera del Banco Concepción de Chile, capacitación en la obtención de créditos para las PyMEs del sector. Además, se realizó la Primera Ronda de Negocios e Inversiones Chile-Mendoza, donde participaron alrededor de sesenta empresas mineras mendocinas y chilenas, las cuales analizaron las

posibilidades concretas de complementación en minería metálica y sus condiciones para la penetración de terceros mercados.

A estas acciones se sumaban los resultados de la campaña de captación de inversiones de riesgo efectuada por el gobierno provincial el año anterior en EE.UU. Al tiempo que la empresa CR International Corporation, subsidiaria de Canyon Resources Corporation de Denver, se radicaba en Mendoza con objeto de manejar todas sus actividades de exploración minera en el Cono Sur de América desde la provincia; Recursos Americanos Argentinos mantenía reuniones con el gobierno local en torno a la explotación del complejo polimetálico de Paramillos. Así, estas compañías mineras se sumaban a la lista de firmas internacionales establecidas en la provincia, entre las que se destacaban Argentina Minerals Development, BHP, Canyon Resources, CRA, Gencor y RTZ.

De este modo, el nuevo ordenamiento jurídico y administrativo de la actividad minera y el impulso dado por el gobierno provincial y nacional al sector, resultaron en la reactivación de la minería mendocina. Prueba de ello fue el monto radicado en la provincia para el desarrollo de proyectos metálicos y no metálicos, el cual ascendió a U\$S 47 millones. El citado importe, que se implementaría durante el período 1994-1998, correspondía a la adquisición de derechos mineros de exploración con opción a compra entre concesionarios locales y empresas nacionales e internacionales. Del total de la inversión, U\$S 14.300 millones correspondían al rubro metálico y U\$S 31.700 millones al de no metálicos. El primer monto comprendía inversiones proyectadas en los yacimientos de Cerro Amarillo (U\$S 1.500.000), Cerro Nevado (U\$S 5 millones) y Cerro Plateado (U\$S 500 mil) en Malagüe; El Infiernillo (U\$S 1.700.000) y Las Picazas (en negociación) en San Rafael; El Portillo en Tunuyán; Santa Clara (U\$S 1.950.000) en Tupungato; y San Jorge (U\$S 3 millones), Cerro Pelado (U\$S 1.355.00) y Pampa Fría en Las Heras. Así, de los doce proyectos presentados en la convención de Denver el año anterior, nueve se encontraban en etapa de exploración.

En base a este escenario, el gobierno provincial proyectaba, en el mediano plazo, convertir a la minería en alternativa económica y factor de diversificación productiva

para Mendoza. Sin embargo, este contexto auspicioso para la reactivación del sector recrudesció conflictos ya existentes, como el relativo al tratamiento de las colas de uranio en el Dpto. de Malargüe, y de nueva data, como el que comenzaba a gestarse en torno a la dicotomía minería-medio ambiente.

En el primer caso, el tratamiento in situ mediante el encapsulado de los desechos uraníferos (700 mil toneladas) depositados en el abandonado complejo minero fabril que la CNEA poseía en la Ciudad de Malargüe, era la propuesta del organismo nacional que aguardaba la resolución del Ministerio de Medio Ambiente y Obras Públicas de Mendoza y del municipio. La alternativa, para cuya evaluación ya se había convocado a audiencia pública, fue objetada en un documento elaborado por ingenieros malargüinos. Los profesionales consideraban que el cuadro de análisis de opciones presentado por la CNEA merecía un examen más profundo y participativo en el contexto de la existencia de AP de relevancia internacional en la región, la cercanía de los depósitos de los desechos a núcleos urbanos y la opción de gestión que determinaba evitar la generación de nuevas zonas de residuos. Respecto a este último punto, los ingenieros señalaban la conveniencia de establecer único repositorio de desechos en el lugar de mayor acumulación y en actividad, es decir, el complejo minero fabril de Sierra Pintada, en el cual existía una acumulación de 1.700.000 tn de colas de uranio con características similares a las que se encontraban en Malargüe.

A estos desacuerdos se sumaba la oposición de organizaciones ambientalistas en torno al desarrollo de actividades extractivas dentro de las AP del territorio provincial. Para la Fundación Cullunche esta postura se basaba en razonamientos técnico-estadísticos constatables en las localidades donde habían existido yacimientos mineros, como Paramillos. De este modo, los ambientalistas señalaban que los sistemas de transporte de equipos, materiales y productos mineros abrían nuevos caminos y obras que traían aparejados desmontes, movimientos de tierra y contaminación auditiva, que provocaban la desertificación de la flora nativa y obligaban a distintas especies faunísticas a retirarse de sus hábitats, con la consiguiente pérdida de ejemplares. Asimismo, la ONG denunciaba las transformaciones en los ecosistemas que producían los asentamientos humanos vinculados a la minería y la contaminación del aire,

acuíferos subterráneos y arroyos que provocaban los procesos operativos y de tratamiento de minerales. Además, Fundación Cullunche advertía sobre la imposibilidad de la actividad minera para remediar los daños causados a nivel ambiental y devolver a cada zona sus condiciones naturales originales. En consecuencia, los ambientalistas proponían el desarrollo del ecoturismo en lugar de la minería y convocaban a la ciudadanía a evitar activamente el desarrollo de esta última en tanto afectaba negativamente al medioambiente.

#### **Cuarto año de gestión: 1995**

Hacia fines de 1994, los números computados para la actividad minera provincial indicaban el afianzamiento del sector. De un total de U\$S 277 millones invertidos en el rubro, U\$S 30.500 correspondían a minerales metalíferos y U\$S 246.500 a no metalíferos; U\$S 173.200 a plantas de tratamiento mineral, U\$S 70.200.000 a explotación de yacimientos y U\$S 33.500.000 a exploración (Los Andes, 1995). En consecuencia, el gobierno esperaba recaudar para 1995, U\$S 1.200.000 en concepto de derechos de exploración, ya que el 12% del territorio provincial se encontraba solicitado para efectuar dicha tarea. Las inversiones se encontraban concentradas en los departamentos de Malargüe, Las Heras y San Rafael y eran llevadas a cabo, en su mayoría, por las veintitrés empresas mineras extranjeras radicadas en Mendoza.

Sin embargo, aún continuaban vigentes algunas dificultades que afectaban al sector minero provincial, cuya resolución era reclamada por los productores locales. En este marco, la Comisión de Minería de la Unión Comercial e Industrial de Mendoza solicitó a las autoridades provinciales la refinanciación de los créditos contraídos por productores mineros acorde a sus posibilidades de pago y la paralización de las ejecuciones judiciales; la designación de nuevos funcionarios para integrar el Consejo de Minería; el otorgamiento de carácter judicial al Tribunal Minero; la creación de una comisión de control y seguimiento de la aplicación del Fondo Provincial de Minería; y la elaboración de una política minera provincial consensuada con los productores y empresarios mineros locales.

A esto se sumó la paralización de uno de los rubros más estratégicos y exitosos de la minería mendocina, cuando la CNEA tomó la decisión de disminuir a 40 tn (sobre un total de 100 tn) la producción de concentrado de uranio en el complejo minero fabril Sierra Pintada. La razón que respaldaba la medida respondía al elevado costo de dicha producción que impedía competir con los precios internacionales, los cuales habían sufrido una drástica disminución debido al gran inventario de uranio concentrado que existía en el mundo y a las nuevas ofertas provenientes de la ex Unión Soviética. De este modo, el resto de las 120 tn demandadas por las centrales nucleares operando en el país, sería importado. Asimismo, la planta de purificación del concentrado de uranio construida en el complejo sanrafaelino, cuya obra civil ya concluida había demandado \$ 800 mil, se encontraba detenida debido a que su funcionamiento dependería exclusivamente de las necesidades de elemento combustible demandadas por las centrales nucleares en funcionamiento en el país, las que, además, habían dejado de pertenecer a la CNEA para conformar la empresa Nucleoeléctricas S.A. En este contexto, la explotación de las reservas de uranio del yacimiento Sierra Pintada se paralizaba en el 15% del total disponible por lo que el organismo nacional debería reducir su personal.

Esta situación alarmó al sector minero provincial, el cual reclamó información sobre las diferencias entre los costos de producción uranífera a nivel internacional y nacional, como así también las medidas implementadas para hacer a estos últimos más competitivos. Se señalaba la importancia que revestía para la economía provincial la contracción de una actividad minera de relevancia como la uranífera, puesto que Mendoza dejaría de percibir regalías y se suspenderían los planes de expansión de estructuras que asegurarían una mayor producción.

A la paralización de Sierra Pintada en San Rafael, se agregó la imposibilidad de minería en la zona de Paramillos en el Dpto. de Las Heras, debido al conflicto vigente entre el Estado provincial y Minera del Oeste S.R.L. A fin de resolver las diferencias, los funcionarios del Ministerio de Economía y de DGM fueron convocados por la Comisión Especial de Energía y Minería de la Cámara de Senadores de Mendoza para informar sobre el asunto en cuestión. Durante la presentación, el subsecretario de

Economía, Ángel Carasino, defendió los intereses del Estado provincial y de Nuclear Mendoza S.E., sosteniendo haber procedido conforme el CM y el Código de Procedimientos Mineros de la provincia. Sin embargo, algunos aspectos del informe presentado fueron considerados contradictorios por parte de los legisladores del bloque opositor, quienes sostuvieron la necesidad de un análisis detallado del documento a fin de aclarar dichas inconsistencias y elaborar el dictamen pertinente por parte de la Comisión.

Las elecciones para la gobernación de Mendoza celebradas en 1995, llevaron al frente de la provincia al candidato justicialista, Dr. Arturo Lafalla, quién había desempeñado funciones como vice gobernador en el período 1987-1991 y como ministro de Medio Ambiente Urbanismo y Vivienda entre 1991-1993. Durante la campaña electoral, a diferencia de lo ocurrido en 1991, el tema minero adquirió mayor protagonismo, identificándose a la seguridad jurídica como requisito prioritario a alcanzar para el desarrollo de la actividad en la provincia.

#### **5.4. Gobierno de Arturo Lafalla (1995-1999)**

##### **Primer año de gestión: 1996**

La primera medida tomada por el gobierno de Lafalla en materia minera, fue realizar un balance del sector. Concretamente, se buscaba determinar si el mismo se había desarrollado de acuerdo a sus potencialidades, lo cual no fue corroborado por el análisis efectuado por la Dirección de Minería e Hidrocarburos (ex DGM).

Según el informe presentado por la autoridad minera provincial, el 50% de la superficie del territorio mendocino se encontraba cubierto por pequeños yacimientos, manifestaciones de descubrimiento que no alcanzaban la categoría de minas, cateos que abarcaban grandes superficies de interés geológico, y canteras de materiales para la construcción y rocas de ornamentación de diversas calidades. Se contabilizaban 87

yacimientos minerales y 55 plantas de tratamiento en producción, y se encontraban registradas 885 minas mensuradas y 260 manifestaciones de descubrimiento.

Asimismo, el documento indicaba que la producción minera provincial procesada había alcanzado un volumen físico de 1.682.500 tn. De este total, el 68% correspondía a rocas de aplicación y sustancia minerales para la construcción, el 30% lo representaba la extracción de materiales áridos, ripio y arena, el 2% era aportado por los materiales industriales, y los metalíferos estaban representados sólo por la extracción y procesamiento de uranio del yacimiento de Sierra Pintada.

Respecto al valor de producción, la correspondiente a los yacimientos minerales computada en boca de mina había alcanzado \$ 6.600.000 y la relativa a las plantas de tratamiento ascendía a \$ 26.211.000. De este modo, la participación de la minería en el PBI provincial, la cual se registraba bajo la categoría económica Minas, Canteras y Sector Petróleo, era del 5%; habiendo descendido del 10% en 1990 al 7% en 1991 y al 6% en 1992.

En relación a la mano de obra empleada por la actividad minera, era escasa pero especializada. Los yacimientos en producción o explotación empleaban 286 operarios y las plantas de tratamiento ocupaban a 967 empleados, los cuales sumados a otros afectados al sector, contabilizaban 1.250 personas vinculadas al rubro. De este modo, si se consideraba que la población económicamente activa (PEA) de Mendoza era del 38% frente a una población total de 1.5000.000 habitantes, el sector minero presentaba una tasa del 0,22%, índice bajo que permitía caracterizar a la actividad como muy intensiva en capitales, pero no así en mano de obra.

Por último, el informe de la Dirección de Minería e Hidrocarburos indicaba que la pequeña minería local, dedicada a los minerales no metalíferos y rocas de aplicación, era la responsable de la casi totalidad de la producción minera provincial; aunque también existían veinte empresas mineras extranjeras radicadas en la provincia, interesadas en minerales metalíferos. Dichas PyMEs se encontraban atrasadas en cuanto a métodos y procedimientos aplicados a la extracción de los minerales y procesos de

trituration y molienda de las materias primas, lo cual requería financiamiento que permitiera su mecanización, incorporación de bienes de capital, equipos y maquinarias, y la formación de capitales de trabajo que les permitiera cerrar los ciclos productivos con la comercialización de los productos.

Las empresas extranjeras, en su mayoría nucleadas en el Grupo de Empresas Mineras Extranjeras de la República Argentina (GEMERA), efectuaban tareas de investigación, prospección y exploración geológica en distintas regiones del territorio mendocino y en otras jurisdicciones. Se estimaba que estas firmas pudieran determinar las potencialidades mineras de diversas áreas provinciales en cinco años. En este sentido, se señalaba que algunas regiones presentan prospectos más avanzados que otras, por lo que se esperaba contar en poco tiempo con información sobre los yacimientos que podrían clasificarse como aptos para el desarrollo de la mediana y gran minería. Las tareas de estas empresas en Mendoza habían posicionado a la provincia como la de mayor superficie sujeta a trabajos de exploración y donde se habían realizado las mayores inversiones en materia minera.

Este balance del sector minero realizado por el gobierno provincial coincidía con el efectuado por los empresarios del rubro. Además, el Centro de Minería de Mendoza responsabilizaba a la gestión del gobernador Gabrielli por la implementación de una política minera descontextualizada del marco nacional, con consecuencias financieras y económicas negativas para las empresas locales del área. En este sentido, la entidad privada manifestaba su apoyo al desarrollo de la gran minería pero reclamaba al nuevo gobierno decisiones que favorecieran a la pequeña minería no metalífera provincial. Así, el organismo solicitaba la implementación de medidas destinadas a la atracción de inversiones mineras, para lo cual consideraba fundamental lograr seguridad jurídica a través del desarrollo y correcto funcionamiento del Fondo de Promoción Minera y la resolución de los conflictos legales que afectaban el área metalífera, como Paramillos.

El gobierno provincial también identificaba como tema prioritario la seguridad jurídica de la actividad minera. En consecuencia, el Ministerio de Economía y Hacienda se abocó a la tarea de compatibilizar la legislación provincial con las reformas

realizadas al CM. De este modo, adhirió a la Ley Nacional N° 24.585 de Protección Ambiental de la Actividad Minera, estableciendo como autoridad de aplicación en forma conjunta a la Dirección de Minería e Hidrocarburos y a la Dirección de Control y Saneamiento Ambiental.

Asimismo, Mendoza participó en un programa nacional dirigido a seis provincias mineras, financiado por el BM, destinado al mejoramiento operativo de la Dirección de Minería e Hidrocarburos y el apoyo para las PyMEs del sector. Respecto a este último punto, las autoridades de Economía y Hacienda indicaban que la decisión de incluir el tema en el programa respondía a la imposibilidad por parte de las administraciones provinciales y de los fondos de fomento minero para hacer competitivas internacionalmente a dichas empresas.

Otro punto de trabajo conjunto en materia minera llevado adelante por el gobierno nacional y el provincial, fue el vinculado con la promoción de la actividad. El gobernador Lafalla se reunió con los mandatarios de las provincias integrantes del Nuevo Cuyo y autoridades nacionales, a fin de unificar las normas para la atracción inversores mineros a la región. Asimismo, la Nación y la Provincia patrocinaron, conjuntamente con GEMERA, el encuentro minero Argentina Mining '96, llevado a cabo en Mendoza. La provincia había sido elegida como sede del encuentro internacional debido a que sus organizadores, las publicaciones mineras Engineering & Mining Journal de Inglaterra y Latinominería de Chile, la consideraban la capital de la minería argentina debido a sus explotaciones existentes y potenciales.

De esta forma, el año 1996 concluía para el sector minero con un balance realizado por la DEIE que indicaba una producción total de 1,6 millones de toneladas, es decir, el 7% más que lo producido en 1995, de los cuales el 97% correspondía rocas de aplicación y el 3% a minerales no metalíferos. Asimismo, la explotación petrolífera había crecido el 15,3% respecto al año anterior. En cuanto a los minerales metalíferos, el número de inversión en prospección continuaba aumentando.

Ahora bien, esta evolución experimentada por el sector minero en la provincia durante el año 1996, se produjo paralelamente al desencadenamiento de nuevos conflictos relativos a la actividad. La denuncia por incompatibilidad de funciones contra miembros de las reparticiones responsables de la ejecución de la política minera y la controversia en torno a la actividad minera en un AP provincial ocuparon la escena provincial.

La primera disputa se inició cuando el senador demócrata Carlos Fuertes realizó una presentación ante Fiscalía de Estado, documentando irregularidades en el desempeño de las funciones que competían a dos profesionales que desempeñaban tareas en la Dirección de Minería e Hidrocarburos y el Consejo de Minería: el Dr. Carlos Pincolini y el Ing. Carlos Fourcade. Fuertes denunciaba la existencia de actuación simultánea de asesor letrado o representante de empresas mineras con intereses en la decisión como poder concedente que poseía una de las citadas reparticiones. De acuerdo con la documentación que manejaba el senador demócrata, el Dr. Pincolini había recibido honorarios por asesoramiento y gestiones realizadas para la empresa CR Internacional Corporation, mientras que el Ing. Fourcade había representado a la empresa minera BHP en reuniones del GEMERA, ambos casos durante 1995.

En consecuencia, el legislador Fuertes solicitó al PE disponer la intervención de los organismos gubernamentales referidos y a la Cámara de Diputados el tratamiento urgente de la ley de creación del Tribunal Judicial Minero. Asimismo, el senador demócrata requería que a razón de ser el Dr. Pincolini familiar del Dr. César Mosso, titular de Asesoría de Gobierno subrogando el cargo de fiscal de Estado, se apartara a este último de toda tramitación de la denuncia efectuada.

Frente a esta acusación, el Dr. Pincolini y el Ing. Fourcade hicieron sus descargos ante el gobernador Lafalla y el director de Minería e Hidrocarburos, el Ing. Alfredo Pérez, respectivamente, e incluso el primero ofreció una conferencia de prensa para exponer sus alegatos. Así, el Dr. Pincolini señaló desempeñarse como funcionario técnico para Asesoría de Gobierno desde 1988 y para el Consejo de Minería desde

1989, cargos para los cuales fue propuesto por el titular de la primera repartición, su cuñado, el Dr. Mosso, debido a sus antecedentes académicos. En ambos casos, el ejercicio funcional le permitía ejercer libremente la profesión de abogado, con la sola limitación de no hacerlo en asuntos que debía conocer o decidir los órganos gubernamentales que integraba. En este marco, el funcionario admitía haber prestado servicios profesionales en asuntos civiles y comerciales para la empresa minera CR International Corporation durante el período 1994-1995, firma que sólo tenía en Mendoza un asiento físico (domicilio legal en Argentina), ya que realizaba su actividad minera en otras provincias. Por consiguiente, el Dr. Pincolini sostenía no haber incurrido en incumplimiento de sus funciones públicas.

Por su parte, el Ing. Fourcade hizo una cronología de los hechos que refutaba la denuncia. En la misma, indicaba que en el mes de mayo de 1995, luego de ser designado como miembro del Consejo de Minería, había solicitado licencia extraordinaria por el término de un año, por lo cual se le extendió una certificación de no incompatibilidad del mandato de consejero con la actividad profesional particular que desarrollaría en Catamarca como directivo de una empresa minera radicada en Mendoza. Posteriormente, en diciembre del mismo año, elevó su renuncia al cargo público en la provincia, con motivo de que la firma en la cual se desempeñaba comenzaría a trabajar en Mendoza.

Sin embargo, el legislador Fuertes sumó más pruebas que corroboraban su denuncia. En el caso del Dr. Pincolini, el senador demócrata documentaba que la empresa minera CR International Corporation había realizado trabajos de exploración y evaluación minera en la provincia de Mendoza, según constataba en un contrato firmado el 15 de marzo de 1995 entre los titulares de yacimientos mineros y el representante de la empresa internacional. Por consiguiente, la compañía minera además de poseer asiento legal en la provincia, tenía intenciones de desarrollar la actividad minera en el territorio mendocino. Además, el senador demócrata señalaba la contradicción entre los argumentos de ambos funcionarios públicos denunciados, ya que los mismos argumentos que utilizaba el Ing. Forucade para renunciar al Consejo de Minería eran los

que usaba el Dr. Pincolini para explicar que estaba habilitado para cumplir con dichas funciones.

Por entonces, como se mencionara anteriormente, también comenzaba a perfilarse un conflicto en torno a la actividad minera en las AP provinciales, cuando la compañía Minera Andes manifestaba su interés en llevar a cabo actividades extractivas en la zona del Parque Provincial Tupungato. En este marco, la Comisión de Ecología y Urbanismo de la Cámara de Diputados se reunió con representantes de la Dirección de Minería e Hidrocarburos y de la citada firma a fin de estudiar la posibilidad de rever la Ley Provincial N° 6.116 de ampliación de la reserva natural tupungatina. La empresa privada había presentado una solicitud formal a la Comisión con el objeto de evaluar la norma que impedía cualquier tipo de la explotación minera en el área cercana al volcán Tupungato. Así, el objetivo de la reunión fue que tanto la empresa como el organismo estatal informaran detalladamente sobre el tema, luego de lo cual, los miembros de la Comisión acordaron formular otras consultas a fin de lograr la compatibilización del desarrollo minero y la preservación del medio ambiente.

### **Segundo año de gestión: 1997**

En el año 1997, el gobierno mendocino focalizó la evaluación del sector minero en el Dpto. de San Rafael, el cual poseía una gran potencialidad para la actividad sin explotar debido a las dificultades para desarrollarse que enfrentaban las PyMEs operando en la zona, las condiciones de viejas minas abandonadas y el desconocimiento sobre los yacimientos minerales existentes por falta de estudios detallados. En este sentido, el titular del Departamento de Promoción Minera, Juan Domingo Juan, señalaba la afectación que sufrían las explotaciones de cuarzo en Villa 25 de Mayo y de mármol en Los Reyunos por problemas vinculados a la planificación productiva de las empresas; las dificultades relacionadas con la presencia de arsénico e inundación de galerías de la antigua mina de plomo y plata Las Picazas; y la disminución de la producción de uranio en Sierra Pintada. Ante esto, el gobierno provincial proyectaba continuar la asistencia a las PyMES mineras; evaluar la rentabilidad de implementar

técnicas de separación de arsénico para su venta en Las Picazas, a fin de promocionar la mina para su explotación por capitales extranjeros; y promover los convenios entre propietarios de cateos en la zona de El Nevado con las empresas extranjeras, con objeto obtener mayor detalle respecto de yacimientos de oro, plata y plomo e incentivar el desarrollo de la industria de base minera.

Sin embargo, los problemas que afectaban a las PyMES mineras sureñas se replicaban para la mayoría de las empresas del mismo tipo operando en el resto del territorio mendocino. De este modo, en ocasión de la aplicación de la Ley Nacional N° 24.585, cuando el gobierno de la provincia emplazó a los productores mineros a presentar el IIA correspondiente, el Centro de Minería de Mendoza solicitó una prórroga argumentado que exigir a los pequeños y medianos productores el cumplimiento de disposiciones ideadas para la gran minería metalífera significaba sumarles una dificultad más a la pérdida de los beneficios de la Ley Provincial N° 3.737 y del Fondo de Promoción Minera. Respecto a esto último, el organismo indicaba como consecuencia el hecho de que Mendoza fuera la provincia argentina con mayor cantidad de PyMEs mineras no metalíferas cerradas.

En respuesta a la demanda del los productores mineros locales referida a la elaboración de una política minera conjunta entre el sector privado y público, el gobierno provincial invitó al Centro de Minería de Mendoza a participar en la Primer Cumbre Minera del MERCOSUR (Mercado Común del Sur). En el encuentro, los empresarios mendocinos conjuntamente con sus pares procedentes los otros países miembros, intervinieron activamente en las deliberaciones, solicitando a las autoridades gubernamentales trabajar en la armonización de las legislaciones mineras; priorizar los temas fronterizos aduaneros y de transporte; atender de forma preferencial a las PyMEs del sector; brindar capacitación y formación al sector trabajador del rubro; facilitar el intercambio tecnológico y comercial entre las empresas de la región; proveer información sobre los avances en materia de integración minera; e incluir consideraciones referidas al cuidado ambiental en la actividad minera que permitiera el desarrollo sustentable de las regiones mineras.

En relación a este último aspecto, la ministra de Economía y Hacienda de Mendoza, Ana Mosso, presentó un proyecto ante la Comunidad Económica Europea, el cual involucraba dos áreas del gobierno provincial: la minera y la ambiental. Dicho proyecto consistía en fomentar, promocionar y racionalizar la actividad minera, mediante la ejecución de tareas específicas relacionadas con asesoramiento, estudios, evaluación de yacimientos, mejoramiento de huellas, etc. y la puesta en marcha de planes que aseguraran un crecimiento sostenido y respetuoso del medio ambiente.

Respecto a la captación de inversores para el desarrollo de la actividad minera en la provincia, el gobernador Lafalla, junto a sus pares de San Juan, La Rioja, Santa Cruz y Catamarca, invitados por el Ministerio de Economía de la Nación, participó del Seminario de Inversión de Oportunidades en el Sector Minero realizado en Nueva York. En esta oportunidad, los planes locales apuntaron a buscar nuevos interesados en continuar y fortalecer las actividades de exploración en el territorio mendocino, especialmente en el área de minería metálica. Con tal fin, el mandatario mendocino expuso ante los empresarios transnacionales las ventajas comparativas con las que contaba Mendoza tales como potencialidades naturales, seguridad jurídica, ventajas impositivas, infraestructura de servicios, recursos humanos capacitados y ubicación geográfica. Asimismo, Lafalla describió los proyectos mineros en marcha y las nuevas oportunidades de inversión.

Los resultados más relevantes del seminario ubicaron a nuestra provincia en etapa de análisis de pre factibilidad, factibilidad y exploración, a través de la instalación de empresas de servicios de perforación, laboratorios, logística y provisión de equipamiento para infraestructura; es decir, en la fase destinada a conocer en profundidad todas las dimensiones explotables de los terrenos provinciales. El pedido de exploración hecho por los inversores interesados abarcaba un total de seis millones de hectáreas, la tercera parte de la superficie mendocina, localizadas mayormente en los Dptos. de Las Heras y Malargüe, y se orientaba a los metales. De este modo, Mendoza se mostraba bien posicionada en el mercado extranjero, lo cual permitía al gobernador Lafalla sostener la expectativa para el año 2000 de U\$S 400 millones en inversiones para la explotación metálica.

Asimismo, en el marco de profundizar los conocimientos relativos al potencial minero mendocino con el fin de atraer inversores a la provincia, se iniciaron los trabajos de relevamiento geológico en la zona norte de Mendoza con la cooperación del gobierno de Japón. El operativo, responsabilidad de Metal Mining Agency of Japan y del plan Japan Mining Engineering Center for International Cooperation, iniciaba su primera etapa que se esperaba completar a fines de 1998 con la sección de áreas de interés, para luego efectuar estudios de mayor detalle. El énfasis estaba puesto en la evaluación del potencial en depósitos de cobre porfídico.

Ahora bien, los esfuerzos por brindar una imagen de confiabilidad con que el gobierno local intentaba atraer capitales extranjeros para el desarrollo de la minería en Mendoza, se veían afectados por la falta de seguridad jurídica que ofrecía la provincia. Empresarios, hombres de derecho y legisladores vinculados con la actividad minera, manifestaban preocupación frente a la existencia de litigios de notoria relevancia, la falta de autoridad concedente, las múltiples denuncias por violaciones a la propiedad minera y la superposición de confusos intereses originados tanto porque el gobierno de la provincia figuraba como concesionario de una importante cantidad de minas, como porque algunos funcionarios del área se desempeñaban en tareas incompatibles con su cargo.

Respecto a la falta de autoridad concedente, se indicaba que el Consejo de Minería se encontraba imposibilitado de ejercer sus funciones en tanto a cuatro de sus cinco miembros se les había vencido el mandato. A esto se sumaba que obraba en poder de la Primera Fiscalía Correccional, un expediente que comprometía a funcionarios públicos de la Dirección de Minería e Hidrocarburos por falsificación de fechas en pedidos de órdenes de cateo. Asimismo, se señalaba que en el padrón minero de 1995 se había consignado al gobierno de Mendoza y a la Dirección de Minería e Hidrocarburos como concesionarios de minas de oro, plata, molibdeno, cobre y plomo; a la empresa provincial Nuclear Mendoza S.A. como concesionaria de Paramillos y una mina de uranio en Malargüe; a ex funcionarios del área minera provincial como concesionarios de yacimientos mineros; y que tras la Argentina Mining '96, la Dirección de Minería e Hidrocarburos figuraba dentro del directorio de empresas ofreciendo zonas mineras

autoadjudicadas. De esta forma, el Estado mendocino incumplía con el compromiso de no negociar estos temas, adquirido al suscribir el AFM.

En este contexto, un grupo conformado por catedráticos y legisladores proponían que la autoridad minera concedente saliera de la órbita del PE y pasara a conformarse como tribunal judicial con aprobación legislativa, dejando para la autoridad administrativa el rol de promoción y protección de la actividad. Además, productores locales del sector planteaban conformar una comisión integrada por legisladores, empresarios y sindicales para realizar un relevamiento del funcionamiento de dichos organismos.

En cuanto al litigio en torno a Paramillos que mantenía el gobierno provincial y Nuclear Mendoza S.E. con Minera del Oeste S.R.L., la Provincia evaluaba una propuesta de transacción presentada por la empresa privada, a fin de lograr un acuerdo y destrabar el conflicto que había paralizado la actividad en la zona durante siete años. El Ministerio de Economía y Hacienda elevó un informe al PE, donde aconsejaba arribar a una solución integral del conflicto, ya bajo tratamiento de la Suprema Corte de Justicia. En el documento se reconoció la dificultad de pronosticar un resultado determinado para cualquiera de las partes y que la prosecución de las acciones judiciales implicaría continuar la suspensión de las actividades mineras en la zona por tiempo indeterminado. Asimismo, se observaba que la falta de definición en que se encontraba el problema perjudicaba los intereses de los mendocinos ya que ambas partes se veían impedidas de captar inversiones para poner en marcha el proyecto en cuestión. De este modo, el área de Economía y Hacienda consideraba pertinente la evaluación de las concesiones recíprocas propuestas por Minera del Oeste S.R.L.

Finalmente, en el mes de agosto se firmó el acuerdo entre las partes. El convenio establecía que la empresa privada sería cesionaria de derechos sobre las minas, estacas y manifestaciones de descubrimientos y de explotación de Paramillos de Uspallata, Paramillos Sur, Paramillos Norte y Oscarcito. Por su parte, la Minera del Oeste S.R.L. reconocía a favor de la Provincia el 1% del valor boca de Paramillos de Uspallata y el 3% sobre las restantes, cuya recaudación sería incluida en el presupuesto anual

provincial, revistiendo estos porcentaje carácter de participación estatal y no de regalías. Respecto a los trabajos e inversiones a desarrollar, la compañía minera debería iniciar las tareas de exploración dentro de los 120 días a partir de la aprobación del plan, sin introducir modificaciones que redujeran la inversión global prevista, para lo cual actuaría como órgano fiscalizador la Dirección de Minería e Hidrocarburos. Además Minera del Oeste S.R.L. ratificaba su voluntad de poner fin a todas las controversias judiciales y administrativas en cuanto a los reclamos efectuados al Estado Provincial, renunciando por lo tanto a toda acción indemnizatoria que pudiera surgir de tales pretensiones. Asimismo, se establecía que los gastos y costas devengados en la totalidad de los procesos administrativos y judiciales, serían soportados por las partes en el orden causado.

El acuerdo fue celebrado por el gobierno mendocino, para quien esta apertura para la explotación y comercialización de minerales metalíferos proveería a la provincia de beneficios económicos y generaría puestos de trabajo. En este sentido, se indicó que el proyecto implicaría una inversión de \$ 400 millones que se realizaría en el transcurso de cinco años, lo cual requeriría una planta de personal directamente afectada al emprendimiento de 1.800 operarios y un adicional de mano de obra indirecta de 8.000 personas. En este marco, se anunció el destino de fondos provinciales y nacionales para la capacitación en materia minera de los pobladores de Uspallata a fin de que estuvieran preparados para incorporarse a los trabajos de Minera del Oeste S.R.L. Además, el gobernador Lafalla señalaba que el acuerdo firmado permitiría transformar al distrito de Uspallata en el principal polo de desarrollo minero metalífero de Mendoza, hecho que se esperaba concretar con el avance del proyecto San Jorge y el apoyo y respaldo empresario de Northern Orion Exploration y Minera Aconcagua.

#### **Cuarto año de gestión: 1998**

El balance del sector minero provincial para el año 1998 indicaba su lenta pero continua recuperación. Mendoza contaba con una producción bruta de 2.200.000tn., en su mayoría correspondiente a minería no metalífera y rocas de aplicación, lo cual significaba U\$S 5 millones anuales en valor boca de mina, monto que con el valor

agregado ascendía a U\$S 28 millones. En este marco, el gobierno local prosiguió impulsando la actividad minera como alternativa dentro de diversificación productiva planificada para cambiar el perfil económico de la provincia. De este modo, se apuntó a establecer una política minera efectiva y racional a través de otorgar seguridad jurídica a las inversiones del rubro; realizar el control ambiental para una actividad minera sostenible; y apoyar a PyMEs del sector. Para poder dar cumplimiento a esto, se trabajó en la actualización de la legislación minera y en la reestructuración de la autoridad minera provincial.

Respecto a las medidas tomadas a fin de garantizar seguridad jurídica a los inversores mineros, el punto más relevante de este período fue la sanción de la Ley Provincial N° 6.654 denominada Ley Orgánica de Fuero Minero. A partir de la misma, se atribuía al Poder Judicial el ejercicio de poder concedente que competía al Estado Provincial sobre las minas que se ubican en su territorio. A esto se sumó, la refuncionalización de las instalaciones de la Dirección de Minería e Hidrocarburos. La autoridad minera provincial, asistida por fondos nacionales del Programa de Apoyo al Sector Minero Argentino, incorporó tecnología moderna con objeto de trabajar con mayor precisión y rapidez en los análisis geográficos.

En materia de promoción minera, el gobierno provincial conjuntamente con la Nación y el sector privado, organizaron y asistieron a eventos nacionales e internacionales donde procuraron promover las potencialidades y los productos locales, gestionar contactos con empresarios de otros países, participar de seminarios de capacitación e intervenir en foros de negocios con otros países. En este marco, Mendoza participó de una gira por países asiáticos con trayectoria minera, de la Feria Internacional de Minería Expomin '98 y del V Congreso Mundial de Minería Latinoamericana desarrollados en Chile y fue nuevamente sede de Argentina Mining '98.

Asimismo, el gobernador Lafalla se reunió con una delegación del gobierno de Canadá que visitó el país, particularmente interesada en las potencialidades mineras mendocinas, la estabilidad fiscal y el acuerdo contraído entre Argentina y Chile para la

explotación minera del área de frontera. Luego del encuentro, el mandatario mendocino aseguró que la minería en el territorio de la provincia ocuparía un lugar prioritario en los planes de inversión canadienses y resaltó la radicación en Mendoza de empresas mineras de ese origen como Coro Minig Corp., involucrada en el proyecto San Jorge en el Dpto. de Las Heras.

Además, se realizó en la provincia el International Symposium Cordillera de los Andes, Geological and Mining Potencial, The New Tectonic and Metallogenic Approach, organizado por la firma GRK Servicios Mineros con el auspicio de los gobiernos de Mendoza y de la Nación. En esta oportunidad, Mendoza recibió a la comunidad minera mundial que analizó la formación de yacimientos minerales en la estructura del macizo cordillerano. El evento se encuadró en la reconsideración de las asignaciones económicas y tecnológicas de las empresas mineras operando en Argentina, debido al agotamiento del listado inicial de oportunidades mineras conocidas hasta el momento. En consecuencia, entre sus resultados surgieron proyectos de exploración para el siglo XXI.

Ahora bien, esta promoción focalizada inicialmente en la minería metalífera se extendió hacia el rubro minero tradicionalmente explotado en la provincia. En el marco del la caída del precio internacional de los metales y del incremento mundial de la demanda de minerales utilizados para la construcción, los sectores público y privado de Mendoza trabajaron en el diseño una política para el desarrollo y fortalecimiento de la minería no metalífera y rocas de aplicación.

De esta forma, se pusieron en marcha dos programas de asistencia para las PyMEs mineras locales destinados a extender su participación en el mercado nacional e internacional, incrementando su competitividad. En primer lugar, se realizó un diagnóstico del estado en que se encontraban dichas empresas, sobre la base del cual se definieron las acciones a seguir desde la Subsecretaría de Promoción e Inversiones. Además, se brindó a las firmas apoyo económico para realizar la EIA requerida por la normativa vigente.

Respecto al primer punto, se contrató un consultor para el relevamiento del potencial de Mendoza en materia de minerales no metalíferos y de las posibilidades de inserción de la producción del sector en mercados internacionales. El experto Ken Santinni realizó estudios en el territorio provincial y concluyó que Mendoza se encontraba en condiciones de ofrecer los minerales al mercado mundial, siempre que se consideraran algunos detalles vinculados con las características de calidad de cada una de las industrias y productos. Posteriormente, se avanzó en la definición de las reservas provinciales, la tecnología a utilizarse para explotaras y el conocimiento del los mercados receptores, a fin de incrementar las exportaciones y asistir a los pequeños y medianos empresarios en su desarrollo.

Por su parte, la minería metalífera en Mendoza, aunque con un desarrollo más lento en comparación con la etapa previa, continuaba en marcha. Si bien la caída internacional del precio de los metales en los mercados mundiales había provocado la paralización de importantes inversiones vinculadas con proyectos del sector, las quince empresas extranjeras radicadas en la provincia exploraban una superficie de 5.625.000ha., lo cual representaba el 30% del territorio bajo exploración minera del país. Entre los proyectos de inversión que seguían en pié se destacaban Paramillos Norte y Sur (cobre, oro y molibdeno), Cerro de los Tres Dedos (cobre), Punta de Vacas (cobre, plomo, zinc y molibdeno), y La Negrita (oro y plata).

Al este freno que experimentaba la minería metalífera en la provincia, se sumaba el provocado por la irresolución de conflictos de vieja data. El caso de Paramillos que enfrentó al gobierno provincial, Nuclear Mendoza S.E. y Minera del Oeste S.R.L. durante siete años, resuelto a través de un convenio entre las partes en el año 1997, tuvo un nuevo capítulo.

Luego del citado acuerdo, el PE, a través de los decretos N° 1.325 y 1.326 de 1998, admitió la impugnación solicitada por Minera del Oeste S.R.L., recovando la resolución por la cual se había concedido Paramillos a Nuclear Mendoza S.E. Seguidamente, notificó al Consejo de Minería que debía atender el reclamo de la empresa privada y entregarle las minas. Sin embargo, este último, por medio de la

resolución N° 404 avalada por los votos de tres de sus miembros, se declaró incompetente para resolver el problema. Entre los considerandos, el órgano colegiado indicó estar impedido, una vez firme la concesión, de resolver conflictos mineros entre particulares y revisar la legitimidad o ilegitimidad de sus propios actos. Además, agregó que si un tercero se consideraba afectado por lo actuado, sólo podía recurrir a la Justicia para hacer valer sus derechos, en tanto la instancia administrativa se encontraba agotada.

El PE respondió esta resolución con un nuevo decreto, el N° 1.526, en el cual consideraba sin sustento la declaración de incompetencia y, como tribunal superior de apelaciones en materia minera, le ordenaba al Consejo de Minería expedirse a favor de la revocación. Sin embargo, éste último, nuevamente con el voto de los mismos tres miembros, denegó la solicitud a través de la resolución N° 409. Esta vez, remarcó que era el único órgano con competencia para resolver sobre la concesión, denegación o caducidad de derechos mineros y que tal función la ejercía en forma autónoma.

A esto se sumó un recurso de amparo y no innovar presentado por terceros, donde se argumentaba que el acta acuerdo firmada carecía de validez legal. En este sentido, se sostenía que Nuclear Mendoza S.E. estaba impedida legalmente de ser concesionaria de minas en la zona, en tanto el CM establecía que el Estado no podía explotar las minas de primera y segunda categoría de su dominio originario, sino que debía cederlas a los particulares. Asimismo, se señalaba que en un momento determinado, de acuerdo a lo fijado por el CM, Paramillos de Uspallata había quedado vacante. De este modo, los derechos acordados por las partes en el acta acuerdo eran inexistentes ya que ni Nuclear Mendoza S.E. podía ser propietaria de pertenencias mineras, ni Minera del Oeste S.R.L. podía pretender que el gobierno le reconociera derechos que habían caducado con el abandono de la mina en cuanto a falta de cumplimiento. Así entonces, quienes cuestionaban el acta acuerdo consideraban que las partes firmantes habían incurrido en abuso de sus poderes y atribuciones, violando derechos de terceros constitucionalmente reconocidos.

### **Quinto año de gestión: 1999**

El cada vez más agudizado conflicto minero de Paramillos, logró su resolución en el año 1999, por medio de los decretos N° 1.396 y 1.397 firmados por el gobernador Lafalla. Sin embargo, este accionar estuvo también signado por cuestionamientos efectuados desde distintos sectores.

Ante la negación del Consejo de Minería a otorgar la concesión de Paramillos a Minera del Oeste S.R.L. en 1998, el PE aguardó hasta el mes de agosto del año siguiente, cuando los miembros de dicho Consejo hubieran sido reemplazados por la caducidad de su mandato, y le solicitó nuevamente reconociera a la firma privada como primer solicitante de las minas y le otorgara la concesión. En esta oportunidad, el órgano colegiado obedeció. Consiguientemente, la empresa privada, asociada con compañías extranjeras, comenzó a trabajar en la primera etapa de exploración del área uspallatina.

Sin embargo, el procedimiento del PE despertó críticas. El senador aliancista Elio Parés manifestó tener dudas sobre el accionar en el proceso del ministro de Economía y Hacienda, Carlos Rodríguez, y un ex miembro del Consejo de Minería mencionó presiones del PE para que las minas fueran adjudicadas a la firma privada. Por esto, Parés solicitó que las autoridades del Ministerio de Economía, la Dirección de Minería e Hidrocarburos y Nuclear Mendoza S.A., se presentaran a informar sobre el tema ante la Comisión de Economía y Hacienda del Senado.

Como contra partida, el presidente del Centro de Minería de Mendoza, Rafael Menllor, calificó de subversión jurídica a la actitud de los consejeros que rechazaron la orden del PE. A juicio del empresario, dichos funcionarios públicos estaban atendiendo a sus intereses personales, en tanto esperaban la creación de un juzgado de minas y ser nombrados ellos en esos cargos.

Respecto a este último punto, la falta de instrumentación de la Ley Provincial N° 6.654 de Fuero Minero a un año de haber sido sancionada, generaba críticas de parte del

sector minero privado. Los empresarios sostenían que el PE quería mantener la autoridad concedente en materia minera por lo que había incurrido en el incumplimiento de los artículos 49 y 53 de la citada norma, es decir, en la asignación de las partidas presupuestarias necesarias para la efectiva vigencia del fuero minero en sede judicial y en la previsión de la creación del Tribunal Minero en el presupuesto del año 2000. En esta dirección, también se apuntaba la designación de los integrantes del Consejo de Minería por el gobernador Lafalla a pocos días de culminar su mandato y la resolución N° 36 de la Dirección de Minería e Hidrocarburos, mediante la cual toda la presentación que se realizara ante la autoridad minera debía efectuarse a través de los formularios de dicho organismo. Estas acciones, según los productores mineros locales, atentaban contra la estabilidad y la seguridad jurídica de la actividad en Mendoza y, por consiguiente, conducía al definitivo estancamiento de la actividad.

En el marco de las elecciones para gobernador de Mendoza, el contexto económico provincial enfrentaba a los candidatos con una difícil realidad después de catorce meses de aguda recesión. El nuevo gobierno enfrentaría una deuda pública de \$ 903 millones, de los cuales el 90% provenía de la privatización de los bancos provinciales; un descenso en la recaudación impositiva del 11%; una caída del 24% en las exportaciones y un déficit presupuestario de \$ 23 millones. Asimismo, el gobernador electo se encontraría con una tasa de desempleo record de 8,3%; PyMEs locales con un nivel de quiebras superior al de la crisis del tequila; una vitivinicultura expansiva; una fruticultura estancada; y una minería afectada por los bajos precios internacionales de los metales.

En relación a la explotación de minerales, las estadísticas para el año 1999 indicaban que en la provincia solamente se producían minerales no metalíferos y rocas de aplicación, con un total de tres millones de toneladas al año, de las cuales el 50% correspondía a materias primas para la elaboración de cemento. El Dpto. de Las Heras generaba el 70% del total de dicha producción mientras que el 20% correspondía a Luján de Cuyo y el 8% a Malargüe. Respecto a las empresas productoras, la mayoría eran PyMEs locales.

En este marco, los candidatos a gobernador provincial de los tres partidos políticos con mayores posibilidades de acceder a la conducción de Mendoza, PD, PJ y Alianza, coincidían en impulsar la economía regional y generar alianzas estratégicas con grandes demandantes de productos a nivel nacional e internacional. Quien finalmente debería llevar adelante esta tarea fue el radical Roberto Iglesias, quien puso en línea sus decisiones con las del presidente de la Nación. Así entonces, las medidas económicas de Mendoza se definirían en consonancia con las nacionales. De esta forma, el gobierno provincial definió en el turismo y la minería sus áreas potenciales de despegue económico y en las PyMEs su motor central. El agro tendría una atención preferencial a través del subsidio de proyectos de reconversión, la auditoría del funcionamiento de la Lucha Antigranizo y la exención arancelaria para la importación de tela antigranizo. Los fondos del Programa Trabajar y la disminución de las tarifas en los servicios públicos irían a apuntalar a las PyMEs que generaran puestos de trabajo.

## **Capítulo VI. Evolución del Circuito Productivo Regional: Etapa de Post-convertibilidad (1999-2011).**

### **6.1. Gobierno de Roberto Iglesias (1999-2003)**

Bajo la gestión del Ing. Roberto Iglesias, en coincidencia con el panorama nacional, la provincia vivió graves momentos producto de la crisis económica que atravesaba el país. El gobierno radical afrontó la situación con el lanzamiento del Petrom (bonos de la tesorería provincial garantizados por los recursos provenientes de las regalías petrolíferas), el recorte del 7,5% a los empleados de la administración pública y la restricción del gasto público. Se prosiguió, a pesar de las serias dificultades, con la negociación del Bono Aconcagua, que concentraba la mayor parte de la deuda provincial. De este modo, para el año 2003 la provincia había logrado sortear con relativo éxito la crisis económica.

En materia minera, el gobierno provincial realizó acciones tendientes al despegue minero de Mendoza, con miras a constituir a la actividad en un pilar significativo de la económica local. En esta dirección, se implementaron medidas orientadas a mejorar las condiciones para los inversores del sector tales como: brindar apoyo al Plan Federal de Transporte Eléctrico 500 kilovoltios, que incluiría el Primer Tramo de la Línea Minera (Cuyo-NOA); mejorar las capacidades competitivas de las PyMEs locales potenciales abastecedoras de servicios e insumos para las grandes empresas proyectadas a instalarse en la región (Jornadas de Trabajo para Proveedores de Insumos y Servicios de la Industria Minera en 2000), y de las productoras de minerales (Seminario de Capacitación para Pequeños Empresarios Mineros en 2001); la elaboración de un detallado catastro minero de la provincia y el relevamiento

medioambiental necesario para la inversión a gran escala (PASMA I); y aprobar el Código de Procedimiento Minero de la provincia.

Sin embargo, estas medidas fueron insuficientes para alcanzar su objetivo en el contexto de recesión económica. Las PyMEs continuaron con dificultades para acceder a créditos, reduciéndose cada vez más la pequeña minería local a unos pocos proyectos familiares y faltos de rentabilidad, con un nivel de crecimiento cada vez menor (5% entre 1997-2001). Por su parte, las cerca de treinta grandes empresas trasnacionales instaladas en Mendoza en la década anterior, encontraban falta de seguridad jurídica en la provincia debido al retraso en la implementación de la legislación minera lo cual hacía inestable las reglas de juego, por lo que desarrollaban sus campañas en San Juan, La Rioja y Catamarca. A ello se sumaba, la adquisición de derechos mineros, por parte de quienes estaban incapacitados técnica y financieramente para explorarlos y explotarlos, con el objeto de especular ante importantes firmas. Asimismo, la falta de fondos demoraba la construcción del tendido eléctrico que asegurara el suministro de energía para la zona.

A este panorama se agregaba la incertidumbre política y los rumores de devaluación y default a nivel nacional. Por consiguiente, la llegada de capitales de riesgo demoraba en concretarse, a la vez que se paralizaban importantes emprendimientos mineros como los de las firmas Río Tinto y Minetti (Holderbank).

En este contexto, el único rubro minero que crecía en la provincia era la explotación de petróleo. Por un lado, esta actividad despertaba intereses estratégicos en Mendoza debido a que, independientemente de las posibles fluctuaciones económicas del país, si el precio internacional del barril se mantenía estable, el negocio seguía siendo rentable. Consecuentemente, las compañías petroleras internacionales seguían invirtiendo en exploraciones en el Dpto. de Malargüe. Por otro lado, el gobierno nacional decretó un paquete de medidas conducentes a aumentar la producción en aquellos pozos de baja productividad, como era el caso del 15% de los situados en el territorio provincial, que pertenecían a PyMEs. Así, Mendoza se posicionaba como la

cuarta provincia productora de petróleo, actividad que aportaba más del 11% al PBG provincial (DEIE, 2000).

Por su parte, el sector agroindustrial, aunque afectado por la crisis económica, seguía siendo el eje productivo local. Sin embargo, el vacío legal en materia de ordenamiento territorial hacía peligrar a los oasis mendocinos, ya que la irracional distribución de las tierras existente provocaba serios daños a los ecosistemas, aumentando la desertificación de los suelos. Por ello, se comenzó a trabajar en una ley de uso del suelo y en el fortalecimiento del Sistema de Áreas Protegidas de Mendoza.

Lograr el despegue minero provincial en este marco resultaba complejo. Aún así, durante el año 2002 se continuaron las acciones orientadas a fortalecer el sector. De este modo, con vistas a la realización de la Argentina Mining en Mendoza, se llevó a cabo el Encuentro Minero Provincial en el que participaron representantes de los sectores público y privado vinculados con la actividad. El evento, destinado a profundizar y debatir la problemática minera local, permitió identificar las principales causas que impedían el desarrollo de la minería en Mendoza, a diferencia de lo que sucedía en otras provincias cordilleranas.

Así entonces, se señalaron como obstáculos al desarrollo de la pequeña minería local, orientada a la exploración y explotación de minerales industriales, los altos costo de producción, principalmente el de energía eléctrica; las escasas posibilidades de reconversión y la tecnología obsoleta y precaria de las que disponían las PyMEs; la falta de obras de infraestructura en los yacimientos; la facilidad de importaciones de insumos básicos que dificultaba la competencia; y la paralización de la industria de la construcción. Por su parte, la gran minería se veía afectada por la burocratización de las autorizaciones mineras, las cuales demoraban la celeridad con las que se necesitaban; el hecho de que el 50% de las áreas de interés exploratorio minero se encontrara bajo la figura de AP; y la ya referida inseguridad legislativa. Respecto a este último punto, el caso de Paramillos resultaba ejemplar ya que luego de más de diez años aún se encontraba sin resolución judicial la tenencia de la propiedad.

Por consiguiente, Mendoza se había convertido en un centro operativo-administrativo y logístico elegido por las empresas que operaban en el centro-oeste del país, debido a las ventajas comparativas que ofrecía su ubicación geográfica para acceder tanto a otras provincias argentinas como a los mercados internacionales a través de Chile, por el Océano Pacífico. Los proyectos mineros importantes existentes en la provincia se encontraban sin miras de entrar en producción: Paramillos (cobre, oro y molibdeno); Las Choicas (cobre); San Jorge (oro y cobre) a cargo de Northen Orion Exploration Ltd. (Canadá); Yalguaraz (cobre y oro) perteneciente al Grupo Minero Aconcagua S.A. (subsidiaria argentina de Northen Orion Exploration Ltd.); Santa Clara (cobre y molibdeno) de BHP Billiton (Australia e Inglaterra); y Potasio Río Colorado (potasio) cuyo responsable era Río Tinto (Inglaterra y Australia).

Durante su último año de gestión, el gobierno del Ing. Iglesias continuó la estrategia de desarrollar la minería en la provincia a través de la participación de los diferentes actores involucrados en el sector. De esta forma, se realizó el simposio Proyecto Estratégico Minero Provincial, destinado a abordar la planificación de políticas mineras en Mendoza en el marco de las oportunidades que la salida de la convertibilidad presentaba. Uno de los productos de este encuentro fue el incentivo al desarrollo de PyMES mineras a través del lanzamiento de una línea de crédito del Fondo para la Transformación y el Crecimiento.

Por entonces, la economía de la provincia comenzaba mostrar signos de reactivación, los cuales se manifestaron, entre otros, por el incremento del 20% de la producción minera (Los Andes, 2003). Cabe señalar aquí que la minería no metalífera, más elástica y de proporciones más accesibles para PyMES, era el segmento que dinamizaba la actividad en Mendoza, aunque fueran los minerales metalíferos los que atraían en mayor proporción el interés de inversores. Esto último se tradujo en la paulatina reactivación de importantes proyectos paralizados, como la reapertura del yacimiento de uranio Sierra Pintada en el Dpto. de San Rafael para la cual la CNEA desarrollaba el IIA, y la instalación de otros emprendimientos de igual envergadura, como los trabajos de prospección en la zona perimetral de la Reserva Natural Laguna del Diamante (Dpto. de San Carlos), que ponía en marcha la minera Xstrata plc de

capitales suizos e ingleses. Todo lo cual se veía estimulado también por el aumento en el precio de los metales a nivel mundial.

Este despertar de la minería metalífera en Mendoza, comenzó a configurar una estructura social que enfrentó a sectores interesados en la puesta en marcha de estos emprendimientos y aquellos preocupados por sus consecuencias socio-económicas y ambientales. En este escenario, ambos grupos de actores desplegaron estrategias consecuentes con sus objetivos. Así, el sector minero, conformado por compañías argentinas y extranjeras y la Dirección de Minería de Mendoza, impulsó la modificación de la Ley Provincial N° 6.045 de Áreas Naturales Protegidas, al mismo tiempo que procuró frenar las iniciativas para ampliar algunas de estas reservas, con el fin de explorar y explotar sus terrenos.

La principal AP que resultaba de interés para los empresarios mineros era Laguna del Diamante, la mayor reserva de agua en estado líquido de la provincia. Estos terrenos eran considerados ricos en oro, plata y cobre, lo cual había motivado la solicitud y entrega de veinte permisos de cateo. Por el momento, los terrenos sujetos a exploración estaban ubicados en el límite de la reserva, cuyas tierras pertenecían al Ejército Argentino, pero los mismos quedarían bajo protección de la Ley 6.045 si se aprobaba la ampliación del AP, medida impulsada por la DRNR, autoridad de aplicación de las reservas provinciales. De ocurrir esto último, ningún tipo de actividad extractiva podría realizarse en la zona ya que la legislación lo prohibía.

Este avance por parte del sector minero encontró un freno en el accionar de la sociedad civil de Valle de Uco. Los habitantes de la zona manifestaron rápidamente su preocupación por los riesgos ambientales de la actividad, la cual consideraban perjudicaría las actividades productivas agro-industriales de la región, y por ende su desarrollo socio-económico tradicional.

## **6.2. Gobierno de Julio Cobos (2003-2007)**

### **Primer año de gestión: 2004**

A sólo tres años de la crisis que puso de manifiesto el agotamiento del régimen de acumulación rentístico-financiero, el Ing. Julio C. Cobos asumía la gobernación de Mendoza, donde el escenario socio-económico había sufrido profundas modificaciones. La devaluación, el incremento de las exportaciones y la recaudación, el boom turístico y el aumento de la pobreza y la indigencia caracterizaron la realidad provincial de esos años.

Por un lado, los datos concretos de la economía mendocina reflejaban una mejora en el período comprendido entre 2001 y 2004. Para fines de este último, el PGB provincial había crecido un 13%, las exportaciones locales un 4% y la recaudación provincial más de un 54% (Los Andes, 2004). Todo lo cual respondía a los importantes cambios provocados en los precios relativos por la fuerte depreciación de la moneda argentina, lo cual favoreció a los sectores productores de bienes transables (exportables y sustitutos de importaciones), en detrimento de los servicios. Sin embargo, en este mismo lapso de tiempo, otros indicadores determinaban un deterioro en la calidad de vida de los mendocinos. Según datos oficiales, en Mendoza se produjo un incremento de 20.000 pobres y 10.000 indigentes; un aumento del ingreso promedio de \$64 y del costo de la canasta básica de \$363,75; y un crecimiento de la inflación acumulada que alcanzó el 5,6%. Además, el desempleo se redujo levemente, pasando de 45.433 personas sin trabajo a 42.614 desempleados (Los Andes, 2004).

Respecto al aumento de las exportaciones mendocinas, cabe señalar que el mismo comenzaba a mostrar signos de contracción para el año 2004, debido a la caída en el rubro Combustibles y Energía. En los primeros seis meses de dicho año las ventas al exterior de petróleo y sus derivados descendieron un 24% respecto del primer semestre de 2001. Así, los sectores que lideraron el crecimiento de las exportaciones provinieron de la agro-industria. La vitivinicultura, que había mantenido índices de

crecimiento sostenidos del 6% anual antes de la crisis económica de 2001, alcanzó incrementos del 40% en 2004 (Fundación ProMendoza, 2004).

Otro sector que se convirtió en una de las principales fuentes de recursos para Mendoza, fue el turismo. Un informe de la Subsecretaría de Turismo (2004) indicaba un crecimiento de la actividad en la provincia del 7,5% anual, como consecuencia del posicionamiento alcanzado por Mendoza como destino turístico y la devaluación de la moneda argentina, lo cual incrementaba el flujo de visitantes nacionales y extranjeros.

Asimismo, el panorama económico generado en los primeros años de la post-convertibilidad permitió el desarrollo en la provincia de otras industrias como la metalmecánica y la minería. Sin embargo, estos sectores requerían incentivos para poder seguir creciendo, lo cual se veía dificultado por el financiamiento insuficiente, la inseguridad jurídica, los problemas de infraestructura, las altas retenciones y aranceles al comercio exterior, y las demoras para el reintegro del IVA.

En consecuencia, el gobierno provincial implementó medidas tendientes a generar un escenario favorable para el desarrollo tanto de la pequeña minería (talco, arcilla, carbonatos, rocas de aplicación y yeso) como de la minería metalífera a gran escala, a través del proceso de inversión externa, perfeccionando los escenarios jurídicos y fiscales. De este modo, el Estado de Mendoza adhirió formalmente al Plan Minero Nacional; fortaleció su Dirección de Minería e Hidrocarburos; negoció con BID un crédito para proyectos de desarrollo productivo; recibió un subsidio del gobierno nacional para financiar la ejecución de huellas mineras en la zona de alta montaña; y lanzó, en coordinación con la Fundación ProMendoza, el Programa de Apoyo a Nuevos Exportadores. Asimismo, se promocionaron las riquezas minerales del suelo provincial y las ventajas de invertir en Mendoza ante firmas internacionales (Expomin 2004 y Argentina Mining 2004). Además, se llevaron a cabo acciones orientadas a lograr la participación de los diferentes actores involucrados en la actividad minera provincial, entre las que se destacaron, un acuerdo de colaboración con la UNCuyo para asesoramiento técnico y científico en la materia; el Foro de Desarrollo Sectorial para el Sector Minero, donde se realizó un diagnóstico del sector a fin de elaborar una

estrategia de desarrollo; y el Seminario Internacional sobre Buenas Prácticas Mineras, realizado en conjunto con la SMN y la Fundación Cordón del Plata con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, cuyo objetivo fue debatir sobre el desarrollo sustentable de la actividad.

De esta forma, en el marco de la diversificación económica y desarrollo territorial de Mendoza al que apuntaba la gestión cobista, el gobierno impulsó la actividad minera motivado por las perspectivas macroeconómicas que perfilaban posibilidades de crecimiento para el sector. Así entonces, la seguridad jurídica, la promoción, el incremento de la producción, el desarrollo de nuevos mercados y la integración con otros bloques económicos, formaron la columna vertebral del nuevo plan minero estratégico provincial.

Los resultados de estas acciones se vieron reflejados en el avance de proyectos de MMCA en la provincia, cuyos derechos de explotación pertenecían a capitales foráneos, aunque eran empresas locales o extranjeras junior las responsables de su exploración. De este modo, los emprendimientos La Cabeza (Dpto. de San Rafael) y Papagayos (Dpto. de San Carlos) fueron adquiridos por la firma canadiense Exeter Resource Corporation y se avanzaba en la etapa de pre-factibilidad. Asimismo, la CNEA trabajaba en la reactivación de Sierra Pintada.

De este modo, los primeros signos de conflictividad en torno a la MMCA que caracterizaría la actividad en la provincia a lo largo de toda la etapa de post-convertibilidad, se iniciaron en torno a dichos emprendimientos situados en el Dpto. de San Rafael.

El anuncio de la empresa Exeter Resource Corporation, que exploraba desde 2003 el yacimiento La Cabeza, sobre el hallazgo en la zona de perspectivas de oro de alta calidad, provocó la inquietud de distintos sectores de la sociedad, principalmente ambientalistas. Éstos manifestaban su preocupación porque se produjera, con la puesta en marcha del proyecto, la contaminación con cianuro de los recursos hídricos. Frente a esto, el gobierno provincial, intentó llevar tranquilidad a la comunidad garantizando que

el procedimiento para aprobar la explotación incluía estrictos controles para reducir el impacto ambiental. Se resaltaba que el control competía tanto a la Dirección de Minería como a la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental, las cuales debían monitorear los trabajos de la minera a fin de asegurar que se realizaran sin afectar el medio ambiente y la salud. Por su parte, la firma canadiense sostenía que de desarrollarse el emprendimiento, no se usaría lixiviación sino que se instalaría una planta convencional, lo cual consideraba un método más seguro ya que el cianuro no estaría en contacto con el exterior.

Asimismo, la intención de reactivar el complejo minero fabril de Sierra Pintada generaba resistencia en la comunidad sanrafaelina, también preocupada por la contaminación que podría provocar el emprendimiento. De este modo, el proyecto en el que la CNEA trabajaba decididamente en el marco del impulso a la energía atómica promovido por el gobierno nacional, era cuestionado por la Fundación Nativa, la Cámara de Comercio de San Rafael, APyME (Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios) y Oikos Red Ambiental.

A las inquietudes de estos organismos, se sumaban las limitaciones impuestas por el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de Mendoza, que había condicionado la extracción de uranio en el yacimiento a la solución definitiva de los pasivos ambientales que dejara la operación inicial de la mina en Malargüe y San Rafael. Además, el organismo gubernamental mendocino cuestionaba el traslado a la provincia desde Córdoba de la planta Dioxitek para la purificación del uranio, lo cual había sido incluido en el IIA presentado por la CNEA, sin ser convenido previamente.

Otro punto de desencuentro entre la Provincia y la Nación en torno a Sierra Pintada, refería al órgano que ejercería el control de la actividad extractiva, ya que la CNEA ubicaba el emprendimiento en los parámetros del CM, lo cual implicaba un doble control por parte de la Dirección de Minería (Ministerio de Economía) y la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental (Ministerio de Ambiente y Obras Públicas). Sin embargo, el PE consideraba que el encuadre que debía tener la reactivación del complejo sanrafaelino era el de la Ley Provincial N° 5.961 de

Ambiente, que estipulaba una EIA, una audiencia pública y mayor injerencia del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas y de los municipios en el control de las operaciones.

### **Segundo año de gestión: 2005**

En el año 2005, consecuente con su interés manifiesto de convertir a la minería en un eje de desarrollo y progreso de Mendoza, el gobierno cobista intensificó las medidas para fortalecer la actividad. De este modo, designó al Ing. Carlos Mojo, previamente vinculado profesionalmente con el sector privado, al frente de la Dirección de Minería. El nuevo funcionario procuró como acciones inmediatas la creación de una policía minera destinada al control de las empresas del rubro y el cumplimiento de las leyes de protección ambiental, y el apoyo al desarrollo de las PyMEs mineras. Asimismo, crear las condiciones favorables para las inversiones de alto riesgo y la promoción de la actividad minera en la provincia continuaba siendo prioritario en la agenda de gobierno, por lo que la Provincia trabajó conjuntamente con la SMN delineado estrategias en tal dirección. Así, se apoyó a la exploración minera que se estaban desarrollando en los Dptos. de San Carlos, San Rafael, Malargüe y Las Heras; y se participó en la Anual International Convention & Trade Show de Prospectors & Developers Association of Canadá (PDAC 2005), uno de los principales ámbitos de negocios mineros del mundo, donde las compañías extranjeras con presencia en la provincia anunciaron la triplicación de la exploración minera.

Sin embargo, este despegue que finalmente parecía encarar la gran minera en Mendoza, se vio dificultado por la oposición de empresarios y productores agroindustriales, ambientalistas y pobladores de las zonas donde se emplazaban los proyectos, preocupados por los impactos socio-económicos y ambientales negativos que implicaría la puesta en marcha de dichos emprendimientos. De esta forma, a los conflictos de La Cabeza y Sierra Pintada, se sumaron los provocados en torno a los emprendimientos de Paramillos Sur (Dpto. de Las Heras) y Papagallos (Dpto. de San Carlos).

En el primer caso, el histórico conflicto judicial que paralizó durante quince años la explotación de uno de los mayores yacimientos metalíferos de la provincia, Paramillos, se solucionó a partir de la transferencia de los derechos del subsuelo de Minera del Oeste a Tenke Mining Corporation, la cual comenzó la etapa de exploración de inmediato. Ahora bien, dichas labores de cateo se realizaron en una zona ubicada dentro de los límites de la Reserva Natural Privada Villavicencio, propiedad de la empresa francesa Danone, productora de agua mineral extraída del AP. Esto provocó la denuncia por parte de la compañía europea, la cual trascendió el hecho de la intromisión en la reserva, señalando la falta de presentación del IIA por parte de la minera, requerimiento obligatorio para obtener la autorización de exploración inclusive en su propio terreno.

La protección de la reserva despertó el viejo enfrentamiento entre el Ministerio de Economía, el Ministerio de Medio Ambiente y Obras Públicas y las empresas privadas, en torno al manejo de los recursos naturales. Tales conflictos referían a la competencia de los controles sobre la actividad minera, al manejo de las actividades económicas relacionadas con los recursos naturales y a la ley de AP. En los dos primeros casos, las diferencias entre los organismos gubernamentales radicaba en que la Dirección de Minería había autorizado las labores de exploración en Paramillos sin notificar a la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental, repartición que debía controlar y aprobar también los trabajos de las empresas mineras. Asimismo, la autoridad ambiental cuestionaba que la entidad minera fuera competente para la tarea debido a que tenía también bajo su órbita la promoción de la actividad.

A estos obstáculos para el desarrollo de la MMCA en la provincia se sumó el conflicto generado en torno a la actividad minera en la zona Papagallos, el cual terminó de configurar un escenario de oposición entre sectores mineros y anti-mineros. En efecto, el enfrentamiento provocado por dicho proyecto resultó el punto de inflexión que desencadenó una serie de acontecimientos que condujo a la sanción de la Ley Provincial N° 7.722 en 2007.

El proceso se inició cuando la firma Depromin S.A., subsidiaria de Tenke Mining Corporation, comunicó a las autoridades del Municipio de San Carlos el estado de avance del proyecto que buscaba oro y cobre en la zona de Papagallos. La compañía preveía la construcción de una huella 22km hasta dicha área, a fin de comenzar con las labores de exploración. Esto preocupó los grandes productores agrícolas de la zona, quienes se opusieron al emprendimiento argumentando que el área a explorar era aledaña al arroyo Papagayos, afluente de los cursos de agua que regaban el sur del Valle de Uco, el cual podría resultar contaminado por la actividad minera. Esta postura fue compartida por el intendente de San Carlos, Mario Guiñazú, y otros actores pertenecientes a la comunidad de Valle de Uco.

Dichos actores iniciaron, entonces, acciones conjuntas tendientes a brindar información sobre la problemática, tomar posición respecto a la misma y manifestar la decisión tomada. En esta dirección, se llevaron a cabo encuentros informativos donde se debatió el tema entre los habitantes de Valle de Uco, cuyo resultado fue la oposición al emprendimiento de Depromin S.A. y cualquier proyecto de MMCA que quisiera desarrollarse en la zona. Esta decisión se comunicó públicamente por medio de una marcha *contra la minería contaminante* en los actos oficiales por el 195º aniversario de la Revolución de Mayo llevado a cabo en Tunuyán.

En este contexto de movilización social que había logrado instalar el riesgo ambiental en la agenda de los municipios mineros, el gobierno provincial creó el Consejo de Intendentes de Minería (CIM), a fin de trabajar sobre la base del desarrollo minero sustentable en la provincia. Asimismo, la Provincia organizó el Seminario Internacional sobre Minería y Responsabilidad Ambiental; y convocó al Debate sobre Minería y Ambiente donde sentaron posición ambientalistas, cámaras empresarias, académicos y la comunidad de Valle de Uco. Finalmente, el PE aseguró que no se autorizará la exploración minera en San Carlos.

Sin embargo, los habitantes de Valle de Uco, nucleados en diferentes entidades que colaboraban entre sí, consideraron esta respuesta como provisoria y continuaron con su Plan de Trabajo en Defensa del Agua y Contra la Minería Contaminante, el cual

incluyó impulsar el tratamiento legislativo del proyecto de ampliación del AP Laguna del Diamante. Así, en septiembre de 2005, los legisladores mendocinos aprobaron la extensión del área de protección de la reserva hasta las nacientes hídricas de los arroyos Yaucha, Gateado y Papagayos, prohibiendo cualquier tipo de actividad que pudiera afectar la zona y sus recursos hídricos.

Paralelamente, el PE anunció la suspensión de los permisos de cateos o exploración minera por el término de noventa días, hasta tanto se integraran las legislaciones ambientales y mineras, provinciales y nacionales. La unificación legal entre el CM y la Ley Provincial N° 5.961 de Preservación del Ambiente, tenía por objeto compatibilizar procedimientos de ambas normas. Los tres aspectos fundamentales que se incluirían eran la realización de una audiencia pública para aprobar los proyectos, la injerencia del Ministerio de Medio Ambiente y Obras Públicas en los controles y la solicitud de informes a entidades científicas abocadas al tema.

Estas dos últimas medidas tomadas por el gobierno provincial, la ampliación del AP Laguna del Diamante y la suspensión de las actividades de exploración, frenaron la actividad minera en Mendoza, provocando la renuncia del Director de Minería, el Ing. Mojo, y la solicitud de apoyo para proteger sus inversiones por parte de la Cámara Mendocina de Empresarios Mineros (CAMEM) al gobierno nacional. Sin embargo, al mismo tiempo que se promulgó la ley de ampliación de la reserva, el PE dio marcha atrás con la otra medida a fin de evitar juicios contra el Estado.

Aún así, tres de las empresas que poseían cateos y permisos de prospección en el área afectada por la extensión del AP, solicitaron a la Corte Suprema de Justicia que declarara inconstitucional la medida. El gobierno provincial defendió ante el organismo de justicia la decisión tomada, sentando precedente en tanto sus argumentos versaron sobre la importancia del recurso hídrico y la diversidad biológica como un bien para la provincia, por sobre otros intereses. Además, se indicó que una de las firmas, Anglo-American, estaba en incumplimiento de los trámites para declarar los cateos como minas, por lo que no poseía el derecho adquirido.

De este modo, la minería a gran escala en Mendoza se paralizada debido a los conflictos vinculados con los controles y las tierras. Respecto a este último punto, existía claramente una superposición de intereses ya que las zonas destinadas a protección de recursos hídricos estaban ubicadas en la cordillera donde también se encontraban los yacimientos metalíferos más importantes. Por consiguiente, la inexistencia de un ordenamiento territorial en la provincia impedía delimitar las zonas para minería. La sanción de la demorada ley de uso del suelo de provincial comenzó a reclamarse.

### **Tercer año de gestión: 2006**

Así, el año 2005 cerraba marcando un récord para la gran minería argentina de la cual Mendoza seguía sin participar debido a la falta de reglas jurídicas claras. Mientras en el país funcionaban 250 proyectos mineros a gran escala, en la provincia sólo avanzaba firme la exploración de Río Tinto en sales de potasio en el Dpto. de Malargüe. Sin embargo, la industria minera denominada de segunda categoría (extracción de arcilla, cal y yeso) elevaba su nivel de extracción en Mendoza.

A fin de paliar esta situación y lograr el desembarco en la provincia de emprendimientos de MMCA cuyas regalías permitieran reemplazar los montos cada vez más bajos provenientes de la explotación petrolera, el gobierno de Mendoza creó la Subsecretaría de Energía, Hidrocarburos y Minería, la cual sería la herramienta para fiscalizar la actividad minera. Asimismo, reglamentó la Ley Provincial N° 5.961, a partir de la cual los Ministerios de Economía y de Medio Ambiente y Obras Públicas deberían trabajar juntos en la aprobación de proyectos mineros, dando participación también a los municipios y especialistas. Estos dos organismos pasaban a ser así autoridad de aplicación por igual; los municipios tendrían mayor injerencia en las decisiones que se tomaran dentro de sus jurisdicciones; otros organismos de gestión, técnicos y académicos, serían consultados a fin de lograr una planificación más ordenada; y en caso de que se tratara de un emprendimiento de relevancia, debería convocarse a audiencia pública.

Además, en consecuencia con la reglamentación de dicha norma, se convocó a iniciar el desarrollo del Plan Ambiental de Mendoza. Se invitó a participar a todos los actores ligados a la temática, a discutir sobre los problemas ambientales que presentaba la provincia, entre los cuales se destacaron el déficit hídrico, el desequilibrio territorial, la desertificación, la contaminación atmosférica y de aguas superficiales y subterráneas, a fin de elaborar el diagnóstico inicial.

Ahora bien, mientras el gobierno provincial trabajaba en la adecuación de la política minera, los conflictos existentes relativos a los emprendimientos de MMCA continuaban profundizándose y se les sumaban nuevos escenarios de enfrentamientos. Los casos de Paramillos Sur, Papagallos y Sierra Pintada resonaron nuevamente junto con Chapelau y Anchoris en el Dpto. de San Rafael.

El año 2006 comenzó con la reactivación de la disputa entre las empresas Danone y Tenke Mining Corporation y el gobierno de Mendoza por el uso del suelo de la zona de Villavicencio. La compañía minera acusaba al gobierno provincial por falta de decisión, argumentando que la actividad minera era compatible con la que realizaba la firma francesa, e inició acciones legales que le permitieron retomar los trabajos de exploración en el yacimiento Paramillos Sur. Las tareas de cateo fueron autorizadas por la Dirección de Minería con base en un IIA aprobado en el año 1999 a Minera del Oeste. Esta situación llevó a Danone a solicitar una medida cautelar a la Justicia para suspender tales labores, la cual fue aprobada dando lugar a un amparo presentado por la compañía europea que impugnaba dicho IIA. De esta forma, se paralizaban preventivamente los trabajos de exploración dentro del AP Villavicencio hasta tanto se presentara la documentación correspondiente.

Este litigio por superposición de intereses sobre el uso de la tierra en el Dpto. de Las Heras que enfrentaba la firma Tenke Mining Corporation, fue replicado en la zona de Papagallos, a partir del pedido de inconstitucionalidad que dicha minera presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por la ley de ampliación del AP Laguna del Diamante. Frente a esto, los vecinos de Valle de Uco continuaron sus acciones de concientización ambiental y manifestación de su oposición a la MMCA en el área;

ejemplo de lo cual fue el Primer Foro Nacional de Minería, Ambiente y Salud que organizó la Multisectorial del Sur, integrada por unas cuarenta instituciones, empresas y uniones vecinales.

Esta misma agrupación expresó también su preocupación por la reapertura de Sierra Pintada. De este modo, ante la presencia del conflicto ambiental que se gestaba en San Rafael frente la posible explotación de uranio en el departamento, la Comisión de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda de la Cámara de Senadores se reunió con la Multisectorial del Sur. Se acordó entonces, solicitar informes a la Dirección de Minería por los cateos en la zona del Cañón del Diamante, e impulsar una ley de protección de las cuencas de la provincia.

Por su parte, el gobierno nacional y las mineras extranjeras, como la canadiense Mega Uranium, insistían con la reactivación del complejo uranífero sanrafaelino debido al vertiginoso aumento del precio del uranio a nivel internacional. De lograrse el proyecto, el país podría disminuir considerablemente la importación de dicho mineral para la producción de energía nuclear en las centrales Atucha I y Embalse. Este potencial negocio había hecho solicitar ya, a la mencionada empresa, números permisos de cateo en la zona.

Entre tanto, la Cámara Federal de Apelaciones ratificó la revocatoria de la medida cautelar de no innovar solicitada por la Multisectorial del Sur, autorizando a la CNEA a realizar las tareas en Sierra Pintada, lo cual comenzaría por la remediación de las colas de uranio. En consecuencia, el Ministerio de Medio Ambiente y Obras Públicas convocó a la audiencia pública para el tratamiento de los pasivos ambientales, la cual fue suspendida por la Multisectorial del Sur, argumentando el incumplimiento del requisito básico de información previa de los gobiernos municipal y provincial, y la delegación de las facultades de la autoridad de aplicación que debía llevar adelante la EIA, al ente que debía ser evaluado, la CNEA.

Ahora bien, este fracaso en la convocatoria para la audiencia pública en torno a la remediación de los pasivos ambientales de Sierra Pintada, volvería a repetirse al año

siguiente, pero en esta ocasión bajo la responsabilidad de la CNEA, quien luego de una intensa campaña citando a la reunión, no se presentaría. Al mismo tiempo, la Justicia Federal dictaría una medida cautelar de no innovar, ordenando a la CNEA se abstuviera de realizar tareas de explotación productiva del yacimiento hasta tanto se remediaron las colas de uranio, dando lugar así al recurso de amparo presentado por un productor agrícola del Dpto. de San Rafael.

A la preocupación de la comunidad sanrafaelina por la reactivación de Sierra Pintada, se sumaba la provocada por los proyectos de oro, plata, cobre y zinc Chapleau de la empresa Minera Chapleau Argentina S.A., ubicado en la zona de Agua Escondida, y Anchoris de la firma Portal del Oro S.A., en el paraje Los Toldos. La intranquilidad por estos emprendimientos trascendió los límites departamentales, causando el rechazo de los vecinos y concejales alvearenses. En efecto, el Concejo Deliberante de Gral. Alvear declaró la oposición a toda actividad que pudiera contaminar las aguas subterráneas, debido a la potencial afectación que podría implicar para el perfil agro-industrial, ganadero y turístico del departamento y su zona de influencia. Asimismo, se realizaron manifestaciones públicas en Gral. Alvear donde participaron alrededor de 4000 personas que dieron a conocer su disconformidad con dichos proyectos. A esto se agregó la solicitud de información sobre las posibles exploraciones o explotaciones mineras del sur mendocino, que podrían afectar el cauce del río Atuel y los manantiales de Punta del Agua y Agua Escondida, que remitió el gobierno de La Pampa al de Mendoza.

En este marco, el gobierno de la provincia realizó una inspección técnica al lugar del emprendimiento Chapalau y un examen del procedimiento administrativo efectuado por la compañía que lo desarrollaba, a partir de los cuales las Direcciones de Minería y de Saneamiento y Control Ambiental determinaron suspender el proyecto. La decisión se basó en la falta de un estudio hidrológico de línea base cero, que debería ser presentado a fin de continuar con los pasos indicados en la legislación para la aprobación de la actividad. En el caso de Anchoris, se planificaba llevar adelante las mismas medidas.

La intensificación de los conflictos en torno a la MMCA condujo al diputado sancarlino Jorge Difonso a presentar un proyecto que suspendía el otorgamiento de derechos mineros, de cateos, exploraciones o explotaciones metalíferas a cielo abierto en el territorio mendocino. La condición futura para el retorno de la labor del sector sería que Mendoza aprobara el Plan Ambiental. Este representante del Valle de Uco solicitaba, al igual que la mayoría de sus pares, un mapa minero.

La denominada *Ley Difonso* obtuvo media sanción en la Cámara de Senadores. Sin embargo, la Cámara de Diputados, frente a la posibilidad manifiesta del gobernador Cobos de vetar la ley para evitar demandas al Estado, demoró su tratamiento enviándola a comisiones y solicitó al PE el envío, en 30 días, del Plan Ambiental.

Esta decisión fue celebrada por la CAEM y CAMEM y la Asociación Geológica de Mendoza, quienes habían expresado su oposición a la sanción dispuesta por los senadores. Por su parte, los sectores anti-mineros reactivaron su plan de lucha contra la minería contaminante y en apoyo a la iniciativa del sancarlino, realizando cortes de rutas en Valle de Uco, marchas en la Ciudad de Mendoza, huelgas de hambre e instalación de carpa frente al edificio de la Legislatura y un Encuentro Nacional de Ambiente y Minería.

En este contexto, el Ing. Cobos solicitó a cada departamento definir su postura respecto a la actividad minera en su territorio. Concretamente, el PE requirió a las autoridades municipales la elaboración, con participación de todos los sectores, de un mapa de zonificación de desarrollo minero correspondiente a sus respectivos departamentos, el cual debía confeccionarse respetando las realidades productivas y sociales de cada municipio. El plazo para responder a dicha solicitud era de quince días y la presentación debía tener carácter de Ordenanza Municipal. Los datos que se obtuvieran serían tratados por una comisión intersectorial conformada por el DGI, el INTA, las universidades y el Instituto Nacional del Agua (INA), la cual elaboraría un informe final para su tratamiento legislativo. Asimismo, el PE pretendía tratar el tema de las regalías mineras, con el agregado de que aquellos departamentos que aceptaran la

actividad en sus territorios serían los únicos con los que se coparticiparían el dinero que ingresara a la provincia bajo ese concepto.

Esta delegación de funciones por parte del gobierno central fue cuestionada desde diferentes sectores. Por un lado, los intendentes anti-mineros consideraron que la medida no solucionaba el problema de contaminación de los departamentos que no aceptaran minería, en tanto las labores realizadas en otro municipio con una postura diferente podrían afectarlos igualmente. Otros jefes comunales sostuvieron que una definición estratégica como esa debía ser adoptada por el gobierno central y que el tiempo determinado para la labor era insuficiente. Por su parte, la CAMEM manifestaba su preocupación por la debilidad jurídica que se exhibía ante los inversores y sumaban la opinión de expertos en legislación, quienes señalaban que el CM era la ley minera vigente que debía ser respetada. Desde el gobierno provincial se argumentaba que se estaba respondiendo a una solicitud de la Legislatura.

Finalmente, habiéndose cumplido sin novedades el tiempo dado al PE para la presentación del Plan Ambiental, la Cámara de Diputados trató la Ley Difonso y le dio su aval. Sin embargo, una semana después el gobernador Cobos vetó la norma aduciendo que la misma incorporaba disposiciones que eran de competencia exclusiva del Congreso de la Nación y por ende, era inconstitucional. A la vez, el mandatario enviaba a la Legislatura un proyecto de ley que reglamentaba el procedimiento de EIA de la actividad minera.

#### **Cuarto año de gestión: 2007**

Hacia fines de la gestión cobista, la minería que se desarrollaba en Mendoza era la dedicada a la extracción de minerales no metalíferos, las rocas de aplicación y los materiales pétreos, cuyo crecimiento había sido a razón del 40% anual en los últimos años. Entre 2004 y 2005 la producción de minerales no metalíferos había crecido el 20,5%, la de rocas de aplicación el 67,8% y la de los materiales pétreos el 162,5%. El 95% de estas explotaciones eran a cielo abierto y el 85% de los proyectos eran manejados por mendocinos. Sin embargo, la empresa más importante que en ese

momento producía era la extranjera Yesos Knauf. A esta se sumaba la empresa Río Tinto que proyectaba el emprendimiento de minerales no metalíferos más importante de la provincia, con la explotación de sales de potación en el Dpto. de Malargue, esperando obtener 200.000 tn/mes durante cuarenta años. Se destacaba además la importancia en cuanto a su condición de generadora de empleo que esta minería implicaba, empleando a cerca de 800 personas (Los Andes, 2007).

Por su parte, los polémicos proyectos metalíferos continuaban a la espera de una decisión oficial que los regulara. Entre tanto, a fin de evitar emprendimientos de MMCA y preservar el recurso hídrico en Valle de Uco, los intendentes de la zona presentaron al gobierno provincial un mapa para la actividad minera en la región, dando cumplimiento así a lo solicitado por el gobernador Cobos el año anterior para la elaboración de un mapa ambiental minero de la provincia. La ordenanza municipal, consensuada por los tres departamentos con el objeto de manejar conjuntamente los recursos estratégicos del valle, identificaba tres áreas, en ninguna de las cuales se permitían actividades extractivas a cielo abierto, el empleo de sustancias tóxicas o la utilización de agua de riego agrícola o consumo humano.

Por entonces, el Ministerio de Medio Ambiente y Obras Públicas propuso proteger de la actividad minera el 10% del territorio mendocino, aumentando la superficie de AP. El anuncio reavivó las discrepancias por la superposición de intereses mineros y ambientales. En este sentido, se señalaba desde ambos sectores la falta de cumplimiento de las leyes vigentes, que impedían el avance tanto en la protección ambiental como en el desarrollo de proyectos mineros metalíferos. Se reclamaba entonces el cumplimiento de las Leyes Provinciales N° 6.654/98 y 6.913/00, que establecían la creación de un tribunal minero y los mecanismos de cumplimiento del Código Procesal Minero, respectivamente; y la elaboración de la demorada ley de uso del suelo.

Respecto a esta última norma, a fines de 2006, la comunidad científica e integrantes de distintas entidades cuestionaron los intereses detrás de un proyecto de ley de ordenamiento territorial en discusión para su aprobación en la Legislatura. En este

marco, la Comisión de Medio Ambiente impulsó el envío al archivo de la iniciativa y convocó a organismos especializados a dar su opinión sobre el tema. La UNCuyo se hizo eco del llamado y centralizó la inquietud, trabajando en la realización de un informe interdisciplinario.

Luego de diez meses de trabajo que incluyó conformación de equipos integrados por diferentes profesionales, talleres interregionales y consultas con especialistas académicos, científicos y técnicos, la UNCuyo envió el anteproyecto que fijaba el marco regulatorio para una futura ley de uso del suelo y ordenamiento territorial a la Legislatura. El documento proponía equilibrar la ocupación en el territorio, abrir canales de información y participación a la ciudadanía y sumar controles económicos y sociales a los de impacto ambiental. En relación al tema de las competencias, proponía la conformación de un ente plural, autárquico y con financiamiento propio.

Este importante avance en materia legislativa reclamado por parte de los sectores en disputa en torno a la MMCA, estuvo lejos de aplacar los conflictos existentes. En efecto, los enfrentamientos en materia minera alcanzaron mayor vigor durante el año electoral.

La polémica en torno al veto del PE a la Ley Difonso condujo a su tratamiento legislativo en el mes de junio. La Cámara de Senadores, que debió sesionar frente a los sectores partidarios y detractores de la norma, rechazó la decisión del gobernador Cobos, dando lugar a los diputados para expedirse. Sin embargo, la Cámara Baja evitó tratar la ley de inmediato, argumentando que requería más tiempo para estudiarla.

Esto provocó la movilización de los grupos a favor y en contra de la norma. Entre dichas manifestaciones, la de mayor envergadura fue la realizada en Gral. Alvear en contra de la minería contaminante, la cual incluyó paro de actividades, corte de rutas y marchas. El departamento experimentó el cese total de actividades y la concentración de 6.000 personas en la Plaza Carlos María de Alvear. A esto se sumó, la misiva donde los principales referentes de los sectores agrícola, ganadero, industrial y comercial del

departamento solicitaban al gobernador de la provincia que actuara por medio de un decreto para poner punto final al conflicto.

En respuesta a estos reclamos, el Ing. Cobos firmó un decreto que suspendía por noventa días los proyectos mineros metalíferos en Mendoza. El fundamento de la decisión recaía en que se actuaba sobre los aspectos en los cuales tenía injerencia la Provincia, a diferencia de lo que proponía la Ley Difonso. De esta forma, se pretendía atender tanto a la población alarmada por el riesgo ambiental como a los trabajadores mineros preocupados por la continuidad de su trabajo. Al mismo tiempo, el mandatario daba plazo de tres meses a los legisladores para aprobar el proyecto que reglamentaba el procedimiento de EIA, enviado al Senado por el PE un año atrás.

Los manifestantes de Gral. Alvear rechazaron el decreto del PE y continuaron con la protesta, bajo el aval del juez federal de San Rafael, Raúl Acosta, quien la categorizó de protesta social. El objetivo de los vecinos era que el gobernador retirara su veto a la Ley Difonso, o bien se sancionara una norma que regulara definitivamente la actividad minera en la provincia.

A partir de entonces, los legisladores debatieron diferentes proyectos de ley destinados a regular la minería metalífera en Mendoza, que referían a la utilización de sustancias químicas. Así, se evaluaron varias iniciativas para, finalmente, llevar a tratamiento la elaborada por el senador alvearenses Walter Sáenz (UCR) que proponía prohibir la utilización de cianuro, mercurio y ácido sulfúrico en la exploración y explotación de minerales metalíferos, la creación de una policía ambiental minera y el establecimiento del DGI como responsable del monitoreo de los emprendimientos.

Este proceso, se efectuó en un marco de presión configurado por las medidas tomadas por los diferentes actores involucrados en el tema. Por un lado, el sector minero sostenía que dichas sustancias eran necesarias para el desarrollo de la actividad y que su prohibición afectaría al desarrollo de la misma y, por el otro, de los habitantes de Gral. Alvear y Valle de Uco mantenían su oposición a la minería contaminante. De ambas partes las acciones consistieron principalmente en el corte de rutas, por lo que el tránsito

en las principales vías de acceso a la capital de Mendoza se vio interrumpido durante varios días.

En medio de este clima social tenso, la Cámara Alta, luego de doce horas de debate, dio media sanción al proyecto del senador Sáenz. La aprobación de la iniciativa pasó entonces a la Cámara de Diputados, la cual la aprobó en sólo diez minutos y por mayoría de votos. De este modo, con la promulgación su por parte del PE, el cual había adelantado que no la vetaría, el 22 de junio entró en vigencia la Ley Provincial N° 7.722 que prohibía el uso de sustancias tóxicas como cianuro, ácido sulfúrico, mercurio y otras, en los procesos mineros de cateo, prospección, exploración, explotación y/o industrialización de minerales metalíferos. Así, la norma mendocina, la más restrictiva de las de su tipo en Argentina, borraba de la jurisdicción provincial a la MMCA.

Luego de la sanción legislativa de la denominada *Ley Cobos*, los sectores sociales actuaron en consecuencia con sus intereses. Tras quince días de protesta que implicó el aislamiento del departamento, los vecinos de Gral. Alvear levantaron las medidas de fuerza y se concentraron en la Plaza Carlos María de Alvear para festejar la victoria. La actividad en San Carlos también volvió a la normalidad. Por su parte, los sectores mineros, representados por la CAMEM y la Asociación Obrera Minera Argentina (AOMA), anunciaron la realización de acciones conducentes a revertir la decisión tomada por el gobierno.

La consecuencia inmediata de la aplicación de la nueva ley fue la paralización de los proyectos de MMCA ya existentes en la provincia y el derrumbe de los futuros. Así, debieron suspender sus tareas los emprendimientos de La Cabeza (Don Sixto) y Anchoris en San Rafael, San Jorge en Las Heras y Cerro Amarillo en Malargüe, ninguno de los cuales se encontraba en producción. Igualmente, se vio afectada la reactivación de Sierra Pintada, debido a que el ácido sulfúrico resultaba necesario para la explotación del uranio. Asimismo, las empresas mineras canadienses Exeter Resource Corporation y Latin American Minerals decidieron suspender sus inversiones en la provincia, hasta tanto el gobierno provincial garantizara la seguridad jurídica de la actividad.

Sin embargo, pese a las restricciones introducidas por la polémica norma, Mendoza participaba de los beneficios otorgados por el boom de la MMCA en Argentina. La provincia era la base de operaciones de las empresas que proveían servicios, recursos humanos e insumos a los grandes proyectos metalíferos desarrollados en otras regiones del país, principalmente San Juan. Entre las firmas mineras que elegían Mendoza por su posición geográfica estratégica, desarrollo y vías de comunicación, se encontraban Quantec Geoscience, una compañía canadiense dedicada a estudios geofísicos, apostada en la provincia desde 1998, que trabajaba en la exploración de Vicuña y Las Flechas (San Juan); Major Perforaciones, la filial mendocina de una empresa canadiense de perforaciones, ubicada en Mendoza desde 1996, que participaba de la exploración de Gualcamayo (San Juan); y los laboratorios ALS Patagonia, la filial local de una firma australiana instalada en la provincia desde 1997 que trabajaba para Veladero (San Juan) y en otros proyectos del país. De la misma forma, las empresas mendocinas también proveyeron de servicios a estos emprendimientos. Tal es el caso de Cartellone que construyó el camino a Veladero y la concesionaria Genco que abrió una sucursal en San Juan.

Asimismo, Mendoza *exportaba* a otras provincias mano de obra calificada y profesionales para la actividad de MMCA. El Colegio Profesional de Ingenieros y Geólogos de Mendoza, estimaba que alrededor de cincuenta profesionales habían sido empleados fuera de la provincia en distintos proyectos mineros durante el año 2007. Esto había llevado a las consultoras Adecco y Manpower a abrir áreas específicas de minería. En el segundo caso, la empresa trabajaba también con la firma Yamana Gold, en Gualcamayo, seleccionando personal.

En un año controversial en torno a la relación minería-ambiente y en vistas a las elecciones de gobierno, la mayoría de los candidatos a gobernador de la provincia evitaron abordar en detalle el tema durante la campaña electoral y, cuando lo hicieron, eludieron definir claramente su postura. Distinto fue el caso del candidato justicialista Celso Jaque, quien resultará triunfante en los comicios, el cual mantuvo un discurso pro-minero que compartía con el gobernador electo de San Juan, José Luis Gioja. Este contador malargüino, proveniente de un departamento cuyo pilar económico era la

minería, había sido categórico al sostener que la economía mendocina debía diversificarse con el desarrollo minero incluido. Desde su punto de vista, la provincia debía tener una política minera fruto del consenso, por lo cual planificaba buscar dicho *acuerdo social* a través de un plan que integrara las posiciones de sectores empresarios y ambientalistas.

### **6.3. Gobierno de Celso Jaque (2007-2011)**

#### **Año electoral 2007**

Los anuncios en torno a la política minera que seguiría el gobierno de Jaque generaron reacciones diferentes. Mientras la CAMEM recibía con expectativas la apertura de la nueva gestión y se ponía a disposición del gobernador electo para debatir el tema y aportar información; las organizaciones ambientalistas se mantenían alerta frente a la posible modificación de la Ley N° 7.722. De este modo, el empresario mendocino Enrique Pescarmona respaldaba al nuevo mandatario en su intención de impulsar la minería, señalando que la misma constituía uno de los sectores mejores posicionados para la exportación (Los Andes, 2007). Por su parte, la Multisectorial de Gral. Alvear manifestaba su preocupación por la negativa del Cdor. Jaque a firmar, durante la campaña electoral, su compromiso ineludible de defender la Ley Cobos, por lo que le solicitó que se expidiera personalmente en una reunión, sobre la política minera que seguiría su gobierno y el perfil productivo que pretendía para Mendoza.

Hacia fines de 2007, se reavivaba el primer conflicto minero al que debería enfrentar el nuevo gobierno, cuando se anunció que el presupuesto nacional para el año 2008 preveía la actividad uranífera en San Rafael. El texto aprobado en la comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación, establecía la asignación de \$24 millones para la CNEA destinados a la reactivación de Sierra Pintada. De esta forma, con el respaldo del gobierno nacional, la reapertura del yacimiento uranífero sanrafaelino parecía inminente aunque recibiera el rechazo de gran parte de los pobladores del sur mendocino y se contradijera con la Ley N° 7.722.

Respecto a esta última, los expertos de la CNEA sostenían su inconstitucionalidad y advertían que mientras estuviera vigente resultaría imposible remediar los pasivos ambientales de Sierra Pintada. A esta postura, se sumó la de firma Energía Mineral S.A. (EMSA), subsidiaria de Calypso Uranium Corp., la cual demandó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación a la Provincia de Mendoza. Según la compañía canadiense, la Provincia, al prohibir el uso del cianuro, ácido sulfúrico y mercurio únicamente para la industria minera, estaba ejerciendo un acto discriminatorio, lo cual violaba el derecho a la igualdad ante la ley, establecido por la Constitución Nacional Argentina. Además, agregaba que dichas sustancias eran indispensables para la actividad minera, por lo cual prohibir su uso equivalía a prohibir la minería en Mendoza y atentaba entonces también, contra el derecho constitucional de ejercer una industria lícita. Finalmente, EMSA se amparaba en el Tratado Bilateral de Protección de Inversiones entre la Argentina y Canadá, a la luz del cual la Ley Cobos violaba la garantía de trato justo y equitativo.

Con el apoyo de la Nación, la CNEA trabajó en transmitir tranquilidad a la comunidad mendocina garantizando la seguridad de la actividad a desarrollarse en Sierra Pintada, a partir del respeto por las disposiciones vigentes y la utilización de nuevas tecnologías que permitirían prever la explotación junto con la remediación sincrónica sin producir deterioro ambiental. En este marco, la institución se reunió en Mendoza con la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) para evaluar las tecnologías correctivas aplicadas a proyectos de minería de uranio a nivel mundial. El encuentro técnico internacional desarrollado en San Rafael, apuntó a al intercambio de experiencias entre expertos en el área ambiental de la minería de uranio provenientes de distintos países. La Multisectorial del Sur fue expresamente invitada a participar del evento pero faltó argumentando que la problemática se trataría con un nivel de dificultad complejo de entender para personas no especialistas.

### **Primer año de gestión: 2008**

Consecuente con su perfil minero, durante su primer año de gestión, el gobernador Jaque introdujo modificaciones en su gabinete y en la estructura de gobierno destinadas a desarrollar y fortalecer la política minera de Mendoza. De este modo, el nuevo mandatario propuso como autoridad del DGI a Eduardo Frigerio, quien había trabajado para Minera Argentina Gold, vinculada a Veladero; y nombró a Pablo Navarra como Director de Minería, quien fuera el representante en Mendoza de la CNEA y responsable del proyecto de la reactivación de Sierra Pintada. Asimismo, se efectuó el traspaso de la Subsecretaría de Minería, Hidrocarburos y Energía al Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte, conducido por el abogado Francisco Pérez, quien se había relacionado profesionalmente con el sector minero. En efecto, Pérez integraba el estudio BRGPG, un reconocido bufete de abogados dedicado al derecho minero y ambiental, el cual había asesorado a las empresas mineras que demandaron a la Provincia por la inconstitucionalidad de la Ley N° 7.722.

Durante 2008 Mendoza también participó activamente de eventos mineros a nivel nacional e internacional. Uno de ellos fue el Encuentro Argentino-Chileno para debatir sobre la Minería a Cielo Abierto, en el cual se reunieron representantes de siete provincias argentinas con dirigentes del país trasandino en San Juan. Además, se realizó en la provincia la Argentina Mining, donde el ministro Pérez dejó en claro la posición proclive del gobierno a la actividad minera, dando apoyo a los proyectos Potasio Río Colorado y San Jorge, y coincidiendo con los empresarios en la necesidad de revisar la legislación minera provincial e informar a la población sobre la compatibilidad de las actividades agrícola y minera.

Terminando el año, el gobierno dio un nuevo impulso a la minería al incrementar las tasas redistributivas para la actividad en la Ley Impositiva 2009. Esta suba del 20% en una ley en la que los promedios generales eran del 17%, resulto llamativa, especialmente cuando el subsecretario de Minería e Hidrocarburos, Walter Vázquez, había solicitado evitar la modificación hasta tanto se realizara una evaluación interna del cumplimiento de los servicios.

En un contexto caracterizado por la sanción de la Ley N° 7.722 y la firme determinación del gobierno provincial de impulsar el desarrollo de la gran minería en Mendoza, los enfrentamientos en torno al MMCA lejos de aplacarse cobraron mayor vigor. De esta forma, durante 2008, los conflictos vinculados a los proyectos en etapa de exploración Ninu y María Inés (Dpto. de Tunuyán) y Las Choicas (Dpto. de Malargüe), se sumaron a los existentes por la reactivación de Sierra Pintada.

En Valle de Uco, la conflictividad en torno a la MMCA inició un nuevo capítulo cuando la firma Anglo American Argentina S.A. retomó un proyecto minero de cobre en los cursos de agua que dan origen al río Tunuyán, a 5km de la Reserva Natural Laguna del Diamante. La Dirección de Saneamiento y Control Ambiental presentó el estudio previo de los proyectos Ninu y María Inés a la comuna para que emitiera su informe sectorial, el cual, elaborado por los Vecinos Autoconvocados de los tres departamentos de la zona, la Unión de Asambleas Ciudadanas y los municipios de San Carlos y Tunuyán, manifestó su oposición al proyecto. Asimismo, estos actores entregaron al gobierno de Mendoza un petitorio solicitando se respetara la legislación provincial vigente y la ordenanza municipal sancarlina que prohibía la minería contaminante, y retomaron las medidas de protesta con cortes de ruta y movilizaciones.

En este marco, la Secretaría de Medio Ambiente envió a fojas cero el expediente, respaldando la posición de los vecinos y autoridades municipales de la zona. La decisión del gobierno provincial se basó en una nueva resolución por la que se aplicaba el criterio de EIA completa en este tipo de emprendimientos. Aún así, los vecinos de Valle de Uco solicitaron que el compromiso fuera firmado por el gobernador Jaque, sosteniendo que se mantendrían los cortes de rutas hasta entonces. Al mismo tiempo, la comuna de San Carlos accedió a reunirse con la empresa Anglo American Argentina S.A, a solicitud formal de ésta para informar acerca de la visión general de la firma y las operaciones y proyectos que tenía en la zona. La condición establecida por el intendente Difonso fue realizar el encuentro en el ámbito del Consejo Consultivo Ciudadano, es decir, ante todos los habitantes del departamento, lo cual llevó a la minera a retirar su propuesta, minando así las relaciones con el municipio.

Por su parte, el Dpto. de Gral. Alvear nuevamente se alarmaba ante el emprendimiento de cobre y plata Las Choicas ubicado en las cercanías del Paso Las Damas en la cordillera malargüina. El descubrimiento de un campamento minero y trabajos de exploración que se llevaban adelante en dicha área, alertó a la Multisectorial de Gral. Alvear, que solicitó a la Secretaría de Medio Ambiente los detalles del IIA del proyecto y al DGI la autorización para el uso del agua, por medio de los cuales los organismos oficiales habían permitido las perforaciones en el lugar.

De este modo, se supo que el proyecto correspondía a la firma Minera Geometales S.A., del holding polirrubro Sideco creado por el empresario Franco Macri, la cual evaluaba la posibilidad de extraer el mineral del lado argentino y transportarlo a Chile para ser lixiviado. Asimismo, la Dirección de Minería notificó que la empresa había cumplimentado todo lo establecido por la legislación vigente y que las labores que efectuaba eran seguras en tanto no utilizaban sustancias químicas. Sin embargo, estas declaraciones no fueron avaladas por el DGI, el cual sostuvo que la minera utilizaba agua de causas naturales y vertía afluentes a los mismos sin autorización, y aseguró no tener registro ni haber sido informado de la actividad minera.

Consecuentemente, el DGI decretó una sanción para la minera de \$154.132 y el cese del uso del agua. Por su parte, la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental emplazó a Minera Geometales S.A. a cumplimentar la presentación de las autorizaciones para el uso del agua, el tratamiento de residuos y otros permisos. Empero, estos requerimientos no se cumplieron en el tiempo establecido, por lo que el gobierno provincial ordenó la suspensión preventiva de todas las actividades de exploración de la firma.

Por otro lado, el sur mendocino revivía la insistencia del gobierno nacional y la CNEA en reactivar Sierra Pintada en el marco de la crisis energética que atravesaba el país. La decisión política de la presidente Fernández era desarrollar la energía nuclear, para lo cual las reservas uraníferas de San Rafael resultaban de suma importancia en tanto cubrirían el 100% de la demanda para las dos centrales nucleares existentes, Atucha I (Buenos Aires) y Embalse (Córdoba), y Atucha II (en construcción) por 30

años. Sin embargo, este proyecto se enfrentaba con el inconveniente que presentaba la explotación de uranio en Mendoza, ya que la misma requería la utilización de ácido sulfúrico, prohibido por la Ley N° 7.722.

De este modo, la CNEA elaboró un informe comparativo con datos del uso de dicha sustancia en las industrias vitivinícola y minera. El documento exponía que el 90% del consumo de ácido sulfúrico en la provincia correspondía la primera y sólo el 3% sería utilizado para extraer uranio. Esto provocó la inmediata reacción del sector vitivinícola, el cual, a través del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), notificó al titular del organismo nuclear sobre las disposiciones de la Ley N° 14.878 de Vinos, que prohibían el agregado de ácidos minerales a los vinos, y solicitó el envío del informe preparado por la CNEA a fin de evaluarlo.

### **Segundo año de gestión: 2009**

El año 2009 comenzó para Mendoza con tres proyectos mineros de gran envergadura encaminados en el proceso de aprobación para su explotación. Según la magnitud y la inversión de cada emprendimiento los proyectos más ambiciosos que avanzaban a lo largo de la cordillera mendocina eran Potasio Río Colorado, Huemul (Dpto. de Malargüe) y San Jorge (Dpto. de Las Heras). El gobierno se mostraba favorable al desarrollo de los mismos en tanto le darían un reflujo de divisas para reflotar la economía y el empleo provincial.

El proyecto minero no metalífero Potasio Río Colorado era el más avanzado, ya que contaba con la DIA que autorizaba a la empresa Vale do Rio Doce, la cual había comprado el emprendimiento a Río Tinto, a iniciar las etapas de construcción y producción de la planta. Dicha tarea demandaría tres años de trabajo, al fin del cual Mendoza contaría con el mayor proyecto de potasio en el Hemisferio Sur. El cálculo de extracción era de 2,4 millones de toneladas de potasio por año durante los primeros años de explotación de la mina y 4,2 millones de toneladas anuales en plena producción, lo que sería en 2020. Se estimaba una vida útil de la mina de 50 años y se proyectaban 50 más. Por ese entonces, el precio del potasio en el mercado mundial era de USD 650 la

tonelada, por lo que en un año la firma brasileña obtendría ventas por U\$S 1.560 millones.

La DIA de la mina Potasio Río Colorado presentaba 109 condicionantes sobre los que debía responder la empresa. Entre ellos, se obligaba a la firma a formar un *Fondo de Desarrollo Socio-Ambiental* para el que debería aportar U\$D 12 millones en los tres años que demandaría la construcción de la mina, más el 1% de la facturación bruta total una vez terminada. Este dinero, el cual sería aparte del 3% de regalías que por ley debía pagar el proyecto, se utilizaría para financiar la construcción, ampliación y mejoramiento de infraestructura básica (escuelas, hospitales, viviendas, caminos, energía, riego) para el desarrollo social y económico de la región. Además, se exigía a Vale que el 75% o más de su personal contratado fuera mendocino.

Ahora bien, aún quedaba por resolver un punto muy importante, la factibilidad energética del emprendimiento. La compañía requería, para avanzar en el proyecto, un permiso de la Secretaría de Energía de la Nación y, en el marco de la crisis energética que afectaba a Argentina, el gran interrogante era si el país contaría el gas suficiente para abastecer a esta mina que necesitaba 1 millón m<sup>3</sup>/día para su producción. Si bien Vale debía negociar esto en forma directa con los proveedores a boca de pozo, otras fuentes de energía necesarias, como la Línea Comahue-Cuyo, se garantizaban desde el gobierno.

El proyecto Huemul comprendía 20.673ha de propiedades mineras que cubrían un área de producción de uranio histórica en Malargüe. El programa, que aguardaba la ratificación de la DIA para la etapa de exploración por parte de la Legislatura, se focalizaba en una zona mineralizada de 2km de largo, la cual abarcaba las tres minas subterráneas anteriormente productoras del distrito (Huemul, Agua Botada y Arroyo Seco). Allí, Energía Mineral, subsidiaria de Calypso Uranium, buscaría extraer el mineral que en algunos sectores se encontraba en vetas superficiales y en otros a profundidad.

La segunda inversión minera más importante proyectada en la provincia era la mina San Jorge, ubicada a 110km de la Ciudad de Mendoza, en la localidad de Uspallata (Dpto. de Las Heras). Este emprendimiento pertenecía a la firma canadiense Coro Mining que buscaba explotar oro, plata y cobre.

Desde el año 2006, la empresa canadiense exploraba la potencialidad de extraer cobre a través de una subsidiaria local, Minera San Jorge, en un predio de 115 mil ha., localizado en el paraje El Yalguaraz. En 2008, la compañía, dispuesta a avanzar en la explotación cuprífera a cielo abierto, presentó, con el aval del Municipio de Las Heras, el pedido formal al PE. La minera pretendía explotar el yacimiento durante 17 años extrayendo el metal mediante el método de flotación y su plan de inversión incluía el desarrollo paralelo de un emprendimiento agrícola (producción de papa) y ganadero (engorde de ganado vacuno).

El IIA presentado por Minera San Jorge, el cual contenía más de mil fojas y había sido elaborado por la consultora Vector Argentina, sería examinado por las Direcciones de Minería y de Saneamiento y Control Ambiental, que iniciarían el proceso EIA de rigor. La compañía minera, en una previsión optimista y basándose en las ventajas del método de flotación propuesto para la extracción del mineral, aspiraba a contar con la aprobación definitiva en un año, e iniciar la construcción de la planta de tratamiento en 2010, lo cual llevaría dos años. Por consiguiente, se planificaba dar comienzo a la explotación en 2012.

Al mismo tiempo, la minera desarrollaba acciones en el seno de la comunidad de Uspallata a fin de lograr la aceptación del emprendimiento, brindando charlas informativas en las escuelas de la zona. En ellas uno de los puntos que se destacaba era que el mayor impacto se limitaría a lo paisajístico, por tratarse de minería a cielo abierto. Además se hacía hincapié en la infraestructura y la demanda de mano de obra local que el proyecto requeriría.

El conflicto desatado por la aprobación de San Jorge fue precisamente el más relevante en materia de MMCA que debió enfrentar el gobierno del Cdor. Jaque.

En pleno proceso de EIA del proyecto, algunos organismos manifestaron su preocupación por la cantidad y la procedencia del agua que utilizaría el emprendimiento una vez en ejecución. El Consejo Provincial de Ambiente y la ONG Oikos Red Ambiental cuestionaron a la empresa no haber presentado los informes técnico-científicos sobre la posibilidad de afectación de las aguas superficiales y subterráneas. Esta intranquilidad radicaba en la falta de certeza científica respecto de los estudios hidrogeológicos y de protección de la flora y la fauna de la zona.

Consecuentemente, la Legislatura y Oikos solicitaron a la Secretaría de Medio Ambiente información más detallada sobre el proyecto. La ONG apuntaba a interrumpir el proceso de consulta pública debido a que los informes hasta el momento presentados correspondieran sólo a Minera San Jorge S.A., violando el derecho de los ciudadanos al acceso a la información. En efecto, se pedía la suspensión de dicha instancia hasta tanto se presentara el dictamen técnico sobre el IIA que elaboraba la UTN. Por su parte, los legisladores requerían la determinación efectiva del uso del agua del Arroyo del Tigre y datos sobre la población del lugar y la posible afectación de los glaciares y el ecosistema de la zona.

La respuesta del gobierno provincial y la empresa canadiense fue asegurar que se trabajaba dentro de los márgenes de la ley. La Dirección de Saneamiento y Control Ambiental sostenía el cumplimiento de los términos legales, por lo que la consulta pública debía realizarse para garantizar el proceso de EIA. Por su parte, Minera San Jorge S.A. explicaba que el dictamen técnico de la UTN estaba demorado debido a la solicitud de ampliar la información hecha.

Mientras tanto los habitantes de Uspallata, que se debatían entre una posible fuente de trabajo y una posible fuente de contaminación ambiental, fueron invitados a la Legislatura a debatir en torno al impacto que podría provocar el emprendimiento minero en esa zona de montaña. El encuentro fue propiciado por los legisladores de la oposición y los principales temas abordados refirieron a la disponibilidad de mano de obra especializada para trabajar en una mina con la que contaba el distrito, la cual

sostenían los lugareños era insuficiente para el emprendimiento, y el uso y contaminación del recurso hídrico de la zona.

En el mes de septiembre la UTN dictaminó como positivo el IIA presentado por la minera, frente a lo cual Oikos denunció ante la Legislatura la alteración de los datos incluidos en el mismo. Según la ONG, Coro Mining habría modificado datos sobre los recursos hídricos y falseado la bibliografía aportada, a fin de sostener su hipótesis de que la zona de Yalguaraz era una cuenca de agua subterránea cerrada y desconectada del resto de las aguas subterráneas de la región. Esta afirmación radicaba en el estudio efectuado por la Red Ambiental de los artículos científicos elaborados por el Centro Regional de Aguas Subterráneas, y otros informes de instituciones de investigación que la empresa mencionaba en su IIA. Por consiguiente, Oikos exigía al gobierno provincial que intimara a la firma canadiense a entregar la información bibliográfica y de base hidrológica e hidrogeológica que corroboraban su hipótesis, y solicitaba la aplicación del principio precautorio para evitar potenciales afectaciones ambientales hasta tanto se aclarara el tema.

Para entonces, el conflicto se manifestaba públicamente en las rutas de Mendoza. Los vecinos de Uspallata cortaron la Ruta Internacional N° 7 (hacia Chile) y los habitantes de Gral. Alvear y Valle de Uco hicieron lo propio en la Ruta Provincial N° 143, sentando su oposición al emprendimiento. A su vez, también se realizaron movilizaciones a favor del emprendimiento en Malargüe. Durante dichas actividades, los manifestantes entregaron folletos explicativos sobre el conflicto que los convocaba.

Por su parte, Minera San Jorge S.A. ratificaba la información incluida en el IIA y se ponía a disposición para realizar las aclaraciones necesarias siempre que las mismas se solicitaran institucionalmente. La minera había tenido la precaución, antes de iniciar el proyecto que se desarrollaría en un terreno de 2.900 ha, de adquirir toda la Estancia El Yalguaraz, que abarcaba 120 mil ha, a fin de tener dominio completo sobre el arroyo El Tigre, acotar la competencia del DGI y evitar conflictos con los superficiarios de la tierra.

Los cortes de ruta contra el proyecto San Jorge se intensificaron. Vecinos y ambientalistas reclamaban la presencia de las autoridades provinciales en Uspallata para el tratamiento del tema. El gobierno provincial, por su parte, denunciaba a los manifestantes ante la Justicia Federal por la interrupción del tránsito y solicitaba el desalojo de las vías de comunicación.

Entre tanto, el IIA de Coro Minig continuaba acumulando reparos de organizaciones de la sociedad civil, municipios, universidades y particulares. Las observaciones apuntaban la falta de precisión respecto a la conexión entre las cuencas del Yalguaraz y de Uspallata, la inexactitud respecto a la toxicidad del isobutil xantato de sodio a utilizarse en el tratamiento del mineral, y la afectación de la flora, la fauna y el turismo del lugar. Entre las entidades que habían presentado estos planteos se encontraban Oikos Red Ambiental, la Multisectorial de Gral. Alvear, el municipio de Godoy Cruz, la Asamblea de Vecinos Autoconvocados "Por una Vida Sana" y la Cámara de Turismo de Uspallata, la Sociedad Argentina para el Estudio de los Mamíferos (SAREM), la Facultad de Ciencias Astronómicas y Geofísica de la Universidad de La Plata y el Complejo Astronómico El Leoncito de CONICET. Todos estos planteos se sumaban al expediente del emprendimiento, a fin de ser analizados en el proceso de EIA.

### **Tercer año de gestión: 2010**

En medio de tanta controversia suscitada por el proyecto San Jorge, durante el año 2009, el gobierno provincial anunció la constitución del Consejo Asesor Provincial Minero, conformado por diferentes actores vinculados con la actividad minera, a fin de que asesorara al PE en la materia. Asimismo, Mendoza adhirió al Subprograma de Gestión Ambiental Minera (GEAMIN), financiado por el BID y perteneciente al Programa de Gestión Ambiental para una Producción Sustentable del Sector Productivo, a través del cual el gobierno nacional distribuía fondos entre las provincias cordilleranas. Dichos recursos estaban destinados al tratamiento de residuos minerales derivados de las explotaciones, la informatización y creación de una base de datos digital de los emprendimientos, y el fortalecimiento institucional de los organismos de

control, mediante la capacitación de recursos humanos y la adquisición de equipamiento.

Sin embargo, durante 2010, la gestión en materia minera llevada adelante por el gobierno de Mendoza estuvo orientada a dirimir los enfrentamientos en torno a los proyectos de MMCA, que se acentuaban cada vez más. La controversia en torno a San Jorge ocupó el centro de atención.

De este modo, el año comenzó con la presentación de un exhaustivo dictamen elaborado por el Consejo Provincial del Ambiente a solicitud de la Dirección de Minería, por medio del cual se recomendaba no autorizar el proyecto de Uspallata por considerar que implicaría numerosos impactos y riesgos significativos sobre los diversos elementos del ambiente natural y social de la provincia. A esto se agregó un informe de la UNCuyo que se sumaba a los pedidos anteriores para la minera, de precisar con exactitud si la cuenca del Yalguaraz era cerrada y si el isobutil xanato de sodio era una sustancia tóxica. Asimismo, el DGI recomendaba que la firma ampliara sus estudios para arrojar claridad sobre estos temas centrales y advertía que de estar frente a la incertidumbre científica y hasta tanto se aclarara la situación, se aplicara el principio precautorio para evitar potenciales afectaciones al ambiente.

La respuesta de Minera San Jorge era contundente en los dos aspectos. La firma sostenía que los estudios realizados en el área por expertos en hidrogeología pertenecientes a organismos gubernamentales (DGI) e instituciones académicas (UTN), determinaban que la cuenca del Yalguaraz era cerrada y que estaba desconectada de la cuenca de Uspallata. Respecto al uso del isobutil xanato de sodio, la empresa señalaba el cumplimiento de la Ley N° 7.722 por lo cual descartaba la posibilidad de contaminación del agua. Consecuentemente, la empresa consideraba que el proyecto no era pasible de la aplicación del principio precautorio.

Aún así, la Secretaría de Medio Ambiente solicitó a la empresa la realización de estudios hidrológicos más concretos, conforme a lo indicado por el DGI. Según la autoridad de aplicación conocer con certeza si el Arrollo el Tigre pertenecía a una

cuenca cerrada resultaba imprescindible para aprobar el proyecto. Este pedido retrasaba la autorización para el desarrollo del emprendimiento, por lo que Minera San Jorge, respaldado por el municipio de Las Heras, acusó al organismo gubernamental de demoras injustificadas en el procedimiento de EIA. La firma minera argumentaba haber cumplido con todo lo estipulado por ley y señalaba que la resolución 506/10 del DGI por medio de la cual se solicitaba el estudio hidrológico, indicaba que el mismo debía ser presentado antes del inicio de la explotación y no de la audiencia pública.

Esta disputa entre el Estado y el privado, que se había hecho eco hacia el interior del gobierno enfrentando a la Secretaría de Medio Ambiente y al Municipio de Las Heras, fue aplacada cuando el gobernador Jaque avaló las decisiones de la primera. Sin embargo, solicitó a la misma acelerar los tiempos del proceso. De este modo, Minera San Jorge presentó el documento Análisis de No Afectación del Recurso Hídrico, y entonces se fijó fecha de la audiencia pública para el día 26 de octubre, en Uspallata.

Ahora bien, esta instancia también estuvo signada por el conflicto, esta vez entre el gobierno provincial y la Iglesia. Pocos días antes de la audiencia pública por el proyecto San Jorge, la Pastoral Social dio a conocer un documento en el que el arzobispo José María Arancibia y el obispo auxiliar, Sergio Buenanueva, advirtieron sobre posibles enfrentamientos que podrían darse entre los asistentes durante el evento. Asimismo, el escrito señalaba el deterioro de la convivencia ciudadana en Uspallata y la alteración de la paz social. Finalmente, la institución eclesiástica manifestaba sus dudas respecto a la capacidad del gobierno para llevar adelante el cuidado del patrimonio natural e histórico-cultural de la zona. Estas declaraciones causaron malestar al gobernador Jaque, el cual ratificó la audiencia pública garantizando que la misma se realizaría en orden, y aseguró que en Uspallata era inexistente un clima de convulsión.

Sin embargo, la preocupación de la Iglesia era compartida por los habitantes de Uspallata, quienes, independientemente de su posición en torno al proyecto minero, coincidían en que los asistentes foráneos a la audiencia pública podrían provocar hechos de violencia. En consecuencia, a fin de evitar disturbios entre los participantes del

debate, se extremaron las medidas de seguridad en la zona, a través de un trabajo conjunto entre la policía provincial y gendarmería nacional.

Pese a estas preocupaciones, con una participación de 2.300 mendocinos de Uspallata y otras localidades de la provincia, la audiencia pública por el proyecto San Jorge se desarrolló en un ambiente de tranquilidad. A lo largo de las 12hs. que duró la reunión, expresaron su postura en torno al emprendimiento 300 expositores. Los argumentos dividieron a partidarios y opositores del proyecto tanto dentro de la comunidad uspallatina como fuera de la misma.

Las razones en contra de San Jorge expuestas por los habitantes de la zona, nucleados en la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Uspallata, señalaron la imprecisión de los informes de la minera; la afectación del ambiente que implicaría la explotación como así también su gran impacto social para la villa por la cantidad de gente que llegaría para trabajar en la mina; la incoherencia de utilizar 140 litros de agua por segundo para una explotación minera cuando la provincia se encontraba en emergencia hídrica; la posible contaminación del río Mendoza; y la instalación de otros proyectos de MMCA de mayor envergadura en la provincia que significaría la aprobación de San Jorge. Por su parte, los pobladores a favor del emprendimiento se concentraron en torno a la agrupación Uspallata 2030, la cual destacó la importancia como fuente de trabajo para los uspallatinos y el progreso de la zona que conllevaría el desarrollo del proyecto. Asimismo, rescataron la tradición minera del lugar.

De este modo, la dicotomía se manifestó entre nativos de Uspallata y quienes lo habían elegido para vivir; los que protegían el medio ambiente y aquellos que esperaban que la minera trajera desarrollo económico al distrito; y los comerciantes y los trabajadores subempleados o desocupados. En consecuencia, lo que se discutió en este histórico debate fue el modelo de desarrollo para la zona.

Las 300 exposiciones de la audiencia pública se sumarían a los 22 tomos y más de 5 mil páginas que ya tenía el expediente de San Jorge, todo lo cual sería analizado por las Direcciones de Minería y de Saneamiento y Control Ambiental a fin de enviarlo

a la CEIAM o requerir nuevos estudios. De esta forma, la Secretaría de Medio Ambiente exigió a Minera San Jorge que la explotación contara con la autorización del DGI y la Legislatura para el uso minero del agua pública, conforme la Constitución Provincial y la Ley de Aguas estipulaban, ya que el recurso hídrico constituía uno de los principales insumos del proyecto a la vez que un recurso estratégico para la provincia. A esta condición excluyente para continuar la EIA, la autoridad de aplicación sumó un informe científico conjunto entre la UNCuyo y la UTN, las cuales habían presentado posturas contrapuestas en torno al IIA presentado por la minera. Se requería un consenso académico entre las dos instituciones en torno a la viabilidad o no del proyecto.

En relación con este último punto, Minera San Jorge publicó una solicitada en los medios de comunicación señalando que el dictamen técnico de UNCuyo había sido presentado fuera de término por lo que carecía de validez (Los Andes, 2010). La respuesta a estas declaraciones provino del rector de la institución académica, Arturo Somoza, quien sostuvo que el documento en cuestión no revestía carácter de vinculante, había sido elaborado en el marco de la instancia de consulta pública y consideraba los mismos aspectos que otras instituciones. Asimismo, el académico indicó que dicho informe había sido presentado en el mes de marzo porque cuando fuera solicitado los profesionales se encontraban de licencia, y que el mismo se había realizado ad-honorem. Por último, Somoza señaló la dificultad de unificar criterios con la UTN, aunque fue proclive a la conformación de una comisión conjunta con dicha universidad.

En este contexto de tensión se llevó adelante la primera reunión de la CEIAM, en la cual varios organismos claves estuvieron ausentes y no se dispuso de toda la información a analizar. El momento de mayor rispidez se produjo con el enfrentamiento entre los funcionarios que dirigían la autoridad de aplicación, cuando la Subsecretaría de Hidrocarburos y Minería propuso un cuarto intermedio de 72 hs. a fin de que los especialistas de la UNCuyo firmaran el informe que habían presentado y realizaran una exposición. Esta iniciativa recibió la oposición del secretario de Medio Ambiente Guillermo Carmona, por la demora en el proceso de EIA que este requerimiento implicaba. Esto se sumaba al malestar del funcionario por las declaraciones de la minera

a las que consideraba presiones inadmisibles y falta de respeto al trabajo de la CEIAM (Los Andes, 2010).

A fin de resolver los cuestionamientos en torno a las diferencias entre los informes presentados por la UTN y la UNCuyo, la CEIAM convocó a los técnicos de dichas instituciones a explicar aquellos puntos en los que habían divergencias, lo cual descartó la solicitud de la Secretaría de Medio Ambiente respecto a la elaboración de un dictamen académico unificado. La decisión de la Comisión, celebrada por la Subsecretaría de Hidrocarburos y Minería puso de manifiesto nuevamente las diferencias hacia el interior de la autoridad de aplicación. De uno y de otro lado se declaraba la necesidad de la sustentabilidad del emprendimiento, pero Carmona subraya los aspectos ambientales de la misma y Vázquez los económicos y sociales. Por su parte, el gobernador compartía la postura de este último y algunos intendentes, como el lasherino Rubén Miranda, interesado en la radicación del proyecto en su territorio.

De este modo, aunque fuera el interés del PE aprobar el proyecto antes de concluir el año, la DIA de San Jorge se demoraba por las discrepancias entre los funcionarios públicos del gobierno de Mendoza, que de un lado acusaban a Carmona de buscar beneficio electoral en su proyecto de candidatearse para gobernador, y del otro, criticaban a Vázquez por su cercanía con los empresarios mineros. A esto se sumaban las dudas manifiestas por distintas entidades sobre determinados aspectos técnicos y financieros del proyecto. Por consiguiente, mientras se aseguraba que San Jorge sería aprobado por el gobierno, también se afirmaba su judicialización si eso sucedía. A dichas demandas se agregarían otras estrategias de rechazo al emprendimiento como las protestas en la calle. Todo lo cual sucedería en pleno año electoral.

Sin embargo, Oikos Red Ambiental se adelantó a este pronóstico y presentó una denuncia penal ante Fiscalía de Delitos Complejos en contra de directivos de Minera San Jorge S.A. y funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente y la Dirección de Minería de la provincia. A los directivos de la firma y a la consultora Vector S.A., la entidad los acusaba de falsedad ideológica (art. 293 del Código Penal), por considerar que para obtener la aprobación de impacto ambiental, se había falseado la información

en el expediente. En tanto, a las autoridades de gobierno se los responsabiliza por incumplimiento de los deberes de funcionario público (art. 248 del Código Penal). En consecuencia, la ONG solicitó a la Justicia la suspensión del procedimiento de EIA o la cancelación de su resolución aprobatoria, en caso de suceder.

Finalmente, luego de diez días de trabajo, la CEIAM emitió su informe final dando aval al proyecto San Jorge, aunque con cien restricciones condicionantes para el desarrollo del mismo. Entre éstas, la Comisión sugirió a la autoridad de aplicación que, a fin de que el emprendimiento fuera ambientalmente sustentable, antes de emitirse la DIA la empresa debía profundizar sus estudios técnicos y realizar obras que garantizaran el buen uso del agua y el suelo. El Consejo Provincial del Ambiente, el cual había participado de todo el proceso, firmó el dictamen en disidencia y presentó un pedido escrito solicitando que no se aprobara el proyecto.

En la lista de condicionamientos que la CEIAM sugería cumpliera Minera San Jorge S.A., se destacaron los siguientes: la impermeabilización de todo el terreno de trabajo para evitar filtraciones hacia las napas; la autorización del DGI y la Legislatura para la utilización del agua del arroyo El Tigre, declarada de uso público; el inicio de la actividad con un proceso de explotación piloto y con una auditoría externa para evaluar los impactos; un sistema de monitoreo de emisiones y la revisión de todos los informes ambientales de base cero a fin de tener marco de comparación más certero; la contratación de un seguro ambiental y una cobertura específica como una caución de un monto a satisfacción de la autoridad de aplicación; la no emisión de niveles superiores a los permitidos de disulfuro de carbono y otros contaminantes; y el pago, además de las regalías, de una parte de su facturación para crear un fondo especial.

Con el nuevo panorama el proceso se dilataba. Sin embargo, desde Minera San Jorge S.A. aceptaron la resolución aunque señalaron que las medidas exigidas no presentaban precedentes en la minería en el mundo. La firma consideraba viable cumplir con todas las exigencias solicitadas por la CEIAM, aunque el proyecto se encareciera sensiblemente.

Ahora bien, como se hiciera mención anteriormente, el conflicto vinculado con el proyecto San Jorge resultó el más controversial de la gestión de Jaque, sin embargo aún resonaban los enfrentamientos en torno a Paramillos Sur, Sierra Pintada y Laguna del Diamante.

Respecto a Parmillos Sur, nuevamente la Justicia Provincial ordenó detener la actividad minera en la zona, fallando a favor de la empresa Danone. La Justicia determinó que si bien Depromin S.A. contaba con el IIA para la exploración aprobado, carecía de la servidumbre establecida en los artículos N° 146 y 153 del CM, por lo cual no estaba autorizada para comenzar a trabajar. De este modo, se hizo lugar al recurso de amparo presentado por la firma francesa, manteniendo el cese de las actividades mineras en Villavicencio hasta tanto se resolviera el conflicto entre ambas compañías, la empresa canadiense pagara la fianza correspondiente y la autoridad de aplicación otorgara la autorización.

Sin embargo, el enfrentamiento entre las dos firmas se extendía más allá del área de Paramillos Sur, lindante con la Reserva Natural Privada Villavicencio, alcanzando la zona de Paramillos Norte donde la minera tenía intenciones de iniciar labores también. En efecto, desde 2005, la Secretaría de Medio Ambiente estudiaba el IIA para la exploración de dicho predio. Empero, el expediente N° 194 correspondiente al caso, donde Depromin S.A. cumplía con todos los requisitos de la Ley 7.722, contenía una exposición de la empresa francesa oponiéndose al proyecto.

Por su parte, Sierra Pintada volvió a ser foco de controversias cuando, a mediados de año, la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó un recurso de amparo presentado por la Multisectorial del Sur contra la CNEA, por la posible contaminación de los recursos hídricos de San Rafael. Aún así, la reactivación del complejo uranífero continuó presentando dificultades, ya que en diciembre el máximo tribunal de la Nación no dio lugar a un recurso de queja interpuesto por la CNEA contra la decisión del juez federal, Raúl Acosta, que ordenaba al organismo abstenerse de iniciar cualquier explotación productiva en Sierra Pintada hasta tanto se efectuara la

remediación de los pasivos ambientales. De esta forma, la CNEA estaba obligada a realizar dicha tarea antes de reabrir la mina.

Por último, el pueblo de San Carlos nuevamente volvía a convocarse masivamente en defensa de su territorio contra la minería contaminante. En esta oportunidad, el disparador fue la suspensión de la aplicación de la ley que ampliaba la superficie protegida de la Reserva Natural Laguna del Diamante. La medida dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación daba lugar a un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Ejército Argentino, el cual sostenía que el AP incluía una porción de la estancia Yaucha, terreno de propiedad nacional. Por su parte, la Provincia presentó una propuesta de compatibilización de objetivos a fin de gestionar en forma conjunta con las fuerzas militares la superficie en litigio. Mientras tanto, desde Fundación Cullunche se envió una carta a la ministra de Defensa de la Nación, Nilda Garré, solicitando se reintegraran al AP las tierras que la entidad militar había excluido de la misma.

Sin embargo, la citada normativa compartió el centro del conflicto con otras leyes vinculadas con la minería y el ambiente, esta vez de carácter nacional. Así, el tratamiento en la Legislatura del proyecto de la UCR de deshacer a la Ley Nacional N° 24.196 de Inversiones Mineras, generó un fuerte enfrentamiento entre los legisladores oficialistas y de la oposición.

Asimismo, la denominada Ley de Glaciares puso de manifiesto estas diferencias entre las autoridades provinciales del país. Luego del veto a la norma por parte de la presidente Fernández, se elaboró un nuevo proyecto de ley que incluía a las áreas periglaciales y prohibía actividades extractivas en toda la zona glaciaria, el cual fue rechazado por todas las provincias cordilleranas argumentando que el mismo afectaba las autonomías provinciales sobre los recursos naturales. Mendoza, por su parte, fue la única provincia que aprobó el proyecto de ley, aunque solicitó que no se limitara la autonomía ambiental de las provincias, postura que fundamentó en la preservación del recurso hídrico, altamente estratégico para el desarrollo socio-productivo provincial. Además, se destacó el trabajo de protección de los cuerpos de hielo del territorio

mendocino realizado por el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), a quien se propuso como autoridad de aplicación de la nueva ley. En este aspecto, Mendoza había avanzado en el relevamiento de los glaciares provinciales y en su protección a partir de la Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial y la legislación ambiental.

Esta tradición de la valoración del recurso hídrico en Mendoza fue el argumento utilizado por los senadores nacionales de la provincia al momento de votar entre un proyecto de Ley Glaciares más restrictivo de la minería y el otro es más permisivo. Finalmente, el primero fue aprobado con el aval de los mendocinos y se sancionó la Ley Nacional N° 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. La noticia fue celebrada en Mendoza por los ambientalistas. Por su parte, el sector pro-minero provincial manifestó tranquilidad ya que los proyectos en el territorio provincial se encontraban fuera de las zonas bajo protección por la nueva ley. Potasio Río Colorado, San Jorge y Huemul podrían continuar su normal curso.

#### **Cuarto año de gestión: 2011**

Más allá de la polémica que envolvía a los proyectos de MMCA en la provincia, las estadísticas demostraban que el rubro seguía posicionándose entre las actividades económicas. En este sentido, los sueldos más altos de Mendoza correspondían a la actividad metalífera y cementera, con rangos que oscilaban entre los \$8 mil y \$12.000, mientras que los trabajadores mineros del área no metalífera, canteras y molienda cobraban entre \$3.000 y \$4.500 según la empresa (AOM, 2011). Asimismo, el proyecto de mayor envergadura de sales de potasio en América del Sur, Potasio Río Colorado, perteneciente a una de las firmas mineras más importantes a nivel mundial, Vale do Rio Doce, continuaba su desarrollo en la provincia.

Por su parte, el proyecto San Jorge iniciaba el año electoral con manifestaciones en su contra que alcanzaban nuevas dimensiones. De este modo, en el marco de un plan de lucha regional en contra las minerías metalífera y nuclear encarado desde las Asambleas Ciudadanas del Noroeste Argentino (NOA) y Cuyo, la Asamblea por el

Agua (APA) y los vecinos Autoconvocados de Uspallata realizaron cortes en la Ruta Internacional N° 7 y entregaron folletos explicativos sobre su oposición al emprendimiento. Simultáneamente, la misma medida se llevó a cabo en otras provincias de dichas regiones.

En este contexto de manifestación pública de rechazo a San Jorge, en el mes de febrero, el gobierno provincial firmó y envió a la Legislatura la DIA del proyecto, la cual incluía las recomendaciones de la CEIAM, con el objetivo político de que fuera aprobado antes de diciembre, mes en el que el gobernador Jaque culminaría su gestión. Desde la oposición (UCR y Partido Demócrata-PD) anticiparon que habría dificultades para avalar la iniciativa, y que las diferencias se darían principalmente entre los legisladores que pertenecían a distintos departamentos partidarios y detractores de la actividad. A esto se sumaba, las dos presentaciones judiciales en su contra que presentaba el emprendimiento.

Minera San Jorge, por su parte, se manifestaba optimista tras el envío de la DIA a la Legislatura. Según sus representantes (Los Andes, 2011) confiaban en el sustento técnico del proyecto y en que la discusión se diera fuera de la política partidaria. A diferencia de esto, los detractores del proyecto recibieron el aval del PE al emprendimiento con preocupación por lo que reforzaron sus medidas de protesta.

De este modo, el día miércoles 09 de febrero, un centenar de vecinos e integrantes de organizaciones de Uspallata, San Carlos y Gral. Alvear se movilizaron por la Ciudad de Mendoza hasta llegar a la Legislatura donde dieron a conocer una vez más su rechazo a San Jorge. Durante su peregrinación, los manifestantes recibieron el apoyo de los transeúntes y automovilistas. Una vez en la Casa de las Leyes, la Comisión de Medio Ambiente los recibió para asegurarles que evaluarían detenidamente la DIA antes de darle su aprobación. Asimismo, en los días siguientes, los vecinos de Gral. Alvear, autoridades municipales encabezadas por el intendente Juan Carlos De Paolo, legisladores provinciales e integrantes del DGI, reunidos en el Concejo Deliberante, definieron un plan de lucha que incluyó cortes de ruta en el departamento y entrega de folletería sobre los riesgos de la MMCA para concientizar a la población. Luego se

sumarían a la marcha en el microcentro mendocino convocada por los asambleístas de Uspallata para el día lunes 21 del mismo mes.

Esta última protesta tuvo un tinte diferente a las anteriores en tanto la manifestación terminó por ocupar el recinto de la Legislatura donde la Cámara de Senadores se encontraba sesionando, convirtiéndose en un hecho político sin precedentes. Inicialmente el objetivo de los manifestantes, entre los que se encontraban integrantes de las asambleas de vecinos autoconvocados de los departamentos anti-mineros, organizaciones ambientalistas, la Asociación de Trabajadores Estatales (ATE) y partidos de izquierda, era entregar un petitorio a la legisladora Alejandra Naman (Afirmación de una República Igualitaria-ARI) y dialogar con algunos senadores. Sin embargo, una vez en la Casa de las Leyes, terminaron ingresando al edificio y efectuaron su reclamo ante el vicegobernador Cristian Raconto. Este acto fue desaprobado por los legisladores, quienes evitaron opinar respecto al tema que los convocaba.

Al mismo tiempo, la Justicia rechazaba tres acciones de amparo contra el proyecto San Jorge. La primera de ellas fue la presentada por Oikos Red Ambiental en el mes de febrero, cuyo objetivo era que se declarara inconstitucional la resolución conjunta N° 19/2011 de las Direcciones de Minería y de Saneamiento y Control Ambiental por las irregularidades del procedimiento de EIA que terminó aprobando el emprendimiento. Los otros casos correspondían al particular Luis Antolín, actuando en nombre de la Inspección de Cauce del Arroyo San Alberto, los cuales tendían a frenar el tratamiento de la DIA en la Legislatura y evitar que el DGI autorizara el uso minero del agua del Arroyo El Tigre. De este modo, la aplicación del principio precautorio solicitado en los tres amparos era denegada.

Ante estas decisiones judiciales, los opositores a San Jorge continuaron su plan de lucha. Así, se llevó a cabo una marcha durante el Carrusel de Vendimia, donde 5.000 personas se movilizaron contra la MMCA en la provincia, con el apoyo y la presencia del legislador nacional Fernando Solanas y opositores al proyecto de la pastera en Gualaguaychú, Entre Ríos. De la misma forma, tan sólo unos días después, se realizó la

cuarta protesta contra el proyecto en Uspallata y a favor del agua. Las organizaciones, convocadas por Asambleas Mendocinas por el Agua Pura (AMPAP), sumaron 3.000 manifestantes que marcharon por las calles de la Ciudad de Mendoza para concluir en la Legislatura donde solicitaron a los legisladores no aprobar el emprendimiento y proyectaron videos sobre distintos conflictos sociales megamineros en el país.

Mientras tanto, el tratamiento de la DIA de San Jorge en la Legislatura se postergaba por las elecciones. A cuatro meses de haber ingresado a la Casa de las Leyes para su evaluación, los legisladores tanto oficialistas como de la oposición reconocían que el calendario electoral le pondría un paréntesis al análisis parlamentario del documento. En efecto, ninguna fuerza política estaba interesada en responsabilizarse por lo que políticamente significaría la ratificación o el archivo del proyecto.

Sin embargo, los asambleístas autoconvocados en contra de la MMCA exigían el inmediato tratamiento legislativo de la DIA y su rechazo por parte de la Legislatura. Así entonces, los manifestantes intensificaron sus medidas de protesta con cortes de ruta en distintos puntos de la provincia. Del mismo modo, los partidarios del emprendimiento expresaron su posición con una movilización por la Ciudad de Mendoza, en la cual dieron su apoyo a San Jorge y solicitaron al Poder Legislativo (PL) que avalara la DIA aprobada por el PE. Por su parte, la empresa minera aguardaba paciente la resolución, luego de seis años de haber iniciado el proceso de aprobación.

Por entonces, en el mes de agosto, nuevamente la Justicia rechazaba otro amparo contra San Jorge presentado por Oikos Red Ambiental. En esta ocasión, el fallo interpretaba que las sustancias empleadas no eran tóxicas; que el amparo colectivo no era la vía más idónea para el reclamo; que no surgía arbitrariedad en la decisión del PE al aprobar el emprendimiento minero; que el DGI actuó correctamente al flexibilizar su opinión sobre el proyecto para permitir su aprobación; y, finalmente, condenaba a pagar los honorarios de los abogados intervinientes del gobierno de Mendoza. La respuesta de la ONG fue apelar dicho fallo, argumentando inconsistencias en el mismo y dando pruebas de dichas equivocaciones. Oikos sostenía que existían irregularidades presentes al momento de elaborar el IIA; que el isobutil xantato de sodio era tóxico, lo cual estaba

especificado en la propia hoja de seguridad de la sustancia; y que la cuenca de agua subterránea de la mina estaría conectada con el resto del sistema.

Esta decisión de la Justicia alarmó a los opositores al proyecto, quienes retomaron el corte de ruta como medida de protesta. Así, el día miércoles 17 de agosto los manifestantes interrumpieron el acceso a la Ciudad de Mendoza durante 7hs. En dicha oportunidad, alrededor de mil personas se concentraron desde las 9hs hasta las 18hs., quienes nuevamente recibieron la solidaridad de transeúntes y automovilistas.

En medio de una controversia que cada vez adquiría mayores y nuevas dimensiones, finalmente en el mes de septiembre la Cámara Baja de la Legislatura rechazó la DIA de San Jorge enviada por el PE. En plena campaña electoral el candidato a gobernador por el Partido Justicialista (PJ), Francisco Pérez, anunció que, de resultar electo, llamaría a una consulta popular sobre el proyecto. Frente a esto, la UCR y el Frente Cívico Federal solicitaron el tratamiento de dicho documento en la Cámara de Diputados, lo cual llevó al gobernador Jaque a pedir al oficialismo que rechazara la propuesta y ratificara la voluntad de tratar el proyecto luego de las elecciones. Sin embargo, la oposición no contaba con el número necesario de votos para cumplir su objetivo por lo que aceptó la propuesta del PJ de postergar el debate hasta la semana entrante con una opinión unificada de las comisiones que analizaban la DIA. Empero, los legisladores justicialistas dieron marcha atrás a pedido de Pérez quien solicitó a sus diputados que accedieran al tratamiento y votaran en contra del emprendimiento. El fundamento del candidato justicialista radicaba en el fuerte rechazo social que proyecto suscitaba entre los mendocinos. Esta determinación oficialista fue crucial para que, luego de tres horas de debate, los diputados rechazaran por unanimidad la DIA.

A partir de tal resolución, en las condiciones legislativas vigentes para que el proyecto siguiera en pie, Minera San Jorge debería iniciar nuevamente el procedimiento de impacto ambiental. Sin embargo, la empresa canadiense decidió apostar a que la Corte Suprema de Justicia provincial declare inconstitucional la Ley N° 7.722, que otorga a la Legislatura el poder de aprobar las DIA. De suceder esto, el fallo dejaría nulo el procedimiento legislativo y la empresa podría comenzar a operar en la provincia

sin obstáculos. De fracasar esta alternativa, la compañía pediría una indemnización al Gobierno de Mendoza.

Esta postura de la empresa alertó a los sectores anti-mineros quienes evaluaron el escenario legal y retomaron las medidas de protesta. Por un lado, Oikos Red Ambiental consideró que en caso de que la Justicia hiciera lugar a la solicitud de las empresas mineras y declarara inconstitucional la Ley N° 7.722, esto no implicaría la nulidad del accionar de los diputados debido a que la medida no tendría efectos retroactivos, y en caso de tenerlos, se aplicaría el amparo de la ONG ya que se habría terminado el proceso administrativo que la Justicia marcó que faltaba. Por otro lado, el día 21 de septiembre se realizaron marchas simultáneas en distintos puntos de la provincia celebrando el rechazo al proyecto San Jorge, ratificando el repudio a los emprendimientos mineros metalíferos en Mendoza y en defensa a la Ley N° 7.722. En la Ciudad de Mendoza, los manifestantes entregaron en la Casa de Gobierno un petitorio para exigir la plena vigencia de dicha ley y en la Legislatura solicitaron la implementación de una ley mendocina sobre la minería y la desadhesión de las leyes nacionales de inversión minera.

Ahora bien, el conflicto en torno al emprendimiento de Uspallata compartió escenario, hacia fines de 2011, con dos nuevos enfrentamientos en Valle de Uco provocados por la posible exploración de minerales metalíferos en la zona. En ambos casos, el punto de partida de la polémica fueron edictos publicados en el BO que referían a las áreas limítrofes de las reservas naturales Laguna del Diamante y Manzano Histórico.

En el primer caso, la empresa Teck Cominco Argentina Ltd. pretendía iniciar tareas de exploración de oro en la zona colindante a Laguna de Diamante. Ante esto, el intendente reelecto de San Carlos, Jorge Difonso, encendió la luz de alerta solicitando a los asesores letrados del municipio redactar el escrito de oposición legal; convocando al Consejo Ciudadano Consultivo para decidir las medidas a tomar; y solicitando una audiencia con el gobernador saliente Jaque a fin de pedir explicaciones sobre el tema.

Desde el gobierno provincial, la Secretaría de Medio Ambiente indicó que sólo se había reconocido un derecho de concesión sobre las tierras, sin esto significar que la empresa pudiera comenzar labores mineras ya que para ello era necesario cumplimentar el procedimiento dispuesto por la Ley 7.722. Por su parte, la Subsecretaría de Hidrocarburos y Minería sostuvo la legalidad de la concesión en tanto la firma había sido inscripta en el Registro de Manifestaciones y Denuncias de la Dirección de Minería para explorar un área de San Carlos, siguiendo todos los procedimientos determinados por el CM. Por último, respecto a si las 1.790ha concedidas se encontraban dentro del AP, en el límite con Chile, la autoridad minera aseguró que se evaluaba la posible superposición de terrenos y que se daría cumplimiento a la legislación vigente. Por consiguiente, se solicitó a Difonso evitar generar preocupaciones en la población.

Sin embargo, el intendente sancarlino insistía en afirmar que la autorización concedida a la minera era violatoria de las Leyes Provinciales N° 6.045 de Áreas Naturales Protegidas y N° 6.200 de creación de la Reserva Laguna del Diamante, y de la Ordenanza Municipal N° 1.123 que establecía una zonificación que no contemplaba la minería. Además, reiteraba su pedido de audiencia con gobernador Jaque.

Finalmente, la reunión se efectuó en el marco de una movilización de 400 vecinos autoconvocados de San Carlos, quienes cortaron la Ruta N° 40 solicitando que se retirara el derecho concedido a Teck Cominco Argentina Ltd., lo cual se manifestó en un petitorio que el jefe comunal entregó en la audiencia. Durante el encuentro, los funcionarios provinciales apuntaron a despejar las dudas acerca del alcance del edicto e invitaron a la comuna a participar en la etapa de consulta pública que se abría. Para ello, el gobierno provincial entregó a Difonso una copia certificada del expediente, a fin de que cualquier entidad que lo deseara contara con la información pública y fidedigna para presentar su oposición formal.

Luego del encuentro, el intendente sancarlino anunció que previo el vencimiento de los plazos oficiales, en el mes de diciembre, efectuaría las presentaciones legales para oponerse al edicto. El municipio haría valer las leyes que protegen las áreas de montaña y glaciares reconocidas como reservas hídricas. Respecto a este punto, desde la

secretaría de Medio Ambiente provincial también se reconoció la legislación que protege la zona.

En relación al AP Manzano Histórico, la zona registrada para futuras explotaciones de plata, oro, cobre y plomo se encontraba dentro del área de ampliación de la reserva natural. Concretamente, el edicto en cuestión daba cuenta del expediente 3440/A/2009, por medio del cual el Consejo de Minería avalaba la manifestación de descubrimiento de un yacimiento de minerales metalíferos diseminado (Portillo), ubicado al oeste del AP. El derecho era concedido en forma provisoria a Jorge Juan Abraham.

Al igual que su par sancarlino, el intendente tunuyanino Eduardo Giner fue el primero que salió a pedir la anulación del permiso otorgado. Asimismo anunció que trabajaría junto a Jorge Difonso en la elaboración de la oposición legal. Por su parte, los vecinos de Tunuyán se autoconvocaban en asamblea para decidir cuales medidas tomarían en oposición a la concesión, las cuales coordinarían con el resto de los pobladores de Valle de Uco.

La polémica en materia minera que caracterizó todo el año electoral, condujo a que la actividad constituyera un eje de campaña y debate entre de los candidatos a gobernadores provinciales. Así, la fórmula del PJ Pérez-Ciurca proponía realizar consultas populares vinculantes sobre minería, lo cual requeriría primeramente una reforma constitucional. Por su parte, el radical Roberto Iglesias, manifestaba su interés en trabajar una política minera provincial que permitiera el desarrollo minero contemplando el cuidado ambiental, en la protección de las cuencas hídricas de cualquier actividad extractiva y en la vigencia de la Ley 7.722.

Los comicios de octubre llevaron al gobierno provincial al candidato oficialista Francisco Pérez, quien volvió a cerrar la puerta a la MMCA en Mendoza argumentando que las condiciones sociales en la provincia resultaban inadecuadas para el desarrollo de la misma. Por este motivo, al reunirse con los intendentes electos, solicitó el trabajo en equipo para delinear los perfiles productivos de los diferentes departamentos,

atendiendo a la aplicación de los ejes estratégicos de infraestructura y la aplicación de la Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial.

## Conclusiones

Bajo el régimen de acumulación rentístico-financiero (1976-2001) y el período de post-convertibilidad (2001-2011), el marco regulatorio de la actividad minera en Argentina experimentó una serie de transformaciones orientadas a posicionarla como alternativa productiva promotora del desarrollo socio-económico del país.

En efecto, en el período comprendido entre 1960-1980, el Estado Argentino llevó a cabo investigaciones que demostraron que el territorio nacional poseía condiciones geológicas considerablemente favorables para el hallazgo de yacimientos minerales de importancia. Consecuentemente, en la última década del siglo XX, en el contexto de crisis económica en la que se había sumido el país luego del más reciente gobierno militar (1976-1983), el Estado Nacional se dio la tarea de impulsar el desarrollo minero en todo el territorio argentino. En este sentido, las acciones en materia legislativa bajo la presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem, redefinieron el papel del Estado en relación a la actividad minera, impulsando la labor privada en el sector.

Este proceso de adecuación de la minería y la creación de nuevos incentivos a la inversión extranjera se extendieron durante las gestiones presidenciales de los Dres. Fernando De la Rúa, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Dicha continuidad en política minera adoptada por los gobiernos argentinos durante estos veinte años, condujo a un crecimiento sostenido del sector y, dentro del mismo, a la explotación de minerales metalíferos como la de mayor peso, ubicando a la Argentina como uno de los países con mayor proyección de crecimiento a nivel regional.

Así entonces, entre 1976 y 1990, en el marco de una profunda crisis económica nacional y en plena hegemonía de la fracción financiera del capital, la actividad minera

en el país estuvo paralizada. La razón de esta situación fue la falta de fondos para la inversión de riesgo por parte del sector público, el debilitamiento del capital productivo nacional impedido de encarar proyectos de gran envergadura y la ausencia de una política de promoción minera orientada a capitales internacionales.

Por consiguiente, la reactivación de la minería en Argentina recién tuvo lugar como resultado de las modificaciones legislativas operadas durante los años noventa. Durante este período, la actividad se centró en tareas de prospección y exploración de yacimientos metalíferos diseminados, ejecutadas, en su mayoría, por empresas transnacionales. De esta forma, el Estado Nacional acotó su esfera de acción en materia minera al control de la actividad, librando al sector privado la producción y comercialización de los minerales extraídos del suelo argentino. Sin embargo, este despegue minero que experimentó el país en esta etapa se vio afectado hacia fines de la década, bajo la vigencia del régimen de convertibilidad de la moneda nacional, por la caída del precio internacional de los metales.

Este panorama cambió durante el período 2001-2011 en tanto la devaluación del peso argentino acaecida en 2001-02, la recuperación del precio internacional de los metales y la profundización de las políticas nacionales orientadas a la recuperación del capital productivo, crearon un escenario propicio para que las compañías mineras retomaran sus tareas. De este modo, se produjo un importante incremento en el desarrollo de proyectos de MMCA en todo el territorio argentino.

Los cambios en el régimen productivo y regulatorio de la actividad minera efectuados por el Estado Nacional durante el período 1990-2011, fueron acompañados y replicados por el Estado de Mendoza. Ahora bien, esta alineación de la Provincia con la Nación en materia de política minera incidió en el circuito productivo local con resultados diferentes a los ocurridos en otras provincias mineras argentinas. Si bien entre 1990 y 2000 Mendoza experimentó, en sintonía con el resto del país, la transición de un estado de paralización a la reactivación minera focalizada en prospectos metalíferos, durante la década siguiente, los emprendimientos de MMCA proyectados no pudieron llevarse a cabo debido a la inseguridad jurídica local primero y a la sanción

de la Ley Provincial N° 7.722 después. Este acontecer fue el resultado de un proceso inserto en la trama socio-económica y cultural mendocina que determinó la regulación del aprovechamiento productivo de los recursos naturales en base a los intereses de los distintos actores socio-productivos involucrados.

Durante los años noventa, el Estado de Mendoza redefinió su rol como agente promotor y fiscalizador de la actividad minera. En dicho proceso fue clave la participación activa de los gobiernos provinciales del período en la reforma de la legislación minera nacional, en la actualización de la normativa local y en el desarrollo e implementación de estrategias de promoción minera. El objetivo de las distintas gestiones gubernamentales de esta etapa estuvo centrado en establecer un marco jurídico seguro que permitiera la atracción de capitales de riesgo dispuestos a invertir en proyectos de minería metalífera, de manera tal que la actividad se constituyera en base de la diversificación productiva provincial.

El resultado de este proceso fue el posicionamiento de Mendoza como principal destino de inversión para capitales extranjeros interesados en la producción de metales en el país. Durante este período, se radicaron en la provincia numerosas compañías mineras foráneas que llevaron adelante sus tareas de cateo tanto a nivel local como en otras jurisdicciones del territorio argentino. Sin embargo, el cambio del contexto internacional respecto a la comercialización de los minerales que tuvo lugar hacia fines de la década, modificó momentáneamente este escenario.

En este marco, adquirieron protagonismo las PyMEs locales dedicadas a la minería no metalífera y rocas de aplicación, responsables de la totalidad de la producción minera provincial (con excepción de los hidrocarburos). El sector fue asistido por el gobierno de Mendoza y comenzó a intervenir en el desarrollo de la política minera provincial. De este modo, se atendieron algunos de los reclamos efectuados a lo largo de toda la década por los productores mineros mendocinos, quienes, nucleados en diferentes organismos, demandaron al gobierno provincial, a través de solicitudes formales (notas a la autoridades) e informales (publicaciones en la prensa escrita), las mismas condiciones de desarrollo de la que participaban otras

actividades productivas. En consecuencia, estos dos actores dirimieron sus principales diferencias y acercaron posiciones.

La dirección que tomó la evolución del circuito productivo mendocino durante la década del noventa, fue posibilitada por las características que revistieron las formas institucionales bajo el régimen de acumulación rentístico-financiero en Argentina. La flexibilización laboral, la desregulación de los mercados, la internacionalización de la economía y la incorporación al circuito mercantil de recursos naturales estratégicos, sumada al nuevo rol asumido por el Estado, constituyeron un escenario propicio para que la fracción productiva del capital trasnacional encontrara rentabilidad en la inversión de proyectos metalíferos en el territorio provincial.

Estas ventajas comparativas se profundizaron en la etapa de post-convertibilidad. La devaluación de la moneda argentina incidió en la reconfiguración de la relación salarial y el régimen de competencia y condujo al desarrollo de un plan económico de corte productivista. Por consiguiente, los gobiernos mendocinos del período continuaron con la política minera de los años noventa, centrada entonces en la efectiva ejecución de proyectos de MMCA.

Sin embargo, en la provincia de Mendoza donde las restricciones ecológicas se advierten con mayor sensibilidad por las condiciones rigurosas que impone el entorno natural, el desarrollo de dichos emprendimientos encontró resistencia por parte de diferentes sectores socio-productivos locales, quienes señalaron la afectación social, económica y ambiental que implicaría la actividad para la comunidad mendocina. Comunas, productores agrícolas, legisladores, científicos y ambientalistas, a través de sus organizaciones y de distintas vías de manifestación (instancias judiciales y legislativas, comunicaciones en la prensa y medidas de fuerza), demandaron al gobierno provincial la paralización de los proyectos de MMCA en el territorio provincial y el cumplimiento de la normativa ambiental vigente.

Este proceso introdujo una substancial modificación en el régimen regulatorio de la actividad minera provincial, lo cual afectó los intereses del capital productivo

transnacional con inversiones en proyectos metalíferos en Mendoza. Consecuentemente, las firmas minera extranjeras operando en la provincia, con el apoyo del sector minero local (productores, empleados del rubro y legisladores), iniciaron acciones legales (presentaciones ante la Justicia) reclamando la declaración de inconstitucionalidad de la normativa sancionada y la indemnización por los perjuicios que la acción les implicó.

A partir de lo expuesto, puede concluirse que durante el período 1976-2011, el Estado de Mendoza, en sintonía con el Estado Nacional, cristalizó los intereses del capital centrado en la explotación minera metalífera a cielo abierto, lo cual se materializó en las modificaciones introducidas en el régimen regulatorio y productivo minero durante la década del noventa. Ahora bien, durante la etapa de post-convertibilidad la fracción productiva del capital local vinculada con la actividad agro-industrial desplegó estrategias que incidieron sobre dicho marco regulatorio, logrando institucionalizar sus intereses en el aparato estatal, lo cual permitió mantener la cohesión social y asegurar la reproducción del régimen de acumulación ligado a la actividad económica tradicional de Mendoza.

Cabe agregar aquí que el Estado de Mendoza no ha propiciado el debate correspondiente que permita a la sociedad entera adquirir conocimiento científico sobre los beneficios y desventajas de la explotación minera metalífera a cielo abierto como actividad productiva de la provincia y decidir, sobre la base de dichos fundamentos, respecto al aprovechamiento de los recursos minerales del suelo mendocino. Esto resulta fundamental a fin de constituir una masa crítica de ciudadanos que intervenga consciente y activamente en el desarrollo de políticas de gestión racional del patrimonio natural mendocino y, por ende, un Estado democrático de hecho.

## Bibliografía

ABRAHAM, Elena, Geomorfología de Mendoza, en Catálogo de recursos humanos e información relacionada con la temática ambiental en la región andina argentina, CRICYT, 1994, disponible en [www.cricyt.edu.ar/ladyot/catalogo/cdandes/cap04.htm](http://www.cricyt.edu.ar/ladyot/catalogo/cdandes/cap04.htm).

ASOCIACIÓN ECOLOGISTA COSTARRICENSE - AMIGOS DE LA TIERRA, Minería de oro a cielo abierto y sus impactos ambientales, disponible en [www.ecoport.net/content/view/full/67320](http://www.ecoport.net/content/view/full/67320).

BASUALDO, Eduardo, Las privatizaciones en la valorización financiera de los grupos económicos, en Revista Enoikos, Año VIII, N° 17, 2000.

BECKER, Joachim y RAZA, Werner, Theory of Regulation and Political Ecology: an Inevitable Separation? en Revista Ambiente & Sociedad, Año II, N° 5, diciembre 1999.

BECKER, Joachim, Accumulation, Regulation, Territory, a Contribution to the Critical Reconstruction of the Theory of Regulation, 2009 (artículo sin publicar).

CALCAGNO, Alfredo F., La escuela de la regulación. Economía y política desde una visión francesa, en Le Monde Diplomatique, Año 2000, N° 13, julio 2000.

CANTÚ MARTÍNEZ, Pedro C., Manual de Impacto Ambiental, Monterrey, 2011 (artículo sin publicar).

CAROTTI, Martín, Minería en Mendoza – Desde la Colonia hasta el presente, 2002, disponible en [www.martincarotti.blogspot.com.ar/2002/06/mineria-en-mendoza-de-la-colonia-hasta\\_15.html](http://www.martincarotti.blogspot.com.ar/2002/06/mineria-en-mendoza-de-la-colonia-hasta_15.html).

CASTILLO CARMONA, Abigail O., Notas sobre ordenación del territorio y planificación ambiental, Caracas, 2008 (artículo sin publicar).

CEPAL, Informe Panorama Social de América Latina 2010, disponible en [www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf).

CEPAL, Informe Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2008, disponible en [www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/34845/P34845.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/34845/P34845.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt).

GARCÍA FERNÁNDEZ, Jorge M. y REYES SANTOS, Orlando, Foros de negociación e instrumentos jurídicos internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, La Habana, Publicaciones Acuario Centro Félix Varela, 2005.

GUDYNAS, Eduardo, Entrevista con el economista austriaco Werner Raza. Ecología, regulación económica y movimientos sociales, en Revista Ecología Política, N° 19, septiembre 2000.

JOFRÉ, José L., Efectos de las innovaciones productivas en la agricultura sobre la materialidad institucional del régimen hídrico. El caso mendocino entre 1976-2010, Buenos Aires, FLACSO, 2011 (tesis doctoral).

JOFRÉ, José L., Empresas Públicas: de estatales a privadas, en Revista anual de Sociología\_Año 3, N° 6, Editorial de la FCPyS-UNCuyo, 2007.

LAVANDAIO, Eddy y CATALANO, Edmundo, ed., Historia de la minería argentina, Tomo I, Buenos Aires, SEGEMAR Anales 40, 2004.

LAVANDAIO, Eddy, Conozcamos más sobre Minería, Buenos Aires, SEGEMAR Serie Publicaciones N° 168, 2008.

LIPIETZ, Alain, Temores y esperanzas la crisis del modelo Liberal-productivista y su alternativa verde, disponible en [www.lipietz.net/IMG/article\\_PDF/article\\_2686.pdf](http://www.lipietz.net/IMG/article_PDF/article_2686.pdf).

MARCET, Pablo, Mitos y verdades sobre minería, disponible en [www.foroazulyblanco.blogspot.com/2010/04/mitos-y-verdades-sobre-la-mineria.html](http://www.foroazulyblanco.blogspot.com/2010/04/mitos-y-verdades-sobre-la-mineria.html).

NEFFA, Julio C., La teoría de la regulación: marco teórico, hipótesis y metodología utilizadas en Modos de regulación, regímenes de acumulación y su crisis en Argentina, en libro Modos de regulación, regímenes de acumulación y su crisis en Argentina, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.

NOCHTEFF, Hugo y PESCE, Julieta, Defensa de la Competencia, 2002, disponible en [www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/.../nochteffdefinitivo.pdf](http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/.../nochteffdefinitivo.pdf).

POUTLANZAS, Nicos, Estado, Poder y Socialismo, Buenos Aires, Siglo XXI, 1979.

PRIETZ, Guillermo, Minería Argentina. Pasado, presente y futuro. Las relaciones de productividad en distintos periodos mineros, disponible en [www.panoramaminero.com.ar/MINERIA%20ARGENTINA.doc](http://www.panoramaminero.com.ar/MINERIA%20ARGENTINA.doc).

PROMENDOZA, Informes de Mercado 2001-2005, disponible en [www.promendoza.com/organicos/mercado/index.php](http://www.promendoza.com/organicos/mercado/index.php).

Provincia de Mendoza, Legislación ambiental provincial, disponible en [www.ambiente.mendoza.gov.ar](http://www.ambiente.mendoza.gov.ar).

Provincia de Mendoza, Legislación minera provincial, disponible en [www.mendoza.gov.ar](http://www.mendoza.gov.ar).

RAZA, Werner, Desarrollo capitalista, neoliberalismo y ambiente en América Latina. Una breve sinopsis, en Revista Ecología Política, N° 20, enero 2001.

República Argentina, Censo Nacional Económico 1994 y Censo Nacional Económico 2004-2005, disponible en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar).

República Argentina, Constitución de la Nación Argentina, disponible en [www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion\\_nacional.pdf](http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf).

República Argentina, Legislación minera nacional, disponible en [www.mineria.gov.ar](http://www.mineria.gov.ar).

SECRETARÍA DE MINERÍA DE LA NACIÓN, Informe de gestión. Minería 2003-2007, disponible en [www.mineria.gov.ar](http://www.mineria.gov.ar).

SEGEMAR, Recursos minerales de la Republica Argentina, Vol. I y II, Buenos Aires, SEGEMAR Anales 35, 1999.

SERRANO MENDEZ, Herminia, El hombre y su medio en Revista Introducción al conocimiento del medio ambiente, La Habana, Editorial Academia, 2001.

SVAMPA, Maristella y ANTONELLI, Mirta A., ed., Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales, Buenos Aires, Biblos, 2009.

WAGNER, Lucrecia S., Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI, Buenos Aires, 2010 (tesis doctoral).

ZUIDEAU, Bertrand, Regulation School and environment: Theoretical proposals and avenues of research, en Revista Ecological Economics, N° 62, feb. 2007.

[www.barricksudamerica.com](http://www.barricksudamerica.com)

[www.concienciasolidaria.org.ar](http://www.concienciasolidaria.org.ar)

[www.cyanidecode.org](http://www.cyanidecode.org)

[www.deie.mendoza.gov.ar](http://www.deie.mendoza.gov.ar)

[www.diariouno.com.ar](http://www.diariouno.com.ar)

[www.editorialrn.com.ar](http://www.editorialrn.com.ar)

[www.indec.nemcon.ar](http://www.indec.nemcon.ar)

[www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar)

[www.mendoza.gov.ar](http://www.mendoza.gov.ar)

[www.mineria.gov.ar](http://www.mineria.gov.ar)

[www.mining-journal.com](http://www.mining-journal.com)

[www.noalamina.org](http://www.noalamina.org)

[www.poraguapura.com.ar](http://www.poraguapura.com.ar)

[www.promendoza.com](http://www.promendoza.com)

[www.proyectosanjorge.com](http://www.proyectosanjorge.com)

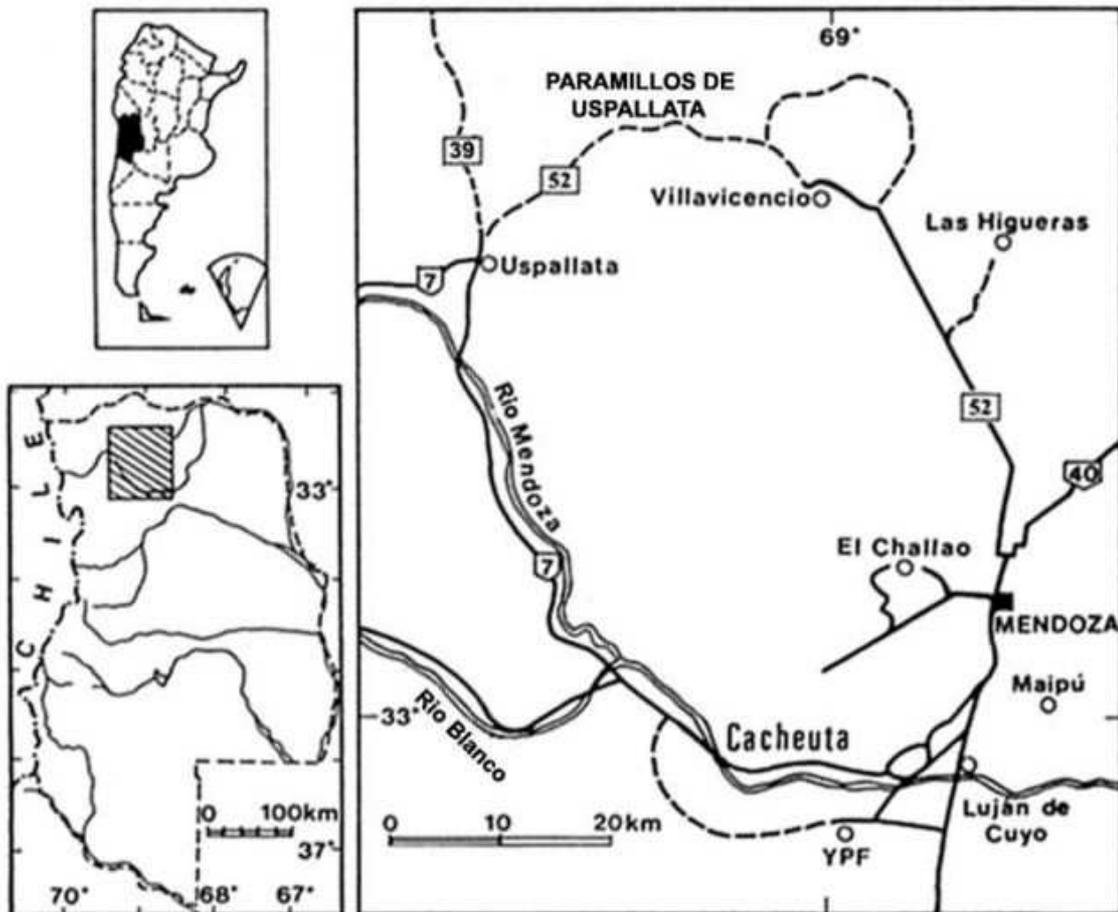
## Lista de acrónimos

- AAM:** Autoridad Ambiental Minera
- AFM:** Acuerdo Federal Minero
- AIEA:** Agencia Internacional de Energía Atómica
- AMPAP:** Asambleas Mendocinas por el Agua Pura
- AOMA:** Asociación Obrera Minera Argentina
- AP:** Áreas Protegidas
- APA:** Asamblea por el Agua
- APyME:** Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios
- ATE:** Asociación de Trabajadores del Estatales
- BCRA:** Banco Central de la República Argentina
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- BM:** Banco Mundial
- BO:** Boletín Oficial
- CAMEM:** Cámara Mendocina de Empresarios Mineros
- CEIAM:** Comisión Evaluadora de Impacto Ambiental Minero
- CFM:** Consejo Federal de Minería
- CIM:** Consejo de Intendentes de Minería
- CM:** Código de Minería
- CMMD:** Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo
- CNEA:** Comisión Nacional de Energía Atómica
- COFEMIN:** Consejo Federal de Minería
- DEIE:** Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas
- DGFM:** Dirección General de Fabricaciones Militares
- DGI:** Departamento General de Irrigación
- DGM:** Dirección General de Minería
- DIA:** Declaración de Impacto Ambiental
- DRNR:** Dirección de Recursos Naturales Renovables
- EE.UU.:** Estados Unidos de Norteamérica
- EIA:** Evaluación de Impacto Ambiental
- EMSA:** Energía Mineral S.A.

**FMI:** Fondo Monetario Internacional  
**FTyC:** Fondo para la Transformación y el Crecimiento  
**GEAMIN:** Gestión Ambiental Minera  
**GEMERA:** Grupo de Empresas Mineras Extranjeras de la República Argentina  
**IANIGLA:** Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales  
**IIA:** Informe de Impacto Ambiental  
**INA:** Instituto Nacional del Agua  
**INV:** Instituto Nacional de Vitivinicultura  
**ISI:** Industrialización por Sustitución de Importaciones  
**MERCOSUR:** Mercado Común del Sur  
**MMCA:** Minería Metalífera a Cielo Abierto  
**NOA:** Noroeste Argentino  
**NPI:** Nuevo Países Industrializados  
**ONG:** Organización No Gubernamental  
**ONU:** Organización de las Naciones Unidas  
**PASMA I:** Proyecto de Asistencia a la Minería Argentina  
**PBG:** Producto Bruto Geográfico  
**PBI:** Producto Bruto Interno  
**PD:** Partido Demócrata  
**PE:** Poder Ejecutivo  
**PJ:** Partido Justicialista  
**PL:** Poder Legislativo  
**PyMEs:** Pequeñas y Medianas Empresas  
**S.A.:** Sociedad Anónima  
**S.E.:** Sociedad del Estado  
**S.R.L:** Sociedad de Responsabilidad Limitada  
**SAREM:** Sociedad Argentina para el Estudio de los Mamíferos  
**SEGEMAR:** Servicio Geológico Minero Argentino  
**SMN:** Secretaría de Minería de la Nación  
**UCR:** Unión Cívica Radical  
**UNCuyo:** Universidad Nacional de Cuyo  
**UTN:** Universidad Tecnológica Nacional – Regional Mendoza

## Anexos

### 1. Paramillos de Uspallata (Dpto. Las Heras).

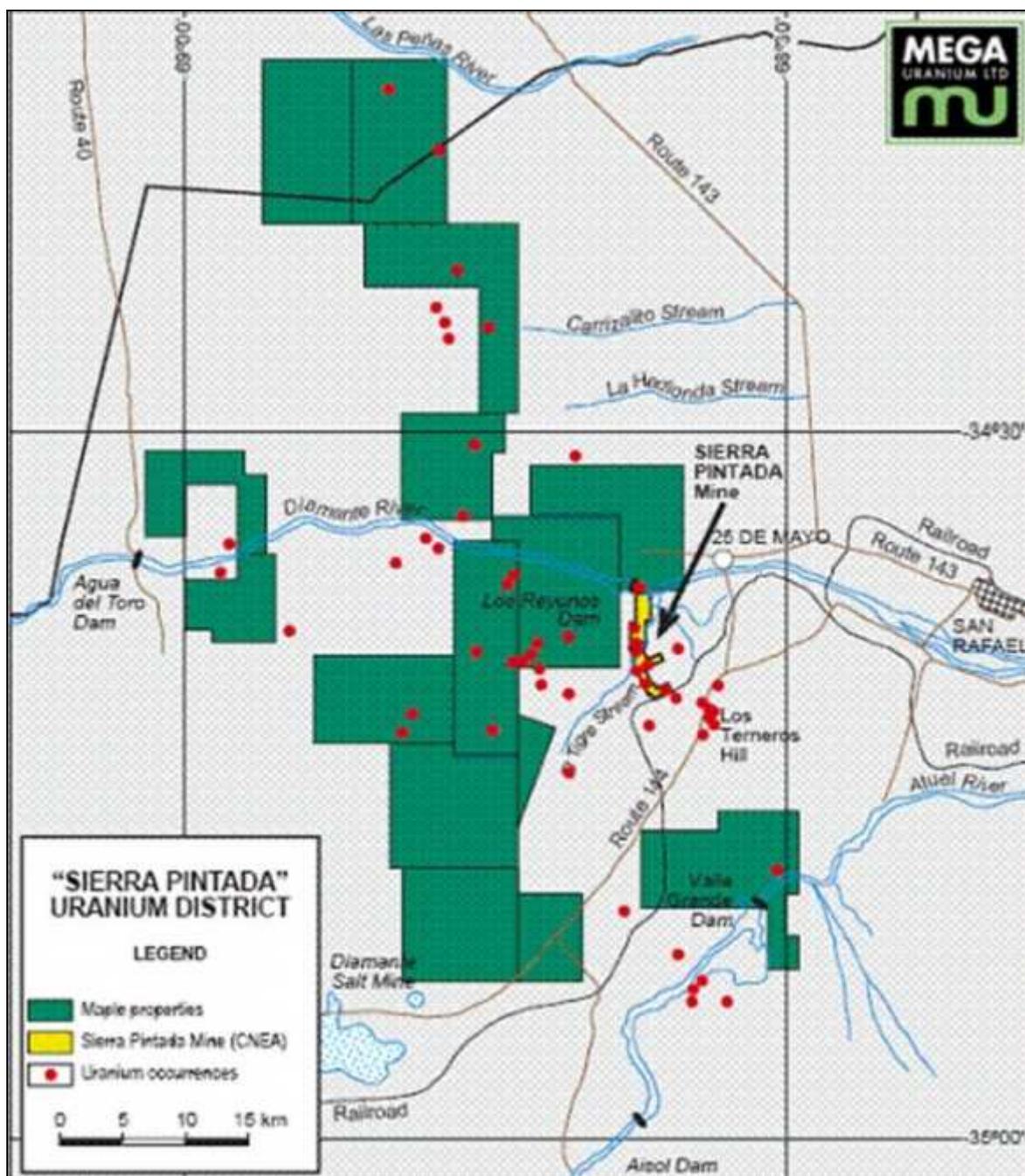


Ubicación del yacimiento polimetálico Paramillos de Uspallata (Las Heras)  
Fuente: [www.es.wikipedia.org/wiki/Paramillos\\_de\\_Uspallata](http://www.es.wikipedia.org/wiki/Paramillos_de_Uspallata)

## 2. Sierra Pintada (Dpto. San Rafael).



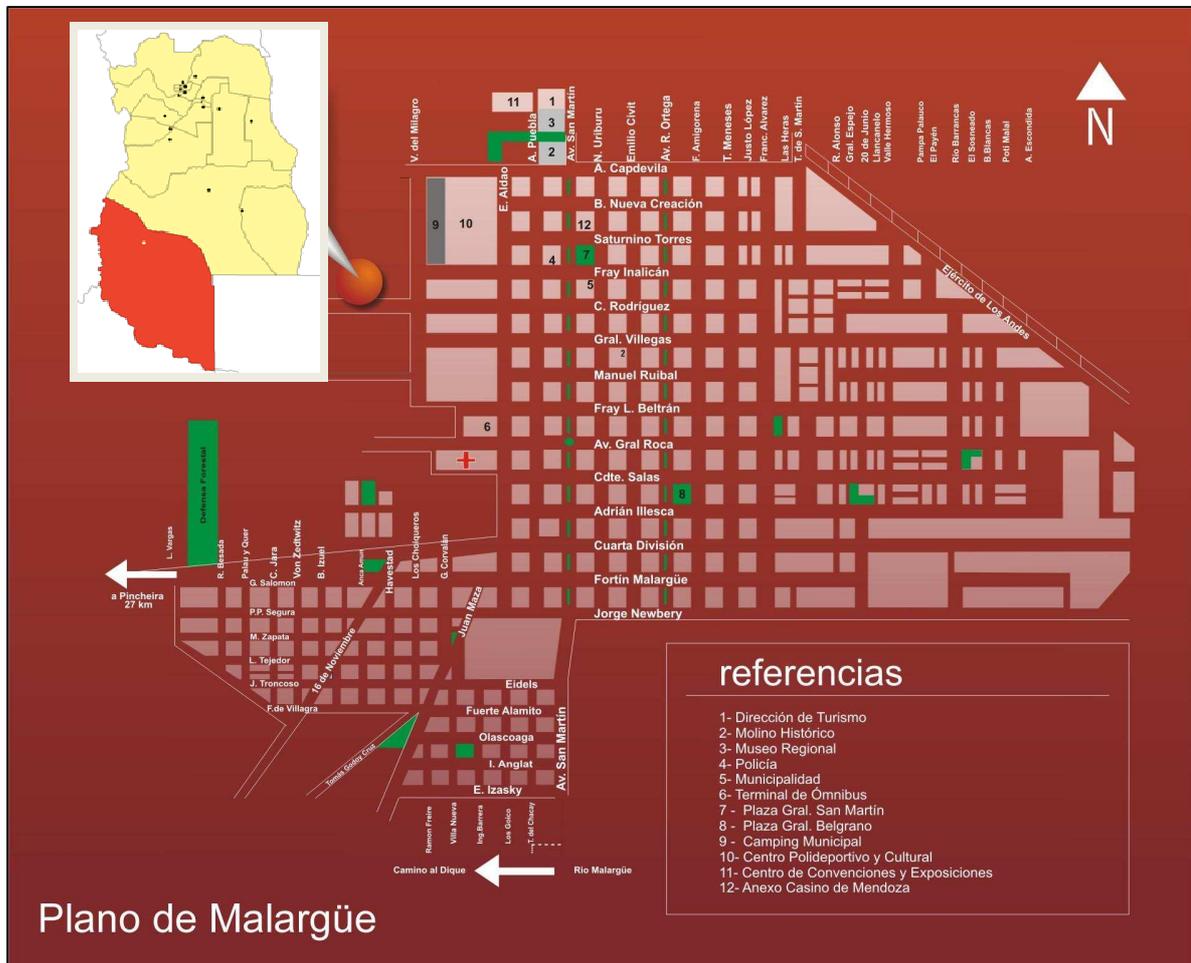
Ubicación del yacimiento uranífero Sierra Pintada (San Rafael)  
Fuente: [www.malvinense.com.ar/mineria/provincias/mendoza.htm](http://www.malvinense.com.ar/mineria/provincias/mendoza.htm)



Ubicación del yacimiento uranífero Sierra Pintada (San Rafael)

Fuente: [www.lavozdelatierra.com.ar/2011/08/el-saqueo-que-debe-ser-impedido](http://www.lavozdelatierra.com.ar/2011/08/el-saqueo-que-debe-ser-impedido)

### 3. Complejo Fabril Malargüe



Ciudad de Malargüe

Fuente: [www.amalar.com.ar/mapa.html](http://www.amalar.com.ar/mapa.html)



Ubicación de las colas de uranio del Complejo Fabril Malargüe  
Fuente: [noqueremosinundarnos.blogspot.com.ar/2012\\_05\\_01\\_archive.html](http://noqueremosinundarnos.blogspot.com.ar/2012_05_01_archive.html)

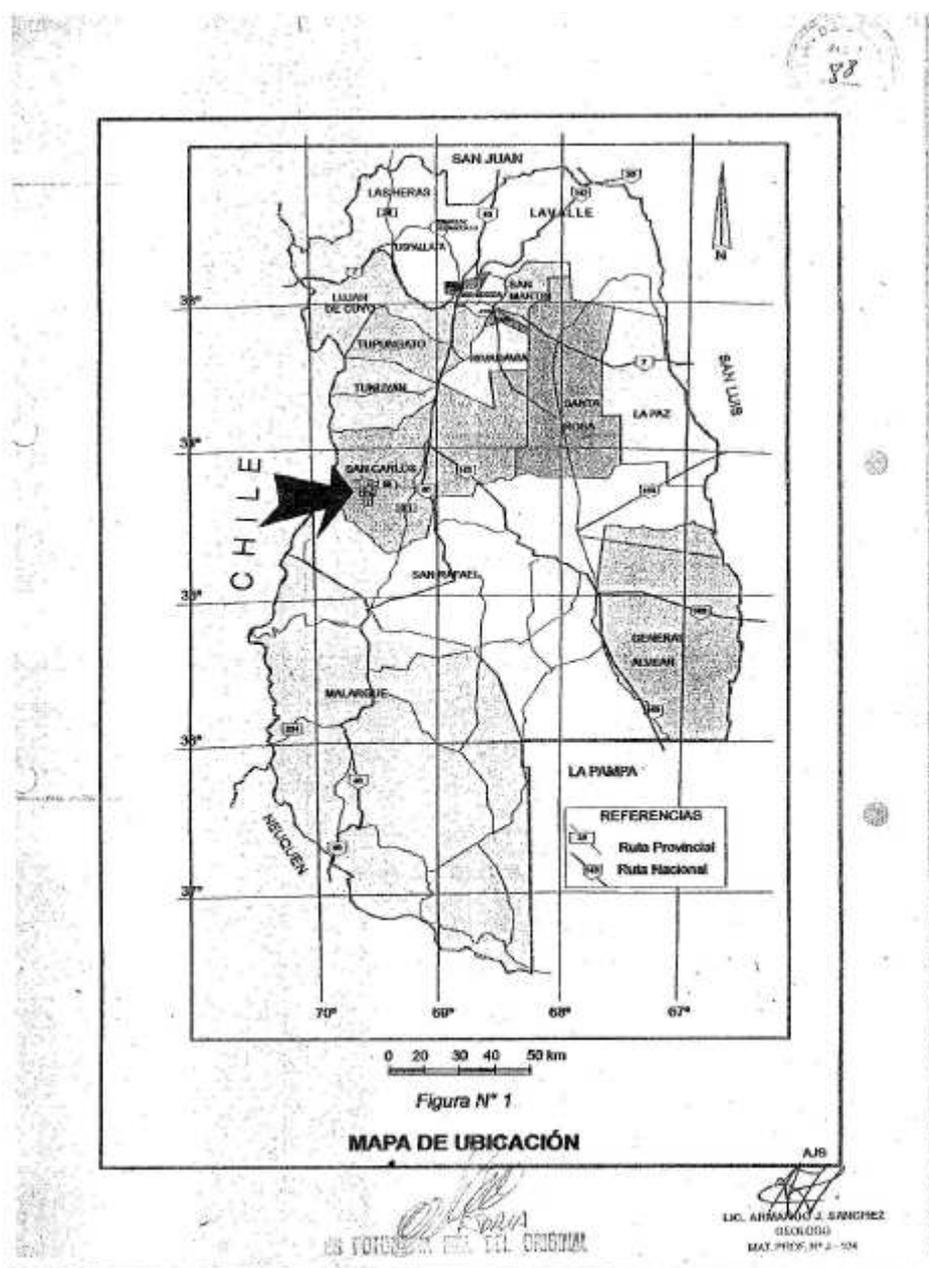


Ubicación de las colas de uranio del Complejo Fabril Malargüe  
Fuente: [noqueremosinundarnos.blogspot.com.ar/2012\\_05\\_01\\_archive.html](http://noqueremosinundarnos.blogspot.com.ar/2012_05_01_archive.html)



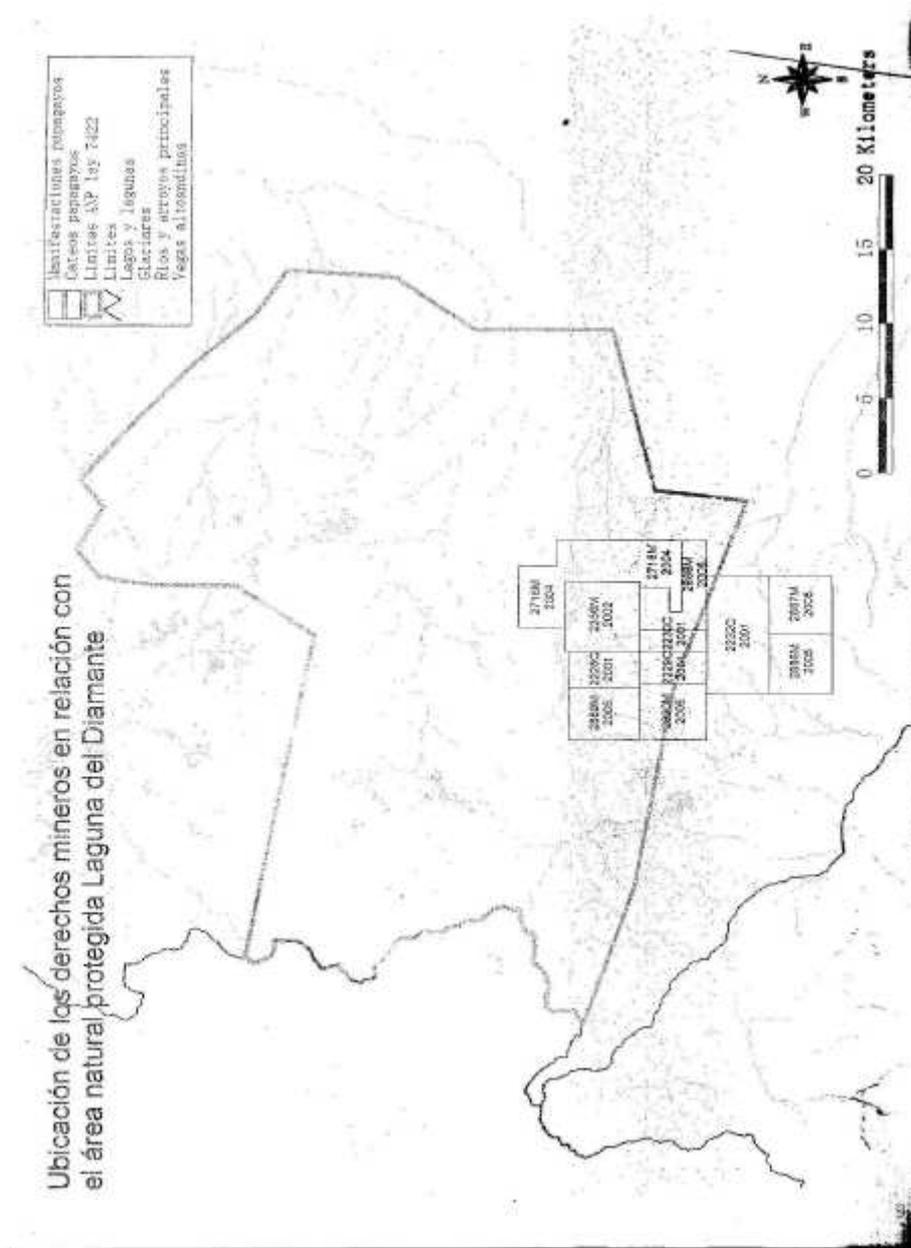
Ubicación de las colas de uranio del Complejo Fabril Malargüe  
Fuente: [noqueremosinundarnos.blogspot.com.ar/2012\\_05\\_01\\_archive.html](http://noqueremosinundarnos.blogspot.com.ar/2012_05_01_archive.html)

#### 4. Papagallos (Dpto. de San Carlos)



Ubicación del proyecto metalífero Papagallos  
 Fuente: Pieza Administrativa N° 182-F-2005





Ubicación de los derechos mineros del proyecto metalífero Papagallos en relación con el área Natural Protegida Laguna de Diamante  
 Fuente: Pieza Administrativa N° 182-F-2005



## 5. San Jorge (Dpto. Las Heras)



Ubicación del proyecto metalífero San Jorge (Las Heras)  
 Fuente: Vector S.A. (2008)



Ubicación del proyecto metalífero San Jorge (Las Heras)

Fuente: [www.bloglemu.blogspot.com.ar/2011/02/vergonzosa-aprobacion-del-proyecto-san.html](http://www.bloglemu.blogspot.com.ar/2011/02/vergonzosa-aprobacion-del-proyecto-san.html)

## Índice

Introducción.....	5
Capítulo I. Marco Teórico.....	10
1.1. Teoría de la Regulación.....	12
1.1.1. Articulación de las nociones conceptuales regulacionistas de mediano alcance.....	12
1.1. 2. Modo de producción.....	14
1.1. 3. Régimen de acumulación.....	15
1.1. 4. Formas institucionales.....	17
1.1.4.1. El mercado y el Estado.....	19
1.1.4.2. Salario, competencia, moneda y ecología.....	21
1.1. 5. Modos de regulación.....	22
1.1. 6. Crisis: régimen de acumulación y régimen de regulación.....	22
1.2. El circuito productivo.....	24
1.3. Entre la dinámica social local y la nacional.....	24
Capítulo II. Aproximación al Objeto de Estudio.....	26
2.1. Relación hombre-naturaleza.....	26
2.2. Recursos naturales.....	28
2.3. Uso racional de los recursos naturales: desarrollo sostenible.....	29
2.4. Minería metalífera a cielo abierto.....	32
2.4.1. Minerales.....	32
2.4.2. Minería.....	33
2.4.3. Megaminería.....	35
2.4.4. Etapas de la minería metalífera a cielo abierto.....	36
2.4.4.1. Primera etapa: riesgo minero o pre-inversión.....	36
2.4.4.2. Segunda etapa: negocio minero o inversión.....	37
2.4.5. Impactos de la minería metalífera a cielo abierto.....	39
Capítulo III. Sobre el Objeto Real de Estudio.....	40
3.1. Características del objeto real de estudio.....	40
3.2. Jerarquías institucionales del sistema minero.....	48
3.2.1. Orden constitucional.....	48

3.2.2. Orden institucional.....	59
3.2.3. Orden organizacional.....	61
3.2.4. Orden rutinario.....	63
3.3. Sobre la disponibilidad de los recursos minerales.....	67
Capítulo IV. Evolución del Régimen de Acumulación Nacional (1976-2011).....	69
4.1. Contexto internacional.....	69
4.2. Contexto nacional.....	72
4.2.1. Salario.....	73
4.2.2. Competencia.....	76
4.2.3. Moneda.....	79
4.2.4. Ecología.....	85
4.3. Régimen minero nacional.....	90
Capítulo V. Evolución del Circuito Productivo Regional: Régimen Rentístico-Financiero (1976-1999).....	98
5.1. El circuito productivo regional en la etapa previa.....	98
5.2. Gobierno de Octavio Bordón (1987-1991).....	106
5.3. Gobierno de Rodolfo Gabrielli (1991-1995).....	113
5.4. Gobierno de Arturo Lafalla (1995-1999).....	127
Capítulo VI. Evolución del Circuito Productivo Regional: Etapa de Post-Convertibilidad (1999-2011).....	146
6.1. Gobierno de Roberto Iglesias (1999-2003).....	146
6.2. Gobierno de Julio Cobos (2003-2007).....	151
6.3. Gobierno de Celso Jaque (2007-2011).....	170
Conclusiones.....	198
Bibliografía.....	203
Lista de acrónimos.....	207
Anexos.....	209