

Construcción y deconstrucción de saberes desde el Cerro de Famatina (2011-2012).

Pellegrini, Natalí, Romero, Cintia y Navarrete, Cecilia.

Cita:

Pellegrini, Natalí, Romero, Cintia y Navarrete, Cecilia (2012). *Construcción y deconstrucción de saberes desde el Cerro de Famatina (2011-2012)*. Trabajo Final en materia Análisis de Políticas Públicas.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/natali.gisel.pellegrini/3>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pypd/Dqy>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RRII



Análisis de Políticas Públicas

TRABAJO PRÁCTICO N° 4

**Construcción y deconstrucción de saberes desde el
Cerro de Famatina**

Profesora: Cristina Díaz

JTP: Natalia Galano

Estudiantes: Cecilia Navarrete

Natalí Pellegrini

Cintia Romero

INTRODUCCIÓN

Para introducirnos en esta etapa final de la materia Análisis de Políticas Públicas esbozaremos una breve introducción a la temática del conflicto megaminero en Famatina, provincia de La Rioja, arribando hacia una aproximación descriptiva sobre la política pública que impulsa la actividad minera en la República Argentina.

A su vez nos plantearemos los siguientes interrogantes: ¿QUÉ ES UNA POLITICA PUBLICA? Y en su intento de respuesta dialogaremos con autores como Medellín Torres, Joan Subirats, Oszlack y O'Donnell, *Los Asambleístas Autoconvocados por el NO de Famatina* y Aguilar Villanueva. Y un segundo interrogante al que haremos referencia será ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLITICAS PÚBLICAS?, y aquí también dialogaremos con autores como Lindblom, Torgerson, Majone, Rein y Schon, entre otros, intentando generar una ida y vuelta entre las teorías y los acontecimientos que se suceden en el caso de Famatina.

El objetivo de este trabajo final es realizar un recorrido por la materia para analizar los desafíos y limitaciones que tienen en la actualidad los Asambleístas Autoconvocados por el NO de Famatina en su disputa por detener el avance de la explotación megaminera en La Rioja.

BREVE RESEÑA DEL CONFLICTO MINERO EN FAMATINA

En Argentina, hasta los años noventa, la mayoría de la producción minera correspondía a rocas de aplicación¹, recursos concentrados en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Mendoza y San Juan. Pero la geografía de la explotación minera cambió totalmente a partir de la sanción de nuevas leyes durante el gobierno de Carlos Menem, siendo la principal la Ley de Inversión Minera en 1993, cuyo nuevo marco legal abrió las puertas a los capitales de las grandes multinacionales extranjeras. La gran minería – que incluso se podría calificar de “mega-minería” en algunos casos - se volvió la de mayor peso en el sector minero argentino: en 2003, 73% de la producción minera no combustible correspondía a minerales metalíferos, mientras que las rocas de

¹ Los recursos mineros se clasifican en tres principales grupos: minerales metalíferos (en la explotación de los cuales se asienta la llamada “gran minería”), minerales no metalíferos, y rocas de aplicación.

aplicación representaban sólo el 13% de la producción². La casi totalidad de los minerales metalíferos de la Argentina se encuentran en las provincias cercanas a la Cordillera de los Andes y allí las empresas transnacionales buscan los metales como oro, plata y cobre.

Si este saqueo de los recursos del país está en marcha, es porque los últimos gobiernos argentinos lo vienen permitiendo, hasta se podría decir que lo vienen promoviendo. La llegada de las empresas transnacionales y el comienzo de la gran minería en Argentina se hicieron posibles a partir de 1993, cuando fue sancionada la Ley 24.196 de Inversiones Mineras, en pleno auge del menemismo. El arquitecto de esta ley es Ángel Maza, que era entonces Secretario de Minería y luego siendo Gobernador de la Provincia de La Rioja (1995-2007) dio la bienvenida a la canadiense Barrick Gold y a su proyecto de extracción de oro y plata en el Cerro Famatina.

Si bien el aumento de los precios internacionales de los minerales ayudó a despertar el interés económico de muchas empresas, la verdadera explicación del crecimiento espectacular del sector en Argentina se encuentra en su marco legal extremadamente permisivo. La ley de 1993 literalmente desreguló todo el sector minero y creó las condiciones para que Argentina regale sus recursos a empresas extranjeras. En pocas palabras, esta ley estableció una serie de beneficios para las empresas mineras, sin exigirles nada en contraparte. Esta ley fue luego modificada por las leyes 24.296, 25.161 y 25.429, que acentuaron el tratamiento preferencial a las empresas mineras: los gobiernos de De la Rúa, Duhalde y Kirchner siguieron el camino trazado por Menem en los años '90. Entre los incentivos que la actividad minera tiene podemos señalar los siguientes: las empresas mineras pueden deducir el 100% de sus gastos de exploración del cálculo del impuesto a las ganancias, se les devuelve el IVA a la exploración, así como el IVA en importación o compra de bienes e inversiones de infraestructura; no pagan derechos de importación; no pagan el Impuesto al Cheque; pueden deducir el 100% del Impuesto a los Combustibles Líquidos, y muchas otras ventajas más. Si se llevan todas sus ganancias afuera del país, una vez más, es porque la ley argentina lo permite: están autorizadas a no ingresar al país el 100% de las divisas obtenidas por sus exportaciones (decretos 417/03 y 753/04), y además no pagan ninguna carga o impuesto para transferir capitales al exterior del país.

Sin embargo el punto más importante es que no se les podrá retirar esos beneficios por un periodo de treinta años a partir de su instalación: la ley 24.196 de Inversiones Mineras garantiza la estabilidad fiscal y cambiaría por 30 años, o sea que tanto los gobiernos provinciales como el

² Informe realizado por Juliette RENAUD, asesora del Premio Nobel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel. Julio 2008. Buenos Aires

gobierno nacional no podrán aumentar la carga tributaria o arancelaria de las empresas mineras durante este periodo.

Frente este panorama deseamos interpelar cuáles son los significados que esta política pública impulsora de la megaminería en nuestro país tienen en la comunidad de Famatina, observando por un lado el posicionamiento de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados por el NO, y por otro lado, observando el marco minero nacional que promueve dentro de sus objetivos, los siguientes puntos³:

- 1- La minería como Política de Estado, busca construir escenarios propicios de desarrollo con la participación y consenso de todos los actores del sector.
- 2- En cuanto a escenarios previsibles para la inversión, busca garantizar escenarios que hagan previsible la inversión para el desarrollo de la actividad minera.
- 3- En lo que es el impulso al modelo productivo nacional, busca promover espacios con igualdad de oportunidades para el desarrollo de la actividad minera, articular la actividad minera con otros sectores de la producción nacional y apostar a la minería como fuente de empleo genuino.
- 4- En cuanto la relación Producción y Comunidad, busca promover la activa participación de las comunidades locales a través de distintas estrategias de inclusión en el sector minero nacional.
- 5- Busca desarrollar lazos con la comunidad internacional que refuercen el posicionamiento estratégico de Argentina en el mundo e impulsar la actividad minera en lugares donde no hay otras actividades, fortaleciendo a las comunidades locales.

En este contexto surge una controversia⁴ entre marcos conflictivos observando que por un lado la manera de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a la compleja realidad que tienen los asambleístas, es una visión del mundo y de la realidad opuesta y antagónica al marco de las empresas transnacionales, del Gobernador riojano Beder Herrera, entre otros actores pro minería. Es decir, por un lado los asambleístas reconstruyen la situación de Famatina desde la problematización de los efectos que la explotación megaminera tendrá en su pueblo, haciendo hincapié en el deterioro del ambiente, la contaminación de las reservas de agua dulce en ríos y glaciares por el cianuro utilizado en el proceso de lixiviación para la separación de los metales (oro, plata y cobre), la

³ www.mineria.gov.ar

⁴ Según Rein y Schon en la práctica de las políticas existen obstinadas controversias que tienden a eternizarse y los participantes en dichas controversias interpretan los problemas por medio de marcos, en los cuales se integran hechos, valores, teorías e intereses, estando en conflicto los marcos interpretativos de la cuestión problematizada.

modificación del ecosistema provocado por la voladura de los cerros, la pérdida de diversificación en las economías regionales debido a las consecuencias que la contaminación del agua producirá en la agricultura y ganadería de la región, el avasallamiento de los derechos sobre las tierras de las comunidades originarias de la región, que están inmersos en una larga lucha que data desde antes de la implantación de este modelo megaminero, entre otras causas. En esta reconstrucción problematizada por los asambleístas también participan algunos actores sociales como, el Intendente kirchnerista de Famatina Ismael Bordagaray y el Intendente de La Rioja Capital Ricardo Quintela, mientras que por otro lado, encontramos un marco configurado por las empresas transnacionales (Barrick Gold y Osisko Minig Corporation), la Empresa Energía y Minerales, Sociedad del Estado (EMSE), el Gobernador Beder Herrera de La Rioja, la Secretaría de Minería de la Argentina, el Instituto del Agua de La Rioja, que están a favor de los emprendimiento megamineros en La Rioja, tras considerar que la minería forma parte de la matriz productiva de la región y del país, y es una actividad que garantizará la creación genuina de empleo, reafirmando la autonomía de La Rioja sobre sus recursos naturales y permitiendo dar el gran salto a la provincia en vías a su desarrollo productivo, económico y social.

Frente a estas controversias nos lanzaremos a indagar acerca de los interrogantes ¿qué es una política pública? Y ¿Qué es el análisis de políticas públicas?

¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

Para comenzar nuestra exploración deseamos retomar la idea de Joan Subirats expuesta en “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración” donde menciona que el término POLÍTICA es de carácter polisémico, entendiéndose por lo tanto como:

- Etiqueta de un campo de actividad (*política social, política exterior, etc*)
- Para describir una propuesta general o una perspectiva deseada (la *política* progresista, el conjunto de propuestas de un Partido, etc)
- Como medio para alcanzar fines (la *política* seguida por los sindicatos en tal conflicto)
- Como sinónimo de las decisiones del Gobierno (centrándose en aquellas decisiones consideradas cruciales, como el caso de los estudios de los misiles...)

-Haciendo referencia también a la política del gobierno sobre un tema como sinónimo de una norma o conjunto de normas que existen sobre determinada problemática (la política energética del gobierno no estaría contenida en el Plan Energético Nacional aprobado por el parlamento)

-Como conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en tal campo (la política energética en los próximos años estará regida por determinadas pautas)

-Como resultado final, como output, como producto (la política impositiva como medida redistribuidora)

-Como outcome, como impacto real sobre la realidad (la construcción de 300 viviendas en tal población como política social efectiva)

-Como modelo teórico aplicable, como explicación causal de la evolución de los hechos (teóricamente si reducimos la inflación aumentará la inversión)

-Como proceso, como secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto avance o modificación de la realidad (la política seguida en materia sanitaria en los últimos 5 años a dado buenos resultados).

Frente a esta diversidad de acepciones notamos que el término POLÍTICA no tiene un significado unívoco, ya que la complejidad es un elemento inherente al término en sí mismo. Esta idea nos obliga a VINCULAR y CONSTRUIR ANALÍTICAMENTE las nociones de política CONTEXTUALIZADO Y ENMARCADOLA, valorizando la idea de HECLO (1972:85) citada por Aguilar Villanueva en Estudio introductorio: “El estudio de políticas públicas” que dice: *la política no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica. Es el análisis el que identifica su contenido, no los dichos del decisor de la política ni las piezas de la legislación o de la administración. No hay tal cosa como un dato evidente ni equívoco que constituya a la política y se encuentre en el mundo a la espera de ser descubierto... la política existe no por intuición, sino por interrogación de los fenómenos políticos.*

Por esto mismo ante este desafío continuaremos indagando acerca de la cuestión de lo PÚBLICO. Lo público según Aguilar Villanueva es lo diverso de los individuos, pero no lo adverso a ellos; en vez de modificar libertades, cálculos y beneficios, debe ser su garantía, respaldo y extensión general. El ámbito de lo público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los individuos adquieren el carácter de ciudadanos, en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones hacen política y hacen las políticas.

Retomando esta expresión acerca de lo público de Aguilar Villanueva resaltamos el carácter altamente politizado de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados por el NO de Famatina, quienes siendo un colectivo de ciudadanos se organizaron para disputar el alcance de la política megaminera impulsada y respaldada por el gobernador de La Rioja Beder Herrera. En este contexto deseamos resaltar que en esta disputa dada en las arenas de lo público se dirimen por un lado, el reclamo del pueblo por la protección de las reservas de agua dulce (un recurso escaso en la provincia), por la protección de su salud, la preservación del ambiente y por sobre todo, por el derecho a la autodeterminación del pueblo de elegir el rumbo del desarrollo productivo de la región; mientras que por otro lado, desde el Ejecutivo Riojano se plantea la política megaminera como una actividad para el desarrollo de la región, apuntando a fomentar la inversión minera en pos de generar nuevas fuentes laborales e incidir significativamente en el desarrollo productivo nacional y provincial.

Retomando lo anteriormente dicho acerca de la interacción entre la Asamblea de vecinos Autoconvocados por el NO y el Ejecutivo riojano, sale a la luz esta naturaleza de lo PÚBLICO como ese campo en que el complejo de racionalidades e intereses se constituyen y evolucionan con dinámica propia y particular, allí donde el estado en movimiento interactúa con la sociedad en movimiento se constituye lo público, según Medellín Torres. Para analizar esta relación entre estado y sociedad es fundamental partir de la noción de RÉGIMEN POLÍTICO, la cual nos permite analizar la naturaleza pública de las políticas públicas señalando la confluencia de dos elementos: LA RAZÓN COLECTIVA, que se construye a partir de la existencia de redes mínimas de solidaridad y pautas mínimas de organización que fundamenta la existencia de una sociedad (patrones mínimos como la religión, etnia, nacionalidad para el reconocimiento, la cohesión e identificación de los individuos que los hace diferentes de una masa desorganizada) y LA RAZÓN ESTATAL, que se construye a partir de la idea de un principio mínimo de territorialidad, un sentimiento de ciudadanía y un orden institucional básico que fundamenta la existencia de un estado. Ambas razones pueden interrelacionarse desde una lógica conflictiva o armónica vinculándose como estado en movimiento y sociedad en movimiento, y alimentando la complejidad de la idea de la política y de lo público.

Para sintetizar siguiendo a Medellín Torres éste afirma que lo Público es la adición de lo colectivo y lo estatal, mientras que lo privado se explica por la diferencia entre lo uno y lo otro. Lo público como interfase entre lo colectivo y lo estatal requiere de un orden jurídico e institucional que lo fundamente, esta idea la podemos visualizar en la legislación de la Ley de Presupuestos Mínimos para la protección de glaciares, la cual forma parte del Derecho Público de nuestro país, por lo que

no se discutiría el alcance lo de público de dicha ley, sino el alcance de los instrumentos e instancias que dan fundamento de lo público, es decir, ¿cómo se va a aplicar esta ley? ¿Quiénes serán los actores beneficiarios? ¿se corre el riesgo de beneficiar al capital privado representado por la empresa transnacional Osisko Mining Corporation en detrimento de los Asambleístas Autoconvocados por el NO?. Estos interrogantes seguirán abiertos en pos de problematizar e interpelar cada paso dado a lo largo del ciclo de vida de las políticas públicas.

¿Y POLÍTICAS PÚBLICAS...?

Haciendo referencia a la analogía que Oszlak y O'Donnell emplearon como recurso para explicar cómo se desarrollan las políticas estatales a lo largo del proceso social, consideramos que la política megaminera sería un acorde dentro de la frase musical, lo cual nos indica que es fundamental no desvincular dicha cuestión del contexto en el que surge, es decir, del proceso social en el que está inmersa.

En tal sentido las políticas públicas (o estatales para dichos autores) adquirirán significado sólo y en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las originan, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de “resolución” de la cuestión y sus respectivas y sucesivas políticas. Forzando la analogía nuestra “obra” es un Proceso Social relevante, definido por un tema o cuestión. Los ejecutores son actores sociales, estatales y “civiles”, cuyas políticas van delineando el ritmo y las alternativas de ese proceso social. Las sucesivas políticas o toma de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social que puede constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el Estado y la sociedad y sus mutuas interrelaciones.

Los autores Oszlak y O'Donnell se ocupan de aquellas cuestiones en donde el Estado las haya o no iniciado, toma una posición, explicitando una intención “de resolverla”, la cual se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales. Esta toma de posición es entendida como aquel conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. Por lo general incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho suele ser todo lo contrario.

La cuestión que nos atañe es el conflicto ambiental megaminero del pueblo riojano de Famatina, problematizada por nuestro actor escogido desde principio de año: la Asamblea de vecinos Autoconvocados por el NO (entre otros actores). Frente a esta cuestión reconocemos que ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender la lista las necesidades y demandas de sus integrantes, por ello sólo algunas son problematizadas en sentido de que ciertas clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede o debe hacerse algo al respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Frente a esto, es necesario entender la política pública como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a sectores del aparato estatal, como también a sectores de la sociedad, los cuales adoptan diversas posiciones y actúan en consecuencia, transformando la realidad.

Llamamos cuestiones a estos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados. Toda cuestión atraviesa un “ciclo vital” que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución”, donde transitan diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión tomando posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones) involucrados en esta toma de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado.

Deberíamos encarar nuestro estudio analizando el período previo al surgimiento de la cuestión, abriendo los interrogantes propuestos por Ozslak y O’Donnell

1º Aprender ¿quién la reconoció como problemática? fueron los vecinos autoconvocados de Famatina, quienes se reunieron en el año 2006 tras informarse que la empresa minera Barrick Gold había firmado un convenio con el gobernador Ángel Maza para realizar la explotación en su cerro de Famatina. Frente a esto, formaron una asamblea permanente para investigar sobre daños ambientales, daños en la salud de la población y evaluar el impacto que esta actividad ha tenido en otras localidades, tal es el caso en Pascua-Lama (en la frontera de Chile-Argentina)⁵

2º ¿Cómo se difundió esa visión? Se difundió desde el espacio de Asamblea de vecinos Autoconvocados por el NO de Famatina quienes comenzaron a informar al resto de la sociedad riojana desde Internet, la radio, los noticieros sobre su estado de alarma y rechazo a la explotación

⁵ Situado en la frontera entre Chile y Argentina, en la cordillera andina, el proyecto se presenta como la segunda mayor mina de oro de América del Sur. “A cielo abierto” y “lixiviación con cianuro” son los controvertidos conceptos que describen la tecnología que utilizará.

del cerro. Cortaron el paso de las maquinarias y camionetas de Barrick Gold en Peñas Negras, el día 8 de marzo del 2007, exigiendo que desmantelen el campamento en el cerro y se retiren de allí. Desde ese año hasta la actualidad siguen movilizados defendiendo el agua y el cerro de su pueblo, ahora frente al intento de la Empresa Osisko Mining Corporation de retomar la explotación del cerro. Además de su intento por seguir mostrando en los grandes medios de comunicación su lucha y resistencia, el método más efectivo para congregarse al pie del cerro son las campanadas de la iglesia del pueblo que el Padre Quinteros toca cada vez que necesiten juntarse de forma urgente (más allá de los turnos pautados y específicos del acampe)

3° ¿Quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión? Fueron los vecinos autoconvocados de Famatina, el sacerdote Omar Quinteros, el Intendente de Famatina Ismael Bordagaray, el Intendente de La Rioja Capital Ricardo Quintela, la actual Multisectorial Unidos por La Rioja.

Tampoco debemos olvidar que el mismo actual gobernador Beder Herrera en el año 2007 cuando era vice gobernador de la provincia en el gobierno de Ángel Maza tuvo un posicionamiento anti-minero, antagónica a la postura pro minera del por entonces Gobernador Maza, quien fuera denunciado por la adjudicación fraudulenta de créditos, enriquecimiento ilícito de funcionarios, desvío de fondos coparticipables hacia cuentas particulares. Este proceso llevó a la destitución en el 2007 de Ángel Maza quedando de forma interina el vice gobernador Beder Herrera, quien impulsó desde su cargo como gobernador interino la Ley de prohibición de la minería a cielo abierto con cianuro (Ley 8731), sancionada poco después. Sin embargo un año después anunció la firma del convenio entre Energía y Minerales Sociedad del Estado (EMSE) y Osisko Mining Corporation expresando un cambio radical y también deroga la ley antiminera, dando paso a la reconsideración del proyecto de explotación del cerro en Famatina. En el año 2011 vuelve a ser reelecto con el 62% de los votos del electorado riojano.

El examen de este período de iniciación puede enriquecer nuestro conocimiento sobre el poder relativo de los diversos actores, sus percepciones e ideologías, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política.

INTRODUCIÉNDONOS A LA IDEA DE AGENDA

El abordaje del PROCESO DE LA POLÍTICA según Aguilar Villanueva, nos sirve como un dispositivo analítico, construido intelectualmente y perteneciente al orden de lo lógico, no de lo

cronológico. Esto significa que el proceso no pretende ser la representación descriptiva de una secuencia de etapas que efectivamente suceden una tras otras, sino que esta separación pertenece al orden de lo analítico, dado que la realidad se nos presenta de forma compleja y es necesario emplear dispositivos analíticos para interpelarla y aprehenderla.

Podemos remarcar que esta complejidad en el estudio de las políticas públicas se nos presenta como un entramado de interrelaciones entre los actores, lo cual nos obliga a señalar la importancia del contexto siempre incierto y cambiante que no hay que desconocer.

Por eso mismo Aguilar Villanueva realiza una crítica a las investigaciones concentradas en tramos específicos del recorrido de una política ya que menosprecian la importancia práctica y teórica de los demás momentos, ocasionando tratamientos aislados unidimensionales de decisiones singulares y sueltas. Por esto mismo cabe prestar atención a las relaciones entre los diversos tramos de la política, por ejemplo entre la formación de la agenda gubernamental y la definición de los problemas públicos.

Según Aguilar Villanueva, POR AGENDA DE GOBIERNO suele entenderse el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar⁶. Este es el punto esencial de la definición. El que la elaboración y selección de su definición, de una demanda o problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto de agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción. Estas varias decisiones pueden ser cronológicamente sucesivas, pero lógica y analíticamente son condiciones interdependientes y necesarias para llegar a la decisión de que hay que actuar y hacer algo.

Si bien la agenda es del gobierno los problemas que la componen se originan en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que consideran y preocupan a los ciudadanos, y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y en consecuencia como asuntos de gobierno. Hay entonces una segunda agenda, de los ciudadanos, del estado o del sistema político que puede proceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que pueden empatar con el gobierno o definir de ella en mayor o menor grado

⁶Aguilar Villanueva y otros. Problemas Públicos y Agenda del Gobierno.

Se ha distinguido entre dos tipos de agenda:

- Sistémica, pública o constitucional: integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional tiene su propia agenda sistémica. Esta tenderá a integrarse con cuestiones abstractas generales, globales que grandes números de poblaciones comparten por su formulación genérica.

En el caso de Famatina la defensa de la agricultura y ganadería de la región forma parte de su agenda sistémica, resistiendo a lo proclamado por la Secretaría de Minería de la Nación que menciona que será impulsada la actividad minera en *lugares donde no hay otras actividades*. Esta idea se impone sobre la preservación de la diversificación productiva en la región, por ello consideramos que es un caso ejemplificador de la agenda sistémica. También la conformación de una multisectorial que desde Julio de este año ha venido reivindicando los siguientes puntos: -la necesidad de una ley de coparticipación -el aumento salarial para los empleados públicos -la derogación del decreto Cavero⁷ y -la anulación del convenio entre el gobierno de la provincia y la empresa minera canadiense Osisko. Esta cuestión también surge de la comunidad y forma parte de su agenda sistémica ya que es percibida como merecedora de atención pública por el alto apoyo y respaldo que han tenido los acampes frente a la Casa de Gobierno riojana.

- El segundo tipo de agenda institucional, formal o gubernamental, definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones (organismos gubernamentales a nivel local, estatal o nacional). Esta agenda es más específica concreta y acotada, indicando y definiendo problemas preciso.

Los temas que podemos señalar de la agenda del gobierno riojano son: La entrega de fondos para impulsar la producción olivícola en localidades gobernadas por intendentes que apoyan el mandato de Beder Herrera.

También ha entrado en agenda mediante la resolución N° 271 de la Secretaría de Ambiente firmada por el secretario Nito Brizuela, la aprobación del Informe de Impacto Ambiental que autoriza a la empresa estatal EMSE y la Minera El Portal S.A. (asociadas) a iniciar los trabajos pertinentes de

⁷ Ley 2255/88 conocida como Decreto Cavero, es una herramienta que utiliza el gobierno riojano para aplicar descuentos salariales a quienes se adhieran a una medida de fuerza y cuyo objetivo es desalentar la protesta y el impacto que pudiera llegar a tener la misma (violando el derecho constitucional de huelga)

prospección en Famatina, lo cual conmocionó a los assembleístas que denunciaron que esta decisión viola la Ley de Presupuesto Mínimos de preservación de los Glaciares y del Área Periglacial.

Esto nos refleja que son colocadas como cuestiones de agenda aquellos hitos que el mismo gobierno puede manejar para su propio interés, haciendo de conocimiento público las cuestiones que lo benefician como clase política.

Para comprender la idea de agendación es fundamental el reconocimiento de aquellos ACTORES que pueden hallarse objetiva y/o subjetivamente afectados por dicha cuestión, embarcándonos a encontrar actores con diferentes racionalidades que intentan imprimir una direccionalidad en el proceso.

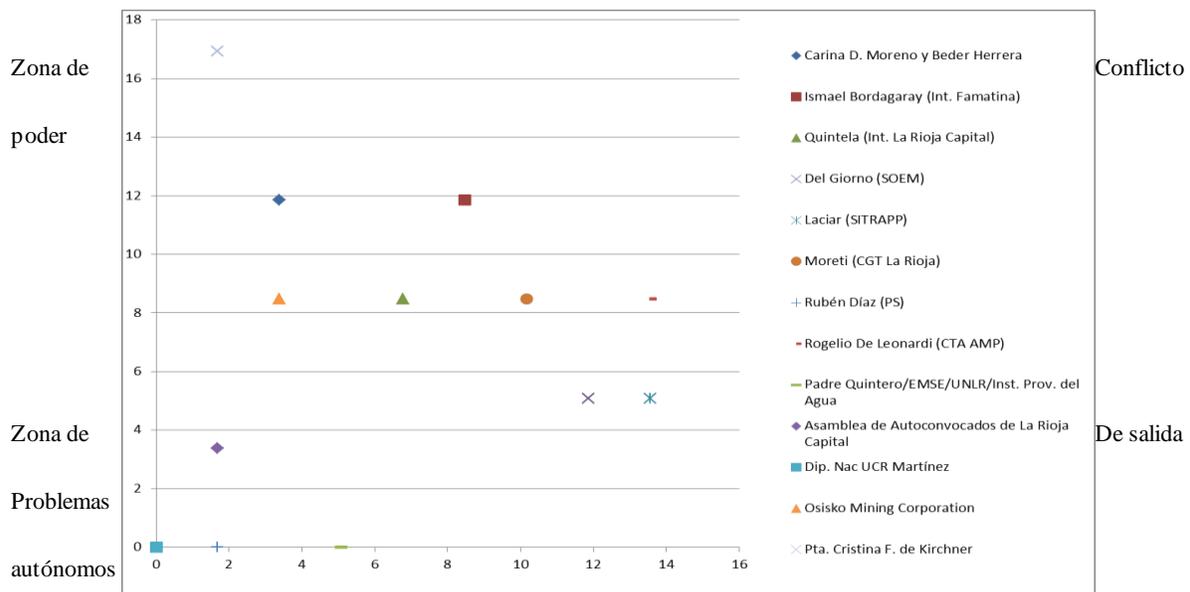
Para estudiar la relevancia actoral en el escenario de la cuestión tomaremos el modelo de Mitchell, Agle y Wood citado por Humberto Falcao Martons y Joaquim Rubens Fontes Filho en “¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional”. El concepto stakeholders remite a cualquier actor (persona, grupo o entidad) que tenga una relación o intereses (directos o indirectos) con o sobre la organización. Se propone una teoría para la identificación de los Stakeholders basada en su preponderancia en función de la naturaleza o de la posición relativa de ciertos actores. Para ser un stakeholders se requieren tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia. Actores que no presentan al menos uno de estos atributos, no son stakeholders. Este análisis implicaría considerar una diversidad de aristas a la hora de estudiar y saber quiénes son los actores participantes en este entramado complejo de intereses, como así también las expectativas que prevalecen sobre otras y qué es lo que ello implica.

La herramienta de Stakeholders nos permite describir y visualizar si los actores que estamos tomando en cuenta son stakeholders o no, es decir si cuenta con alguno de los atributos de poder, urgencia y legitimidad. Éste análisis nos ayuda a posicionarlo en el seno de esta política pública, por ello este cuadro nos representa el grado de preponderancia que tienen los siguientes actores:

| Actor | IP |
|--|-------------|
| Ismael Bordagaray (Int. Famatina) | 2,249414215 |
| Ricardo Quintela (Int. De La Rioja) | 2,249414215 |
| Beder Herrera (Gobernador de La Rioja) | 1,699557407 |
| Carina Díaz Moreno (Asambleísta) | 1,499609477 |
| Padre Omar Quinteros de Famatina | 1,012236397 |
| Gobierno Nacional con la Presidenta Cristina Fernández | 0,949752668 |

| | |
|--|-------------|
| Asambleas ciudadanas de La Rioja Capital | 0,899765686 |
| Osisko Minig Corporation | 0,791460557 |
| Universidad Nacional de La Rioja | 0,624837282 |
| Carlos Del Giorno (Soem) | 0,349908878 |
| Carlos Laciari (SITRAPP) | 0,349908878 |
| Rogelio De Leonardi (CTA-AMP) | 0,349908878 |
| Energía y Minerales Sociedad del Estado (EMSE) | 0,249934913 |
| Instituto Provincial del Agua | 0,174954439 |

A partir de este análisis de preponderancia actoral pudimos **interrelacionar los diversos actores** logrando visualizar por medio de una matriz de impactos cruzados las **influencias y dependencias entre sí**. Están plasmados los resultados en el siguiente cuadro:



Esta herramienta nos permitió visualizar las convenientes y posibles alianzas e interrelaciones en pos de generar posibles escenarios que den una salida resolutoria a la cuestión analizada, mostrándonos en la cuadrícula que actores están en una zona de poder: Carina Díaz Moreno como representante de la Asamblea de Autoconvocados por el NO, Beder Herrera (Gobernador de La Rioja), Ismael Bordagaray (Int. De Famatina), la Empresa Osisko Minig Corporation, Ricardo Quintela (Int. de La Rioja) y la Presidenta. de la Nación Cristina Fernández. Esto nos muestra que

en estos actores son los más influyentes respecto al resto de los actores, por lo tanto sus reposicionamientos son tenidos en consideración por todo el arco actoral provocando nuevas reconfiguraciones en las arenas de esta política pública

Tales instrumentos facilitan la identificación de las problemáticas y la construcción de los escenarios probables que permitan poder programar aquellas acciones técnico-administrativas e intervenciones políticas necesarias para crear condiciones más convenientes a la hora de tomar decisiones. Estos instrumentos permiten abordar la realidad como un *sistema*, en el cual los componentes mantienen entre sí diferentes tipos de relaciones de interdependencia que requieren ser simplificados para dar respuesta frente a la complejidad de la cuestión.

Haciendo un análisis retrospectivo de la Política Pública megaminera deseamos señalar como un NUDO⁸ la Ley N° 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, reflejándose distintos posicionamientos por parte de los actores. Un mismo actor: la Pta. Cristina Fernández en el año 2008 luego de haberse aprobado en el Congreso, ejerció el derecho a veto y vetó totalmente dicha ley. Y luego en el año 2010 tras ser llevada nuevamente a estado parlamentario (con algunas modificaciones) por el Senador Kirchnerista Daniel Filmus, recibió su aprobación. Nos preguntamos qué factores influyeron para que sea aprobada dos años después. Descartamos la idea partidaria ya que Miguel Bonasso quien la impulsó en el año 2008 también pertenecía al Frente para la Victoria como Daniel Filmus. En el caso que las modificaciones fuesen lo sustantivo, se podría vetar parcialmente y solicitar cambios en determinados artículos. ¿O será el fervor público que obtuvo el caso de Famatina que no puede apabullarse tan sencillamente?

Analizando la ley de glaciares ya vigente y viendo las últimas noticias del mes de Noviembre en donde se informa la aprobación del Informe de Impacto Ambiental que autoriza a la empresa EMSE y la empresa Minera El Portal S.A a iniciar la etapa de prospección en el cerro, observamos cómo a partir de esta decisión del Secretario de Minería de la provincia riojana, se ha desencadenado la **problematización de la ley** misma. Es decir, la ley de glaciares por sí misma no garantiza que se prohíba la explotación minera, y lo ocurrido en el mes de noviembre muestra la intención del gobierno riojano por sobrepasar esta ley, impulsando la actividad minera aún antes de la realización del inventario de glaciares y la zona periglacial.

⁸ Según Oszlak y O'Donnell las políticas estatales son "nudos", es decir, el estado no suele ser pasivo ni irrelevante para los actores interactuantes en el proceso, por el contrario, suele importar y tanto que alrededor del contenido de su toma de posición se teje buena parte de las interacciones de cada tramo del proceso.

Este nudo da cuenta claramente de la complejidad que presentan las diversas políticas públicas y esto nos conduce a plantearnos la importancia de su análisis para su mejor comprensión.

¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Este segundo interrogante no pretende escindirse de la primera parte desarrollada donde realizamos una descripción sobre las nociones de lo público, la política y las políticas públicas. Más bien es un intento por comprender de manera global y dentro de un marco metodológico las políticas públicas como *objeto de estudio*.

A lo largo del estudio de las Políticas Públicas Gloria Regonini plantea que se fueron desarrollando diversos enfoques analíticos: en primer lugar están aquellos caracterizados por una finalidad prescriptiva que hacen hincapié en los procesos de formulación y ejecución de la intervención pública para mejorar los resultados, y en segundo lugar, han surgido líneas con una finalidad descriptiva que buscan reconstruir las modalidades de los procesos de decisión y las características de los actores participantes. También varían los enfoques según el método escogido, por un lado están los inductivos y por otro, los deductivos.

El estudio del Policy Making presenta una finalidad descriptiva y su método es inductivo, es decir, para no convertirse en un mero estudio descriptivo, se requiere de la utilización y construcción de instrumentos analíticos precisos y capaces de orientar la recogida y la utilización de los datos, que permiten establecer comparaciones con otras políticas públicas, dando lugar a la superación de las singularidades y dirigiendo el análisis hacia una mejor comprensión de los modelos.

En el análisis del ciclo de vida de la política pública megaminera estuvimos analizando 5 categorías analíticas, cuyas posibilidades de combinación reflejan la variedad de procesos concretos de formulación y ejecución de las políticas públicas. Ellas son:

- 1- Características de los actores más influyentes y frecuentes.
- 2- El “estilo” de procesos decisorios.
- 3- La dinámica que caracterizan las distintas fases en que se articula el ciclo de vida de una policy.
- 4- La estructura de los problemas en juego.

5- Las reglas del juego.

Para aproximarnos a cada una de estas categorías analíticas hemos dialogado con diferentes autores de los cuales hemos aprehendido diversas herramientas para realizar nuestro propio recorrido dentro del análisis de la política pública. Por ello desde un trabajo inicial intentamos problematizar e interpelar los conceptos e ideas vertebrales de la materia armando un marco conceptual sobre lo *público, la política y las políticas públicas* vinculado estas nociones con la problemática de Famatina, para de esta forma vislumbrar las acciones concretas sobrellevadas por actores “de la cotidianeidad” en una clave teórico-analítica, dando cuenta de la necesaria articulación entre teoría y praxis.

A su vez deseamos destacar el aporte de Majone en “Los usos del análisis de políticas” al realizar una crítica sobre la visión del análisis de las políticas centrada en el momento de la decisión, como instancia racional por excelencia.

Desde la óptica de Majone las políticas son algo más que una decisión o un conjunto de decisiones, dado que una política puede ser considerada como un curso de acción o inacción en lugar de tomarla como acciones o inacciones específicas. Por ello las políticas existen como interrogación de los fenómenos políticos y no como meras decisiones.

A diferencia de las “decisiones” las políticas poseen cierta cualidad de deliberación, de permanencia relativa y de posibilidad de desarrollo doctrinal, por eso mismo es fundamental el análisis post-decisional ya que muchas políticas resultan de interacciones complejas e imprevistas no ancladas en una decisión puntual. Los argumentos post decisión siempre han sido irrelevantes para la lógica de la elección la cual no contempla que los mismos son parte integrante de la elaboración y del desarrollo de las políticas. Los podemos visualizar en los argumentos de apoyo, las interpretaciones, las calificaciones y desde luego a lo largo de todo el debate que sigue a los primeros enunciados de una política, ya que llegan a integrarse a ella y no pueden separarse. Por todo esto, además del análisis prospectivo (predecisión) es fundamental el tipo de análisis retrospectivo (postdecisión), dado que en una política no basta con el hecho de decidir, sino que las decisiones deben aceptarse y llevarse a la práctica, junto al proceso organizacional de implementación debe de haber un proceso intelectual paralelo, que junto a nuevos argumentos brinden coherencia interna, aumenten el acuerdo, respondan a las críticas y mejoren su compatibilidad con otras políticas.

Analizando el caso de Famatina observamos que hacia el interior de la política pública megaminera se han dado variantes en los posicionamientos de actores relevantes como el gobernador Beder

Herrera el cual pasó de un posicionamiento anti minero a uno pro minero. También el caso de la aprobación de la Ley de Glaciares en el año 2010, la cual había sido vetada dos años atrás por la Presidenta Cristina Fernández, por otra parte, la firma de un convenio entre la Empresa Energía y Minerales Servicios del Estado (EMSE) junto a la Transnacional Osisko Mining Corporation para tercerizar la explotación minera tras la derogación de los decretos que prohibían la minería a cielo abierto en la provincia. Un elemento reciente que se suma al análisis postdecisional es la anunciación de la aprobación de un informe de estudio ambiental por la Sec. De Minería de La Rioja aun cuando todavía no se realizó el inventario de glaciares y periglaciares estipulado por la Ley de Glaciares.

Consideramos *posicionamientos* y no *únicamente decisiones* a lo anteriormente descrito dado que cada uno de ellos ha sido un elemento disparador de todo un recambio de posicionamientos en el resto de los actores, para ejemplificar: la decisión de votar o no una ley se convierte en una posición cuando empiezan a originarse argumentos, críticas y acciones que tienen que ser contempladas, por lo tanto no puede quedarse en el Boletín Oficial y se tendrán que llevar a la práctica disposiciones como destinar o no recursos materiales y económicos al organismo que realizará el inventario de los glaciares y área periglacial (IANIGLA), se pondrá en agenda o no de los gobiernos de las provincias mineras la realización en el corto, mediano o largo plazo del inventario de glaciares y periglaciales, la comunidad creará o no mecanismos que respalden la participación de assembleístas en este inventario buscando elementos legales o extralegales que puedan permitir y legitimar la participación en este inventario a los grupos de assembleístas.

Para ir concluyendo esta exposición sobre la política megaminera de Famatina queremos también destacar la importancia que tiene el enfoque incremental para nuestro análisis, partiendo de “comparaciones sucesivas limitadas” que puedan reflejar a partir de diferentes casos experimentados en provincias mineras como éstos han ido desencadenándose.

Frente a la complejidad de la realidad y la imposibilidad de realizar un estudio exhaustivo hacia la raíz de las problemáticas que abarcan grandes sectores de la sociedad, es conveniente implantar soluciones incrementales que se remitan a políticas anteriores, es decir, la idea de dar pequeños saltos sucesivos para implementar cambios sin generar grandes exabruptos asegurándose el mantenimiento de un ajuste mutuo entre los actores.

Estos cambios incrementales evitan la necesidad de dar grandes saltos hacia sus objetivos, facilitan la capacidad de comprobar sus predicciones previas al dar el siguiente paso, y permiten poner remedio con rapidez a un error pasado. Podemos visualizar que en los intersticios que hay entre “un

paso al otro”, es posible modificar los valores marginales y de esta manera imprimírselo al siguiente paso dentro del entramado de la política pública.

Citando a Foucault en “Microfísica del poder” no existen relaciones de poder sin resistencia; que estas son más reales y más eficaces cuando se forman allí mismo donde se ejercen las relaciones de poder; la resistencia al poder no tiene que venir de afuera para ser real, pero tampoco está atrapada por ser la compatriota del poder. Existe porque está allí “donde el poder está la resistencia”

Esta disputa de poder que se da en la capilaridad de la sociedad en donde el poder de las empresas transnacionales está resguardado por el marco jurídico de leyes mineras de la Argentina ha despertando la resistencia de una sociedad que se puso de pie dando forma creadora a un inédito poder popular que en el pueblo de Famatina demuestran no temerle a las topadoras ni a las excavadoras.

Para concluir y retomando a Lowi deseamos destacar que las políticas públicas se inscriben en arenas reales de poder, por lo que cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo. Es necesario entonces identificar estas arenas y las relaciones que en ella se puedan llegar a desarrollar, para de esta forma poder imprimir un rumbo que contemple el juicio humano, la participación de los no expertos, la participación individual y colectiva como una experiencia educativa para la discusión de los asuntos públicos y la transformación de la vida pública.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, L. Estudio introductorio en Problemas públicos y agenda de gobierno. Porrúa Grupo Editor. México 1993.

DÍAZ, C. El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción. Venecia, J (Comp) en Políticas públicas y desarrollo local. Instituto de desarrollo regional. Rosario, 1998.

FALCAO MARTINS, H y FONTES FILHO J. ¿En quién se pone el foco? Identificando “stakeholders” para la formulación de la misión organizacional. Documentos III Congreso Internacional del CLAD. Madrid, octubre 1998.

FOUCAULT, M. Microfísica del poder. La Piqueta, Madrid, 1979.

LINDBLOM, C. La ciencia de salir del paso. En Hechura de las políticas. Aguilar, L (Comp). Porrúa Grupo Editor. México, 1994. 2da Ed.

LINDBLOM, C. Todavía tratando de salir del paso. En Hechura de las políticas. Aguilar, L (Comp). Porrúa Grupo Editor. México, 1994. 2da Ed.

MAJONE, G. Los usos del análisis de políticas. En Hechura de las políticas. Aguilar, L (Comp). Porrúa Grupo Editor. México, 1994. 2da Ed.

MEDELLIN TORRES, P. Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa. Revista CLAD Reforma & Democracia N° 8. Caracas, Julio 1997.

O'DONNELL, G Y OSZLAK, O. Estado y políticas estatales en América Latina. CEDES. Buenos Aires, 1976.

REGONINI, G. El estudio de las políticas públicas. En Documentación Administrativa N° 223-225. Madrid. Octubre 1990-Marzo 1991

REIN, M y SCHON, D. Un discurso de políticas que refleja su marco. En Wagner et al. (Comp) “Ciencias sociales y estados modernos”. FCE. México, 1999.

RENAUD, J. Impacto de la gran minería sobre las poblaciones locales argentina. En http://www.conaduh.org.ar/IMG/pdf/Informe-_Impacto_de_las_actividades_mineras.pdf

SUBIRATS, J. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. INAP. Madrid, 1989.

TORGERSON, D. Entre el conocimiento y la política. Tres caras del análisis de políticas. En Aguilar Villanueva, L. (Comp) “El estudio de las Políticas Públicas”. Porrúa Grupo Editor. México, 1994. 2da Edición.

VIGIER, P y DOS SANTOS C. La acción política de gobierno. Instrumentos de apoyo a la programación estratégica. Relaciones Gobierno-Sociedad. Doc N° 1.3, Chile y Paraguay, 1998.

