

Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas

Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)

Lucas Gabriel Christel*

Resumen: En las últimas dos décadas, la minería a cielo abierto en Argentina creció significativamente. Ante dicho avance, surgieron firmes resistencias sociales y, desde 2003, se sancionaron nueve leyes provinciales de prohibición minera. Sin embargo, las resistencias no siempre consiguieron estas leyes. ¿Por qué en determinadas provincias las resistencias sociales pueden incidir sobre la legislación minera y no en otras? A partir del estudio comparativo subnacional de cuatro provincias, este trabajo argumenta que los procesos de incidencia se dirimen en el marco de determinada estructura de oportunidad subnacional (EOS), definida por el grado de pluralidad del sistema político y el grado de desarrollo y diversificación de la matriz económica. Así, el trabajo muestra cómo las características de las EOS favorecieron la incidencia de las resistencias sociales sobre las legislaciones mineras en los casos de Mendoza y Córdoba y cómo constriñeron las posibilidades de incidencia de resistencias en las experiencias de Catamarca y San Juan.

Palabras clave: resistencias sociales, política subnacional, incidencia política, minería, Argentina.

Social Resistances and Mining Legislations in Argentine Provinces: The Cases of Mendoza, Córdoba, Catamarca and San Juan (2003-2009)

Abstract: Over the past two decades, open pit mining in Argentina has experienced a significant growth. As a response to this advance, social resistances to the activity emerged and, since 2003, nine provinces passed laws banning open pit mining. However, resistances have not always succeeded in achieving these restriction laws. So, why in certain provinces social resistances are able to influence on mining legislation while they fail to do so in others? Based on a comparative subnational study of four provinces, this paper argue that processes of influence take place within the framework of a specific Subnational Structure of Opportunity (sso), determined by the degree of plurality in the political systems and the level of development and diversification of their economic matrix. In such sense, this article shows how the characteristics of EOS favored social resistances influence on mining legislation in Mendoza and Córdoba cases, as well as how EOS constrained the possibility of legislative incidence in Catamarca and San Juan experiences.

Keywords: social resistances, subnational politics, political influence, mining, Argentina.

*Lucas Gabriel Christel, es director de la licenciatura en Ciencia Política y Docente en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín y Becario Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Avenida 25 de Mayo 1021, edificio de Ciencias Sociales, primer piso, San Martín, Provincia de Buenos Aires, 1650 Argentina. Tel: (54) (11) 2033 1450. Correo-e: lucaschristel@hotmail.com. ORCID iD 0000-0002-6989-1150.

Artículo recibido el 26 de julio de 2018 y aceptado para su publicación el 11 de junio de 2019.

Introducción

En los últimos veinticinco años América Latina atravesó un escenario denominado *boom de commodities* (Arsel *et al.*, 2016). En este contexto, caracterizado por altos valores de las materias primas, la minería a cielo abierto¹ fue protagonista estelar (Svampa y Antonelli, 2009; Bebbington y Bury, 2013). La otra cara del incremento de las inversiones y exportaciones mineras ha sido —y sigue siendo— los fuertes rechazos sociales a esta actividad. Incluso, en ocasiones puntuales como Tambogrande (Perú) o Cajamarca (Colombia), estas resistencias sociales han logrado limitar el avance de la minería y forzar a las compañías a retirarse de los territorios.

En Argentina también se ha experimentado un proceso contradictorio de avance y restricción de la minería. Ahora bien, en comparación con gran parte de América Latina, la particularidad de este caso radica en la centralidad de la escala subnacional. La estructura federal argentina, dada su distribución de potestades, hace de las provincias la arena principal donde se resuelven las disputas sobre los recursos naturales.

En la década de 1990 se modificaron las leyes mineras en búsqueda de inversiones extranjeras² y la reforma constitucional de 1994 reconoció en su letra el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales (Art. 124). Así, con la inauguración de Bajo La Alumbrera en Catamarca en 1997 y Cerro Vanguardia en Santa Cruz durante 1998 la minería parecía encaminarse hacia un desarrollo sin precedentes.³

¹ Las expresiones, “minería a cielo abierto” y “megaminería” refieren a este tipo de explotación. Esta modalidad dinamita grandes cantidades de rocas —debido a la baja concentración y alta diseminación del mineral— para luego separar el metal mediante la utilización de sustancias químicas y grandes cantidades de agua.

² El régimen de inversiones mineras, ley 24.196/93 establece seguridad jurídica 30 años y determina un máximo de 3 por ciento de regalías mineras provinciales. Para un análisis del proceso legislativo y un detalle de la norma véase Christel y Alvarez (2011).

³ A principios de 1990 las exportaciones de minerales no superaban los 35 millones de dólares, las inversiones ascendían a 10 millones de dólares y la actividad representaba 0.22 por ciento del producto interno bruto (PIB) (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1993). En 2008, las exportaciones al-

Sin embargo, el escenario se modificó a partir del rechazo de Esquel, Chubut, a un nuevo emprendimiento. En marzo de 2003, 81 por ciento de la población de dicha ciudad rechazó la explotación minera en un referéndum municipal y meses después se sancionó la ley provincial 5.001/03 de prohibición minera (Schein Torunczyk, 2016). El llamado “efecto Esquel” (Svampa y Antonelli, 2009) multiplicó las resistencias sociales contra la megaminería y, entre 2004 y 2011, otras ocho provincias argentinas sancionaron leyes de prohibición de la actividad.⁴

Este trabajo se pregunta, ¿por qué en determinadas provincias las resistencias sociales pueden incidir en las legislaciones mineras mientras que en otras no? A partir de las experiencias de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan, el artículo demuestra cómo las particularidades políticas y económicas influyen en las posibilidades de incidencia de las resistencias sociales.

Los profusos estudios sobre las resistencias a la minería en América Latina se han enfocado mayormente en el surgimiento de los conflictos, el componente ambiental de sus reclamos y sus características políticas y organizativas. Si bien la incidencia política de los actores no ha sido un tema central de esta bibliografía, algunos trabajos identificaron elementos clave a la hora de pensar en la productividad política de estos grupos. Entre otros, se destacan el rol de los movimientos de justicia ambiental y sus vínculos con los gobiernos locales para impulsar consultas populares (Walter y Urkidi, 2015); la movilización social y la incorporación política para el fortalecimiento de las instituciones participativas —consulta previa— en Ecuador y Bolivia (Falletti y Riofrancos, 2018); la importancia de alianzas y redes ambientales para influir en los tomadores de decisiones (Alvarado Merino, 2008); el rol de

canzaron los 3 750 millones de dólares, las inversiones ascendieron a 2.212 millones de dólares y la participación de la minería en el PIB fue cercano a 4 por ciento (Secretaría de Minería de la Nación, 2009).

⁴ Río Negro (2005, derogada en 2011); Mendoza (2007); La Rioja (2007, derogada en 2008); Tucumán (2007); La Pampa (2007), Córdoba (2008); San Luis (2008) y Tierra del Fuego (2011).

las capacidades estatales y la opinión pública (Velázquez López Velarde *et al.*, 2018); la capacidad de las organizaciones no gubernamentales para brindar recursos y asesoramiento legal y técnico a los grupos comunitarios (Bebbington, 2011); el peso de la economía política y los acuerdos políticos en la creación de contextos favorables para el éxito de la movilización social (Bebbington *et al.*, 2019), y las características socio políticas de los sitios donde se emplazan los conflictos (Svampa *et al.*, 2009).

El presente trabajo amplía esta literatura al centrarse en los procesos de incidencia legislativa y la sanción de leyes provinciales de prohibición minera. El aporte de este artículo proviene del diálogo teórico entre la bibliografía de los movimientos sociales, las políticas subnacionales y el federalismo, investigaciones que rara vez van juntas. A partir del análisis de los “procesos de incidencia” se afirma que las estructuras de oportunidad subnacional (EOS) caracterizadas por mayores grados de pluralidad del sistema político y de desarrollo y diversificación de su matriz económica benefician la “multiescalaridad” y la “pluralidad de actores” en las acciones de resistencia. Estos dos mecanismos, que conectan explicativamente las características de las EOS con los resultados del proceso de incidencia, favorecen la incidencia efectiva de las resistencias sociales. Este esquema conceptual permite explicar las distintas trayectorias de los procesos de incidencia en cuatro provincias argentinas. Así, el trabajo demuestra cómo las características de las EOS favorecieron la incidencia de las resistencias sociales sobre las legislaciones mineras en los casos de Mendoza y Córdoba y cómo constriñeron las posibilidades de incidencia de resistencias en las experiencias de Catamarca y San Juan.

En Argentina, el estado nacional ha brindado un fuerte apoyo a la actividad minera, declarándola incluso política de Estado en 2004.⁵ Esto ejerce influencia sobre las políticas mineras que

⁵ Las políticas nacionales para el sector tuvieron una fuerte continuidad desde la década de 1990 en adelante. Para una comparación entre los años neoliberales y los posneoliberales véase Cisneros y Christel (2014).

puedan diseñar las provincias, pero analíticamente se considera que la política nacional minera opera como una constante sobre los cuatro casos de estudio y, por lo tanto, la clave analítica se ubica en las variaciones subnacionales. El dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales habilita las ventajas del método comparativo subnacional (Snyder, 2001)⁶ y permite ofrecer una lectura basada en mecanismos y procesos (Tilly, 2001; McAdam *et al.*, 2008).⁷

Mientras Mendoza y Córdoba cuentan con leyes de prohibición minera (7.722/07 y 9.526/08 respectivamente), Catamarca y San Juan, ambas provincias mineras, no han aprobado leyes parecidas. Mendoza tuvo un intenso nivel de conflictividad social y posee un elevado potencial minero. Córdoba cuenta con la ley de prohibición minera más restrictiva de Argentina al limitar también la explotación de minerales nucleares. Catamarca fue la primera provincia con minería a cielo abierto del país y San Juan es un actor central de la actividad al poseer tres emprendimientos mineros en explotación. El corte temporal del trabajo es el periodo comprendido entre los años 2003 y 2009, se inicia con los sucesos de la ciudad de Esquel y cierra en 2009 al considerar finalizados los procesos efectivos de incidencia legislativa y no observar modificaciones sustanciales en las características de los procesos de las dos restantes provincias. Entre septiembre de 2011 y agosto de 2014 se realizaron 73 entrevistas en profundidad con cuestionarios semiestructurados en distintas localidades de Mendoza, Córdoba, Catamarca, San Juan y Buenos Aires. Los entrevistados fueron funcionarios provinciales y

⁶ El método subnacional favorece el control sobre investigaciones con N pequeño al incrementar el número total de observaciones y las posibilidades de obtener inferencias explicativas válidas, la precisión en la codificación en los casos y la captura de la naturaleza desigual de los procesos de transformación política y económica en las distintas unidades subnacionales.

⁷ Los mecanismos forman una delimitada clase de eventos que cambian las relaciones entre conjuntos específicos de elementos de manera idéntica o similar a través de una variedad de situaciones. Los procesos se caracterizan por combinaciones o secuencias de mecanismos que ocurren de forma frecuente.

municipales, legisladores provinciales, asesores legislativos, participantes en las acciones de resistencia social, abogados, periodistas y docentes.

El artículo desarrolla, en primer lugar, un marco teórico que captura las particularidades de las resistencias sociales, señala la especificidad de los procesos de incidencia y propone el concepto de estructura de oportunidad subnacional (EOS). En segundo lugar, ilustra las características políticas y económicas de los cuatro casos estudiados. En tercer lugar, se presentan los cuatro casos de estudio y se demuestra cómo las diferencias en sus sistemas políticos y en las matrices económicas han facilitado o dificultado los procesos efectivos de incidencia. Por último, el trabajo cierra con las conclusiones y avanza hacia futuras líneas de investigación.

Cómo entender la incidencia legislativa de las resistencias sociales a nivel provincial: La EOS

Las siguientes páginas enfatizan tres ideas centrales. Primero, las resistencias sociales tienen características propias, distintas a otras formas de acción colectiva y de participación en conflictos. Segundo, la incidencia política debe analizarse en términos de procesos y concebirse como una instancia más amplia que la mera sanción legislativa. Tercero, las marcadas heterogeneidades políticas y económicas de las provincias argentinas hacen del nivel subnacional una arena privilegiada para los estudios sobre incidencia política.

Las resistencias sociales

Pese a un uso dispar y polisémico del término, la literatura sobre resistencias acuerda que “acción” y “oposición” son sus dos elementos más característicos (Scott, 1985; Rubin, 1996; Hollander y Einwohner, 2004). La definición propuesta de resistencia social en este trabajo es de índole colectiva, carácter confrontativo e intencional y observable, tanto para los destinatarios como para terceros no involucrados en la contienda. Así, las resistencias sociales son entendidas como un conjunto de acciones directas y acciones institucionales, tendientes a un objetivo específico y llevadas a cabo en un espacio delimitado, que

una pluralidad de actores desarrolla en oposición a intereses estatales o privados.

Esta conceptualización tiene tres ventajas. En primer lugar, los estudios sobre las resistencias antimineras en Argentina mayormente se han centrado en las asambleas autoconvocadas al tratarse de los actores más movilizados (Svampa y Antonelli, 2009; Machado Araoz, 2009). La decisión de focalizar en acciones en lugar de en los actores permite incorporar al análisis, además de los grupos más comprometidos, actuaciones intermitentes, esporádicas o menores de otros actores involucrados en las resistencias. Además, se evita un análisis fuertemente centrado en la protesta y se favorece la comprensión de cómo se combinan modos contenciosos e institucionalizados de acción (Christel y Gutiérrez, 2017).

En segundo lugar, esta perspectiva conceptual permite analizar similitudes y diferencias entre los casos y favorece la comprensión de resultados disímiles al aislar analíticamente las resistencias. La noción de espacio delimitado evidencia la concentración geográfica de las acciones de resistencia y permite mostrar que las resistencias de determinada unidad territorial son diferentes a otras. Esta característica es importante en países federales como Argentina, donde las dinámicas locales no siempre se trasladan de unas provincias a otras.

En tercer lugar, la conceptualización permite distinguir las resistencias sociales de los movimientos sociales a partir de tres elementos: el ámbito de acción, el objetivo común y la identidad compartida. A diferencia de los movimientos sociales, cuyo alcance es generalmente nacional o incluso transnacional (Diani, 2015), las resistencias sociales poseen un límite territorial.

El objetivo común de las resistencias presenta un alto grado de especificidad. Resulta más específica la búsqueda de prohibir la megaminería en Mendoza que un objetivo amplio como la protección ecológica de todo el país, un objetivo más típico de movimientos sociales (Diani, 2015).

Finalmente, las resistencias sociales carecen de una identidad común y compartida entre la pluralidad de actores involucrados. En sintonía con los estudios sobre coaliciones discursivas

(Hajeer, 2009), las resistencias están atravesadas por líneas argumentales (*story-lines*) que si bien son específicas pueden ser interpretadas de modos diferentes por los distintos actores (Gutiérrez, 2017). Esto permite que en las resistencias puedan coexistir desde grupos de base vinculados a la ecología política hasta sectores empresariales inscritos en lógicas productivistas. La ausencia de una identidad compartida distancia las resistencias de los movimientos sociales, donde la identidad común es constitutiva y sus límites están definidos justamente por determinada identidad (Diani, 2015).

Pese a estas diferencias, existe cierta cercanía entre los conceptos mencionados. Es factible que determinados grupos u organizaciones involucrados en acciones de resistencia puedan ser, a su vez, parte de las densas redes de interacción⁸ de un movimiento social o que los objetivos específicos de las resistencias sociales se encuentren en sintonía y sean vistos como parte de objetivos más amplios y generales propios de los movimientos.

La incidencia como proceso

La sanción de leyes de prohibición de minería se entiende como una definición genérica de incidencia positiva. Sin embargo, la comprensión del éxito de los contendientes exige un esfuerzo teórico mayor. Aquí, la incidencia legislativa implica mediación estatal y resolución mediante canales institucionalizados.

La sanción de leyes resulta de un proceso más amplio que el mero momento de su aprobación. Se refiere al proceso de incidencia de las resistencias sociales, definido como secuencias agregativas de resistencias sociales que persiguen una decisión estatal determinada. Esto último habilita tres elementos clave.

Primero, favorece una observación más precisa de las dimensiones que componen dicho proceso: la acción directa, la vinculación con los actores económicos y la vinculación con los actores institucionales. Segundo, permite recuperar

las particularidades de los casos en los cuales no se logra una incidencia efectiva. Tercero, a partir de la noción de mecanismos (Tilly, 2001), facilita la identificación de variaciones y configuraciones específicas entre dimensiones que tiendan a resultados similares. Las mencionadas dimensiones se plantean con base en trabajos asociados a las posibilidades de éxito de los contendientes.

La acción directa implica una actuación contenciosa y no mediada por representación institucional alguna (Tarrow, 2011). Los principales impulsores de la acción directa suelen ser los actores asamblearios identificados como parte del nuevo ambientalismo social argentino, de características autónomas y tendientes a la horizontalidad (Gutiérrez e Isuani, 2014). Las vinculaciones de estos grupos con distintas organizaciones de estructura formal suelen ser producto de la acción colectiva previa y es usual que la acción directa se intensifique ante una eventual ampliación del ciclo de protesta (Friedman y McAdam, 1992).

El objetivo de las resistencias se encuentra mediado por dos variables intervinientes, la estructura de alianzas y la estructura de oposición (Diani, 1997). Una lógica fundamental de las estrategias de resistencia implica involucrar a terceros y ejercer presión conjunta sobre el proceso de decisión político. Las vinculaciones con actores económicos, en la medida en que éstos se posicionen como aliados, incrementan los chances de éxito de los contendientes (Gamson, 1990).

La vinculación con actores institucionales implica acciones formales de participación y relación con los distintos poderes y niveles de gobierno. Las vinculaciones con los partidos políticos (Tilly, 1978), el ingreso de sus intereses a las agendas gubernamentales y legislativas, los ciclos electorales (Price, 1984), y las redes con funcionarios políticos (Hochstetler y Keck, 2007) afectan positivamente las posibilidades de éxito de los contendientes.

Heterogeneidades políticas y económicas.

Las oportunidades subnacionales diferenciadas

El objetivo de las resistencias se orienta estatalmente y está mediado por la intervención del Estado (Amenta y Young, 1999). Para analizar el

⁸Cierta literatura ha enfatizado los vínculos transnacionales de los grupos de base antimneros. Véanse Alvarado Merino (2008), Bebbington (2011) y Paredes (2018), entre otros.

entorno político de las acciones de resistencia, se utilizan nociones básicas del modelo de proceso político y más específicamente de la estructura de oportunidad política (EOP) (Eisinger, 1973; McAdam, 1982). La mayor parte de los estudios sobre la EOP se focalizan en el nivel nacional como estructuradora de las amenazas o posibilidades de los contendientes (Tilly, 1978; Goldstone y Tilly, 2001) y apenas algunos trabajos analizaron las oportunidades políticas a nivel transnacional (Sikkink, 2005; Tarrow y McAdam, 2005). A pesar de algunas críticas recientes al concepto EOP (Mc Adam *et al.*, 2001; Goodwin y Jasper, 2004), se defiende el uso del concepto en la arena subnacional. El escaso desarrollo de trabajos sobre EOP en la arena subnacional y la persistencia de particularidades propias a nivel provincial brinda una posibilidad concreta de aporte a la investigación. Ante el marcado sesgo nacional de estas discusiones, se baja la escala mediante un diálogo con los trabajos sobre sistemas políticos y democracia, la política subnacional y el federalismo político y fiscal. Fruto de esta discusión teórica se propone el concepto de “estructura de oportunidad subnacional”. Esta propuesta no radica únicamente en la aplicación de la noción clásica de la EOP al nivel subnacional de análisis, sino que expande el foco analítico al incorporar las particularidades económicas y analizar el juego entre variables políticas y económicas. De acuerdo con las hipótesis de trabajo, la EOP adquiere sus características a partir del grado de pluralidad del sistema político y de los niveles de desarrollo y diversificación de la matriz económica.

El grado de pluralidad del sistema político

Las discusiones sobre la tercera ola de democratización y la calidad de las democracias (O’Donnell y Schmitter, 1988; Linz y Stepan, 1996) brindan un sustento teórico para pensar también en las especificidades subnacionales. En Argentina el principio federalista que posibilita a las provincias tener sus propios arreglos institucionales da como resultado diferentes sistemas electorales y una amplitud de sistemas políticos locales (Cardarello, 2011) y reglas y tradiciones político-partidarias particulares (Calvo y Escolar, 2005).

A partir del año 1986 la mayoría de las provincias argentinas impulsaron reformas constitucionales que influyeron sobre el juego democrático local (Gibson y Calvo, 2000). Estas reformas favorecieron, entre otras cosas, la permanencia de gobernadores al habilitar la reelección inmediata (Serrafero, 1997), la concentración de poder (Cardarello, 2011), la estabilidad de los partidos gobernantes al minimizar el riesgo de derrotas electorales (Calvo y Micozzi, 2005), las amplias mayorías legislativas, la baja competencia efectiva y la subrepresentación de la oposición (Tula y De Luca, 2001).⁹

Estas diferencias crearon discrepancias entre los estudiosos de la política subnacional argentina. Algunos autores afirman que coexiste un régimen nacional democrático con regímenes subnacionales “autoritarios” (Giraudy, 2010; Gibson, 2013) que controlan férreamente las dinámicas políticas locales y mantienen “provincializados” los conflictos (Gibson 2013). Por otro lado, ciertos autores, afirman que existe un régimen democrático nacional pero con distintos niveles de democracia subnacional (Gervasoni, 2010) y persistencia de prácticas y situaciones autoritarias en las provincias (Behrend y Whitehead, 2016). Más allá de estas discrepancias, es clave señalar la existencia de heterogeneidades subnacionales y la posibilidad de que los actores políticos puedan tomar rédito de principios federalistas que los beneficien.

Así, los sistemas políticos subnacionales en Argentina configuran oportunidades y constricciones diferenciadas para la incidencia política. Por lo tanto, retomando tales características, la interrelación y vinculación mutua de los distintos componentes del sistema político, la centralidad de las reglas que definen el régimen político y su posterior institucionalización en prácticas que habilitan la competencia, el grado de pluralidad del sistema político subnacional será mayor cuanto menores sean las oportunidades para la reelección del

⁹ A modo de ejemplo, el porcentaje de provincias en las cuales el partido titular ganó una supermayoría de asientos legislativos casi se duplicó, de 20 por ciento en 1987 a 37 por ciento en 2007 (Gibson, 2013).

ejecutivo, mayor sea el número de partidos con asientos legislativos (en números efectivos y totales), mayores sean los índices de fragmentación legislativa y de democracia subnacional y mayor sea la práctica efectiva de las autonomías locales.

El grado de desarrollo y diversificación de la matriz económica

La matriz económica se entiende como un sistema de variables que determinan las dinámicas económicas y la interdependencia mutua de dichas variables. La matriz económica es fruto de la interrelación del papel estatal en el manejo económico, la existencia de sectores productivos asociados a procesos históricos, culturales y geográficos, el aporte de los mismos al total de bienes y servicios producidos y las características propias del mercado laboral.

La Argentina, al igual que otros países latinoamericanos, se destaca por la heterogeneidad y la desigualdad de las estructuras económicas regionales (Cao y Vaca, 2006). Las cinco principales provincias suman cerca de 80 por ciento del producto bruto geográfico (PBG) y la asimetría entre las unidades subnacionales de mayor y menor PBG per cápita, Caba y Formosa, es de 11.6 a uno (Gatto y Cetrángolo, 2003). En países federales más desarrollados, como Estados Unidos o Canadá, la diferencia suele ser de dos a uno (Cao y Vaca, 2006).

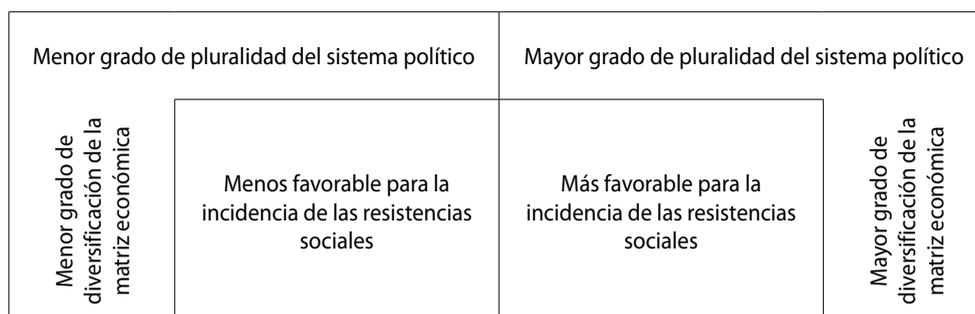
El federalismo fiscal argentino afecta de manera diferenciada las dinámicas económicas provinciales. Tradicionalmente, las coaliciones de provincias sobrerrepresentadas en la cámara alta

del Congreso nacional mantienen un sesgo favorable para los esquemas de distribución de ingresos (Gibson y Calvo, 2000). Así, provincias en general pequeñas, de escasa población y de menor desarrollo económico, experimentan elevados valores de transferencias nacionales sobre el porcentaje total de los ingresos provinciales (Tommasi *et al.*, 2001). Este desequilibrio favorece un rol privilegiado de los ejecutivos provinciales como actores económicos y empleadores principales (Gibson, 2013), su control sobre los asuntos locales (Suárez Cao, 2011) y la estabilidad de los partidos gobernantes (Calvo y Murillo, 2004).

Al contrario, en provincias donde los ingresos provienen mayormente de impuestos ligados a la producción y el consumo local, el total de ingresos fiscales guarda mayor relación con el dinamismo del sector económico privado. Esto configura una mayor dependencia estatal respecto de las actividades económicas y de ciudadanos potencialmente autónomos, lo que limita parcialmente el poder del Estado y brinda condiciones más favorables para la organización ciudadana (McMann, 2006; Gervasoni, 2010).

Con base en estas especificidades y las discusiones previas se considera que el grado de desarrollo y diversificación de las matrices económicas provinciales será mayor cuanto mayor sea el tamaño del producto bruto geográfico, menor la concentración de la canasta exportadora, mayores los porcentajes de ingresos tributarios de origen provincial y más bajos los valores de empleo estatal.

DIAGRAMA 1. EOS, escenarios de incidencia de las resistencias sociales



Fuente: Elaboración propia.

La EOS, adquiere sus características a partir del grado de pluralidad del sistema político y de los niveles de desarrollo y diversificación de la matriz económica de cada una de las provincias. A mayores grados de pluralidad de los sistemas políticos y mayores grados de desarrollo y diversificación de las matrices económicas se conforman EOS más favorables para los procesos exitosos de incidencia de las resistencias sociales. Estas particularidades de la EOS, repercuten sobre el resultado del proceso de incidencia a partir de su influencia sobre la acción directa, la vinculación con los actores económicos y la vinculación con los actores institucionales.

La conformación de las EOS. Los cuatro casos de estudio

En Mendoza no hay posibilidad de reelección inmediata y en Córdoba se limita a dos mandatos sucesivos. San Juan habilitó la re-reelección del ejecutivo mediante la reforma constitucional de 2011 y Catamarca permite la reelección indefinida de su gobernador. Las posibilidades de reelección influyen sobre la competencia política, brindan ventajas al oficialismo y favorecen la concentración de poder en manos del gobernador. En las elecciones de 2003, 2007 y 2011 las diferencias porcentuales entre la fórmula ganadora y la segunda, señal de sistemas políticos más competitivos, fueron menores en Mendoza y en Córdoba que en Catamarca y San Juan. Por ejemplo, en las elecciones de 2011, posteriores a la reforma, el entonces gobernador de San Juan, José Luis Gioja (PJ), ganó su tercer mandato por 47.81 puntos de diferencia.

Altos índices de fragmentación en las legislaturas,¹⁰ con diversos partidos representados y presencia de partidos minoritarios, favorecen una agenda política más abierta. La unicameral cordobesa posee el mayor número efectivo de partidos políticos al igual que el mayor número total de partidos representados y, por ende, ostenta la legislatura más fragmentada. Mendoza muestra va-

¹⁰ Córdoba y San Juan tienen legislaturas unicamerales mientras que Mendoza y Catamarca tienen legislaturas bicamerales.

lores significativamente altos de fragmentación legislativa y de partidos políticos efectivos y, además, se caracteriza por la dificultad de lograr mayorías oficialistas. Contrariamente, Catamarca presenta altas mayorías oficialistas, dando como resultante legislaturas concentradas y en sintonía con el ejecutivo. San Juan posee una alta concentración oficialista en la distribución de curules y un marcado descenso de los índices de partidos efectivos e indicadores de fragmentación a partir de las elecciones de 2003.

Respecto de la problemática de la democracia subnacional, Carlos Gervasoni (2010) demuestra que menores niveles de democracia son esperables cuando los ejecutivos provinciales acceden a abundantes fondos del gobierno central y son débiles los vínculos impositivos con ciudadanos y actores económicos locales. El autor calculó los niveles de democracia de 22 provincias argentinas entre los años 1983 y 2003 a partir de dos dimensiones de la política democrática: las contiendas electorales y las constricciones del poder del gobierno. En 2007 Mendoza ostentó el valor más alto de democracia subnacional, seguida por Córdoba, Catamarca y, finalmente, San Juan. En perspectiva comparada, tanto Mendoza como Córdoba incrementaron sus índices de democracia entre 2003 y 2007 mientras que dicho valor descendió para Catamarca y San Juan.¹¹

La autonomía municipal se vuelve importante al brindar puntos de acceso al poder local. Esta particularidad toma relevancia en contextos federales donde la descentralización incrementa la apertura del poder político ante las presiones desde abajo (Kriesi, 1996). Sin embargo, las características del diseño institucional¹² no necesariamente se corresponden con la práctica; de tal forma, y como se verá en los casos, un mayor respeto efectivo de la autonomía municipal es indicador de sistemas políticos con mayores grados de pluralidad.

¹¹ Gracias al aporte de Carlos Gervasoni se cuenta con los índices de democracia subnacional de las cuatro provincias para el periodo estudiado.

¹² Córdoba, Catamarca y San Juan reconocen la autonomía de sus municipios. Mendoza, por su parte, reconoce el criterio autárquico de sus municipios.

CUADRO 1. Grado de pluralidad del sistema político subnacional

Indicador	Mendoza	Córdoba	Catamarca	San Juan
Oportunidades para la reelección del ejecutivo/ Diferencia ganador segundo (Promedio 2003-2011)	no 7.76%	2 mandatos 9.58%	indefinido 13.56%	3 mandatos 31.68%
Número efectivo de partidos políticos (Promedio 2003-2009)	Dip 2.58 Sen 2.43	2.63	Dip 2.1 Sen 1.59	1.92
Índices de fragmentación legislativa (Promedio 2003-2009)	Dip 0.60 Sen 0.56	0.62	Dip 0.52 Sen 0.37	0.42
Democracia subnacional 2007 (Gervasoni, 2010)	1.84	0.450	-0.537	-1.19
Respeto a la autonomía municipal	mayor	mayor	menor	menor

Fuente: Elaboración propia con base en Constituciones Provinciales, Dirección Nacional Electoral (s.f.) y Gervasoni (2010).

CUADRO 2. Grado de desarrollo y diversificación de la matriz económica (porcentaje)

Indicador	Mendoza	Córdoba	Catamarca	San Juan
PBG provincial como porcentaje PBI nacional (2006)	4.00	7.70	1.20	0.80
Recaudación impositiva de origen provincial (promedio 2003-2008)	26.37	28.68	7.70	13.38
Porcentaje de empleo público (EAHU, 2010)	24.40	20.20	42.10	30.60
Porcentaje de participación de petróleo y minería en PBG provincial (2009)	12.85 (Petróleo)	0.26	60.720	30.00
Porcentaje de concentración de exportaciones (tres productos más exportados) (2012)	48.25 (35% vino)	38.20 (19.5% soja)	92.80 (complejo minero)	81.40 (74.20% oro)

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Provincias (s.f.), Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de San Juan (2009), Cepunc (2011), INDEC (2011, 2012) y Ministerio de Minería de San Juan (2012).

En función de lo expuesto, el cuadro 1 sintetiza los principales indicadores y muestra que Mendoza y Córdoba poseen mayores grados de pluralidad en el sistema político subnacional que Catamarca y San Juan (cuadro 1).

Un análisis comparativo de las matrices económicas agrupa a Mendoza y Córdoba como provincias más desarrolladas económicamente y más diversificadas productivamente (cuadro 2). Pese a sus diferencias, comparten altos porcentajes de ingresos tributarios de origen provincial

que reflejan capacidad recaudatoria propia y menores ingresos corrientes provenientes de la coparticipación federal. Sus mercados laborales poseen altos niveles de empleo privado y bajos valores de empleo estatal. En su faceta productiva, ostentan un PGB más elevado en valores absolutos y una marcada diversificación en sus canastas exportadoras.

Por su parte, Catamarca y San Juan presentan matrices económicas menos diversificadas y menos desarrolladas. Ambas experimentan altos

porcentajes de transferencias federales sobre sus ingresos totales y un estado provincial consolidado como actor económico privilegiado que repercute en altos porcentajes de empleados públicos. Con PGB similares entre sí, sus valores absolutos son pequeños respecto de Mendoza y más aún de Córdoba. Por último, los valores de concentración de las canastas exportadoras son elevados y, además, evidencian dependencia del complejo minero.

En este caso particular, las características del sector minero adquieren relevancia al configurar las estructuras de oposición o alianza que enfrentan las resistencias. La minería tiene la capacidad de transformar drásticamente la composición del PGB, concentrar la matriz económica y limitar el peso de actividades económicas alternativas en periodos breves —todos indicadores que desincentivan las posibilidades de incidencia—. En Catamarca, el sector minero representó valores cercanos al uno por ciento del PGB entre 1993 y 1997 y, apenas diez años después de inaugurada La Alumbraera, en 2006 la minería explicó 60 por ciento del PGB. En el caso de San Juan, cinco años después del inicio de las actividades el sector minero alcanzó 30 por ciento del PGB (Ministerio de Minería de San Juan, 2012).

Asimismo, la minería contribuye a las capacidades de recaudación provincial. Ante mayores ingresos mineros son esperables menores incentivos de los ejecutivos para dar lugar a los reclamos. Catamarca recibió durante 2003 cerca de 11.5 millones de dólares en regalías mineras, cifra que llegó hasta los 27 millones de dólares en 2010. San Juan recaudó 5.4 millones de dólares en regalías en 2005 y más de 40.5 millones de dólares en 2010. Estas cifras representaron 15.1 por ciento de la totalidad de ingresos corrientes de 2010 para Catamarca y 6.22 por ciento para San Juan. Además, entre 2003 y 2010, Catamarca recibió aproximadamente 375 millones de dólares por su participación en la empresa Yacimientos Minerales Aguas de Dionisio (YMAD) en Minera La Alumbraera.¹³

¹³ YMAD le pertenece en 60 por ciento a Catamarca, 20 por ciento a la Universidad Nacional de Tucumán y 20 por ciento al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). De los beneficios de Minera La Alumbraera le corresponde 20 por ciento a YMAD.

En contrapartida, Mendoza y Córdoba muestran potenciales mineros disímiles y dos sectores de importancia económica como la vitivinicultura y el turismo en conflicto potencial con la minería. Si bien *a priori* podría imaginarse que una ley de restricción minera sería más factible en contextos de baja potencialidad minera, el caso de Mendoza muestra lo contrario. La provincia posee reservas estimadas de 350 mil millones de dólares en mineral bruto de los 20 proyectos más relevantes (cobre, oro, uranio, plata) (Camem, 2014). En Córdoba, en cambio, sí existe un potencial minero metalífero limitado según lo expresado por sus autoridades provinciales. Esta diferencia en los casos de incidencia positiva resulta clave para evitar causalidades muy centradas en una única variable.

En Mendoza, la vitivinicultura es una de las principales actividades productivas y aporta cerca de 7 por ciento del PGB y representa 70 por ciento de la producción nacional (CFI, 2012). En tanto, la provincia de Córdoba es un destino turístico emblemático del país, y el valor agregado de las ramas características del turismo alcanzó, durante 2006, 5.5 por ciento del total del PGB (Dirección General de Estadística y Censos, 2015).

Finalmente, Catamarca y San Juan poseen una elevada concentración de sus principales productos exportados, los cuales corresponden al complejo minero. La suma de los tres productos más exportados explica más de 80 por ciento de la totalidad para San Juan y más de 90 por ciento para Catamarca. Al contrario, los productos exportados de las dos restantes provincias muestran una menor concentración y una consiguiente diversificación.

Breve reconstrucción de los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan

Catamarca fue la primera provincia argentina donde se explotó minería a cielo abierto. En 1997 se inauguró Bajo La Alumbraera y, merced de las promesas de desarrollo económico, la población otorgó la “licencia social”. En los años subsiguientes, y ante la ausencia de desarrollo económico y escasas oportunidades laborales, comenzaron los primeros cuestionamientos.

Hacia 2003 se iniciaron tibiamente las protestas ambientales en la ciudad de Andalgalá. Progresivamente los reclamos de pobladores locales, en su mayoría organizados en asambleas autoconvocadas, fueron radicalizándose hasta exigir la prohibición de la minería. Sin embargo, y pese al incremento de la conflictividad social y el surgimiento de asambleas y protestas en otras localidades como Tinogasta, el estado provincial restringió fuertemente cualquier cuestionamiento a su política de estado pro-minera.

La provincia de San Juan es el máximo exponente de la “nueva minería” en Argentina y posee tres proyectos mineros en funcionamiento: Veladero, inaugurada en 2005, Gualcamayo y Casposo (2009 y 2010 respectivamente). Además, cuenta con más de veinte proyectos en distintas etapas de desarrollo. Las resistencias comenzaron aproximadamente un año antes de la puesta en funcionamiento de Veladero, articuladas sobre todo por actores sociales y en menor medida por sectores vitivinícolas. Los reclamos se iniciaron en la ciudad de San Juan y después las localidades de Jáchal y Calingasta se transformaron en el epicentro de las resistencias. Sin embargo, con el avance de la actividad y las inauguraciones de Gualcamayo y Casposo, las resistencias perdieron fuerza mientras el ejecutivo provincial lograba acallar las disidencias y consolidar su poder político y su alianza con el sector minero.

La experiencia de Mendoza contó con tres focos centrales de resistencia: El Valle de Uco, San Rafael y General Alvear. Las primeras alertas comenzaron en San Carlos en 2003 y se redujeron hacia 2005, para luego trasladarse hacia el sur de la provincia, a San Rafael y General Alvear. El rechazo a la minería mostró un proceso amplio de agregación de actores sociales, económicos e institucionales. La presencia de grupos asamblearios y organizaciones de la sociedad civil (OSC) ambientales más proclives a la acción contenciosa —articulados en la Asamblea Mendocina por el Agua Pura (AMPAP) y otras organizaciones de cariz más institucional— reunidos en la Multisectorial del Sur por un desarrollo sustentable y la Multisectorial General Alvear impulsa-

ron el proceso de incidencia y la posterior sanción de la ley 7722 en junio de 2007.

Dos antecedentes facilitaron la incidencia de las resistencias. Primero, la ley 7.422/05 que suspendió cateos mineros. Segundo, la ley 7.627/06, impulsada por el senador opositor Jorge Difonso (Partido Demócrata) que suspendía actividades mineras hasta aprobarse un plan ambiental integral. El veto del gobernador Julio Cobos (Unión Cívica Radical, UCR) a dicha ley impulsó la sanción de ordenanzas locales de prohibición, incrementó la tensión social y, finalmente, terminó por favorecer la sanción de la ley 7722/07.

En Córdoba el conflicto comenzó en 2007 cuando se difundieron noticias de prospección minera en el valle de Ongamira. Rápidamente se conformaron distintas asambleas socioambientales que emprendieron acciones de resistencia y se nuclearon en la organización ¡Ongamira Despierta! Al tiempo, distintas localidades del valle de Traslasierra se incorporaron a las resistencias al conocerse los pedidos de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) para la explotación de uranio en Nono. Este proceso de crecimiento del rechazo a la minería involucró a actores asamblearios, OSC ambientales como conciencia solidaria y sectores turísticos que operan tras un objetivo específico.

Con la sanción de quince ordenanzas locales de prohibición minera y una presión social creciente, ¡Ongamira Despierta! le entregó un anteproyecto de ley al gobernador Schiavetti (Partido Justicialista, PJ). El poder ejecutivo actuó de iniciador y en un proceso legislativo breve y con efectiva participación de los actores involucrados en las resistencias se sancionó la ley 9526/08.

Las repercusiones de las EOS en perspectiva comparada

Este apartado expone cómo las características de las EOS influyeron de forma diferenciada sobre cada una de las dimensiones del proceso de incidencia y, por ende, en el resultado del mismo.

Acción directa

Las cuatro provincias compartieron patrones en las acciones iniciales de protesta. Las asambleas

fueron actores centrales y la acción directa fue tanto prioridad estratégica de los actores como resultado de la ausencia de acceso regular a las instituciones. Así, inicialmente coincidieron el expreso rechazo a la megaminería y las formas de movilización y protesta (marchas, cortes o bloqueos de caminos y actividades de difusión). Sin embargo, a la hora de sostener la acción directa en el tiempo, las trayectorias fueron disímiles.

En Mendoza y en Córdoba la incorporación de diversos actores sociales y económicos amplió la protesta e impulsó una progresiva apertura de negociación con actores políticos locales y provinciales. Mendoza ostentó el mayor nivel de mantenimiento de acciones directas y mostró que actores con perfiles más institucionales, como por ejemplo la Multisectorial de General Alvear,¹⁴ también accionaron de manera contenciosa. El punto más álgido de la conflictividad ocurrió cuando, previamente a la sanción de la ley 7.722/07, se logró paralizar a la provincia con manifestaciones y bloqueos de rutas simultáneos:

Los cortes eran permanentes, se cortó y se cortó. Nosotros estuvimos quince días en la ruta, hasta que llegó un punto donde cortamos directamente y no pasaba un alma hasta que no se solucionara el tema que tenía que solucionarse [...] Básicamente en un pueblo de 40 000 habitantes había siete, ocho o diez mil en la calle, de modo permanente (Entrevista a integrante de Multisectorial General Alvear, General Alvear, junio de 2014).

Por su parte, la acción directa en Córdoba alcanzó una gran articulación territorial en un breve periodo, aunque sin la masividad mendocina. La capacidad de reproducción de las resistencias por distintas localidades, su articulación y el crecimiento progresivo de acciones contenciosas potenciaron el reclamo antiminerero.

En Catamarca y San Juan, la activación de las resistencias posterior a la radicación de las mine-

¹⁴ La Multisectorial de General Alvear nucleó cerca de cuarenta entidades de la sociedad civil y de índole empresarial, sindical, políticas y educativas. Grupos tan disímiles como la Asociación de Docentes Jubilados, el Consejo Pastoral Evangélico, la Federación Agraria Argentina General Alvear o la osc Ideas dan muestra de su heterogeneidad.

ras las enfrentó con firmes intereses compartidos entre el Estado y las empresas. Pese a la presencia de asambleas y grupos opositores a la minería en distintas localidades, el eventual crecimiento de la acción directa se vio dificultado y la fuerte presencia del estado provincial como proveedor laboral desincentivó la protesta. Una mayor dependencia de las rentas provinciales, menores niveles de autonomía respecto del Estado y un eventual riesgo laboral ante los actos de protesta limitaron la incorporación a las resistencias:

En nuestra asamblea empezamos ciento veinte, ciento cincuenta personas. Empezaron a disminuir, los que hemos quedado somos cuatro [...] Hay mucha gente que dice: “Nosotros estamos de acuerdo con lo que ustedes hacen, pero yo no puedo ir porque yo trabajo en el hospital”. Y a mí me han dicho: “No te metas...”, “Porque yo trabajo en la escuela”. Tienen un compromiso con el gobierno. Entonces están apretados (Asambleísta Calingasta, San Juan, abril de 2007, citado en Svampa *et al.*, 2009: 162).

Frente a la maximización de episodios de acción directa, en Mendoza y Córdoba se forzó una efectiva vinculación con actores institucionales. Contrariamente, en Catamarca y San Juan la respuesta de los ejecutivos provinciales osciló entre la indiferencia, la represión y la judicialización. En 2006, en Andalgalá el gobierno utilizó por primera vez la represión contra los contendientes (luego se repetiría en 2010 y en 2012 en Tinogasta). En San Juan, los involucrados en las resistencias denunciaron la persecución y criminalización de la protesta y la sanción de un nuevo régimen contravencional (ley 7819/07) que atenta contra las posibilidades de reclamar (Svampa *et al.*, 2009).

Vinculación con los actores económicos

En Mendoza, las características productivas del Valle de Uco y de General Alvear favorecieron la incorporación progresiva a las resistencias de pequeños y medianos productores y de actores relevantes como la Sociedad Rural de Uco y la Cámara de Comercio, Industria, Agricultura y Ganadería de General Alvear. Más allá de la ausencia de un posicionamiento expreso por parte

del sector vitivinícola y bodeguero, la defensa de la actividad vitivinícola, en términos económicos y culturales, se consolidó como parte del repertorio argumentativo de las resistencias:

Hubo un rol importante de los pequeños y medianos productores. Nosotros somos productores de alimentos de buena calidad. En San Carlos somos los principales productores de orégano y de ajo de la Argentina, tenemos uva, frutas, tomates. Está en nuestra matriz y en la cultura del mendocino, somos la provincia del buen sol y del vino, no somos la provincia del mercurio y del cobre (Entrevista a Jorge Difonso, Intendente San Carlos, PD. *La Consulta*, junio de 2014).

En el caso de Córdoba actores del sector turístico se involucraron a título personal y la alusión al valor turístico sustentó el reclamo:

Es sabido que el turismo representa la principal actividad económica de varias regiones de la provincia. Cualquier actividad que atente contra el turismo condena a la región y a sus habitantes a la miseria. La minería del uranio atentaría contra el turismo por dos vías: por la deserción de los turistas debido al miedo a la contaminación y por la modificación del paisaje (Fundamentos del proyecto de Ley. ¡Ongamira Despierta! 2008).

Además, en los momentos previos al trámite legislativo de la ley 9.526, las organizaciones Empresarios de Turismo de Traslasierra, Sociedad Rural del Oeste y Asociación de Profesionales de Turismo apoyaron el reclamo de prohibición minera y favorecieron el proceso de incidencia legislativo.

Tanto en Mendoza como en Córdoba, la participación de pequeños y medianos actores económicos fue relevante en la sanción de ordenanzas de restricción dado su peso en las dinámicas productivas y su influencia sobre los ejecutivos municipales. Este accionar, junto a la obtención de dichas ordenanzas, favoreció la multiescalaridad, llevando las presiones locales hacia las arenas provinciales.

En cambio, frente a matrices económicas con menor grado de desarrollo y de diversificación, las vinculaciones con actores económicos rele-

vantes fueron limitadas. En Catamarca, la inexistencia de un sector productivo afectado por la minería y relevante en la consideración del ejecutivo o en aporte al PBG fue clave:

La actividad minera es la única actividad dentro de la provincia capaz de generar una actividad económica sustentable en la medida en que dure el yacimiento. Nuestra Constitución exige la explotación, que el gobierno tenga como política de Estado la explotación minera, es un imperativo de la constitución catamarqueña (Entrevista a Ángel Betelu, subsecretario de Minería de Catamarca, Ciudad de Catamarca, septiembre de 2011).

En San Juan, al inicio del conflicto el sector vitivinícola expresó su rechazo a la minería y postuló la incompatibilidad entre ambas actividades. Sin embargo, tiempo después el gobierno provincial logró la división y neutralización del sector vitivinícola, minimizando su efecto sobre el proceso de incidencia:

Las autoridades enfocaron la política para neutralizar las entidades que podíamos estar en desacuerdo con la minería y obligó a renunciar a las autoridades que se habían opuesto. Subdividió el sector gremial empresario, generó nuevas entidades y les dio el apoyo económico a ellos [...] Entonces se limitan bastante las libertades de reclamar. (Juan José Ramos, presidente de la Asociación de Viñateros Independientes de San Juan. Ciudad de San Juan, abril de 2014).

Asimismo, la estructura de oposición enfrentada por las resistencias fue distinta. La inexistencia de emprendimientos mineros avanzados u operativos en Mendoza y Córdoba configuró escenarios más favorables al no comprometer inversiones mineras ya realizadas, fuentes laborales ni tributos fiscales. Además, la capacidad de extracción impositiva de otros sectores y la mayor disponibilidad de empleo privado limitaron los incentivos para el avance minero en contextos de conflictividad social creciente.

En Catamarca y en San Juan las resistencias enfrentaron una poderosa estructura de oposición. Al momento de las primeras exigencias de prohibición, en Catamarca la facturación de La

Alumbreira ascendía a 700 millones de dólares anuales (CEPUNC, 2011) mientras que en San Juan la infraestructura de Veladero ya estaba montada y las inversiones de Barrick Gold para sus proyectos Veladero y Pascua Lama sumaban 1950 millones de dólares (Legislatura Provincial de San Juan, 2014). Los montos a los que acceden los ejecutivos provinciales vía regalías mineras o adicionales se magnifican dadas las pequeñas escalas de las economías y la baja capacidad recaudatoria. El intercambio de “seguridad jurídica-legalidad” por “recursos fiscales” refuerza los incentivos de los ejecutivos para mantener la minería y limita las decisiones contrarias al desarrollo minero (Machado Araoz, 2009).

Vinculación con los actores institucionales

El mayor grado de pluralidad político de Mendoza y Córdoba facilitó múltiples vinculaciones entre las resistencias y los actores estatales, sean de índole ejecutiva o legislativa y en las arenas locales y provinciales. Contrariamente, frente al menor grado de pluralidad político, los contendientes de Catamarca y San Juan enfrentaron constantes dificultades para la vinculación con sus representantes.

La efectiva vinculación de los contendientes con el nivel municipal se tradujo en ordenanzas locales de restricción minera. En Córdoba, se logró una veloz aprobación de más de quince normas entre 2007 y 2008:

Empezamos a hacer un trabajo intenso tanto las osc como las asambleas para armar una coraza de ordenanzas, nos dimos cuenta de que era fundamental que todos los municipios comenzaran a tener ordenanzas donde se prohibiese la minería y la explotación de uranio. Entonces comenzamos un trabajo arduo hasta que la mayor parte de las comunas y municipios tuvieron sus ordenanzas (Entrevista a integrante de Conciencia Solidaria, Buenos Aires, julio de 2014).

En Mendoza, por su parte, las cinco ordenanzas locales de prohibición minera se concentraron en el Valle de Uco y General Alvear y en sus letras enfatizaron el estrecho vínculo entre sociedad y representantes locales:

Con el trabajo de todo un pueblo unido, el Concejo Deliberante de San Carlos, sanciona la Ordenanza 1123/06, en defensa de la vida y del Agua [...] Los aportes de especialistas en Medio Ambiente, Juristas, Sociedad Rural, Vecinos Autoconvocados, Poder Ejecutivo Municipal y Concejo Deliberante, hoy dan su resultado en respuesta al pedido del Gobernador de la Provincia (Ordenanza 1123/06 Municipalidad San Carlos).

Los ejecutivos provinciales de Mendoza y Córdoba respetaron la autonomía municipal y no declararon la inconstitucionalidad de las mismas pese al dominio provincial sobre los recursos naturales. Estas decisiones impulsaron la reproducción de decisiones locales similares, la multiescalaridad y el avance hacia la ley provincial.

En Catamarca y San Juan las vinculaciones entre los ejecutivos locales y los contendientes fueron limitadas. Sin embargo, sucesos puntuales desafiaron dicha tendencia. En Tinogasta, Catamarca, la articulación entre el intendente, concejales y ciudadanos impulsó la aprobación de un Código Ambiental de restricción minera y la convocatoria a referéndum para decidir la explotación o no en el año 2007. Por otro lado, en Calingasta, San Juan, entre 2005 y 2007, con un activo rol del intendente Ibaceta (Lealtad y Trabajo, LT) buscaron plebiscitar la minería. En ambos casos, los ejecutivos provinciales defendieron sus atribuciones en materia minera, negaron las autonomías locales y declararon la inconstitucionalidad de tales medidas. Esto desincentivó el establecimiento de vinculaciones en las arenas locales y un eventual traslado de los reclamos hacia la escala provincial. Además, en un contexto de baja competencia política, esto no implicó costo electoral alguno para los ejecutivos provinciales.

Las características legislativas de Mendoza y Córdoba favorecieron las vinculaciones entre las resistencias y sus representantes y la apertura de las agendas. En contraposición, en Catamarca y San Juan, con legislaturas más concentradas y elevados índices de control parlamentario oficialista, se limitaron tanto las posibilidades de acceso a las agendas como una mayor atención a los reclamos ciudadanos en función de recompensas electorales.

En Mendoza, durante la redacción del anteproyecto de la ley 7.722/07 fue clave el trabajo conjunto de los senadores opositores Naman, Vaquié, Difonso y Sáenz, funcionarios provinciales de las áreas de minería y ambiente e integrantes de las resistencias. En Córdoba, las cordiales vinculaciones entre las resistencias y los actores legislativos habilitaron tres elementos significativos: El iniciador del proyecto fue el ejecutivo provincial a partir de una propuesta redactada por ¡Ongamira Despierta!; el jefe de la bancada oficialista, Marcelo Falo (PJ), mantuvo una estrecha vinculación con personajes clave de las resistencias. Por su parte, legisladores opositores de izquierda (Frente de Izquierda) y de partidos vecinalistas se involucraron en las discusiones y legitimaron la lucha antiminera y el rol de los actores sociales.

En Catamarca, durante el año 2007, se presentaron tres proyectos de ley de prohibición minera, uno por el partido vecinalista de Andalgalá, Unión por los Pueblos y los dos restantes por el peronismo. Ningún proyecto llegó a ser discutido en el recinto. La autora de uno de los mismos aseguró:

El proyecto no fue tratado en comisión ni pasado a recinto. Apenas se podían debatir algunas cuestiones vinculadas con lo económico, con las regalías mineras [...] El oficialismo no quería debatir, nosotros invitábamos a técnicos, a los secretarios de minería, a las empresas, pero era difícil dar el debate (Entrevista a ex diputada Silvia Moretta, Ciudad de Catamarca, julio de 2014).

Por su parte, el ejecutivo provincial, además de obturar el debate legislativo, dejó sentada su defensa de la minería: “No creemos que de alguna manera puedan influir en la política minera de la provincia. Acá la minería es política de Estado” (Beltrán, 2007).

En San Juan, ciertos legisladores cuestionaron las políticas mineras. Todas estas iniciativas fueron rápidamente desestimadas por las amplias mayorías oficialistas:

Acá tenemos desde el punto de vista político una mayoría apabullante en la legislatura, entonces

cualquier inquietud sobre la minería se abortaba completamente. Tenemos 34 diputados y en algún momento éramos diez los diputados opositores. En el segundo periodo, a partir del 2007 se menguó esa oposición a una cifra aún menor, de manera que nosotros estábamos muy solos en esta cuestión (Entrevista a Armando Campos, ex legislador Frente para el Cambio, FC, Ciudad de San Juan, abril de 2014).

Poco y nada de lo referido a la problemática minera pasa por los actores legislativos, sino que todo pasa por la órbita del poder ejecutivo. Los intentos de conocer qué ocurre con la minería por parte de algunos diputados no han prosperado por la abrumadora mayoría oficialista que termina liquidando cualquier iniciativa (Entrevista a Alfredo Castillo, ex legislador Bloquismo, Ciudad de San Juan, abril de 2014).

Finalmente, la ausencia de ordenanzas locales contrarias a la minería impidió la presión desde los distintos territorios y un eventual posicionamiento acorde de los representantes departamentales.

El acceso al diálogo con actores ejecutivos provinciales fue escaso y esporádico, aunque ciertas acciones de los gobiernos provinciales favorecieron la incidencia. En Córdoba, el respeto a las autonomías municipales y actuar como iniciador del proyecto de ley evidenciaron el apoyo del ejecutivo al proceso iniciado en la arena local. En Mendoza, el veto del gobernador Cobos a la ley 7.627/06 no obturó el debate, sino que reacomodó las posiciones de los distintos actores y finalmente el ejecutivo respetó las ordenanzas municipales posteriores y cumplió su promesa de no vetar de nuevo la ley antiminera.

Este accionar de los ejecutivos, esperable en sistemas políticos más plurales, se relacionó con los ciclos electorales. En Mendoza la sanción de las leyes 7.422/05 y 7.722/07 coincidieron con ciclos electorales:

Me parece que el sistema político brindó ciertas oportunidades. Aquí todavía hay resabios de una calidad democrática en la cual las instituciones ambientales aún tienen cierto peso, el tema del agua, que haya paridad en la legislatura, que el go-

bernador no tiene reelección, hay ciertas cosas que hacen diferente el escenario. Aquí es posible juntar 10000 personas y dar vuelta una ley (Entrevista al presidente de Oikos Ambiental, Ciudad de Mendoza, junio de 2014).

En Córdoba, si bien el tratamiento de la ley 9.526/08 no coincidió estrictamente con un ciclo electoral, legisladores, oficialistas y opositores, e integrantes de las resistencias afirmaron que el ejecutivo realizó un cálculo electoralista y buscó rédito político en un momento de bajo apoyo público.

En Catamarca, apenas se lograron ocasionales vinculaciones con el ejecutivo provincial cuando el eje de las discusiones era la distribución de las regalías mineras y la prohibición de la minería era un reclamo secundario. Pese a recibir a contendientes, el por entonces gobernador Brizuela del Moral (FCYS) dejó clara su apuesta inamovible por la minera. A la par de la radicalización del reclamo antiminero, el acceso al actor ejecutivo se restringió hasta niveles nulos y la negación sistemática del diálogo.

En San Juan, las vinculaciones con representantes del poder ejecutivo provincial se mantuvieron restringidas y se limitaron las posibilidades de negociación. Pese a que el gobernador Gioja tendió discursivamente al diálogo ciudadano, no se habilitaron nunca instancias de debate sobre el modelo minero y su accionar desincentivó los reclamos. Una muestra de esto sucedió en 2004; luego del Primer Congreso en Defensa de los Recursos Naturales, los involucrados entregaron al ejecutivo provincial un petitorio. Al tiempo, cerca de 300 firmantes de la ciudad de Jáchal recibieron en sus domicilios una carta del gobernador, firmada de puño y letra, impugnando los argumentos antimineros. Esto fue leído como una amenaza y una intimidación del poder ejecutivo y contribuyó a la desmovilización de los involucrados.

Pluralidad de actores y multiescalaridad en el proceso de incidencia

Un análisis integral y comparativo de las tres dimensiones del proceso de incidencia muestra

cómo los sistemas políticos subnacionales y las matrices económicas provinciales afectaron de forma diferenciada en los resultados de dichos procesos. El cuadro 3 recoge los principales indicadores de los cuatro procesos de resistencia analizados.

La pluralidad de actores y la multiescalaridad de las acciones son los elementos que conectan explicativamente las características de la EOS con los resultados del proceso de incidencia. EOS que combinan sistemas políticos más plurales y matrices económicas más diversificadas favorecieron la incorporación progresiva de una diversidad de actores sociales, económicos e institucionales y el escalamiento del nivel de las arenas comprometidas en la acción colectiva coordinada.

En Mendoza y Córdoba las características de sus respectivas EOS facilitaron el sostenimiento e incremento de la acción directa, la articulación de sectores económicos en las acciones de resistencia y las vinculaciones con los actores institucionales. Esto se dio en el marco de un proceso multiescalar creciente que, al tiempo que consiguió éxitos parciales en las arenas locales, impulsó los reclamos hacia el nivel provincial.

Por el contrario, ante una EOS desfavorable, como en Catamarca y San Juan, se dificultó el mantenimiento de la acción directa, la articulación y participación de actores económicos en las resistencias y se obturaron las instancias de vinculación con actores institucionales. Así, los procesos de incidencia presentaron menor participación de actores sociales, económicos e institucionales y no acontecieron procesos multiescalares que, a partir de logros parciales, impulsaran las resistencias desde las arenas locales hasta el nivel provincial.

Si bien el esquema analítico propuesto caracteriza en forma individual cada una de las dimensiones mencionadas, no deja de ser significativa su interrelación y retroalimentación. Las dinámicas particulares que conectan la acción directa y las vinculaciones con actores económicos e institucionales refuerzan, a su vez, los impactos disímiles de las EOS.

La maximización de las acciones directas sería esperable frente a nulas vinculaciones con el actor institucional. Sin embargo, en Mendoza y

CUADRO 3. Características de las EOS y particularidades de los procesos de incidencia

	Estructura de oportunidad subnacional (EOS)		Dimensiones			Mecanismos		Resultado
	Grado de pluralidad sistema político	Grado de desarrollo y diversificación de la matriz económica	Acción directa	Vinculación con los actores económicos	Vinculación con los actores institucionales	Multiescalaridad	Pluralidad de actores	
Mendoza	Mayor	Mayor	Sí	Alta	Alta	Sí 5 ordenanzas locales. Articulación provincial	Sí	Incidencia efectiva Ley 7722
Córdoba	Mayor	Mayor	Sí	Media	Alta	Sí 15 ordenanzas locales. Articulación provincial	Sí	Incidencia efectiva Ley 9526
Catamarca	Menor	Menor	Sí	Ausente	Baja/Mínima	No Interrumpida por el ejecutivo	No	Sin incidencia
San Juan	Menor	Menor	Sí	Media/Baja	Baja/Mínima	No Interrumpida por el ejecutivo	No	Sin incidencia

Fuente: Elaboración propia.

en Córdoba, el establecimiento de vinculaciones con representantes institucionales favoreció el desarrollo y sostenimiento de la acción directa y la incorporación de distintos actores a la contienda. Adicionalmente, y sobre todo en Mendoza, los picos de intensidad de la acción contenciosa sucedieron en un contexto de cercana vinculación con actores institucionales y en momentos inmediatamente anteriores a decisiones institucionales afines a los objetivos de las resistencias.

En Catamarca y San Juan el cierre de los canales de vinculación institucional desincentivó progresivamente y en el largo plazo la acción colectiva directa. En tales provincias, ni siquiera los puntos máximos de acción directa lograron forzar instancias efectivas de diálogo con los actores institucionales, y repercutieron negativamente en el mantenimiento sobre el tiempo de la acción directa. Más aún, frente al crecimiento de la protesta, el estado catamarqueño utilizó la represión

como estrategia de confrontación. En San Juan, al incremento de la acción contenciosa le correspondió una firme defensa estatal y sectorial de la actividad minera y la denuncia permanente de los contendientes sobre la judicialización, la amenaza de represión y la criminalización de la protesta social.

Una lectura comparada de los respectivos procesos de incidencia muestra cómo la EOS impacta sobre las secuencias agregativas de acciones de resistencia. Esto último permite, a su vez, identificar la pluralidad de actores y la multiescalaridad como los mecanismos que alteran las relaciones entre las distintas dimensiones y que, ante combinaciones similares, conducen a resultados similares. Sistemas políticos con mayores grados de pluralidad y matrices económicas más desarrolladas y diversificadas configuraron escenarios más favorables para que una pluralidad de actores, agregando acciones directas e institucionales,

les, impulsaran procesos multiescalares que permitieron alcanzar el objetivo compartido. Por otra parte, menores grados de pluralidad del sistema político y matrices económicas menos desarrolladas y diversificadas limitaron la incorporación de distintos actores a las acciones de resistencia y las posibilidades de escalar de forma ascendente las arenas del conflicto, alejando poco a poco la posibilidad de una incidencia efectiva de los contendientes.

Conclusiones

Los apartados anteriores mostraron el impacto concreto y la direccionalidad de las EOS sobre los resultados de los procesos de incidencia. Queda por reflexionar acerca de cómo los alcances de este trabajo y sus contribuciones conceptuales pueden viajar hacia otros contextos y contribuir al conocimiento sobre la incidencia en temáticas ambientales en América Latina.

Por un lado, se enfatiza la potencialidad de la propuesta conceptual de la EOS y las dimensiones del proceso de incidencia para estudiar conflictos ambientales tanto en otras provincias argentinas como en otros países de la región. Una primera posibilidad implica trasladar el esquema de la EOS de manera estricta al estudio de otros casos de incidencia subnacional en Argentina. De tal manera se podrá avanzar en la comprensión de conflictos en áreas tales como hidrocarburos, *fracking*, minería no metalífera o temáticas forestales. Como segunda alternativa, una adopción de la EOS puede aplicarse a países federales como Brasil o México. Si bien en estos casos los estados subnacionales no cuentan con potestad última sobre los recursos naturales, sí poseen oportunidades para legislar de manera concurrente junto a la nación sobre protección ambiental y defensa del medio ambiente¹⁵ o para decidir,

¹⁵ En Brasil el artículo 24 de la Constitución Nacional brinda capacidades de legislación concurrente a la unión, los estados y municipios en materia ambiental. En México, pese al férreo control del Estado central sobre los recursos naturales, el artículo 73 de la Constitución y la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988 abren espacios para la legislación concurrente entre los tres niveles de gobierno y para ciertas iniciativas ambientales a nivel estatal.

en el caso de Brasil, sobre bienes como el agua superficial o subterránea.¹⁶ En este sentido, la incidencia subnacional en materia ambiental puede surgir como resquicio para limitar determinadas prácticas de las actividades extractivas.

Como tercera alternativa, el esquema de la EOS, con sus dimensiones y mecanismos, puede utilizarse para establecer estudios comparados con casos de incidencia exitosos en países no federales, como las experiencias de Costa Rica y El Salvador.¹⁷ Pese a las diferencias respecto del nivel decisorio sobre recursos naturales, un ejercicio comparativo permitiría reforzar los hallazgos sobre cómo determinadas estructuras políticas y económicas brindan oportunidades diferenciadas para la agregación de una pluralidad de actores y para los procesos multiescalares en los procesos de incidencia política ambiental.

Por otro lado, se enfatizan tres aprendizajes derivados de esta investigación con vistas a contribuir de manera más general al estudio de la incidencia en América Latina. En primer lugar, se recupera el rol clave de las acciones directas. Esta modalidad de acción es recurrente en los conflictos ambientales y usualmente es la primera medida tomada por los contendientes. En un contexto regional de incremento de conflictos ambientales es esperable un recrudecimiento de la protesta. Sin embargo, la mera acción directa no alcanza para lograr una incidencia efectiva. Así, los hallazgos de este trabajo pueden favorecer un mayor entendimiento de, por un lado, cómo los contextos políticos y económicos —sean federales o no— permean las acciones directas y los modos de resistencia y, por otro lado, cómo se pueden combinar los modos contenciosos con la participación institucional en las problemáticas ambientales.

En segundo lugar, se subraya el juego relacional entre el sistema político y la matriz económica. Todo proceso de oposición a las actividades extractivas sucede en un contexto donde se interrela-

¹⁶ El artículo 26 de la Constitución brasileña determina el agua como un bien de los estados federales.

¹⁷ Costa Rica sancionó una ley de prohibición minera en 2010 mientras que El Salvador aprobó una ley similar en 2017. Ambas normativas se consiguieron a nivel nacional.

cionan variables políticas y dinámicas económicas. Más allá de su ordenamiento institucional —federal o unitario— o de la arena específica de análisis —local, subnacional, nacional— dicho juego relacional consolida oportunidades y constricciones específicas para los contendientes. Todos aquellos análisis de los conflictos ambientales que incorporen variables políticas y económicas —sin subordinar necesariamente unas sobre otras— favorecerán el conocimiento sobre las posibilidades de éxito de los contendientes y las siempre complejas relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad civil.

Finalmente, este artículo ha reflexionado sobre la temporalidad de los escenarios políticos y económicos y sus eventuales modificaciones. Si bien la noción de estructura denota cierta estabilidad, esto no implica que no puedan ocurrir modificaciones. Los sistemas políticos —nacionales, subnacionales y locales— pueden verse afectados por cambios inesperados y por los eventos aleatorios que actúen como ventanas políticas (Kingdon, 1984). Las matrices económicas, por su parte, si bien guardan correspondencia con procesos históricos, culturales y geográficos de larga data, se encuentran a merced de oscilaciones de precios internacionales, surgimiento de nuevos mercados y cambios drásticos en las políticas económicas y fiscales. De esta manera, el contexto latinoamericano cambiante y dinámico, con fuerzas políticas en ocasiones antagónicas y tendencias económicas variables se vuelve sumamente relevante. Lo importante aquí será que futuros trabajos sobre incidencia política analicen cómo las transformaciones contextuales particulares generan oportunidades y alternativas para contendientes específicos. 

Referencias bibliográficas

Alvarado Merino, Gina (2008), Políticas neoliberales en el manejo de los recursos naturales en Perú: El caso del conflicto agrominero de Tambogrande, en Gina Alvarado Merino, Gian Carlo Delgado, Diego Domínguez, Cécilia Campello, Iliana Monterroso, Guillermo Wilde y Héctor Alimonda, *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, pp. 67-103.

Amenta, Ernest y Michael Young (1999), “Democratic States and Social Movements: Theoretical Arguments and Hypothesis”, *Social Problems*, 46(2), pp. 153-172.

Arsel, Murat, Barbara Hogenboom y Lorenzo Pellegrini (2016), “The Extractive Imperative and the Boom in Environmental Conflicts at the End of the Progressive Cycle in Latin America”, *The Extractive Industries and Society*, 3(4), pp. 877-879.

Bebbington, Anthony (2011), “Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras”, en Anthony Bebbington (ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, IEP-CEPES, pp. 53-76.

Bebbington, Anthony y Jeffrey Bury (eds.) (2013), *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America*, Austin, University of Texas Press.

Bebbington, Anthony, Benjamin Fash y John Rogan (2019), “Socio-Environmental Conflict, Political Settlements, and Mining Governance: A Cross-Border Comparison, El Salvador and Honduras”, *Latin American Perspectives*, 46(2), pp. 84-106.

Behrend, Jacqueline y Laurence Whitehead (2016), *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Beltrán, Harvey (2007), “Autoridad desestima propuesta de proyecto de ley antiminería en Catamarca”, *Business News América*, 7 de junio, disponible en: http://www.bnamericas.com/news/mineria/Autoridad_desestima_propuesta_de_proyecto_de_ley_antimineria_en_Catamarca [fecha de consulta: julio de 2015].

Calvo, Ernesto y Juan Pablo Micozzi (2005), “The Governor’s Backyard: A Seat-vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races”, *The Journal of Politics*, 67(4), pp.1050-1074, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00350.x>.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.

- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2004), "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science*, 48(4), pp.742-757, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00099.x>.
- Camem (Cámara Mendocina de Empresarios Mineros) (2014), *La minería que Mendoza no explota*, Mendoza, disponible en: www.miningpress.com.ar/nota/262554/camem-la-mineria-que-mendoza-no-explota-crisis-hidrica- [fecha de consulta: 16 de agosto de 2015].
- Cao, Horacio y Josefina Vaca (2006), "Desarrollo regional en la Argentina: La centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial", *Revista Eure*, XXXII(95), pp. 94-111.
- Cardarello, Antonio (2011), "El irresistible anhelo de inmortalidad: Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)", *Revista SAAP*, 5(2), pp. 153-194.
- CEPUNC (Centro de Estudios para una Nueva Catamarca) (2011), *Su majestad la minería: Análisis integral de los recursos provenientes de la renta minera, en la provincia de Catamarca*, San Fernando del Valle de Catamarca, CEPUNC.
- CFI (Consejo Federal de Inversiones) (2012), *Diagnóstico socioeconómico y cultural de los pequeños viñateros de Mendoza: Impacto y efectividad de las políticas de reconversión (2000-2010)*, informe final, Mendoza, CFI.
- Christel, Lucas y Laura Álvarez (2011), "La puerta de entrada al capital extranjero en el sector minero argentino: Análisis del debate de la Ley de Inversiones Mineras (1993)", *Realidad Económica (IADE)*, 259, pp. 106-127.
- Christel, Lucas y Ricardo A. Gutiérrez (2017), "Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina", *Journal of Environment & Development* 26(3), pp. 322-347, DOI: <https://doi.org/10.1177/1070496517701248>.
- Cisneros, Paul y Lucas Christel (2014), "The Democracy Deficit of Corporate Social Responsibility in Postneoliberal Times: An Analysis of the Argentinian and Ecuadorian Experiences", *Journal of Cleaner Production*, 84(1), pp. 174-182.
- Diani, Mario (1997), "Social Movement and Social Capital: A Network Perspective on Movement Outcomes", *Mobilization*, 2(2), pp. 129-147.
- Diani, Mario (2015), "Revisando el concepto de movimiento social", *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 9, pp. 1-16.
- Dirección Nacional Electoral (s.a.), *Resultados elecciones provinciales*, Buenos Aires, disponible en: http://elecciones.gov.ar/articulo_princ.php?secc=&sub_secc=53 [fecha de consulta: 3 de julio de 2014].
- Dirección General de Estadística y Censos (2015), *Una aproximación a la medición del valor agregado de las ramas características del Turismo de la Provincia de Córdoba: Periodo 1993-2013*, Córdoba, Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- Eisinger, Peter (1973), "The Conditions of Protest Behaviour in American Cities", *American Political Sciences Review*, 67(1), pp. 11-28.
- Falleti, Tulia y Thea Riofrancos (2018), "Endogenous Participation: Strengthening Prior Consultation in Extractive Economies", *World Politics*, 70(1), pp. 86-121.
- Friedman, Debra y Doug McAdam (1992), "Collective Identity and Activism", en Aldon Morris y Carol Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movements Theory*, New Haven, Yale University Press, pp. 156-173.
- Gamson, William (1990), *The Strategy of Social Protest*, Belmont, Wadsworth Publishing.
- Gatto, Fernando y Oscar Cetrángolo (2003), "Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa", *Estudios y Perspectivas*, 14, Santiago de Chile, CEPAL.
- Gervasoni, Carlos (2010), "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics*, 62(2), pp. 302-340, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887110000067>.
- Gibson, Edward (2013), *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000), "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina", *Studies in Comparative International Development*, 35(3), pp. 32-55.
- Giraudy, Agustina (2010), "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico", *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), pp. 53-84.

- Goodwin, Jeff y Jean Jasper (2004), "Caught in a Winding, Snarling Vine: The Structural Bias of Political Process Theory", en Jeff Goodwin y Jean Jasper (eds.), *Rethinking Social Movements*, Lanham, Rowman and Littlefield, pp. 3-30.
- Goldstone, Jack y Charles Tilly (2001), "Threat (and Opportunity): Popular Action and State Response in the Dynamics of Contention Action", en Ronald Aminzade (ed.), *Silence and Voice in Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 179-194.
- Gutiérrez, Ricardo A. (2017), "La confrontación de coaliciones sociedad-estado: La política de protección de bosques nativos en Argentina 2004-2015", *Revista SAAP*, 11(2), pp. 283-312.
- Gutiérrez, Ricardo A. y Fernando Isuani (2014), "La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina", *Revista de Administração Pública*, 48(2), pp. 295-322, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121700>.
- Hajer, Maarten (2000), *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, Oxford University Press.
- Hochstetler, Kathryn y Margaret Keck (2007), *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*, Durham, Duke University Press.
- Hollander, Jocelyn y Rachel Einwohner (2004), "Conceptualizing Resistance", *Sociological Forum*, 19(4), pp. 533-554, DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s112060-004-0694-5>.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1993), *Anexo presentado por diputado Gómez Centurión-Partido Bloquista*, versión taquigráfica, sesión del 17 de abril.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2011), *Encuesta Anual de Hogares Urbanos 2010, tercer trimestre*, Buenos Aires, disponible en: www.indec.gov.ar/desaweb/uploads/informes-deprensa/eahu_indicadores_07_11.pdf [fecha de consulta: 22 de junio de 2014].
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2012), *Censo 2010: Resultados definitivos*, disponible en: www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp [fecha de consulta: 22 de junio de 2014].
- Kingdon, John (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Kriesi, Hanspeter (1996), "La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político", en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (coords.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Istmo, pp. 221-261.
- Legislatura Provincial de San Juan (2004), versión taquigráfica. sesión del 1 de abril.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Machado Aráoz, Horacio (2009), "Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias: El caso de Minera Alumbrera", en Maristella Svampa y Mirta Antonelli (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pp. 205-228.
- McAdam, Doug (1982), *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, Chicago, University of Chicago Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001), *Dynamics of Contention*, Nueva York, Cambridge University Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2008), "Methods for Measuring Mechanisms of Contention", *Qualitative Sociology*, 31(4), pp. 307-31, DOI: <https://doi.org/10.1007/s11133-008-9100-6>.
- McMann, Kelly (2006), *Economic Autonomy and Democracy: Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ministerio de Minería de San Juan (2012), *La nueva minería: Política de Estado provincial*, San Juan, Gobierno de la Provincia de San Juan.
- Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de San Juan (2009), *Desarrollo de inversiones-San Juan*, San Juan, Gobierno de la Provincia de San Juan.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- ¡Ongamira Despierta! (2008), "Fundamentos proyecto ley", disponible en: <http://recuperarlonuestro.blogspot.com.ar/2008/05/ongamira-despierta-pro>

- yecto-de-ley.html [fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019].
- Paredes, Maritza (2018), “La transnacionalización de la resistencia a la minería en Tambogrande y Pascua Lama”, *América Latina Hoy*, 80, pp. 73-94.
- Price, David (1994), *Bringing Back the Parties*, Washington, D.C., Congressional Quarterly Press.
- Rubin, Jeffrey (1996), “Defining Resistance: Contested Interpretations of Every Day Acts”, *Studies in Law, Politics, and Society*, 15, pp. 237-260.
- Schein Torunczyk, Daniel (2016), “The Socio-political Dynamics of Transnational Mining in Argentina: The Cases of Puerto San Julián and Esquel in Patagonia”, *The Extractive Industries and Society*, 3(4), pp. 1067-1074.
- Secretaría de Minería de la Nación (2009), *La minería en números*, Buenos Aires.
- Secretaría de Provincias (s.f.), *Fichas provinciales estadísticas*, Buenos Aires, Ministerio del Interior, disponible en <http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias/fichas-provinciales.php> [fecha de consulta: 27 de junio de 2014].
- Serrafero, Mario (1997), *Reelección y sucesión presidencial: Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EEUU*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Scott, James (1985), *Weapons of the Weak*, New Haven, Yale University Press.
- Sikkink, Kathryn (2005), “Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition”, en Donatella della Porta y Sidney Tarrow (eds.), *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham, Rowman and Littlefield, pp. 151-173.
- Snyder, Richard (2001), “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”, *Studies in Comparative International Development*, 36(1), pp. 93-110, DOI: <https://doi.org/10.1007/BF02687586>.
- Suárez Cao, Julieta (2011), “¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización”, *Revista SAAP*, 5(2), pp. 305-321.
- Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (2009), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Svampa, Maristella, Marian Sola Álvarez y Lorena Bottaro (2009), “Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: Escenarios y conflictos”, en Maristella Svampa y Mirta Antonelli (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pp. 123-180.
- Tarrow, Sydney (2011). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney y Doug McAdam (2005), “Scale Shift in Transnational Contention”, en Donatella della Porta y Sidney Tarrow (eds.), *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham, Rowman and Littlefield, pp. 121-150.
- Tilly, Charles (1978), *From Mobilization to Revolution*, Massachusetts, Addison-Wesley.
- Tilly, Charles (2001), “Mechanisms in Political Processes”, *Annual Review of Political Science*, 4, pp. 21-41.
- Tula, María Inés y Miguel de Luca (2001), “Entre la continuidad y el cambio: Reforma electoral y competencia política en la Argentina”, en Susana Mallo y Miguel Serna (comps.), *Seducción y desilusión: La política latinoamericana contemporánea*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, pp. 73-97.
- Tommasi, Mariano, Sebastián Saiegh y Pablo Sanguinetti (2001), “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform”, *Economía*, 1(2), pp. 157-211.
- Velázquez López Velarde, Rodrigo, María Fernanda Somuano Ventur y Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (2018), “David contra Goliat: ¿Cómo los movimientos ambientalistas se enfrentan a las grandes corporaciones?”, *América Latina Hoy*, 79, pp. 41-58.
- Walter, Mariana y Leire Urkidi (2015), “Consultas comunitarias: Respuestas a la minería a gran escala en América Latina”, en Fabio de Castro, Barbara Hogenboom y Michiel Baud (eds.), *Gobernanza ambiental en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, pp. 331-370.