



Revista SAAP

ISSN: 1666-7883

ISSN: 1853-1970

Sociedad Argentina de Análisis Político

NOVAS, MARIANO; FIGUEROA, LUCAS; AZERRAT, JUAN MARTÍN

Pensando el rol de los empresarios en las políticas ambientales

Revista SAAP, vol. 16, núm. 2, 2022, pp. 347-372

Sociedad Argentina de Análisis Político

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.A5>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387174971005>

- [Cómo citar el artículo](#)
- [Número completo](#)
- [Más información del artículo](#)
- [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Pensando el rol de los empresarios en las políticas ambientales*

Thinking about the rol of entrepreneurs in environmental policies

MARIANO NOVAS

Instituto de Investigaciones Políticas (IIP)-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Universidad Nacional de San Martín, Argentina¹
mnovas@unsam.edu.ar

LUCAS FIGUEROA

Instituto de Investigaciones Políticas (IIP)-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
lfigueroa@unsam.edu.ar

JUAN MARTÍN AZERRAT

Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio, Argentina
Universidad Nacional de Río Negro, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
azerrat.martin@conicet.gov.ar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.A5>

Resumen: El artículo estudia teórica y empíricamente las estrategias que despliegan los actores empresarios con el objetivo de bloquear el avance de políticas o regulaciones ambientales que puedan poner un límite a la expansión de sus proyectos productivos. Los casos seleccionados son tres sectores productivos (hidrocarburos, minería metalífera y ganadería) en tres provincias argentinas (Neuquén, San Juan y Tierra del Fuego). Para esta investigación se utilizaron dos técnicas de construcción de datos: el análisis y sistematización de documentos y entrevistas en profundidad efectuadas a actores empresarios y estatales. Los resultados muestran que los empresarios despliegan combinadamente tres tipos de acciones para incidir en las regulaciones ambientales: el uso del peso económico del sector en la economía provincial, la legitimidad social y los *links* con funcionarios estatales provinciales.

Palabras clave: Argentina – actores empresarios – política ambiental – política subnacional – recursos naturales

Abstract: The article studies theoretically and empirically the strategies deployed by business actors with the aim of blocking the advancement of environmental policies or regulations that may put a limit on the expansion of their productive projects. The selected cases are three productive sectors (hydrocarbons,

* Artículo recibido el 25 de julio de 2021 y aceptado para su publicación el 25 de agosto de 2022.

¹ Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por revisores anónimos de esta revista e integrantes del Área de Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín quienes han contribuido a mejorar el artículo.

metal mining and livestock) in three Argentine provinces (Neuquén, San Juan and Tierra del Fuego). Two data construction techniques were used for this research: the analysis and systematization of documents and in-depth interviews with business and state actors. The results show that entrepreneurs deploy three types of actions combined to influence environmental regulations: the use of the economic weight of the sector in the provincial economy, social legitimacy and links with provincial state officials.

Keywords: Argentina – Business Actors – Environmental Politics – Subnational Politics – Natural Resources

1. Introducción

Como consecuencia de un aumento sostenido de la demanda internacional de materias primas y de innovaciones tecnológicas asociadas con distintas áreas productivas, en América Latina la producción, comercialización y exportación de *commodities* se incrementó considerablemente desde comienzos del presente siglo (Bebbington 2012; Engels y Dietz, 2017). En Argentina, el denominado *boom* se vio reflejado, puntualmente, en tres sectores específicos: agropecuario, metalífero e hidrocarburífero (Murillo y Mangonnet, 2013). En pocas palabras, este escenario permitió aumentar la rentabilidad de dichos sectores y, a su vez, los ingresos económicos del Estado nacional y los subnacionales que, en parte, fueron redistribuidos hacia sectores históricamente vulnerados (Martínez-Alier y Walter, 2016; Richardson, 2009).

Como contrapartida, a escala local o provincial, distintas organizaciones de la sociedad civil (asambleas ciudadanas, organizaciones socioambientales, ONG ambientalistas, comunidades indígenas, entre otros) se opusieron al avance de estas actividades productivas. En términos generales, estas organizaciones expusieron los efectos negativos (sociales y ambientales) que tenía la instalación y expansión de dichos proyectos. A su vez, apuntaron hacia empresarios y productores ligados al *boom* y demandaron la sanción e implementación de políticas que rechacen o regulen estos emprendimientos (Svampa y Viale, 2014; Christel, 2019).

A la par que aumentaron los conflictos, también lo hicieron los estudios que los abordaron. Estos trabajos se centraron, principalmente, en torno a dos aspectos. Por una parte, algunos trabajos profundizaron acerca de los discursos y acciones de las organizaciones socioambientales a escala local y provincial que rechazaban los proyectos productivos (Delamata, 2013; Cáceres, 2015). Por otra parte, otros estudios expusieron los vínculos o alianzas estratégicas que actores estatales y sociales establecieron con el objetivo de promover o bloquear el avance de una política de protección ambiental (Gutiérrez, 2017; Fernández Milmanda y Garay, 2019; Christel, 2020). No obstante, como es posible observar, aún son escasos los trabajos que se centran en el análisis de las estrategias y acciones de los empresarios o productores asociados al *boom* de las materias primas, ya que, en general, suelen ser caracterizados como aquellos que orientan las acciones del Estado (Bull, 2016).

Dentro de los diversos campos de la ciencia política, la economía política comparada ha desarrollado herramientas teóricas y conceptuales para comprender la acción de los empresarios (Culpepper y Reinke, 2014; Fairfield, 2010; Hacker y Pierson, 2002; Lindblom, 1982). Sin embargo, las mismas no han sido lo suficientemente utilizadas para analizar los procesos de discusión de las políticas ambientales.

Partiendo de esta corriente bibliográfica, entendemos que los empresarios son actores con capacidad estratégica que utilizan sus recursos para trasladar sus preferencias políticas individuales y colectivas hacia la toma de decisiones (Culpepper y Reinke, 2014; Fairfield, 2015). A su vez, tenemos en cuenta que las políticas ambientales tienen efectos distributivos, ya que no afecta a los intereses de los actores del mismo modo (Gutiérrez, 2015). De esa manera, es posible que las cargas y costos de estas políticas impacten negativamente en los intereses económicos inmediatos de los empresarios, generando incentivos para rechazar o limitar la regulación ambiental mediante distintas acciones estratégicas.

Por lo tanto, este trabajo propone “desarmar” teórica y empíricamente a los empresarios, analizando las estrategias que despliegan con el objetivo de bloquear el avance de políticas o regulaciones ambientales que puedan poner un límite a la expansión de sus proyectos productivos en distintas provincias argentinas. Particularmente esperamos responder a la pregunta: ¿Cuáles son las estrategias que despliegan los empresarios con el objetivo de incidir en los resultados de las regulaciones o políticas ambientales en las provincias argentinas?

Sostenemos que, con el objetivo de bloquear el avance de normativas de regulación ambiental, los actores empresariales despliegan tres tipos de acciones. La primera se refiere al conjunto de discursos y tareas específicas con las que buscan construir aval social y político para impulsar o llevar a cabo un proyecto productivo, que lo definimos como legitimación social. La segunda remite a los *links* (formales e informales) con los funcionarios estatales con los que pueden lograr interactuar con los tomadores de decisiones y, de ese modo, incidir en la decisión política. Estas dos acciones se corresponden con lo que la literatura de economía política comparada denomina poder instrumental (Fairfield, 2015; Freytes, 2009). Por último, los empresarios utilizan el peso que tienen en el sector económico provincial como estrategia para bloquear el avance de las políticas ambientales. Esta acción está vinculada con lo que se denomina poder estructural. Para responder la pregunta planteada, analizamos el intento de incidencia de los empresarios en tres áreas productivas, en tres provincias argentinas diferentes: la extracción de hidrocarburos mediante la técnica de fracking o fractura hidráulica en Neuquén, la minería metalífera en San Juan y la ganadería en Tierra del

Fuego. Identificar las interacciones complejas entre instituciones, economía y política requiere un análisis minucioso (Wibbels, 2006).

En este sentido, este trabajo pretende contribuir a la agenda que considera que los empresarios desempeñan un rol importante en la toma de decisiones sobre política ambiental y que se refleja en las acciones que llevaron a cabo durante las últimas décadas en un escenario de alta conflictividad socioambiental. Adicionalmente, el análisis comparativo a nivel subnacional responde a que en Argentina, dadas las características institucionales del federalismo, las provincias tienen autonomía para definir, entre otras cosas, su política económica y para manejar los recursos naturales presentes en su territorio (Behrend y Bianchi, 2017). Por lo tanto, el aporte que esperamos realizar con este artículo es doble: primero, contribuir en los estudios que abordan las estrategias empresariales en general y, en particular, a los vinculados a temáticas ambientales.

Para llevar a cabo el trabajo se llevaron a cabo dos técnicas de construcción de datos: el análisis y sistematización de documentos primarios y secundarios y 37 entrevistas en profundidad a diferentes actores empresarios y estatales en las provincias bajo estudio.

Lo que resta del artículo está dividido en las siguientes secciones. En primer lugar, describimos la literatura especializada sobre poder empresarial donde se analizan las principales dimensiones del poder estructural e instrumental. En segundo lugar, detallamos en profundidad los aspectos metodológicos utilizados para este trabajo. En tercer lugar, realizamos un estudio detallado a partir de tres indicadores de poder empresarial a nivel subnacional en las provincias de Neuquén, San Juan y Tierra del Fuego y su injerencia en asuntos ambientales. Finalmente, realizamos una serie de reflexiones comparativas y planteamos líneas de investigación futura.

2. El poder empresarial en contexto: poder estructural e instrumental

En función del enfoque de poder empresarial, consideramos que los empresarios no sólo son actores económicos, sino que también que tienen un importante rol en la arena política a partir de dos tipos de poder: el poder estructural (Lindblom, 1977; Vogel, 1987; Hacker y Pierson, 2002; Broockman, 2012; Fairfield, 2015b) y el poder instrumental (Fairfield, 2010; Culpepper y Reinke, 2014; Bril-Mascarenhas y Maillet, 2019). Por lo tanto, el análisis de los empresarios es de suma importancia para comprender el alcance de las políticas públicas en términos de promoción o restricción de diversas actividades económicas.

En términos generales, esta literatura pone el foco en la influencia que los actores empresariales ejercen en la toma de decisiones políticas. Esta influencia está dada, en parte, por la centralidad de estos actores en la estructura económica al interior de un Estado particular (Vogel, 1987, Schneider, 2014). Como se mencionó recientemente, el análisis del poder de los actores empresariales se organizó en dos tipos: el poder estructural y el poder instrumental. El poder instrumental se refiere a los diversos medios, no relacionados con las funciones básicas de la empresa, a través de los cuales los empresarios influyen en la política. El poder estructural, por el contrario, es inherente al hecho de que las empresas son agentes de la actividad económica en las democracias. Debido a que el Estado depende de la inversión empresarial para generar crecimiento económico, la capacidad de las empresas de no invertir puede causar daños a la economía y, por ende, a los políticos que la gobiernan (Culpepper y Reinke, 2014: 429). Ambos poderes pueden ser ejercidos deliberadamente en función de los objetivos de la empresa, por eso, es necesario precisar los intereses y preferencias de esta más allá de lo que aparentan mostrar públicamente (Broockman, 2012). Dicho esto, entonces, las estrategias empresariales son elementos centrales para analizar. No sólo nos pueden mostrar estos intereses y preferencias, sino, también, nos permiten descifrar qué mecanismos de poder ejercen tanto en los territorios locales como en las esferas políticas.

En primer lugar, al analizar el poder estructural, Culpepper y Reinke (2014) demuestran que las respuestas divergentes de distintos Estados ante un mismo hecho económico son producidas por el uso de este tipo de poder empresarial. En ese sentido, estos autores argumentan que el poder estructural puede ejercerse no sólo en forma automática por el peso económico que un sector particular presenta en la economía de un país o territorio, sino que, también, puede efectuarse de manera deliberada (Culpepper y Reinke, 2014: 431). Esto significa que el empresariado implementa estrategias de acción que podría no accionar desde una lógica económica, por ejemplo, la amenaza directa de desinversión. Al ser un actor prioritario en términos de peso en la actividad económica, la amenaza directa de desinversión toma un carácter ya no esencialmente económico, sino también político. Se trata, entonces, de un recurso de negociación que utilizan los empresarios con el propósito de disuadir las preferencias políticas de un gobierno y orientarlas a sus intereses sectoriales.

Otros autores matizan estos argumentos aseverando que el poder estructural puede variar a largo del tiempo dentro de un país a nivel subnacional, dependiendo del tipo de actividad que se esté estudiando (Vogel, 1987; Fairfield, 2010). En este sentido, un sistema de gobierno

federal y/o descentralizado, en el que las provincias tienen autonomía para definir los lineamientos de su propio desarrollo económico, habilita la posibilidad que los empresarios desplieguen estrategias heterogéneas (Behrend y Bianchi, 2017). De ese modo, es esperable que estos actores puedan ampliar su abanico de estrategias en estos contextos institucionales específicos (Engels y Dietz, 2017). En esta línea, Hacker y Pierson (2002) refinaron el concepto de poder estructural al sostener que las preferencias de los empresarios no son homogéneas entre sí, sino que dependen del sector o tipo de actividad, y que, a su vez, es necesario pensar cómo el poder de estos actores interactúa con el entorno institucional que define las reglas de juego.

En segundo lugar, el poder instrumental refiere principalmente a los diversos mecanismos no relacionados con las funciones estrictamente económicas de las empresas para influir en la decisión política (Fairfield, 2010; Bril-Mascarenhas y Maillet, 2019). La literatura encuentra que la interacción entre las variables del poder instrumental y estructural pueden reforzarse mutuamente en un efecto *feedback* influenciando la decisión pública. Así, se encuentran trabajos que dan cuenta de distintos indicadores sobre el poder instrumental y formas de medirlo empíricamente, tales como “la puerta giratoria” entre funcionarios públicos y cargos dentro de la actividad privada; estrategias comunicacionales —a nivel local y al público en general—; y el “cabildeo” o *lobby* a miembros del Congreso Nacional o legislaturas subnacionales para impulsar o frenar leyes que afecten sus actividades (Broockman, 2012; Godfrid, 2016; Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2019).

En este trabajo utilizaremos dos indicadores para capturar el poder instrumental en casos subnacionales: la legitimación social y los *links* (formales e informales) con los funcionarios estatales (Amengual, 2018; Bril-Mascarenhas y Maillet, 2019). El primer indicador, la legitimidad social, está relacionado con acciones y discursos que despliegan las empresas con el objetivo de legitimar sus proyectos o explotaciones productivas (Godfrid, 2016) y que, generalmente, tienen un arraigo en los pilares del desarrollo: crecimiento económico, generación de empleo y sustentabilidad. El segundo indicador, *links* formales o informales, está relacionado con los vínculos directos que los actores empresariales tienen con funcionarios públicos y/o la participación directa en las instituciones estatales.

En relación con este último punto, existe una literatura que analiza los *links* mencionados como una captura de las empresas sobre los organismos estatales. Esto quiere decir que las agencias estatales, en vez de controlar y fiscalizar las diferentes actividades de las empresas, toman decisiones que favorecen, en todos los casos, a los intereses de los empresarios (Potter, Olejarski, y Pfister, 2014; Rex, 2020). En este trabajo no consideramos que

las agencias públicas de control logren ser “capturadas” por completo sino que hay un ejercicio dinámico en el que las tomas de decisiones del Estado pueden estar alineadas o no con los intereses empresariales.

3. Metodología

En este trabajo utilizamos la metodología cualitativa comparada de casos subnacionales (Snyder y Wolfson, 2009). Para reconstruir las acciones y estrategias de los empresarios recurrimos a documentos publicados por asociaciones empresariales o productivas como de las empresas bajo estudio, a notas publicadas en periódicos nacionales y provinciales y a entrevistas realizadas a empresarios, productores y actores del Estado nacional y de las provincias. En total se realizaron 37 entrevistas semi-estructuradas a actores empresarios y estatales de las tres provincias bajo estudio en forma presencial y virtual durante 2020 y 2022. Por último, para evaluar el peso de las actividades productivas en las matrices económicas provinciales, recopilamos datos provistos por el Ministerio de Economía de la Nación, Ministerios de Economía de las provincias estudiadas y por consultoras externas. La sistematización, clasificación y análisis del material recopilado fue procesado con el software de análisis cualitativo ATLAS.ti.

En el trabajo se analizan tres provincias argentinas en las cuales se desarrollan actividades productivas económicamente significativas y que se vinculan con la explotación de recursos naturales. Primero, en Neuquén analizamos el avance en la implementación de la técnica de la fractura hidráulica (fracking) en la formación Vaca Muerta, a pesar de las protestas impulsadas por diferentes actores sociales que denuncian daños sanitarios y socioambientales. Segundo, en San Juan la economía provincial gira en gran medida en torno a la minería metalífera y en especial al yacimiento Veladero, explotada hace casi 20 años por la trasnacional Barrick Gold Corporation. Aquí veremos las acciones desarrolladas por dicha corporación que han permitido la continuidad de la actividad a pesar de numerosas resistencias sociales y normativas. Por último, en Tierra del Fuego, estudiamos las acciones que llevó adelante el sector ganadero en su intento de bloquear una normativa impulsada por la secretaría ambiental provincial para regular el uso de los bosques nativos ante un proceso de degradación impulsado por la producción ganadera.

Con respecto a los casos seleccionados, estos son relevantes porque los empresarios realizan acciones similares, a pesar de no contar con la misma relevancia en la estructura económica provincial. Como se verá más adelan-

te, la matriz económica de Neuquén y San Juan depende, en su mayor parte, de la explotación de los hidrocarburos y de la extracción de metales, respectivamente. Por el contrario, en Tierra del Fuego, la ganadería realiza aportes marginales a las cuentas provinciales. La diferencia en su relevancia estructural y la semejanza en las acciones que despliegan para incidir requiere que sea necesario detenerse en el análisis de las estrategias que estos actores realizan. Este aspecto es relevante para complejizar los estudios que argumentan que, generalmente, los empresarios inciden de forma lineal en la toma de decisiones del Estado en lo relacionado con la política ambiental (Fairfield, 2015; Bull, 2016). Por lo tanto, esperamos que esta primera comparación sea apropiada y nos permita reflexionar sobre las estrategias y acciones que despliegan los empresarios².

4. Análisis de casos

4.1. Neuquén: el fracking en el centro de la controversia

Argentina se ubica entre los países con mayores reservas de hidrocarburos no convencionales a nivel global (tercer país con mayores reservas de *shale gas* y cuarto de *shale oil*). En 2011, ante un escenario de declinación de pozos convencionales y crisis energética, el Estado nacional y las provincias impulsaron junto a firmas petroleras emprendimientos extractivos de hidrocarburos mediante la técnica de fractura hidráulica o *fracking*³ en diferentes localidades, consolidando o expandiendo la frontera energética. La provincia de Neuquén se destaca a nivel nacional por las numerosas concesiones otorgadas a este tipo de emprendimientos, por las inversiones realizadas y por ser la principal productora de hidrocarburos no convencionales (HNC) de todo el país. Esto se debe principalmente al significativo potencial de la formación Vaca Muerta⁴, el interés de compañías hidrocarburíferas,

² Utilizamos el término “empresarios” (en masculino) dado que los sectores económicos bajo estudio son liderados en forma predominante por varones, lo que podría mostrar un sesgo de género en estos ámbitos políticos.

³ Es una técnica que consta en inyectar a gran presión un fluido compuesto en un 95% de agua, 4% de arena y menos de 1% de químicos o aditivos, el cual genera fisuras espesas como un pelo de entre 60 a 150 metros de extensión a través de las cuales fluyen el petróleo y el gas hacia la superficie. La fractura solo se usa en la etapa de perforación de los pozos (YPF, 2019). Disponible en: https://www.ypf.com/energiaypf/Metodosdeextraccion/extraccion_no_convencional.html

⁴ Esta formación ocupa 30 mil kilómetros cuadrados y abarca las provincias de Neuquén, Mendoza, La Pampa y Río Negro.

y los estímulos económicos que brinda el Estado nacional para producir allí (Ejes, 2019).

La explotación de estos recursos adquiere una relevancia estratégica para la matriz energética nacional (la cual depende en un 80% del gas como fuente primaria de energía) al tiempo que permite atraer inversiones y exportar el excedente. No obstante ello, los cuestionamientos socioambientales hacia la industria hidrocarburífera son cada vez más potentes en un contexto de cambio ambiental global y compromisos asumidos por el Estado nacional en pos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (Crutzen y Stoermer, 2000; Svampa, 2019). Particularmente, el *fracking* constituye una técnica económicamente más costosa en capital y ambientalmente más dañina que la convencional. Entre los tópicos sanitarios y ambientales más relevantes que se registran en la literatura se encuentra: 1) aumento de la actividad sísmica, 2) utilización de productos químicos como el naftaleno, el metano y el ácido fórmico, 3) contaminación del aire, y 4) disposición final del “agua de retorno” —*flowback*⁵— y residuos peligrosos (Stevens, 2013, Heikkilä et al., 2017). En efecto, quienes se oponen al *fracking* acuden a acciones de protesta, ordenanzas municipales de restricción, litigio judicial o reclamos territoriales con el objetivo de obstruir o establecer moratorias que impidan el uso del *fracking* en el territorio (Novas, 2018). En Neuquén, el desarrollo de los hidrocarburos no convencionales se ha expandido en forma notoria en muy poco tiempo y, para ello, resultó clave la construcción de una narrativa territorial y comunicacional por parte de las empresas con el objetivo de mejorar su imagen y construir consenso en torno a la actividad. Para brindar mayor claridad, se analiza el caso de Neuquén durante el período 2013-2018, prestando especial interés a la importancia del sector en la provincia (poder estructural) y luego a las acciones de legitimidad social de compañías (poder instrumental) en la localidad de Añelo, núcleo de las operaciones no convencionales⁶.

*Indicador 1. Peso del sector en la matriz económica subnacional
(poder estructural)*

Neuquén es una provincia eminentemente petrolera desde hace más de sesenta y cinco años y la posibilidad efectiva de explotar Vaca Muerta (a

⁵ Este líquido no es potable y requiere tratamiento ya que contiene el remanente de los aditivos químicos utilizados.

⁶ Añelo es la ciudad más cercana al yacimiento de Loma Campana en Vaca Muerta, la principal formación de recursos no convencionales en Argentina.

través del *fracking*) implicó ampliar el horizonte de reservas hidrocarburíferas en un escenario de caída de la producción. Esta industria dinamiza la economía provincial y es fuente de regalías, impuestos provinciales y mano de obra privada. Según los datos publicados por la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la provincia de Neuquén (2020), el sector representa más del 35 % del Producto Bruto Geográfico y los hidrocarburos representan gran parte del ingreso de divisas (inversiones extranjeras directas y exportaciones). Adicionalmente, el sector petrolero emplea cerca del 9% de la población económicamente activa en la provincia (aproximadamente 19 mil puestos de trabajo) y los salarios sectoriales doblan la media nacional. Este escenario de potencialidad del sector petrolífero se refuerza, además, por un entramado de sectores corporativos y sindicales que encuentran en la promoción del *fracking* una forma efectiva de sostener sus propios intereses. Las rentas petroleras representaron en promedio más del 36% del total del presupuesto provincial entre 1993-2019, alcanzando en 2002 el pico máximo con un 65%, la mayor proporción entre las provincias que dependen del petróleo. Esto refleja el enorme peso que posee el sector en la estructura económica subnacional.

Cabe destacar que a partir de 2005 las inversiones, reservas, producción y rentas petroleras comenzaron a declinar fuertemente. La producción de petróleo por ejemplo tuvo una baja de un 30% entre 2006 y 2012. Por estos motivos, los descubrimientos de HNC en Vaca Muerta resultaron una nueva oportunidad para actores políticos provinciales que, en pos de recobrar el potencial hidrocarburífero, impulsaron una nueva estrategia de alianzas con actores empresarios para promover la producción.

Indicador 2: Construcción de legitimidad social (poder instrumental)

El *fracking* constituye el centro de las controversias socioambientales en Neuquén. En la última década los conflictos en torno a esta técnica fueron múltiples y con diferentes niveles de intensidad. En 2013, cuando se selló el acuerdo entre YPF S.A y Chevron Corporation, puntapié inicial de la actividad no convencional en Argentina, diferentes actores políticos y sociales (ONG ambientalistas, comunidades indígenas y productores regionales) denunciaron la nula consulta previa, libre e informada⁷ y se manifestaron en contra del proyecto por potenciales efectos negativos en sus territorios. Las

⁷ La consulta es una obligación internacional de los Estados de acuerdo con las disposiciones plasmadas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales.

Mariano Novas, Lucas Figueroa y Juan Martín Azerrat

acciones de este grupo de actores (contenciosas, jurídicas y políticas) constituyen una amenaza de regulación que motorizó discursos y operaciones por parte de las empresas.

Desde 2013, el Instituto Argentino del Petróleo y el Gas (IAPG), principal institución técnica que agrupa a más de 140 empresas del sector hidrocarburífero, comenzó una activa estrategia comunicacional para difundir los beneficios económicos y la inocuidad del *fracking* en el ambiente y la salud de las personas, presentándola como una herramienta “segura, responsable y rentable” (López Anadón, 2013). El Coordinador de Educación y del Plan de Comunicaciones del IAPG, Fernando Halperín, describe de esta manera la estrategia comunicacional del IAPG respecto al *fracking*:

“Arrancamos de a poquito. En un principio la idea era salir a empapelar la ciudad, pero no tenía sentido salir masivamente a decir “miren ahora viene esto: Vaca Muerta, el *fracking*, lo lindo, lo bien que lo hago”. Empezamos a probar con algunas premisas del sentido común. Primero no tener miedo a comunicar [con los periodistas]. Segundo, ser transparentes, a veces es incómodo ser transparentes. Cuando uno va a hacer *fracking* tiene que tomar agua maravillosa, inmaculada y pura de un lago y le tiene que inyectar productos químicos. Pero decirlo es mejor que no hacerlo, porque me permite explicar realmente qué se hace y cómo reducir los riesgos. La defensa técnica debe ser impecable. Destacar el cambio tecnológico y sacar la idea antigua de que todo es un enchastre y un desastre. Hay que contar. Tomar el toro por las astas, cada vez que nos denuncian algo, también hay que meterse y defenderse. Y después, dar la cara, salir a la calle y darle a la industria un rostro humano. Por eso, donde nos invitan vamos” (Halperín, 2015).

El IAPG articuló con las empresas un discurso unificado y comenzó a divulgar contenidos en múltiples espacios, fomentando el uso del *fracking* en charlas, notas periodísticas, redes sociales (principalmente en la web www.shaleenargentina.com y el canal de YouTube), debates legislativos y en la organización de eventos especializados. En 2015 el IAPG publicó el libro de descarga gratuita *El ABC de los no convencionales* como clara respuesta a los detractores del *fracking* y con el objetivo de “evitar que se generen mitos que suelen provenir del prejuicio y la falta de información” (López Anadón, 2015). En paralelo, las principales empresas productoras que invirtieron capital y apostaron a los no convencionales (YPF, Tecpetrol, Chevron y Pluspetrol) también movilizaron recursos para mostrarse como compañías involucradas con

la sociedad y el ambiente. Es posible identificar como denominador común dos acciones simultáneas que operan en Vaca Muerta. Por un lado, los directores ejecutivos de las empresas (CEO por sus siglas en inglés) plantearon discursivamente la oportunidad económica de utilizar el *fracking* apelando a un imaginario de prosperidad y oportunidad histórica. Miguel Galuccio (CEO de YPF en el período 2012-2016) afirmó que “los argentinos tenemos que tomar una decisión muy importante que repercutirá en las próximas décadas: ¿queremos ser o no dependientes energéticamente? Esto implica muchísimas cosas, que aceptamos que la estimulación hidráulica es fundamental para desarrollar estos recursos, que entendemos que no lo podemos hacer solos y cuando viene una compañía como Chevron, y se sienta en el asiento de acompañante, aceptamos que eso es necesario» (Télam, 2013). Y, por otro lado, las compañías mantuvieron una activa agenda de donaciones, informes de sustentabilidad anual y acciones de Responsabilidad Social Empresaria (RSE) en las localidades donde se explotan los recursos, interviniendo activamente en las comunidades. Particularmente, estas operaciones se pueden visualizar en el Municipio de Añelo donde la Fundación YPF, en forma conjunta con el Banco Interamericano de Desarrollo, asumió voluntariamente y lideró un plan de ordenamiento territorial del municipio de acuerdo a sus preferencias productivas, marcando no solo el rumbo de las principales obras de infraestructura en las próximas décadas, sino también el origen de los fondos. El *master plan* denominado “Añelo Sostenible, innovación para la planificación de la ciudad” (2015) imprimió una hoja de ruta que en su etapa inicial contó con financiamiento de RSE de YPF-Chevron⁸ para emplazar múltiples obras de infraestructura social como la nueva planta de agua potable, planta de tratamiento de efluentes y el centro de salud⁹. De esta manera, las empresas asumen el doble rol de representar los intereses públicos y al mismo tiempo ejecutarlos.

⁸ El fondo de Responsabilidad Social Empresaria es de USD 45 millones y se creó a partir de la renegociación de las concesiones de Loma Campana entre YPF y Chevron y se administra y ejecuta a través de la provincia según dispone la normativa local (YPF, 2015). Disponible en <https://www.ypf.com/YPFHoy/YPFSalaPrensa/Paginas/Noticias/YPF-logro-duplicar-la-inversion-y-la-actividad-productiva-en-estos-tres-anos-de-gestion.aspx>

⁹ En simultáneo, otras compañías como Tecpetrol y Chevron (a través de la Fundación Baylor) también otorgan fondos para programas de salud, educación y ambiente que se mantienen constantes y que colaboran a fortalecer el perfil industrial petrolero de Añelo.

Mariano Novas, Lucas Figueroa y Juan Martín Azerrat

Indicador 3: Influencia de la decisión política (poder instrumental)

Ante la movilización ambiental para prohibir o restringir el *fracking*, los principales actores políticos (gobernadores, ministros, legisladores y concejales de las principales fuerzas políticas de Neuquén), se mostraron poco permeables a las demandas restrictivas y proclives a generar incentivos económicos y políticos para permitir el avance del *fracking*. Fue así como, a partir del año 2012, comenzaron a realizarse cumbres anuales denominadas “*claster shale*”, organizadas por el gobierno provincial con el propósito explícito de impulsar el *fracking* y afianzar los vínculos entre los principales empresarios del sector y tomadores de decisión. Estas reuniones de negocios apuntaron a forjar lazos estratégicos entre el ámbito privado y el público para facilitar operaciones, aumentar las inversiones y difundir el discurso referido a los beneficios del *fracking*. Incluso, cuando desde el nivel inferior de gobierno se adoptaron políticas de prohibición en el ejido municipal (como son los municipios de Junín de los Andes, Aluminé, Zapala y Vista Alegre), el ejecutivo provincial se presentó formalmente ante el Tribunal Superior de Justicia para que declare la inconstitucionalidad de las ordenanzas (Novas, 2018). Posteriormente, el gobernador afirmó: “Pregunto a quienes se oponen [al fracking], ¿en qué provincia están pensando?, ¿qué otra cosa puede hacer Neuquén más que desarrollar los recursos naturales que tiene? Esto es progreso. Me niego a creer que el destino de la provincia sea le subdesarrollo y la pobreza” (Diariamente Neuquén, 2017).

4.2. San Juan: Barrick Gold y la megaminería

Desde 2004 y a lo largo de una década San Juan fue el máximo exponente de la “nueva minería” en Argentina a partir de la expansión de la industria metalífera a gran escala (Giovani et al., 2009). En el año 2005 se puso en pleno funcionamiento la mina más importante explotada por la empresa trasnacional de origen canadiense, Barrick Gold: Veladero¹⁰. Así, la provincia se convirtió en la tercera del país con explotación de minería metalífera, sumando al otro importante proyecto binacional con Chile: Pascua Lima, también operado por la Barrick en ambos países. En el año 2018, Veladero fue vendido en un 50% a Shandong Gold (China) y se confirmó una inversión para prolongar la vida útil del complejo hasta el año 2035 (Barrick Gold y Shandong Gold, 2020).

¹⁰ Más datos ver: <https://ejatlas.org/conflict/veladero-san-juan-argentina>

*Indicador 1: Peso del sector en la matriz económica subnacional
(poder estructural)*

La explotación de minerales no metalíferos representó para el año 2018 un 69,8% de las exportaciones provinciales, llegando a ser en el año 2011 del 74,7% (INDEC, 2018). Pero este factor debe ser considerado reciente ya que, antes del año 2005, la provincia de San Juan se caracterizaba por la exportación de otro tipo de productos (Azerrat, 2021:144).

A partir del 2005, tanto la economía como la matriz productiva de la provincia se explican a partir de la explotación de minería metalífera de oro y plata. Por ende, la dinámica económica de esta industria primaria afecta directamente a los ingresos de la provincia vía regalías. Así, se extiende como principal eje dinámico de la economía provincial, marcando el ritmo de un estilo de producción primarizado (O'Donnell, 1978) que define claramente a los actores en disputa. Por un lado, quienes lo impulsan (principalmente el Ejecutivo Provincial y departamentos vinculados a la actividad) y parte de la sociedad que pueden acceder a sus beneficios (puestos de trabajo directos o indirectos). Por otro lado, a quienes lo rechazan (sectores sociales que no están vinculados a esta actividad o que se ven afectados por la contaminación ambiental de la misma, entre otros).

En segundo lugar, se define a la Barrick Gold como *transnacional exportadora*. El rol de empresa transnacional le da ventajas comparativas: a nivel tecnológico, de amortización de inversiones a largo plazo, de ubicación estratégica en todo el ciclo de políticas públicas y de producción total de bienes y servicios. Esto se vio reflejado en la última Expo San Juan Minera 2020 en la cual el CEO de la Barrick Gold, Mark Bristow, participó en una de las conferencias, reafirmando la estrategia corporativa en el encuentro anual más importante en materia de actividad minera del país (Panorama Minero, 2020). Allí se expuso un informe detallado sobre el peso de la transnacional en la actividad económica de San Juan y la dependencia del resto de los sectores económicos ante esta actividad, argumentando que en el período analizado Veladero aportó a la provincia U\$S 9.5 billones en calidad de compra de bienes y servicios, impuestos y salarios (Barrick Gold y Shandong Gold, 2020).

*Indicador 2: Construcción de legitimidad social
(poder instrumental)*

Las acciones políticas que se desarrollan tienen el fin de mostrarse ante la sociedad y ante los distintos organismos del Estado como “portadores del

interés general de la sociedad” y no solo de intereses propios (Godfrid, 2016). Así, la empresa se muestra institucionalmente frente a los actores como una garantía de “desarrollo económico y social”, “responsabilidad empresarial”, “sustentabilidad ecológica”, “innovación tecnológica”, “generadora de empleo local”, “acompañante e inversora en las comunidades locales” (Barrick Gold, 2017a, 2017b, 2018, 2019a) entre las más repetidas en sus espacios de difusión. En lo referente a San Juan, la empresa se muestra como “Andinas del Sol S.A.” y en línea con su perfil institucional, hay un especial hincapié en el uso de la innovación tecnológica para el “cuidado del ambiente” a partir de los “métodos tecnológicamente más avanzados”, pero, también, la reproducción de otros puntos importantes (Barrick Gold, 2019b): desarrollo económico y social a través de las regalías mineras que administra el Ministerio de Minería Provincial (COFEMIN, 2018) o de inversiones para acrecentar los proyectos en la provincia —Veladero y Pascua Lama— (Iprofesional, 2019); generación de empleo local y acompañante e inversora en las comunidades locales (Barrick Gold, 2019b).

Iezzi (2011) muestra que, desde el inicio de actividades de la empresa en la provincia en el año 2000, la Barrick Gold realizó diversas acciones comunitarias en los departamentos cercanos a los emprendimientos y, también, una fuerte campaña de difusión e información a través de medios locales y propios. La autora destaca la donación de camionetas a la municipalidad del Rodeo (2001), la organización de un Programa de Salud Bucal en el Valle de Jáchal (2005) y el desarrollo de cursos de capacitación docente en los municipios de la Iglesia y Jáchal (2009). Además, en un detallado trabajo empírico sobre la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de la Barrick Gold en San Juan, Godfrid (2018: 221) muestra la red de integradores territoriales que la transnacional dispuso en Iglesia, Jáchal y San Juan Capital con el objetivo de trabajar cotidianamente a través de un grupo de interés concreto que diariamente se desarrollaba territorialmente. En el reporte de RSE para Argentina, la Barrick Gold detalla que para el año 2012 se realizaron 482 charlas comunitarias, 26.484 recorridos de puerta a puerta y 188 visitas programadas a Veladero (Barrick Gold 2012:2). Además, recientemente, la empresa detallada realizó distintos tipos de acciones en San Juan y, en especial, en Jáchal e Iglesia para “la lucha contra el COVID-19”, comprando distintos tipos de insumos como testeos, infraestructura para centros de aislamiento y equipo médico para la provincia (Barrick Gold y Shandong Gold, 2020).

En lo referente a la incorporación de trabajadores y generación de empleo directo, según un estudio técnico del 2018 de la consultora canadiense RPA en donde se detallan con precisión datos sobre Veladero, en la mina

trabajan un total de 3977 personas distribuidas de la siguiente manera (Rock Solid Resources, 2018): 1477 trabajadores estables¹¹ y 2500 trabajadores temporales (constructores). Estos contradicen el Informe de RSE del 2012 que afirma que la empresa es la principal generadora de trabajo privado de la provincia de San Juan (Barrick Gold 2012, 4). Al mismo tiempo, según el Informe de Diagnóstico Laboral del Ministerio de Trabajo de la Nación, para el año 2017 en San Juan la minería empleaba a 3516 personas, mientras que rubros como la construcción empleaban a 13.842, los servicios, a 33.284 y la ganadería, a 6.939 (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2019).

*Indicador 3: Influencia de la decisión política
(poder instrumental)*

El punto central donde se entrelaza el vínculo del Estado provincial con la acción de la Barrick Gold en la configuración de las políticas públicas son las regalías mineras. Analizando sólo el Presupuesto 2018 de la provincia, se observa que las mismas se distribuyen 55% para las rentas generales, 33% para los municipios y 12% para el Ministerio de Minería (fijado por la Ley 716-M). Esta legislación significa una fuente de financiamiento importante para la distribución de políticas públicas a lo largo de toda la provincia. Además, se puede observar que, de los recursos que ingresan por regalías mineras, algunos son destinados a obras de infraestructura para los municipios aledaños a los proyectos. Por ejemplo, en lo referente a Pascua Lama, se observan cuatro grandes obras: la ruta nacional N°150; la construcción de un acueducto en Las Flores; la electrificación rural del departamento de Iglesia; y un sistema de riego para el mismo departamento.

En segundo lugar, en relación con el cabildeo ante el Congreso y el Poder Ejecutivo provincial y nacional existen diversos ejemplos del ejercicio de la empresa frente al poder político del cual este trabajo propone seguir investigando en el futuro, pero hay uno que es simbólica y concretamente un parteaguas: el llamado “veto Barrick Gold”¹². El título ya nos induce a observar el ejercicio de la empresa en el poder político por la afectación de sus intereses frente a una Ley nacional específica sancionada en el año 2008. La Ley de Glaciares (N°26.418/08) había sido sancionada en ambas cámaras por unanimidad cuando la entonces presidenta Cristina Fernández de

¹¹ Trabajadores en los rubros: mina, mantenimiento y otros, proceso, IROC, general y construcción

¹² Llamado así por el entonces presidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) Enríquez Martínez.

Kirchner (Frente para la Victoria), en sus facultades constitucionales, vetó la misma a través de su primer decreto presidencial (1837/08). El veto de una ley que comprometía directamente los proyectos de Veladero y Pascua Lama (por estar ubicados en territorios periglaciares que la reciente ley prohibía esa situación) fue total (Christel y Torunczyk, 2017).

Tanto en la Ley 26.418 —vetada por el PE— como en la definitiva Ley N°26.639 sancionada en el 2010 se puede observar cómo los legisladores de San Juan de ese entonces fueron proclives al voto negativo, ausencia o abstención de ambas leyes, aun cuando los demás legisladores nacionales del mismo partido apoyaron y sancionaron dicha ley. El único voto positivo en el 2010, del entonces diputado Mauricio Ibarra (Peronismo Federal), se explica por su acercamiento ideológico al impulsor de la ley, Miguel Bonasso (Frente para la Victoria). La direccionalidad del voto de los legisladores de San Juan mostró una tendencia negativa a establecer los Presupuestos Mínimos para la preservación de Glaciares y del Ambiente Periglaciario. En complementación, el entonces gobernador de la provincia, José Luis Gioja, se pronunció al respecto: “hay más de 100 mil millones de dólares esperando ser invertidos respecto de este tapón que tenemos que es la Ley de Glaciares. En San Juan hemos demostrado que cuidamos el ambiente, cuidamos la seguridad de las personas y hacemos minería también” (Cámara Minera de San Juan, 2019).

No podemos concluir, sin embargo, que esto se debe exclusivamente a la influencia del poder instrumental de la Barrick Gold, pero sí podemos argumentar que los discursos expuestos en las sesiones parlamentarias de los legisladores sanjuaninos y del entonces gobernador estaban en concordancia con los intereses de la empresa (Amorós, 2011; Packmann, 2014). Ambos apuntaban a continuar explotando la minería en territorios de glaciares y periglaciares a pesar de la reciente sanción de la Ley mencionada.

4.3 Ganadería en Tierra del Fuego y el uso de los bosques nativos (2008-2012)

A fines de 2007, fue sancionada la Ley Nacional de Protección de los Bosques Nativos (Ley 26.331). En pocas palabras, la ley nacional estableció que todas las provincias debían sancionar una ley clasificando los bosques nativos en tres categorías de conservación (las llamadas leyes de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos —OTBN—): dos en las que no se podían desmontar (categorías roja y amarilla) y una en la que podría desmontarse (categoría verde).

El proceso de formulación de la ley de OTBN en Tierra del Fuego fue sumamente conflictivo. En parte, el conflicto se explica porque alrededor del 90% de la superficie boscosa se encuentra en dominio de productores ganaderos. Por ese motivo, estos actores buscaron bloquear la sanción de una normativa que regule el uso de dichos recursos naturales (Collado et al., 2017). En este apartado, analizamos las estrategias de los actores empresariales para oponerse a la iniciativa de la secretaria ambiental provincial de sancionar una normativa de protección los bosques en esta provincia.

*Indicador 1: Peso del sector en la matriz económica subnacional
(poder estructural)*

Antes de analizar las estrategias de los productores ganaderos es necesario mencionar que, a diferencia de las provincias anteriormente analizadas, el sector ganadero genera un aporte marginal a la economía provincial (Ministerio de Hacienda de la Nación, 2017). Según datos del Ministerio de Hacienda nacional (2017), Tierra del Fuego tiene una estructura económica diversificada en el que se destaca el sector terciario e industrial. Estos sectores son los que mayores aportes realizan al presupuesto provincial. En esta estructura, la producción ganadera, como otras actividades primarias¹³, no se encuentran dentro de los diez sectores que mayores ingresos generan a nivel local (Ministerio de Hacienda de la Nación, 2017). De ese modo, en comparación con las provincias previamente analizadas, los actores relacionados con el complejo ganadero en Tierra del Fuego no cuentan con la capacidad para utilizar el poder estructural de modo estratégico.

No obstante, si bien el sector ganadero no tiene gran relevancia en la economía provincial, logró bloquear el avance del OTBN en la legislatura provincial durante cuatro años. Esto puede explicarse por el uso de la estrategia de legitimidad social y, sobre todo, por los *links* con los actores estatales.

*Indicador 2: Construcción de legitimidad social
(poder instrumental)*

A pesar de no tener una relevancia significativa en las cuentas provinciales, el sector ganadero, a través de la Asociación Rural de Tierra del Fuego (ARTdF), tiene una importante legitimidad social arraigada a la tradi-

¹³ Por ejemplo, la producción forestal primaria.

ción productiva de ganadería ovina o bobina. A modo de ejemplo, hace aproximadamente cuarenta años se realiza, en el predio de la ARTdF, la Exposición Ganadera, Industrial, Comercial y Artesanal de Tierra del Fuego. Este evento es significativo para la provincia y suelen acudir las máximas autoridades locales, entre ellos, gobernadores y los ministros de Agricultura y Ganadería (entrevista miembro ARTdF, abril de 2020). De esta manera, la ARTdF, que nuclea a los productores ganaderos, se fue constituyendo como un actor que es convocado, consultado y considerado por las autoridades estatales en toda discusión normativa que pueda involucrar sus intereses económicos.

Como fue dicho, la ARTdF fue un opositor central en todo el proceso de discusión de la ley de OTBN. Como manifestaron distintos actores que formaron parte de la Secretaría ambiental, el sector ganadero fue el principal responsable de que la ley no fuera aprobada en 2010, cuando se presentó a la legislatura. Esto se debe, en gran parte, a los vínculos entre la ARTdF y los legisladores provinciales: “lo que yo aprendí es que el sector agropecuario no quiere lo que son leyes en el campo, no quiere que nadie les marque la cancha, entonces ese era el primer escollo, no tenía tanto que ver con las características de la ley, sino que no querían ninguna ley y usaron sus recursos para oponerse” (Entrevista exfuncionario ambiental, junio de 2019).

En pocas palabras, lo que ilustra este subapartado es que la legitimidad social construida a lo largo del tiempo fue útil para estos actores empresariales, ya que fueron convocados a discutir una política que afectaba sus intereses económicos por parte de los tomadores de decisiones (en este caso, los legisladores).

*Indicador 3: Influencia de la decisión política
(poder instrumental)*

Como se dijo en el apartado anterior, la ARTdF tiene vínculos formales e informales con funcionarios estatales. De esta manera, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) generalmente participa activamente de las ferias productoras y hay legisladores que pertenecen a familias de fuerte tradición en el sector (como los Löffler) o tienen vínculos informales con éstos. De esta forma, entre la ARTdF, algunos legisladores y algunos funcionarios estatales del MAGyP conformaron un grupo de actores que accionó con el objetivo de bloquear el avance normativo. Entre 2008 y 2011, el proyecto no pudo ser tratado por la legislatura debido a los vínculos estrechos entre legisladores y la ARTdF (Vara y Collado, 2013). Entre esos años,

el proyecto perdió estado parlamentario en 2010 sin ser tratado en las comisiones legislativas. En 2011, la Secretaría Ambiental intentó nuevamente, pero los *links* entre legisladores y productores ganaderos continuaron inhabilitando su tratamiento.

No obstante, en el verano de 2012 se desataron unos incendios forestales de gran magnitud que tuvieron una amplia repercusión social y mediática. Dicha repercusión motivó la movilización de distintas organizaciones sociales y de la comunidad en general que demandó por la protección de los bosques provinciales (Clarín, 2012). Ese escenario fue utilizado por el secretario de la SAyDS, quien abiertamente en una conferencia de prensa organizada por la gobernadora y transmitida por cadena provincial comunicó que Tierra del Fuego se encontraba en una situación de inferioridad con respecto a otras provincias al no contar con la ley provincial de bosques. A su vez, denunció que la falta de esa legislación se debía a la presión de “algunos pocos que no querían tener los beneficios de la ley de bosques” (Entrevista exfuncionario ambiental, junio 2019).

En el marco de esa movilización y de la amplia repercusión en la opinión pública, el proyecto de OTBN fue debatido en las comisiones y elevado hacia la legislatura en marzo de 2012. En los primeros días de abril, el OTBN fue sancionado, a pesar de la fuerte resistencia del sector ganadero quien intentó reducir, aunque sin éxito, los estándares normativos de protección ambiental.

5. Reflexiones finales

Este trabajo genera contribuciones teóricas y empíricas sobre un área que no ha sido lo suficientemente estudiada en la ciencia política argentina, la cual vincula a los actores empresarios y las políticas ambientales. A modo de inicio de una línea de investigación, hemos estudiado las acciones que despliegan los actores empresariales para bloquear o limitar el avance de políticas o regulaciones ambientales que puedan poner un límite a la expansión de sus proyectos productivos.

Nuestro análisis comparativo muestra que, más allá de los diferentes sectores económicos y provincias estudiadas (hidrocarburos en Neuquén, minería metalífera en San Juan y ganadería en Tierra del Fuego), los actores empresariales despliegan acumulativamente tres tipos de acciones: el uso del peso económico del sector en la economía provincial, la legitimidad social y los *links* con funcionarios estatales provinciales. Mientras que las últimas dos pueden ser desplegadas por cualquier tipo de actor empresario, la

Mariano Novas, Lucas Figueroa y Juan Martín Azerrat

primera se relaciona, lógicamente, con la posibilidad de que los empresarios sean parte de un sector relevante para la economía provincial.

En nuestros casos, esto último se manifestó tanto en Neuquén como en San Juan donde las actividades de extracción de recursos naturales no renovables ocupan un lugar central en la generación de ingresos a nivel subnacional. Un elemento destacado de estos dos casos es que la ventaja de ser un sector importante en la economía provincial no reduce la posibilidad de que estos empresarios desplieguen acciones de legitimidad social y profundicen los vínculos con los funcionarios provinciales. Por su parte, el caso de Tierra del Fuego muestra que, a pesar de no ser un sector importante para la economía provincial, la fuerte tradición del sector ganadero, producto de la institucionalización de la ARTdF, permitió que sus demandas fueran escuchadas por los actores que buscaban promover la ley provincial de bosques. A su vez, ante la posibilidad de la sanción de una normativa ambiental que podría afectar sus intereses, utilizaron los *links* formales e informales que tenían establecidos con funcionarios del poder ejecutivo y del poder legislativo para poder bloquear el avance de dicha política.

Si bien excede los alcances de este trabajo, otro aporte comparativo de los tres casos es que en Neuquén y en San Juan, donde se combinaron las tres acciones, los empresarios pudieron bloquear exitosamente el avance de regulaciones ambientales exigentes. Por el contrario, en Tierra del Fuego, luego de tres años de bloquear el avance de una normativa de regulación ambiental, la Secretaría Ambiental pudo imponer restricciones al desarrollo de la ganadería en la provincia. Esto podría deberse a la falta de relevancia del sector económico en la economía provincial. En todo caso, como línea de investigación futura, proponemos analizar las causas que motivan el éxito de los empresarios para bloquear o limitar el avance de regulaciones ambientales.

A modo de cierre, consideramos que el aporte del análisis propuesto en este trabajo contribuye a comprender las acciones que realizan los actores empresarios con el objetivo de incidir en las políticas ambientales.

Referencias bibliográficas

- Amengual, M. (2018). Buying stability: The distributive outcomes of private politics in the Bolivian mining industry. *World Development*, 104, 31-45.
- Amorós, M. L. (2011). Análisis del trámite legislativo de la Ley de Glaciares. *Cuadernos de Polipub.org*, 2, 1-39.
- Azerrat, J. (2021). Las estrategias del poder empresarial minero en las provincias argentinas: el caso de la Barrick Gold en San Juan (2002-2019). *Revista SAAP*, 15(1), 130-159.

- Barrick Gold. (2012). *Reporte de Sustentabilidad Argentina 2012*. Barrick Gold Corporation.
- Barrick Gold. (2017a). *Economic Contributions Report*. Barrick Gold Corporation.
- Barrick Gold. (2017b). *Sustainability Report Summary*. Barrick Gold Corporation.
- Barrick Gold. (2018). *Annual Report 2018*. Barrick Gold Corporation.
- Barrick Gold. (2019a). *A proven management team committed to value creation* (Economic Contributions Report). Barrick Gold Corporation.
- Barrick Gold. (2019b). "Argentina-Veladero". *Barrick Gold Corporation*. Disponible en: <https://www.barrick.com/Spanish/presencia/argentina/default.aspx>
- Barrick Gold y Shandong Gold. (2020). *El oro y la minería de oro en 2020 y más allá...*. Barrick Gold y Shandong Gold.
- Bebbington, A. (Ed.). (2012). *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*. Routledge and the Institute of Social Studies.
- Behrend, J. y Bianchi, M. (2017). Estructura económica y política subnacional en Argentina. *Caderno CRH*, 30(80), 217-35.
- Bril Mascarenhas, T. y Mailliet, A. (2019). How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Pension Regulation in Chile, 1990-2018. *Latin American Politics and Society*, 61(1), 101-125.
- Bril-Mascarenhas, T. y Madariaga, A. (2019). Business Power and the Minimal State: The Defeat of Industrial Policy in Chile. *The Journal of Development Studies*, 55(6), 1047-1066.
- Broockman, D. E. (2012). The "Problem of Preferences": Medicare and Business Support for the Welfare State. *Studies in American Political Development*, 26 (2), 83-106.
- Bull, B. (2014). *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development*. Londres: Routledge.
- Cáceres, D. (2015). Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina: Accumulation by Dispossession and Agribusiness in Argentina. *Journal of Agrarian Change*, 15(1), 116-147.
- Christel, L. G. (2019). *Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)* [Doctorado de Ciencia Política]. Universidad Nacional de San Martín.
- Christel, L. G. y Gutiérrez, R. A. (2017). Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina. *The Journal of Environment & Development*, 26(3), 322-347.
- Christel, L. y Torunczyk, D. (2017). Sovereignities in Conflict: Socio-environmental Mobilization and the Glaciers Law in Argentina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies - Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe*, 104, 47-68.

- Clarín. (2012, 17 de febrero). “Sigue ‘activo y descontrolado’ el incendio forestal en Tierra del Fuego”. *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/sigue-descontrolado-incendio-tierra-fuego_0_BkCWBD3DXl.html
- COFEMIN (2018, 5 de julio). “San Juan: Minería destina \$15 millones a tecnología en jardines de infantes”. *COFEMIN*. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/sanjuan-mineria-destina-15-millones-tecnologia-en-jardines-de-infantes>
- Collado, L., Ríos, P y Bonomi, A. (2017). Implementación de la Ley 26.331 en Tierra del Fuego. *Patagonia Forestal*, 1, 14-20.
- Culpepper, P. D. y Reinke, R. (2014). Structural Power and Bank Bailouts in the United Kingdom and the United States. *Politics & Society*, 42(4), 427-454.
- Crutzen, Py Stoermer, E. (2000). The Anthropocene. *Global Change Newsletter*, 41, 17-18.
- Delamata, G. (2013). Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de “sustentabilidad fuerte” en el sector extractivista megaminero. *Entramados y perspectivas*, 3(3), 55-90.
- Diariamente Neuquén. (2017). “Prohibir el fracking es ‘un disparate’, según Sapag”. *Diariamente Neuquén*. Disponible en <https://www.diariamenteneuquen.com.ar/V3.0/2017/04/28/prohibir-el-fracking-es-un-disparate-segun-sapag/>
- EJES (2019). *Coyuntura hidrocarburífera. Julio 2019* (Informe). Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental
- Engels, B. y Dietz, K. (Eds.). (2017). *Contested extractivism, society and the state: struggles over mining and land*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Fairfield, T. (2010). Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(2), 37-71.
- Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fairfield, T. (2015b). Structural Power in Comparative Political Economy: Perspectives from Policy Formulation in Latin America. *Business and Politics*, 17(3), 411-41.
- Fernández Milmanda, B. y Garay, C. (2019). Subnational Variation in Forest Protection in the Argentine Chaco. *World Development*, 118, 79-90.
- Fundación YPF (2015). *Año Sostenible. Innovación para la planificación de la ciudad*. Fundación YPF.
- Giovani, S., Orellana, M., Rochetti, D. y Vega, A. (2009). “La construcción de San Juan como capital nacional de la minería: El concierto de voces entre el Estado y los medios de comunicación”. En Maristella Svampa y Mirta Antonelli (Eds.). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (pp. 255-278). Buenos Aires: Biblos.
- Godfrid, J. (Ed.). (2018). “La implementación de iniciativas de responsabilidad social empresaria en el sector minero. Un estudio a partir de los casos Alumbrera y Veladero”. En Laura Álvarez Huwiler y Julieta Godfrid (Comp.). *Megaminería en*

- América Latina: Estados, empresas transnacionales y conflictos socioambientales* (pp. 199-228). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Universidad Nacional de Quilmes.
- Godfrid, J. (2016). La estrategia comunicacional en el sector mega-minero. Un estudio del caso La Alumbrera en Argentina. *Question/Cuestión*, 1(50), 297-314.
- Godfrid, J. y Damonte, G. (2020). La Provincia de San Juan entre la promoción minera y la defensa del agua: “narrativas territoriales” en disputa. *Quid*, 16 (13), 85-112.
- Gutiérrez, R. A. (2015). Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina. *Temas y Debates*, 30, 13-36.
- Gutiérrez, R. A. (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP*, 11(2), 283-312.
- Hacker, J. S. y Pierson, P. (2002). Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. *Politics & Society*, 30(2), 277-325
- Halperín, F. (2015). *Segundo Congreso Latinoamericano y del Caribe de Perforación, terminación, refinación y servicios de pozos*. Instituto Argentino del Petróleo y el Gas. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Lz5YLAcfBY&ab_channel=IAPGCHANNEL
- Heikkilä, T., Berardo, R., Weible, C., y Yi, H. (2017). A comparative view of advocacy coalitions: Exploring shale development politics in the United States, Argentina, and China. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 21(2), 151-166
- Iezzi, L. E. (2011). *Minería aurífera a cielo abierto en Argentina. El caso del emprendimiento Veladero, provincia de San Juan* (Trabajo final de grado). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.
- INDEC. (2018). *Origen provincial de las exportaciones* (Informes Técnicos, vol. 3, nro. 45). Ministerio de Hacienda – INDEC.
- Iprofesional (2019). La canadiense Barrick invertirá 135 millones de dólares en la mina Veladero. *Iprofesional*. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/dolarhoy/292621-empresa-proyecto-barrick-gold-otros-La-canadiense-Barrick-invertira-135-millones-de-dolares-en-la-mina-Veladero>.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. Nueva York: Basic Books.
- Lindblom, C. E. 1982. The Market as Prison. *The Journal of Politics*, 44(2), 324-36.
- López Anadón, E. (2015). *El abecé de los hidrocarburos en reservorios no convencionales*. Buenos Aires: Instituto Argentino del Petróleo y del Gas.
- Martínez-Alier, J. y Walter, M. (2016). Social Metabolism and Conflicts over Extractivism. En Fabio de Castro, Barbara Hogenboom y Michiel Baud, *Environmental Governance in Latin America* (pp. 58-85). London: Palgrave Macmillan.

- Murillo, V. y Mangonnet, J. (2013). La economía política de la Argentina exportadora en el nuevo milenio: proponiendo una nueva agenda de investigación. *Desarrollo Económico*, 53, 209-210.
- O'Donnell, G. (1978). Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal. *Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales*, 12, 1-44.
- Packmann, M. (diciembre, 2014). *Del veto a la sanción: Un análisis político-institucional de la Ley de Glaciares*. Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Ensenada, Argentina.
- Panorama Minero. (2020). "Ciclo de charlas magistrales: Mark Bristow CEO Barrick Gold en Expo San Juan Minera 2020". *Panorama Minero*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bKe3oXMopFY>
- Potter, M., Olejarski, A. y S. Pfister. (2014). Capture theory and the public interest: Balancing competing values to ensure regulatory effectiveness. *International Journal of Public Administration*, 37(10), 638-645.
- Rex, J. (2020). «Anatomy of agency capture: An organizational typology for diagnosing and remedying capture.» *Regulation & Governance* 14(2), 71-294.
- Richardson, N. P. (2009). Export-Oriented Populism: Commodities and Coalitions in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 44(3), 228-255.
- Rock Solid Resources. (2018). *Technical report on the Veladero mine, San Juan Argentina*. Rock Solid Resources Disponible en: <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/756894/000119312518094430/d542549dex991.htm>
- Snyder, R. y Wolfson, L. (2009). Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales. *Desarrollo Económico* 49(194), 287-306.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.
- Svampa, M. (2019). *Antropoceno. Lecturas globales desde el Sur*. Córdoba: La Sofía Cartonera.
- Stevens, P. (2013). *Shale Gas in the United Kingdom*. London: Chatham House.
- Télam. (2015). "Inversión de 9 millones de dólares en Añelo para obras de infraestructura y servicios". *Télam*. Disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/201507/111583-inversion-de-9-millones-de-dolares-en-anelo-para-obras-de-insfraestructura-y-servicios.php>
- Télam. (2013). "Galuccio: 'Argentina será otro país si desarrolla energía no convencional'". *Télam*. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201312/43229-galuccio-argentina-sera-otro-pais-si-desarrolla-energia-no-convencional.php>
- Télam. (2018). "Procesan y embargan a dos ex funcionarios por el derrame en la mina Veladero". *Télam*. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201804/270306-procesamiento-mayoral-derrame-mina-veladero.html>

- Voguel, D. (1987). Political Science and the Study of Corporate Power: A Dissent from the New Conventional Wisdom. *British Journal of Political Science* 17(4), 385-408.
- YPF. (2019). *Reporte de sustentabilidad 2019*. YPF. Disponible en https://www.ypf.com/LaCompania/Documents/YPF-Reporte-de-Sustentabilidad-2019.pdf?_ga=2.33413052.307440531.1615817593-594468154.1613116097