

Número 7 - Enero / Junio 2019

REVISTA DIÁLOGOS EN MERCOSUR

ISSN 0719-7705

**DIÁLOGOS EN MERCOSUR
¡AMÉRICA LATINA Y MÁS!**



CUADERNOS DE SOFÍA EDITORIAL

CUERPO DIRECTIVO

Director

Carlos Túlio da Silva Medeiros

Diálogos en Mercosur, Brasil

Sub Director

Francisco Giraldo Gutiérrez

Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia

Editores

Isabela Frade

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Juan Guillermo Estay Sepúlveda

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Andrés Lora Bombino

Universidad Central Marta Abreu, Cuba

Claudia Lorena Fonseca

Universidade Federal de Pelotas, Brasil

Carlos Túlio da Silva Medeiros

Diálogos en Mercosur, Brasil

Fernando Campos

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Portugal

Francisco Giraldo Gutiérrez

Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Ana Mirka Seitz

Universidad del Salvador, Argentina

Eduardo Devés

Universidad de Santiago / Instituto de Estudios Avanzados, Chile

Eduardo Forero

Universidad del Magdalena, Colombia

Graciela Romero Silveira

Universidad de la República, Uruguay

Heloísa Buarque de Hollanda

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Ángel Nava

Universidad de Zulia, Venezuela

Juan Bello Domínguez

Universidad Nacional Autónoma de México, México

María Alicia Baca Macazana

Organización de Comunidades Aymaras, Quechuas y Amazónicas del Perú, Perú

María Teresa Ferrer Madrazo

Universidad de Ciencias Pedagógicas Enrique José Varona, Cuba

Cuerpo Asistente

Documentación

Lic. Carolina Cabezas Cáceres

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Traductora: Inglés

Lic. Pauline Corthon Escudero

221 B Web Sciences, Chile

Traductora: Portugués

Lic. Elaine Cristina Pereira Menegón

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Portada

Felipe Maximiliano Estay Guerrero

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile



CUADERNOS DE SOFÍA EDITORIAL

Indización

Revista Diálogos en Mercosur, se encuentra indizada en:





CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL

ISSN 0719-7705 – Publicación Semestral / Número 7 / Enero – Junio 2019 pp. 07-20

**LOS EFECTOS DEL CONTROL SOCIAL SOBRE LA POLÍTICA AMBIENTAL SUB-NACIONAL
EN UN CONTEXTO DE COLLAGE INSTITUCIONAL.
EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA Y SU LEY PROVINCIAL 7722**

**THE EFFECTS OF SOCIAL CONTROL ON SUB-NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY
IN A CONTEXT OF INSTITUTIONAL COLLAGE.
THE CASE OF MENDOZA PROVINCE AND ITS PROVINCIAL LAW 7722**

Drdo. Mario Guerrero

Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Universidad Nacional de Cuyo, Argentina
mgg092@gmail.com

Fecha de Recepción: 30 de agosto de 2018 – **Fecha Revisión:** 17 de noviembre de 2018

Fecha de Aceptación: 02 de diciembre de 2018 – **Fecha de Publicación:** 041 de marzo de 2019

Resumen

El presente artículo parte de la premisa teórica de que las políticas públicas emergen de un proceso interactivo en el que diversos actores sociales (condicionados por el contexto social, político, económico e institucional) se vinculan en torno a sus intereses a los fines de poder incidir en el proceso de desarrollo, aplicación y control de dichas políticas. A la luz de tal premisa, se toma el caso de San Carlos (Mendoza, Argentina) con el objetivo de identificar los diversos actores sociales que se vieron involucrados en las diversas transformaciones institucionales acontecidas en el período 2005-2016 y que derivaron en la sanción de la ley 7722. Una de las principales conclusiones del artículo es que las transformaciones institucionales aquí en discusión fueron producto de una alta actividad desarrollada por parte de tres actores sociales: Agrupación Multisectorial, Estado (provincial y municipal) y Empresas Mineras. Tanto el primero como el tercero mostraron un interés definido (rechazar y defender la actividad minera, respectivamente) mientras que el Estado se mostró fuertemente pragmático en las decisiones tomadas. Para el estudio del caso aquí en cuestión, se llevó adelante una revisión de fuentes secundarias (ej. bibliografía especializada, artículos periodísticos) como así también de fuentes primarias (ej. normativa referida al proceso de institucionalización bajo estudio).

Palabras Claves

Ley Provincial 7722 – Medio Ambiente – Institucionalismo – Actores Sociales
Movimientos Antimineros

Abstract

This article starts from the theoretical premise that public policies emerge from an interactive process in which various social actors (conditioned by the social, political, economic and institutional context) are linked around their interests in order to be able to influence in the process

Los efectos del control social sobre la política ambiental sub-nacional en un contexto de collage institucional... pág. 08

of development, application and control of said policies. In light of this premise, the case of San Carlos (Mendoza, Argentina) is taken with the aim of identifying the various social actors that were involved in the various institutional transformations that occurred in the period 2005-2016 and led to the sanctioning of Law 7722. One of the main conclusions of the article is that the institutional transformations discussed here were the product of a high level of activity carried out by three main social actors: a Multisectorial Group, the State (provincial and municipal) and the Mining Companies. Both the first and the third showed a defined interest (rejecting and defending the mining activity, respectively) while the State was strongly pragmatic in the decision process. For the study of the case in question, a review of secondary sources (eg specialized bibliography, journalistic articles) as well as primary sources (regulations referring to the process of institutionalization under study) was carried out.

Keywords

Provincial Law 7722 – Environment – Institutionalism – Social Actors – Anti-mining Movements

Para citar este artículo:

Guerrero, Mario. Los efectos del control social sobre la política ambiental sub-nacional en un contexto de collage institucional. El caso de la provincia de Mendoza y su ley provincial 7722. Revista Diálogos en Mercosur num 7 (2019): 07-20.

Introducción

Los derrames de cianuro acontecidos en la mina de oro y plata sanjuanina de Veladero como así los intentos recientes de utilizar el modo de extracción no convencional de fuentes fósiles (también conocido como *fracking*) en el sur de la provincia de Mendoza (Argentina), obligan a repensar los términos no sólo formales, sino también informales, en que la política ambiental es pensada, desarrollada, implementada y controlada actualmente en la República Argentina. La literatura especializada coincide en afirmar que la característica común al régimen es el presentarse como uno de carácter altamente dinámico y diversificado¹. Esto último se debe a que el mismo se encuentra dinamizado por dos elementos: uno institucional y otro centrado en actores.

En lo que respecta al primero, la problematización de la temática se da por medio de cómo es que se da la distribución de competencias en materia ambiental entre el Estado Nacional y los diversos Estados Provinciales. El elemento que mejor define a la legislación ambiental actual es su “*collage*” institucional. Dicha diversidad se ampara en los art. 41 y 124 de la Constitución Nacional, constituyendo ambos la piedra angular entorno a la que se distribuyen las competencias entre los diferentes niveles estatales a lo largo y a lo ancho del país. De esta manera, es competencia del gobierno nacional establecer los “presupuestos mínimos” sobre los que debe operar la política ambiental. En lo que se refiere a los estados provinciales, estos son los encargados de elaborar normas complementarias a las nacionales al tiempo que mantienen el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en sus territorios. Por ende, si bien es cierto que es el Estado Nacional el encargado de establecer ciertos criterios que deben ser tenidos en cuenta a la hora de administrar los recursos naturales en el ámbito provincial, a fin de cuentas son los Estados Provinciales los que definen cuáles son los lineamientos estratégicos que serán tenidos en mente para la ejecución de las distintas políticas ambientales locales ya que el Estado Nacional no cuenta con herramientas particulares que actúen a modo de incentivos selectivos negativos² que permitan mantener el comportamiento de las provincias entorno a los principios establecidos nacionalmente.

El segundo elemento dinamizador de la normativa ambiental del país radica en la diversidad de actores sociales involucrados, tanto en el establecimiento de las temáticas ambientales en la agenda política como en la consolidación definitiva de una determinada política pública que les busque dar solución. Entender a la política pública de esta manera permite comprender cómo es que diversos actores sociales influyen en el surgimiento y puesta en movimiento de diversas instituciones político-sociales en un determinado tiempo que buscan dar solución a una determinada cuestión socialmente problematizada.

¹ Ricardo Gutiérrez y Fernando Isuani, “Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013”, Revista SAAP Vol: 7 num 2 (2013): 317–28; María del Pilar Bueno, “Política exterior y medio ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009” (Tesis Doctoral Universidad Nacional de Rosario, 2010); Myriam del Valle Díaz, “La política ambiental argentina: su errático desarrollo”, Kairos num 18 (2006): 1-15; Guillermo Acuña, “Marcos regulatorios e instituciones ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Vol: 20 (Santiago de Chile: CEPAL, 1999).

² Mancur Olson, “La Lógica de la Acción Colectiva”, en La nueva economía política (Buenos Aires: EUDEBA, 1998), 37–62.

En síntesis, la diversidad normativa garantizada por los art. 41 y 124 como así también la diversidad de actores sociales involucrados, ya sea a nivel nacional, provincial y local, han dado lugar a la existencia de un régimen ambiental altamente dinámico y diversificado que va más allá de lo formalmente reconocido por la norma.

Es en este punto donde entran en escena las diversas críticas realizadas a la política ambiental argentina. Una de ellas se establece entorno a la baja capacidad estatal³ en materia ambiental presentada por el Estado (en sus tres niveles) a la hora de garantizar la implementación de tales políticas en los términos de eficiencia, eficacia y calidad que han sido establecidos legalmente. Esto último se encuentra reflejado en Gutiérrez e Isuani⁴: 1) el enfoque restringido con que se aborda la temática ambiental (limitándose a temáticas de alcance mayoritariamente urbanos); y en la 2) baja burocratización en lo que respecta al área aquí en cuestión (ej. grandes vacíos en materia de legislación sectorial; insuficiente disponibilidad de recursos que permitan el ejercicio de las diversas competencias según el nivel correspondiente; escaso desarrollo organizacional de las autoridades competentes; nulo poder de sanción, etc.).

Por ende, planteado el escenario institucional ambiental argentino de esta manera, discutir la política ambiental argentina desde un punto de vista netamente normativo encuentra serias falencias a la hora de comprender no sólo cómo es que las principales instituciones en materia ambiental surgieron (es decir, entenderlas como variables dependientes), sino también cómo es que estas delimitan el campo de acción de los diversos actores una vez puestas en movimientos las dinámicas institucionales principales (es decir, entenderlas como variables independientes)⁵.

El presente artículo busca discutir la política ambiental argentina a nivel subnacional tomando en consideración un caso de estudio en particular. Para ello, se parte de la premisa teórica de que las políticas públicas emergen de un proceso interactivo en el que diversos actores sociales (condicionados por el contexto social, político, económico e institucional) se vinculan en torno a sus intereses a los fines de poder incidir en el proceso de desarrollo, aplicación y control de dichas políticas. A la luz de tal premisa, se toma en consideración el caso de San Carlos (Mendoza) con el objetivo de identificar los diversos actores sociales que se vieron involucrados en las diversas transformaciones institucionales acontecidas en el período 2005-2016 y que derivaron finalmente en la sanción de la ley 7722. En lo que respecta a la estructura analítica del trabajo, en primer lugar se comenzará desarrollando los conceptos centrales para el presente análisis del caso. Para ello se definirá qué es lo que se va a entender por actor, institución y política pública. Una vez definidos los conceptos, se procederá al desarrollo del caso y se identificarán según corresponda cómo es que se dio el surgimiento, interacción y desarrollo de los principales actores sociales relacionados a la sanción de la ley provincial 7722, al tiempo que se comentan cómo es que sus comportamientos impactaron en el proceso de institucionalización de lo que se conoce en la provincia como Ley Antiminera.

³ Mariana Chudnovsky, *Capacidades Estatales. Diez Textos fundamentales* (Buenos Aires: CAF, 2015).

⁴ Ricardo Gutiérrez y Fernando Isuani, "Luces y sombras de la política ambiental argentina..."

⁵ Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky, "Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos", en *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* ed. Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky (Buenos Aires: Siglo XXI, 2013), 19–67.

Actores, Instituciones, Políticas Públicas y algo más

Como se mencionó más arriba, son centrales para este trabajo tres conceptos teóricos: actores, instituciones y políticas públicas. La definición conceptual de los mismos permite identificar con mayor precisión las características de los fenómenos político-sociales que buscamos explicar. Al mismo tiempo, entender cómo es que se da la relación entre ellos permitirá comprender y llevar adelante un estudio más integral e integrado de cómo es que ha evolucionado la política ambiental en la provincia de Mendoza.

Entenderemos en este trabajo por actor a todos aquellos sujetos (individuos o colectivos) con capacidad de acción estratégica; es decir “con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción”⁶. El presente concepto tiene la fortaleza de reconocer en los actores una racionalidad estratégica en contraposición de lo que se entiende como racionalidad paramétrica⁷. Es decir, el comportamiento desplegado por un determinado actor se realiza considerando el comportamiento de los demás actores como algo variable y no como un parámetro dado. De esta manera se entiende que el resultado de un determinado comportamiento no es producto de considerar *ceteris paribus* ciertos elementos sino como un producto de la interacción entre los actores. Esta no es una conclusión menor si se tiene en cuenta los dilemas de acción colectiva que pueden acontecer producto de la propensión a actuar como *free rider* definida por la literatura olseana⁸.

La discusión anterior entorno al concepto de actor trae aparejado el segundo concepto: ¿qué son las instituciones?. Mucho se ha debatido respecto a los alcances conceptuales de las diversas propuestas conceptuales. Las instituciones pueden ser entendidas como aquellas encargadas de presentar los incentivos selectivos (tanto positivos como negativos), el espacio de deliberación y los canales de información necesarios para la resolución de los dilemas de acción colectiva que se pueden llegar a presentar hacia el interior de un colectivo o entre diferentes actores⁹. También, y

⁶ Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky, “Cómo entender las instituciones y su relación... 36.

⁷ Carlos Acuña, “Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (Reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina)”, en *La Nueva Matriz Política Argentina*, ed. Carlos Acuña (comp.) Buenos Aires: Nueva Visión, 1995), 115–50.

⁸ Mancur Olson, “La Lógica de la Acción Colectiva”, en *La nueva economía política*, ed. S. Saiegh y M. Tommasi (Buenos Aires: EUDEBA, 1998), 37–62.

⁹ Douglass North, “Institutions”, *The Journal of Economic Perspectives* Vol: 5 num 1 (1991): 97–112, <https://doi.org/10.2307/2234910>; Douglass North, “Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción”, en *La nueva economía política*, ed. S. Saiegh y M. Tommasi (Buenos Aires: EUDEBA, 1998), 97–112; Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990); Robert Axelrod y Robert Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: strategies and institutions.”, *World Politics* Vvol. 38 num 1 (1985): 226–54; Robert Keohane, “Reciprocity in international relations”, *International Organization* Vol: 40 num 1 (1986): 1-27 <https://doi.org/10.1017/S0020818300004458>; Peter Hall y Rosemary Taylor, “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, *Political Studies* num 44 (1996): 936–57; Robert O. Keohane, *The Value of Institutions and the Costs of Flexibility, After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, 1984; Mario Guerrero, “El BRICS: (re)pensando las posibilidades de un equilibrio cooperativo en el escenario internacional entre países en vía de desarrollo.”, *Observatorio de Política Internacional*. 2018. <https://observatoriocerima.wordpress.com/2018/04/10/el-brics-repensando-las-posibilidades-de-un-equilibrio-cooperativo-en-el-escenario-internacional-entre-paises-en-via-de-desarrollo/#more-182>.

centrándonos desde una perspectiva macro y articulada entorno a las ideas y valores, las instituciones pueden ser entendidas como las grandes estructuradoras de los posicionamientos valorativos y preferenciales de los actores, en donde estos últimos dan sentido y ordenan sus comportamientos dentro de los límites establecidos por las mismas¹⁰. Por último, podemos entender a las instituciones como un conjunto de normas, reglas, procedimientos tanto formales como informales con largo alcance y durabilidad pero las cuales pueden ser transformadas por el comportamiento y accionar de los actores cuando acontecen coyunturas críticas que ponen en crisis un entramado institucional determinado¹¹. En conjunto, las tres perspectivas muestran el campo conceptual con el que el Nuevo Institucionalismo ha discutido los límites y alcances explicativos de las instituciones frente a las críticas establecidas por el conductismo hacia el institucionalismo tradicional en la década de los 50¹².

En lo que respecta al presente trabajo se entenderá por institución al:

“conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre actores desiguales (lo cual es consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos).”¹³

El adoptar una definición de este tipo trae aparejada una serie de fortalezas para el análisis institucional del presente trabajo. Por un lado, el reconocer que las instituciones permiten resolver los problemas de coordinación entre los diversos actores es sinónimo de identificar en ellas espacios deliberativos, de información e incluso incentivos selectivos que reducen los incentivos individuales a comportarse como *free rider*. La conclusión anterior no implica asumir que las instituciones se encuentran en constante equilibrio, sino que presentan una serie de características que posibilitan resolver los problemas de coordinación entre los actores¹⁴. Esto se debe a que si bien los actores pueden desplegar una serie de comportamientos que tengan como fin principal modificar las características particulares de un determinado “coral institucional”¹⁵, estas también pueden ser modificadas por otras variables sociales, como la economía. Al mismo no

¹⁰ Orfeo Fioretos; Tulia Falleti y Adam Sheingate, “Historical Institutionalism in Political Science”, en *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, ed. O. Fioretos, T. Falleti, y A. Sheingate (Oxford: Oxford University Press, 2016), 18–49; Seymour Martín Lipset y Stein Rokkan, “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales.”, en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, ed. Batle (Madrid: Ariel, 2001), 231–73.

¹¹ Kathleen Thelen, “Historical institutionalism in comparative politics”, *Annual Review of Political Science* num 2 (1999): 369–404; Giovanni Capoccia y R. Daniel Kelemen, “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism”, *World Politics* Vol: 59 num 03 (2007): 341–69, <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>; Giovanni Capoccia, “When do institutions ‘bite’? Historical institutionalism and the politics of institutional change.”, *Comparative Political Studies* Vol: 49 num 8 (2016): 1095–1127; Fioretos, Falleti, y Sheingate, “Historical Institutionalism in Political Science”, En *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, editado por O. Fioretos, T. Falleti, A. Sheingate, 18 - 49 (Oxford: Oxford University Press, 2016).

¹² Rhoderick Rhodes, “El institucionalismo”, en *Teoría y métodos de la ciencia política*, ed. D. Marsh y G. Stoker, (Madrid: Alianza Universidad, 1997), 53–67; Peter Hall y Rosemary Taylor, “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, *Political Studies* num 44 (1996): 936–57.

¹³ Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky, “Cómo entender las instituciones y su relación... 49.

¹⁴ Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky, “Cómo entender las instituciones y su relación...

¹⁵ Rhoderick Rhodes, “El institucionalismo”...

están en equilibrio constante debido a que son distribuidoras de recursos y como tales siempre está presente en su seno la posibilidad de despertar un conflicto una vez que la misma entre crisis, ya sea por dinámicas históricas propias o producto de efectos no planeados. Como definen Acuña y Chudnovsky, “lo relevante en esta mirada es que, por un lado, [se] pone énfasis en el origen de las instituciones y no sólo en su función, y, por otro lado, [se] acentúa su papel como administradoras de conflictos¹⁶.”

En este escenario, las políticas públicas se presentan como un concepto que va más allá de la simple caracterización de la misma como un producto legislativo. En el presente trabajo se entenderá por política pública a la toma de posición del Estado frente a una determinada cuestión socialmente problematizada¹⁷. Es decir, las políticas públicas no sólo remiten a un cuerpo legal-normativo, sino que las mismas representan un determinado “posicionamiento” frente a una problemática particular la cual es producto producto del juego de relaciones entre una diversidad amplia de actores sociales en un tiempo y lugar determinado, el cual se da dentro de los marcos institucionales (tanto formales como informales) presentes para tales casos.

Por ello, bajo estas condiciones teórico-conceptuales es posible embarcarse en un análisis del por qué del surgimiento de ciertas políticas públicas en un momento y lugar dado, y no bajo otras condiciones. Si se piensa a la política pública en estos términos, nos estaríamos posicionando frente a una doble dinámica de análisis.

La primera de ellas, entiende a la política pública como el producto final de un proceso, en donde intervienen una serie de actores sociales (Estado, empresarios, ONG's, etc.) a lo largo de un tiempo y lugar determinado, los cuales van definiendo los términos en que debe ser entendida y abarcada una cuestión socialmente problematizada particular. En cuanto a la segunda dinámica, se refiere al proceso mediante el cual dicha política pública es puesta en movimiento *a posteriori*, ya sea en su corporización como un cuerpo normativo o no, debido a que la resolución de no desplegar comportamiento alguno o no darle respuesta a una determinada problemática desde el Estado es entendido por esta perspectiva como una política pública de no intervención. Con ambas dinámicas, se puede dar el proceso de surgimiento, establecimiento y caída de actores sociales, los cuales van alterando la forma en que se va dando solución a una cuestión particular de la agenda política.

En síntesis, se puede observar que los tres conceptos aquí presentados (actores, instituciones y políticas públicas) se muestran fuertemente relacionados. El pensarlos de forma disociada implica no sólo perder peso analítico en el trabajo sino también alcance descriptivo del caso. Como se verá más adelante, en el proceso de institucionalización de la Ley 7722 intervinieron diversos actores sociales los cuales fueron modificando su comportamiento conforme ellos iban actuando. En este punto el Estado jugó un rol de importancia, no sólo al tener que dar cuenta de la problematización de la actividad minera en el Valle de Uco como cuestión social sino también a la hora de negociar las diversas posibles respuestas. Todo ello se vio reflejado en cómo es que fueron evolucionando las diversas propuestas normativas hasta llegar a la sanción de la Ley 7722.

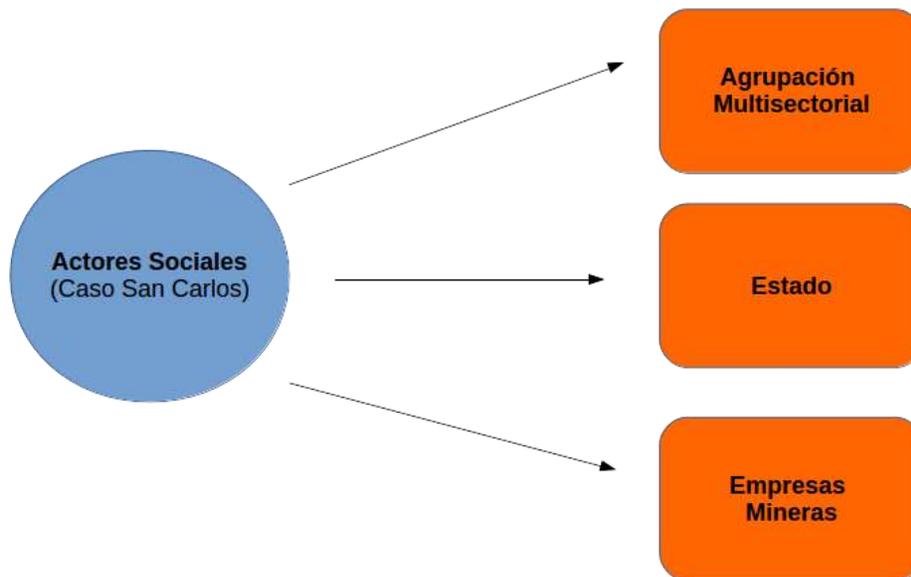
¹⁶ Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky, “Cómo entender las instituciones y su relación... 49.

¹⁷ Mabel Thwaites Rey y Andrea López, Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas (Buenos Aires: Prometeo, 2005).

El proceso de sanción de la Ley 7722 como estudio de caso: sus actores, instituciones y dinámicas políticos-sociales intervinientes.

El caso San Carlos tiene su origen en febrero de 2005 cuando la empresa minera Tenke, de origen canadiense, en conjunto con su subsidiaria argentina, Depromim, anuncian su intención de explorar el área de Papagayos, San Carlos, en búsqueda de reservas de oro y cobre. Frente a tal noticia, entran en juego tres actores: Agrupación Multisectorial, Estado y Empresas Mineras (Figura 1).

Figura 1: Actores Sociales involucrados en el Caso San Carlos (período 2005 - 2016)



Fuente : elaboración propia

El primero de ellos es la Agrupación Multisectorial que se crea en la comunidad de San Carlos denominada, en primera instancia, Frente Diamante, la cual se estructura al rededor del rechazo de la realización de dicho proyecto. La misma estaba compuesta por un número amplio de sectores de la sociedad, demostrando de esta manera que la realización de la exploración en la zona era un tema de gran convocatoria. Los sectores involucrados en la agrupación eran: el sector agro-industrial, uniones vecinales, concejales, organizaciones vecinales, profesionales independientes, empresarios del turismo, docentes, ONGs ambientales como así también vecinos auto-convocados. Por otro lado, encontramos al Estado (provincial y municipal). En este trabajo abordamos al Estado como un actor¹⁸, ya que reconocemos en el la capacidad de actuar estratégicamente por medio de la identificación de un conjunto determinado de intereses, los cuales son estructurados en objetivos que luego serán buscados por medio de un accionar específico conforme a una relativa capacidad de implementación. Como se verá más adelante, el Estado (en sus dos niveles) irá cambiando su posicionamiento, y conforme a ello su accionar, a medida que los eventos

¹⁸ Theda Skocpol, “El Estado regresa al primer plano”, en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual (Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007), 169–202.

en relación al caso se vayan dando a lo largo del período en cuestión. Vale destacar como ejemplo el hecho de que durante los años en que tuvo lugar el conflicto, ciertos municipios (como el de San Carlos) y la Provincia misma de Mendoza se vieron atravesadas por procesos electorales que influyeron en las diferentes soluciones que se propusieron respecto al conflicto desatado por el proyecto Papagayos¹⁹.

Por último, encontramos a las Empresas Mineras, las cuales dieron inicio al proceso de establecimiento de la actividad minera como cuestión socialmente problematizada en la Agenda Política mendocina mediante la expresión de un interés particular de realizar un proyecto de exploración en una zona determinada de la provincia. Si bien es cierto que la empresa que se vio envuelta en primera instancia en tal proceso fue la empresa canadiense Tenke, con el sucesivo proceder en la toma de decisiones de los diversos actores aquí enumerados, también se vieron involucradas otras empresas mineras las cuales ya estaban realizando algún tipo de actividad minera en la provincia. El accionar de los tres actores ya mencionados derivó en una serie de transformaciones institucionales importantes en el ámbito tanto provincial como municipal, teniendo por resultado final la sanción de la Ley 7722.

En lo que se refiere al contexto normativo-institucional provincial preexistente al conflicto, sus características particulares eran las siguientes: Para el año 2005 existía a nivel provincial la Ley 5961 (conocida como Ley General de Ambiente Provincial) la cual establece, entre otros puntos, las características del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) a aplicarse sobre determinada actividad económico-social que se desee realizar en la provincia

Sin embargo, la Agrupación Multisectorial consideraba insuficiente la existencia como única instancia de control social la realización de una Audiencia Pública dentro del EIA.

Por otro lado, en dicha ley existía un vacío legal en torno a la regulación sectorial de la actividad minera en lo que se refiere a la EIA, ya que la Ley 5961 establecía lineamientos generales en la materia. Por ejemplo, tornaba discrecional por parte de la Autoridad de Aplicación exigir la presentación de una Manifestación Específica de Impacto Ambiental en materia de Recursos Hídricos por parte de la empresa minera. Lo mismo ocurría respecto de la solicitud de elaboración de Dictámenes Sectoriales a las autoridades gubernamentales competentes (en éste, caso el Departamento General de Irrigación – DGI) en lo que se refiere al proyecto sometido a evaluación.

Como resultado de la presente situación institucional, sumado al hecho de que el proyecto Papagayos puso en escena la cuestión minera en la Agenda Política, el accionar de los actores sociales enumerados derivó en una serie de transformaciones institucionales de considerable magnitud. Dentro de dicho proceso de transformación, vale mencionar como primer ejemplo del caso, la sanción de la Ordenanza 1068/05 por el Concejo Deliberante sancarlino, la cual prohíbe el empleo de técnicas de lixiviación con sustancias tóxicas en la actividad minera dentro de los límites del departamento y, al mismo tiempo, establece severas multas para dicha actividad.

¹⁹ Belén Levatino, "Las complejidades sociales de la globalización en los debates sobre la minería metalífera en los municipios de Mendoza", *Milcayac* 8 (2010): 175–201, <http://bdigital.uncu.edu.ar/app/navegador/?idobjeto=5921>.

En lo que se refiere al marco normativo ambiental provincial, en septiembre de 2005 se sanciona la Ley 7422 la cual amplía la reserva de la Laguna del Diamante incorporando el área de Papagayos dentro de dicha reserva. Por otro lado, el 5 de mayo del 2006 el por entonces gobernador de la Provincia, Julio Cobos, promulgó el Decreto 820, el cual reglamentaba la Ley General de Ambiente Provincial (Ley 5961) en aquellos aspectos vinculados a la protección ambiental para la actividad minera. Dicho decreto fue ampliamente aceptado por el sector minero, pero fuertemente criticado por la Agrupación Multisectorial ya que entendía que era un decreto que iba en contra de la Ley General de Ambiente Provincial (ley 5961), la Ley General de Ambiente Nacional (Ley 25675) y la Ley Nacional de Acceso Libre a la Información Ambiental Pública (Ley 25831). Un ejemplo en que el decreto en cuestión afectaba a dichas leyes lo representa el hecho de que la Autoridad de Aplicación de la ley era compartida por la Dirección de Control y Saneamiento y la Dirección de Minería, quedando como autoridad de control un organismo que tiene por actividad justamente fomentar la actividad que se pretende controlar. Por otro lado, frente al caso de que surgieran observaciones u objeciones en el marco de la audiencia pública, las mismas debían ser presentadas por escrito ante la Escribanía de Minas. Esto representaba para la Agrupación Multisectorial un avasallamiento de los derechos reconocidos tanto por la ley 25675 como por la 5961 en lo que se refiere a la disponibilidad de información en materia de proyectos con potencial impacto ambiental y al derecho de legítima oportunidad de expresar opinión en la materia que puede tener cualquier parte interesada por medio del régimen de audiencias públicas²⁰.

En respuesta a lo establecido por el Decreto 820, en diciembre de 2006 se sanciona la Ley 7627 la cual suspende los derechos mineros, los cateos, las exploraciones o las explotaciones metalíferas a cielo abierto hasta que el Ejecutivo envíe a la Legislatura el plan ambiental que contempla la Ley 5961. Sin embargo, dicha Ley fue vetada por Cobos por medio del Decreto 2828 (18/12/2006) alegando que mediante la ley 7627 se estaba avasallando competencias que pertenecían al Congreso Nacional. Además, se esgrimió desde el gobierno provincial que en el caso de aplicar lo establecido por dicha ley, se podría generar una avalancha de juicios contra la Provincia por parte de las empresas mineras que ya tenían permisos de exploración y cateo en territorio provincial.

El último eslabón normativo dentro de este proceso de transformación institucional que se ha venido desarrollando es la ley 7722. Siendo dicha ley provincial sancionada en junio de 2007, la misma prohíbe el uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y otros componentes tóxicos metalíferos similares, obtenidos a través de cualquier método extractivo dentro del territorio provincial.

La ley 7722 torna obligatorios los Dictámenes Sectoriales tanto de los municipios de la cuenca hídrica involucrados en una actividad económico-social determinada como del DGI. Por otro lado, establece la obligatoriedad de la Manifestación Específica de Impacto Ambiental sobre el recurso hídrico a ser presentada por la empresa que desea llevar adelante un determinado proyecto. Otra de las cuestiones que involucra la misma es el establecimiento de la obligatoriedad en la ratificación por ley de la Declaración de

²⁰ Lucrecia Wagner, "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" (Universidad Nacional de Quilmes, 2010).

Impacto Ambiental resultante de la EIA. Por ende, la legislatura se reservó el derecho a decidir la realización o no de un proyecto minero ya que el procedimiento de EIA y la DIA deberían centrarse en el análisis de los aspectos técnicos ambientales del proyecto en evaluación, mientras que la Legislatura sería quién decidiera la realización o no del proyecto realizando una evaluación que tuviera por base el impacto económico-social de cada proyecto.

La presente ley fue fuertemente rechazada por el sector minero alegando inconstitucionalidad en la norma y el avasallamiento de derechos ya reconocidos por el Gobierno Provincial. Dicho rechazo derivó en la presentación de un recurso de inconstitucionalidad frente a la Justicia mendocina, la cual, luego de ocho (8) años de litigio, reconoció por medio de un fallo de la Corte Suprema de Justicia Provincial del 16/12/2015 que la Ley 7722 era constitucional. Es de interés para el presente caso el hecho de que el primer derrame en la mina de Veladero ocurrido en el año 2015 funcionó como coyuntura crítica que terminó inclinando la balanza en relación a la declaración en favor de tal norma por parte de la Corte Suprema. Esto se debe a que dicho caso de contaminación estuvo seguido por un proceso de movilización ciudadana que ejerció presión sobre dicha institución gubernativa a los fines de que se expresara de forma positiva y definitiva sobre la materia.

Conclusiones

Una de las principales conclusiones del artículo es el hecho de que las transformaciones institucionales desarrolladas en los párrafos anteriores fueron producto de una alta actividad por parte de los tres actores sociales aquí identificados: Agrupación Multisectorial, Estado (provincial y municipal) y Empresas Mineras.

Tanto el primero como el tercero mostraron un interés definido (rechazar y defender la actividad minera, respectivamente) mientras que el Estado se mostró fuertemente pragmático en las decisiones tomadas. Dichas transformaciones institucionales tienen comienzo en un hecho particular (Proyecto Papagayos), pero que rápidamente termina posicionando a la actividad minera como cuestión socialmente problematizada en la agenda pública provincial. Esto último hace que las principales estructuras formales existentes (como las inexistentes) para el año 2005 sean puestas en tela de juicio. La principal crítica gira entorno a la ineficacia de las existentes estructuras formales destinadas a la canalización de los intereses de diversos actores sociales respecto de una determinada actividad, en este caso la actividad minera.

Frente a esta situación, la Agrupación Multisectorial optó por una combinación de canales tanto formales como informales, con el fin de aumentar las posibilidades de incidir sobre el proceso de toma de decisiones en lo que se refiere a las diversas transformaciones institucionales que se llevaron a cabo a lo largo del período 2005-2016. Sin embargo, aquello que se constituye en la principal característica de las agrupaciones informales en tanto a su accionar, termina siendo su principal debilidad en el largo plazo. Éste punto va de la mano junto al hecho de que la agrupación plurisectorial permite la rápida colocación de una determinada cuestión en la agenda política, como así una fortaleza de posición alrededor de un interés amplio en el corto plazo; sin embargo, en el largo plazo se muestra inestable debido a la pluralidad de respuestas existente hacia el interior de dicha agrupación respecto de cómo resolver la cuestión socialmente

Como conclusión final, el caso San Carlos no sólo representa un ejemplo de cómo es que se comporta la diversidad de actores sociales a lo largo de un proceso de sanción de una política pública, sino que al mismo tiempo representa un ejemplo de cómo una Agrupación Multisectorial puede llegar a transformar la estructura formal existente en lo que respecta a una actividad económico-social particular, convirtiendo en efectivo el control social sobre dicha actividad problematizada. Un ejemplo de lo aquí desarrollado lo representa el hecho de que el Frente Diamante sólo haya durado un par de meses, llegando a disolverse en diciembre de 2006 por las diferencias ideológicas existentes en su seno. Sin embargo, en el presente caso la Agrupación Multisectorial que rechazó la actividad minera no perdió fortaleza en su posición, sino que rápidamente supo reorganizarse y estructurarse en torno a otra Agrupación Multisectorial (existente hasta la actualidad), conocida como la Asamblea del Agua, la cual se encargó de llevar adelante la defensa de dicha posición

Bibliografía

Acuña, Carlos. "Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (Reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina)". En *La Nueva Matriz Política Argentina*, editado por Carlos (comp.) Acuña. 115–50. Buenos Aires: Nueva Visión. 1995.

Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana. "Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos." En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.*, editado por Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky, 19–67. Buenos Aires: Siglo XXI. 2013.

Acuña, Guillermo. *Marcos regulatorios e instituciones ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Vol. 20.* Santiago de Chile: CEPAL. 1999.

Axelrod, Robert y Keohane, Robert. "Achieving Cooperation under Anarchy: strategies and institutions" *World Politics* Vol: 38 num 1 (1985): 226–54.

Bueno, María del Pilar. "Política exterior y medio ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009". Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Rosario. 2010.

Capoccia, Giovanni. "When do institutions 'bite'? Historical institutionalism and the politics of institutional change". *Comparative Political Studies* Vol: 49 num 8 (2016): 1095–1127.

Capoccia, Giovanni, y Kelemen, R. Daniel. "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism". *World Politics* Vol: 59 num 3 (2007): 341–69.

Chudnovsky, Mariana. *Capacidades Estatales. Diez Textos fundamentales.* Buenos Aires: CAF. 2015.

Díaz, Myriam del Valle. "La política ambiental argentina: su errático desarrollo". *Kairos* num 18 (2006): 1-15.

Fioretos, Orfeo; Falleti, Tulia y Sheingate, Adam “Historical Institutionalism in Political Science”. En *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, editado por O. Fioretos, T. Falleti, y A. Sheingate, 18–49. Oxford: Oxford University Press. 2016.

Guerrero, Mario. “El BRICS: (re)pensando las posibilidades de un equilibrio cooperativo en el escenario internacional entre países en vía de desarrollo.” *Observatorio de Política Internacional*. 2018. <https://observatoriocerima.wordpress.com/2018/04/10/el-brics-repensando-las-posibilidades-de-un-equilibrio-cooperativo-en-el-escenario-internacional-entre-paises-en-via-de-desarrollo/#more-182>.

Gutierrez, Ricardo y Isuani, Fernando. “Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013”. *Revista SAAP* Vol: 7 num 2 (2013): 317–28.

Hall, Peter y Taylor, Rosemary. “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”. *Political Studies* num 44 (1996): 936–57.

Keohane, Robert. “Reciprocity in international relations”. *International Organization* Vol: 40 num 1 (1986): 1-27.

Keohane, Robert O. *The Value of Institutions and the Costs of Flexibility. After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. 1984.

Levatino, Belén. “Las complejidades sociales de la globalización en los debates sobre la minería metalífera en los municipios de Mendoza”. *Milcayac* num 8 (2010): 175–201.

Lipset, Seymour Martín y Rokkan, Stein. “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales.” En *Diez textos básicos de Ciencia Política*, editado por Batle, 231–73. Madrid: Ariel. 2001.

North, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

North, Douglass. “Institutions”. *The Journal of Economic Perspectives* Vol: 5 num 1 (1991): 97–112.

North, Douglass. “Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción”. En *La nueva economía política*, editado por S. Saiegh y M. Tommasi, 97–112. Buenos Aires: EUDEBA. 1998.

Olson, Mancur. “La Lógica de la Acción Colectiva”. En *La nueva economía política*, editado por S. Saiegh y M. Tommasi, 37–62. Buenos Aires: EUDEBA. 1998.

Rhodes, Rhoderick. “El institucionalismo”. En *Teoría y métodos de la ciencia política*, editado por D. Marsh y G. Stoker, 53–67. Madrid: Alianza Universidad. 1997.

Skocpol, Theda. “El Estado regresa al primer plano”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 169–202. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. 2007.

Thelen, Kathleen. “Historical institutionalism in comparative politics”. *Annual Review of Political Science* num 2 (1999): 369–404.

Los efectos del control social sobre la política ambiental sub-nacional en un contexto de collage institucional... pág. 20

Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea. Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Buenos Aires: Prometeo. 2005.

Wagner, Lucrecia. "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." Universidad Nacional de Quilmes. 2010.

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Diálogos en Mercosur**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Diálogos en Mercosur**.