

# **Participación ciudadana, desarrollo local y gran minería en la provincia de San Juan, Argentina.**

María G. Henríquez.

Cita:

María G. Henríquez (2007). *Participación ciudadana, desarrollo local y gran minería en la provincia de San Juan, Argentina. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1064>

*Participación ciudadana, desarrollo local y gran minería en la provincia de San Juan, Argentina.*

Henríquez, María G.

Nozica, Graciela N.<sup>1</sup>

***1. Introducción***

La historia latinoamericana permite constatar que la minería que no ha sido fuente de crecimiento económico sostenido, ni ha contribuido a crear sociedades equitativas en los principales países productores de la región. Este hecho se observa en numerosos ejemplos, pero en Argentina uno de ellos es la explotación de Bajo la Lumbre, en la provincia de Catamarca. Donde, a más de 10 años de producción, la actividad no ha generado procesos de desarrollo local visibles.

Sin embargo, tanto las ventajas competitivas —tal el caso de los recursos geológicos y la mano de obra formada y aún barata— como las leyes de inversión minera favorables, hacen hoy de la Argentina un lugar destacado para mantener la inversión en exploración y sostener las expectativas de crecimiento del sector a escala mundial. Razones que estarían indicando que, difícilmente los procesos de explotación minera puestos en marcha puedan ser revertidos. Frente a esta realidad, y tras haber perdido la lucha para detener el inicio de las actividades en nuestra provincia, es de fundamental importancia generar espacios de debate que permitan plantear con seriedad cuáles son los recursos que pueden explotarse sin aumentar los riesgos de las poblaciones involucradas, las tecnologías que deberían aplicarse y, fundamentalmente, cómo van a distribuirse los costos y los beneficios en la sociedad. Esto es, definir si es posible que la minería de gran escala contribuya al desarrollo con sustentabilidad, primero, para establecer de qué manera, después.

En este contexto de promoción de la actividad, tanto los discursos del Estado como de las empresas, sostienen la necesidad de la participación ciudadana como requisito para el desarrollo local con sustentabilidad ambiental. Sin embargo, se descalifican las opiniones emitidas por diferentes organizaciones tanto sociales como ambientalistas, ni se atiende al reclamo de mayor y mejor información sobre los procesos puestos en marcha. Este aspecto

---

<sup>1</sup> Docentes investigadores, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas – Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat. Universidad Nacional de San Juan, Argentina.

es fundamental si se considera que la provincia no tiene experiencia con minería de esta clase. Por ello, es objetivo de esta ponencia analizar los Informes de Impacto Ambiental de ambos proyectos, para analizar las acciones planificadas por la empresa en temas de participación ciudadana y desarrollo local, y evaluarlas a la luz de un enfoque integrador del desarrollo.

## ***2. Desarrollo local y participación ciudadana en el marco de la gestión para el desarrollo***

El tema de la participación asociada al desarrollo es producto de la revisión teórica que sufrirá la práctica de la planificación en Latinoamérica. Revisión que se nutrirá de aportes diversos buscando definir una práctica de la planificación acorde a las necesidades de la región.

Durante la segunda postguerra, se instala en los llamados países occidentales una concepción acerca de la democracia que se mantiene hegemónica hasta el presente. La misma se basa en un conjunto de principios y procedimientos acerca del modo en que la ciudadanía escoge a los representantes que se ocuparán de la actividad política y del gobierno. El acto electoral por el cual periódicamente se elige a los representantes es la máxima instancia de participación ciudadana en estas “democracias representativas”<sup>2</sup>. Veinticinco años más tarde, el modelo de desarrollo imperante tuvo como base un régimen de acumulación que promovía la producción y el consumo masivo, y un modo de regulación bajo el cual se garantizaba la vigencia de aquel régimen. Esta suerte de contrato social asentado sobre una red de instituciones políticas y sociales, que conformaron lo que se llamó Estado del Bienestar, contribuyó a ampliar los derechos sociales de la ciudadanía. Se desarrollaron políticas sociales de carácter universal (educación, salud, etc.) y una política económica tendiente a promover el pleno empleo, los incrementos salariales en función de la productividad general y a garantizar, a través de su arbitraje, la concreción de las negociaciones obrero-patronales. Más allá de las particularidades nacionales, primó en esta etapa un compromiso público-privado tendiente a extender la integración social a

---

<sup>2</sup> Esta concepción retoma gran parte de la teorización acerca de la democracia realizada por el economista austriaco Joseph Schumpeter (1942) en su obra “Capitalismo, socialismo y democracia”. (Ver José Nun, 2000. “Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos”. FCE.)

crecientes sectores de la población. Dándole forma además, a lo que se denominó participación ciudadana.<sup>3</sup>

Sin embargo, en América Latina los resultados de esta política no fueron siempre los esperados, y las frustraciones superaron ampliamente a los problemas que ésta debía resolver. Este evidente fracaso generó una corriente crítica al interior de la planificación latinoamericana “cuyo objetivo fue el de superar las limitaciones observadas en la práctica, revisar sus fundamentos, darle otra oportunidad y, principalmente, llevarla a la acción. Esta nueva manera de pensar va a desarrollarse en el momento que los postulados positivistas propios de la idea de planificar, pierden credibilidad; cuando conceptos como el de ahistoricidad, demuestran su ineficacia y frustraciones, o los de neutralidad valorativa y universalidad sucumben frente a la necesidad de contextualizar. La planificación planteará, entonces, la necesidad de descentralizar funciones, de revalorizar lo local, y fundamentalmente, de democratizar el ejercicio de lo público. Estos serán, de ahora en más, los objetivos a alcanzar”.<sup>4</sup>

Numerosos trabajos abordarán la temática realizando propuestas que pretenden enfrentar de manera eficaz el problema, considerando el contexto político, económico, institucional y social en el que se hallan insertos. Distintos autores aportarán nuevos y diferentes elementos a una discusión que va tomando cuerpo al tiempo que aumenta la magnitud de los desafíos.<sup>5</sup>

Los procesos de democratización que se inician durante la década de los '80, pondrán al descubierto no sólo la dirección de la planificación gubernamental, (principalmente, en relación a la inversión en infraestructura), sino también a las demandas que surgen desde el conjunto de la sociedad. Esta evidencia es la que, según Haddad (1983)<sup>6</sup>, indica la

---

<sup>3</sup> Quintar, Aída Clase módulo 9. Curso de posgrado en Economía social y desarrollo local. Universidad Nacional de Gral. Belgrano. 2005.

<sup>4</sup> Lo que sigue se ha tomado de Henríquez, María G. “Ambiente y gestión. Condiciones sociales de soporte”. Tesis de Maestría en Gestión del Desarrollo Urbano Regional. Universidad Nacional de San Juan- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño / Pontificia Universidad Católica de Chile – Instituto de Estudios Urbanos. 2000.

<sup>5</sup> Lo que sigue se ha tomado de Henríquez, María G. “Ambiente y gestión. Condiciones sociales de soporte”. Tesis de Maestría en Gestión del Desarrollo Urbano Regional. Universidad Nacional de San Juan- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño / Pontificia Universidad Católica de Chile – Instituto de Estudios Urbanos. 2000.

<sup>6</sup> Haddad, Paulo "Planificación Participativa: conceptos y modelos operacionales". Revista EURE, N° 29. Santiago de Chile, Diciembre 1989.

necesidad de instrumentar formas de planificar que permitan conciliar la acción gubernamental con las demandas de la población. Se introduce así el concepto de "participación" en la planificación. Para Haddad, la planificación tradicional no consiste en la administración de recursos escasos sino que, por el contrario, representa la fuente generadora de escasez, al concebir al proceso de Desarrollo en forma lineal y monolítica sosteniendo como contra partida que "la planificación gubernamental debe ser un proceso de negociación permanente entre el Estado y las instituciones civiles. Negociar significa, entre otras cosas, asumir el conflicto y reconocer en los conflictos el propio bagaje de experiencia y de compromisos democráticos" (Haddad: 1983) La participación en el proceso de planificación entonces, posibilitaría frente a la experiencia anterior, dos innovaciones fundamentales: por un lado, la movilización de recursos ociosos de la economía utilizándolos como potencialidades para el crecimiento; y la posibilidad de que los diferentes grupos sociales participen tanto en la concepción como en el control de políticas y programas en los que se encuentran insertos, ya sea directa o indirectamente. Donde "la participación de los diferentes grupos sociales, asociaciones comunitarias y profesionales, las cuales se procesan de forma directa e informal, complementan la participación formal e indirecta a través de sus representantes en el Poder Legislativo". (Haddad: 1983)

En una línea similar, Blas Tomic (1986)<sup>7</sup> habla de la participación como condición, objetivo y medio para alcanzar la satisfacción de las necesidades de la comunidad. Al definir el concepto de "participación popular", este autor parte de "reconocer el derecho que posee todo ciudadano —en su doble calidad de individuo y de miembro de determinados grupos de interés— a que la sociedad le garantice simultáneamente dos cosas: por un lado, la existencia de canales institucionales que le permitan intervenir como sujeto protagónico en las decisiones y acciones que afectan las condiciones sociales de su existencia, sean estas inmediatas o globales; y por otro, el acceso a los medios y recursos indispensables para adquirir la capacidad de aprovechar plenamente dichas oportunidades institucionales". (Tomic: 1986) Para que la participación sea posible es necesario, entonces: tener "la capacidad y la oportunidad", más allá de que se decida participar o no; entender que la

---

<sup>7</sup> Tomic, Blas "Participación Popular y desarrollo en la base", en Buscando la Equidad Capítulo V, PREALC. Santiago de Chile, 1988.

participación es un derecho humano que debe garantizar el Estado, tanto a nivel individual como de agrupación social.

En cuanto al proceso de planificación, la participación debe darse no sólo en las acciones sino y fundamentalmente, en el nivel de las decisiones. Es este un aspecto importante y respecto del cual no hay coincidencia entre los distintos autores. La literatura en favor de la participación popular, según Tomic, se divide en dos grandes grupos: los que están a favor de los dominados, explotados o "hasta aquí excluidos"; y para los cuales se proponen desde teorías de la revolución social hasta proyectos de gestión participativa de micro proyectos; y aquellos que prefieren dirigirse, primeramente a los sectores actualmente dominantes, utilizando argumentos y fórmulas que permitan llevar a cabo reformas administrativas, que abran espacios y promuevan la participación de los sectores populares.

Esta disyuntiva entre la "participación contestaria" y la "participación cooptada", según este autor, es lo que obstaculiza el horizonte de la acción. El optar por una u otra forma no resuelve el problema, puesto que es necesario integrar en un mismo proceso las dos tendencias. Toda visión unilateral de la participación popular es, por definición, contraria al propósito que dice perseguir; la participación es inevitablemente conflictiva. (Tomic: 1986). En este esquema, el Estado representa el conflicto presente en la sociedad. Por ello, ninguna estrategia verdadera de participación popular puede reducirse sólo "a acciones llevadas a cabo desde el seno del Estado, o a aquellas que se realizan desde el seno de la sociedad civil en contra del Estado, o independientemente del Estado". Por el contrario, una estrategia de participación popular en el proceso de Desarrollo es siempre una combinación de estos tres tipos de acciones, por la simple razón de que todas ellas tienden a influir sobre las condiciones de vida colectiva.

De este análisis se desprende también la necesidad de que las estrategias de desarrollo cuenten con un conjunto de políticas capaces de entrar en contacto con el mundo desagregado del ciudadano común, ya que en él deben ser comprobables el éxito o el fracaso de las políticas. Específicamente, las políticas que permiten este logro son las de descentralización y desconcentración del aparato estatal conjuntamente con la organización autónoma de la comunidad.

La crisis de la planificación y la ausencia de la misma durante los años 80, demostró que "ninguna nación desarrollada que haya asumido sus nuevos desafíos deja de planificar.

Menos aún el Tercer Mundo que, además, debe agregar el viejo desafío de salir del subdesarrollo" (De Valle: 1989)<sup>8</sup>. Esta es una propuesta para la cual planificar el futuro se convierte en una necesidad, de manera que el mismo no se convierta en una aventura suicida. Así, para Del Valle (1989), la planificación debe enfrentar la complejidad social y asumir el Desarrollo como un proceso cultural de aprendizaje social activo, en el cual las potencialidades, antes que los problemas, son el punto de partida de la acción para el Desarrollo. En este marco, la descentralización se entiende como delegación de autoridad para la toma de decisiones y requiere de la existencia de un buen centro, esto es, de la voluntad política necesaria para llevar a cabo dicha transformación. La desconcentración, en cambio, remite a la desagregación espacial de las funciones del Estado. Ambas políticas colocan en un primer plano al gobierno regional y local, y conjuntamente a la participación popular. Significan, por definición, una redistribución del poder al interior de la sociedad, y por ello conflictos y resistencias. Aquí es donde la voluntad política hace su aparición: es ella quien debe neutralizarlos. (Del Valle: 1989)

Para De Mattos (1990)<sup>9</sup>, en cambio, las políticas neoliberales que han sustentado el avance experimentado por el capitalismo mundial durante los años ochenta condiciona la idea de planificación local. La tan mentada "panacea de la descentralización" no es tal ya que se confunde el concepto de descentralización (que implica delegación de poder en la toma de decisiones) con el de desconcentración (que implica solamente delegación de recursos, generalmente, escasos). Por tanto, sostiene, el auge del desarrollo local tiene más que ver con las modas que impone la racionalidad neoliberal capitalista en tanto le quita conflictos al poder central, que con mayores niveles de participación y democratización de la sociedad. Además de estos desarrollos se incorpora la noción de gestión, entendida como una nueva manera de planificar que, a diferencia de la planificación tradicional, se concibe como flexible. Esta condición es la que le permite adaptarse a situaciones cambiantes, enfrentar condiciones adversas y superar la limitación de los recursos escasos con mayores probabilidades de éxito. Además, el concepto de gestión —en términos de planificación del desarrollo— implica a los conceptos de participación, descentralización y desarrollo local.

---

<sup>8</sup> Del Valle, Alfredo "Planificación Innovativa: una propuesta de renovación de la Planificación del Desarrollo". ILPES/ SOCHIPLAN. Primer Congreso de Planificación. Santiago de Chile, Junio 1989.

<sup>9</sup> De Mattos, Carlos "Modernización Neoliberalista. Reestructuración Productiva y Gestión Territorial en Chile 1970/90". ILPES, 1990.

Esto es, contiene la idea de planificar participativamente, de involucrar a los grupos que forman parte del problema en las etapas claves del proceso de planificación. Si lo social está imbricado en lo político y lo económico, articular formas de planificación que permitan transformar la realidad requiere necesariamente de atender la relación que existe entre estas dimensiones. La participación está condicionada por el grado de movilización y características de la sociedad civil, y para que sea posible es requisito esencial establecer puentes entre la comunidad como sujeto de su propio desarrollo y el Estado, representado en múltiples organismos, ambos en su carácter de interlocutores válidos y naturales. (Gross: 1995)<sup>10</sup> La importancia de los mecanismos de participación de la comunidad en los procesos de gestión radica en que los mismos permiten descubrir nuevas áreas de acción, aprovechar potencialidades desconocidas en condiciones de recursos escasos e información limitada. En este sentido, hay que tener en cuenta que la gente conoce tipo de acciones y formas de procedimiento que muchas veces son ajenas al estamento técnico. Las estrategias desarrolladas por los distintos grupos, incluyen el manejo y creación de recursos de muy distinto tipo (desde tecnológicos hasta políticos), que pueden ser útiles al momento de definir propuestas. (Kullock: 1993)<sup>11</sup> Por ello, la participación se vuelve esencial en la gestión, tanto en la etapa de definición de los problemas, como en la de búsqueda de las alternativas para su solución. Permite no sólo detectar sino también satisfacer las necesidades de la comunidad según sus intereses y prioridades. Es decir, permite compatibilizar los datos del diagnóstico técnico con la problemática sentida por la gente y los recursos disponibles para resolver la situación.

De esta manera, durante los años '90 se incorporan al vocabulario un conjunto de conceptos que, en general, descontextualizados, serán resignificados desde prácticas neoliberales. La crisis del modelo de Estado de Bienestar y la instalación del neoliberalismo como política de gobierno, trajo profundos cambios que tuvieron como eje común la revalorización del mercado como el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos, el achicamiento del Estado en su carácter integrador y una creciente fragmentación y diferenciación social.

---

<sup>10</sup> Gross, Patricio "La participación como requerimiento para la sostenibilidad urbana". Memoria del II Encuentro Internacional Hábitat Colombia. USAID/ PGU, Colombia. 1995.

<sup>11</sup> Kullock, David "Planificación participativa y hábitat popular". Ciudad: Programa de formación en Planificación Urbana Regional. Cuadernos de Posgrado N°2. Universidad de Buenos Aires, FADU. Escuela de Posgrado. Buenos Aires, 1993.

Entre ellos encontramos, por ejemplo, la noción de desarrollo sustentable, o la de participación, asociado ahora a la idea recuperada de sociedad civil en contraposición al Estado y la política, orientación que alimentó en gran medida la irrupción de las ONGs despolitizadas de los años noventa, haciendo olvidar el papel que la sociedad civil tuvo en la institucionalización de nuevos valores y formas de vida comunitaria.

A partir de esta conceptualización se revisa, a continuación, la forma en que la empresa minera concesionaria de los emprendimientos mineros de Veladero (oro) y Pascua Lama (oro y cobre) define acciones para el desarrollo local en el marco de un Plan de participación ciudadana.

### ***3. Algunas consideraciones generales***

Antes de analizar los Informes de Impacto Ambiental de ambos proyectos, haremos algunas aclaraciones respecto de los mismos y de los territorios que involucran.

El territorio de la provincia de San Juan presenta la particularidad de su estructura: la población y las actividades económicas se localizan en cinco oasis<sup>12</sup>, los dos mayores, de Tulum (u oasis central) y el de Jáchal; y los denominados oasis menores de Calingasta, Iglesia-Rodeo y Valle Fértil, desarrollados en valles que se diferencian de los primeros por su superficie significativamente menor, escasa actividad económica y población.

La actividad económica de la provincia se desarrolla sobre la base de la agricultura y la agroindustria localizada en el oasis de Tulum, donde además se ubica la ciudad Capital, concentrando el área urbana al 85% de la población<sup>13</sup>. Los oasis cordilleranos o menores de Calingasta e Iglesia-Rodeo, entran en escena a partir de la explotación minera metalífera de escala. Estos territorios, al igual que en prácticamente toda la franja andina argentina, se han caracterizado por su posición históricamente marginal respecto de los modelos hegemónicos de acumulación, que los ha mantenido en condiciones de pobreza, aislamiento y atraso.

En base a esto, un aspecto particular y de fundamental importancia es que en el caso de San Juan, los yacimientos mineros están localizados en el ambiente glacial de cordillera, a más

---

<sup>12</sup> En los oasis las actividades humanas se afirman en el riego sistematizado de los ríos, constituyendo en espacios culturizados.

<sup>13</sup> Población estimada al año 2006, 650.000 habitantes.

de 4.500 msnm, en territorios deshabitados y sobre las nacientes de las cuencas de los ríos que dan origen a los oasis que estructuran el territorio provincial. Esto es, los oasis productivos se encuentran aguas abajo de los proyectos mineros, a una distancia aproximada de 150 km. y una diferencia en altura de más de 2.000 metros.

Los emprendimientos mineros que aquí nos interesan, se localizan en el área denominada como Valle del Cura, en la Cordillera de los Andes. Veladero inició su producción en octubre de 2005, y Pascua-Lama, ha iniciado las tareas de construcción de mina tras haber obtenido la declaratoria de Impacto Ambiental en diciembre de 2006. Este último es un emprendimiento de carácter binacional, ubicado a kilómetros de Veladero sobre el límite internacional con Chile.

Si la participación aparece como un requisito para alcanzar los objetivos del desarrollo local, y ambientalmente sustentable, un aspecto fundamental y al que no referiremos aquí, es el relacionado a la aprobación de proyectos de los que se considera tendrán un fuerte impacto tanto en lo social, lo económico, lo ambiental y lo territorial. Este es, sin lugar a dudas, el caso de los mega proyectos mineros de oro y cobre<sup>14</sup>.

Uno de los presupuestos de la gestión ambiental es, al igual que en la planificación entendida como gestión, la participación. La legislación ambiental de la provincia, pionera a nivel nacional prevé para los emprendimientos mineros la Evaluación de Impacto Ambiental y la consulta pública. Sin embargo, el Código de Minería reformado en los años noventa (1995) suprimió la instancia de consulta pública. Por tanto, la adhesión de la provincia al código de Minería hizo que en la aprobación del proyecto Veladero (el primero de su tipo en la provincia) no se diera ninguna instancia de participación. En cambio, la aprobación de Pascua Lama, y en gran medida a causa de la presión de la opinión pública que se manifestó contra el proyecto Veladero, hizo que el proceso se rigiera por: el decreto N° 1815 MpyDE que establece: la conformación de la CIEAM (Comisión Interdisciplinaria de Evaluación Ambiental Minera, con opinión vinculante en la aprobación de los Informes

---

<sup>14</sup> Para mayor información sobre legislación minera, características de los proyectos, geografía, etc. Puede consultarse la ponencia presentada por las autoras en el Congreso XXV de ALAS, Porto Allegre. Brasil en 2005, citada en la Bibliografía.

de Impacto Ambiental), de la Consulta Pública y la Resolución-028 del MpyDE de procedimientos de Audiencia Pública<sup>15</sup>.

#### ***4. El desarrollo local y la participación desde la visión de los proyectos***

Del análisis de los estudios ambientales o líneas de base que contienen los Informes de Impacto Ambiental (IIA) de los proyectos considerados, encontramos en ambos proyectos un capítulo destinado a consideraciones sociales para Veladero, y uno específicamente de Participación Ciudadana, para Pascua Lama.

En el caso Veladero se enuncian: un Plan de capacitación local, un Plan de proveedores locales y un Plan de colaboración para el desarrollo sustentable. Sin aclarar qué acciones son necesarias para ello. Así como un Plan de Participación ciudadana “el cual incluye reuniones periódicas con la comunidad y/o actores principales del área de influencia social, para monitorear sus opiniones y preocupaciones con respecto al citado proyecto”.

En el IIA<sup>16</sup> de Pascua Lama, en cambio, y en correspondencia con los conflictos a que dio lugar la aprobación del mismo, la empresa enuncia la aplicación de un Plan de Participación Ciudadana. “El objetivo general del Proceso de Participación Ciudadana de Pascua-Lama fue dar a conocer la viabilidad social y ambiental del Proyecto Pascua-Lama, para ello fue necesario:

- Presentar el proyecto minero Pascua-Lama.
- Dar a conocer efectos acumulativos de los Proyectos Veladero y Pascua-Lama.
- Presentar Plan de Manejo Ambiental y Plan de Apoyo al Desarrollo Local.
- Conocer las inquietudes de la comunidad sobre el Proyecto e incorporarlas en la gestión socioambiental.
- Crear un proceso transparente de comunicación”.

Para ello, según el Informe, se desarrollaron talleres destinados a los habitantes del área de influencia (definida como los poblados de Jáchal e Iglesia, que corresponden a los oasis productivos del mismo nombre) “sobre aspectos relativos al desarrollo del proyecto y su

---

<sup>15</sup> Acta N° 5 del Consejo Consultivo Minero de la provincia. (CCM) En marzo de 2005 se abrió la Consulta Pública por un plazo de 60 días, cumpliéndose el mismo el día 12 de mayo de 2005. Se presentaron 15 expedientes: ciudadanos particulares (6), EPSE (Energía Provincial Sociedad del Estado) (1), Fundación ambientalista Sanjuanina (1), Asociación Ecologista Inti Chutec y otros (1), Defensoría del Pueblo (1), Asociación Taller Mamina y otros (1), Madres Jachalleras (4).

evaluación ambiental”. Buscando asimismo, “conocer las opiniones de las mismas personas e incorporarlas en la gestión socio-ambiental del Proyecto”. Como resultado de este proceso, se identificaron como temas de interés: el manejo del medio ambiente, procesos de explotación, impactos de la actividad, medidas de seguridad, uso y control del cianuro y aspectos relacionados con la demanda de mano de obra y oportunidades laborales locales, así como capacitación<sup>17</sup>.

Este Plan se complementará con el desarrollado para Veladero. En este contexto, la complementación se hará extensiva hacia la opinión y preocupaciones que la comunidad tenga del Proyecto Pascua-Lama. El propósito de dichas reuniones, entre otros aspectos, será el de permitir que las comunidades locales (Iglesia, Las Flores, Tudcum y Jáchal) tengan una influencia significativa en el proceso de toma de decisiones con respecto a la mitigación de impactos (mitigación de los impactos adversos e intensificación de los impactos positivos) en formas mutuamente aceptables a los actores y a la empresa”.

Esta es toda la referencia que se hace respecto del Plan de Participación Ciudadana en el informe original. Presentado este Informe, el mismo no se aprueba y se piden ampliaciones en algunos temas a la empresa, entre ellos, los referidos a las acciones de desarrollo local. En la Ampliación del Informe, la cual se realiza en respuesta a la solicitud de las consideraciones resultantes de la consulta pública, la empresa anexa a la presentación, en formato power point, la información trabajada en los talleres. Sin exponer la metodología aplicada.

En esta presentación se menciona:

1- la responsabilidad social de la empresa referida a: Protección del Medioambiente; Protección y Fomento de la Salud y Seguridad de las Personas; Colaboración con el Desarrollo Local en: Educación, Apoyo al Deporte, Fomento Cultural, y Procesos Productivos. También se propone el desarrollo de aspectos relativos a la Gestión Ambiental y Social del proyecto que incluye: a) un Plan de Manejo Ambiental y b) un Plan de Apoyo al Desarrollo Local.

a) El Plan de Manejo Ambiental, hace referencia al medio sociocultural en aspectos tales como: Frecuencia y riesgos de tránsito, paisaje, patrimonio cultural, costumbres locales. Se

---

<sup>16</sup> Ver Capítulo II, punto 2.12.8 Participación Ciudadana.

<sup>17</sup> La información que aquí se presenta está contenida en el Capítulo 2 del IIA ya citado.

propone para ello: Implementar un plan de riesgos de tránsito; Preferir rutas que no pasan por el medio de los poblados cuando sea factible.

b) El Plan de Apoyo a Desarrollo Local refiere a:

- Infraestructura de uso público: Aumento de tránsito y desgaste de los caminos locales. Se propone para ello: Crear diálogo con el público y con las instituciones públicas para acordar medidas de manejo.

- Salud y educación: Efectos positivos debido al apoyo a las instituciones existentes. Se propone para ello: Apoyar a las instituciones de salud y educación.

- Evaluación de Efectos Sociales en las costumbres locales: potenciales modificaciones en los estilos de vida locales. Se propone para ello: Aplicar un código de conducta a los empleados, incluyendo el respeto por las costumbres locales.

- Economía local y regional: empleo directo e indirecto, demanda por bienes y servicios. Se propone para ello: Fomentar el empleo indirecto por adquisición de bienes, insumos y servicios locales y Establecer mecanismos de selección de personal para la empresa con opciones para locales, y monitorear.

Se sostiene asimismo que se continuará con los planes iniciados por Veladero.

A fin de dar cuenta de las acciones concretas llevadas a cabo por la empresa, más allá de lo enunciado en el Informe se revisó la información publicada en los medios escritos locales, y se realizaron entrevistas en los Municipios de Jáchal e Iglesia.

Respecto de estos enunciados y en base a la información consultada puede decirse:

a - Pascua Lama se presenta como una ampliación de Veladero, y en la descripción de los aspectos socioeconómicos se sostiene que se profundiza el diagnóstico hecho para dicho proyecto.

b - En ninguno de ambos Informes se hace referencia a ninguna intervención concreta (proyectos) en las poblaciones que se encuentran en el área de influencia indirecta de proyecto. Sólo se enuncian, como hemos consignado, las estrategias a seguir.

c - Las acciones de la empresa en relación con la comunidad son de carácter paternalista.

La política elegida por la empresa para Veladero puede denominarse de asistencialismo directo puesto que:

- en materia educativa: se instaló la red de Internet en escuelas, se hicieron donaciones de material didáctico y computadoras; se donó el ómnibus escolar para Jáchal; se donó la construcción de un SUM (salón de usos múltiples).
- en materia de salud: se amplió el micro hospital de la localidad de Rodeo, se donaron equipos de comunicación, se desarrolló un programa de vacunación contra la hepatitis en Iglesia; se donó un equipo médico para el Hospital de Niños de la ciudad de San Juan.
- en materia de Desarrollo Local: se donaron herramientas para la producción, más precisamente dos tractores: uno a la escuela de Jáchal y otro para la Asociación de productores de Rodeo; se pavimentó el camino entre las localidades de Pismanta y Tudcum, el cual permite el acceso al área minera; se donó la construcción de la red de agua potable en Rodeo; se donó la construcción de un SUM en la localidad de Niquivil (Jáchal) y un SUM y una biblioteca en la localidad de Las Flores (Iglesia).
- En materia de Cultura y Tradición: se apoyaron eventos culturales y deportivos; y se fomenta la participación de artesanos locales en ferias nacionales.

Respecto de Pascua Lama se está ensayando una política de promoción social y productiva vía terceros, que tiene como objetivo la formación de recursos humanos orientados a la construcción, pensando en la demanda de mano de obra para la construcción de la mina, durante un período de tres años y en la que se estima se emplearán cerca de 5000 personas. Estos cursos de capacitación se dictaron previendo esta demanda y fueron organizados en conjunto con el gremio UOCRA y coordinados con el Municipio. También se dictaron cursos para la formación de recursos en transporte de sustancias peligrosas mediante un convenio con la Dirección de Transportes de la provincia.

A partir de la aprobación del Informe de Impacto Ambiental de Pascua Lama, la empresa declara una segunda etapa de acciones destinadas a subsidiar financieramente proyectos sustentables, mediante una Fundación que operará con fondos donados por la empresa por un valor de 10 millones de dólares, los que se repartirán entre los departamentos. Estas acciones, están “sujetas” a la aprobación del Informe de Impacto Ambiental de Pascua Lama. (Diario de Cuyo 20/05/05), esto es, se enuncia como algo que sucederá solo si se aprueba el proyecto, y de las cuales aún, después de su aprobación, no se conocen nuevos anuncios. Estas acciones están en coincidencia con la concepción de Responsabilidad

Social que declara la empresa. Para lo cual ha solicitado certificar según normas medioambientales ISO 14.001.

d - Si bien la empresa diagnostica, ya en el IIA de Veladero y lo ratifica en el de Pascua Lama, la falta de conocimiento de la población en los procesos de la gran minería y el temor que ello ocasiona y, en consecuencia, la necesidad de informar a la comunidad al respecto, es recién durante el año 2006 que se ponen en marcha acciones orientadas en este sentido. Para ello, se ha implementado una importante campaña publicitaria en medios escritos, televisivos y radiales; se han auspiciado y organizado ciclos de conferencias a cargo de profesionales prestigiosos y distintos eventos en la ciudad de San Juan; charlas informativas en establecimientos educativos de Jáchal e Iglesia. Sin embargo, la empresa ha demorado más de dos años en encarar una estrategia de comunicación que ayude a la minimización de los conflictos. Esto es, una Estrategia de Comunicación que se traduzca es “un Plan coherente que determina hechos y acciones específicos de comunicación que deben ser llevados a cabo para lograr plenamente y de la manera más eficiente, ordenada y armoniosa, objetivos previamente determinados, de acuerdo con las posibilidades y recursos existentes”. (Fernández, Hugo D.: 2006).

En las Actas del Consejo Consultivo Minero también se pone en evidencia este aspecto y se le reclama a la empresa más y mejor información sobre las actividades mineras. Es de destacar que los integrantes que representan a las distintas organizaciones sociales expresan, en referencia a la exposición del proyecto en ese Consejo, “que se mantendrán alerta al manejo del proyecto debido a lo difuso de la exposición y de las respuestas brindadas por la empresa a las distintas preguntas”. (Acta N° 7 CCM); “que la exposición de la Empresa Barrick, sobre el proyecto Pascua Lama en este consejo fue insuficiente, y poco claras las explicaciones que ha dado la empresa al presentar el proyecto”. (Acta N° 13 CCM; Diario de Cuyo 22/02/06)

Recientemente, en el marco del proyecto Veladero, se ha realizado una experiencia de “monitoreo participativo”, en el que participaron dos representantes de cada comunidad (Iglesia y Jáchal), a quienes se los capacitó sobre técnicas de toma de muestras, y seleccionaron posteriormente un laboratorio para el análisis de las mismas, transportándolas al laboratorio elegido en la ciudad de Buenos Aires. Un aspecto a considerar es que estas personas también eligieron los puntos de muestreo.

e - Iglesia es un departamento sin tradición minera y por tanto carece de fuerza laboral y actividades productivas para aprovechar las oportunidades que podría haberle generado la minería. En cuanto a la promoción de acciones en Economía local, por adquisición de bienes, insumos y servicios locales, hay que destacar aquí que si bien existe la intención de la empresa de comprar algunos productos locales existe un desajuste entre la naturaleza y calidad de los productos ofertados y la demanda de consumo de la empresa.

f - Si se consideran las reservas declaradas y las regalías estimadas para Veladero, el municipio recibirá aproximadamente 360.000 pesos por mes –casi la misma cantidad que percibe por coparticipación provincial— lo que producirá, sin lugar a dudas un impacto en las finanzas del mismo. A lo que pueden sumarse otros recursos, como por ejemplo el cobro de tasa por la construcción del campamento y camino en Veladero.

### ***5. ¿Pero de qué participación estamos hablando? A modo de conclusiones***

Si recuperamos los conceptos de participación que hemos trabajado, desde los proyectos analizados, la participación no se entiende como condición, objetivo y medio para alcanzar la satisfacción de las necesidades de la comunidad. No se reconoce como el derecho que posee todo ciudadano –en su doble calidad de individuo y de miembro de determinados grupos de interés— a que la sociedad le garantice simultáneamente dos cosas: por un lado, la existencia de canales institucionales que le permitan intervenir como sujeto protagónico en las decisiones y acciones que afectan las condiciones sociales de su existencia, sean estas inmediatas o globales; y por otro, el acceso a los medios y recursos indispensables para adquirir la capacidad de aprovechar plenamente dichas oportunidades institucionales, según lo expresa Blas Tomic. Por el contrario, las acciones son impuestas, de manera paternalista. Se ofrece a poblaciones inmersas en la pobreza toda clase de bienes a los que no accederían de otra manera, o al menos no, en estos tiempos.

Tampoco se generan los espacios necesarios para darles "la capacidad y la oportunidad" de participar, más allá de que se decida participar o no. El Estado provincial, sólo modificó la legislación vigente como producto del fuerte conflicto activado a partir de la construcción de Veladero primero y la presentación del proyecto Pascua Lama después. Esta modificación permitió la conformación de un consejo de expertos (Comisión Interdisciplinaria de Evaluación Ambiental Minera, con opinión vinculante en la

aprobación de los Informes de Impacto Ambiental), un consejo de notables (consejo consultivo minero, compuesto por periodistas, miembros de asociaciones ambientalistas, ONGs, y otros, sin opinión vinculante) y la instrumentación de la consulta pública para temas mineros. Esto constituyó un avance importante, más allá de que su funcionamiento es cuestionable y mejorable.

La participación debe ser parte de los procesos de gestión para el desarrollo, no sólo en las etapas de diagnóstico sino y fundamentalmente, en el nivel de la toma de decisiones. De lo analizado no es posible observar de qué manera han participado los habitantes de estos poblados en ninguna de las acciones propuestas. En este sentido, y hasta el momento, los municipios han ido resolviendo mediante los aportes de la empresa viejas demandas hechas a la autoridad municipal. Esto es, los municipios no se han planteado aún un proyecto de desarrollo local que les permita canalizar y aprovechar al máximo las concesiones que la empresa va haciendo en pos de mantener relaciones más amigables con la comunidad.

En términos de desarrollo local, como desarrollo sustentable, este no es posible si desde el Estado no se propician acciones que medien en la relación comunidad-empresa, esto es, que las comunidades comprometidas en los proyectos puedan “negociar” en temas relacionados a la calidad de vida y, particularmente, con aquello que las empresas denominan “responsabilidad social”. Idealmente, en la relación entre las operaciones mineras y las comunidades siempre hay tres actores principales: la comunidad local (y regional), los gobiernos (provincial y nacional) y la empresa minera, resultando en una “relación trilateral”. Sin embargo, como lo ilustra la experiencia latinoamericana, los triángulos de dos lados tipifican esta relación. Los gobiernos mantienen estrechas relaciones con las empresas en cuanto a la implementación y monitoreo de las minas, en lo fiscal, en lo ambiental, los aspectos laborales y demás normas legales. Sin embargo, en su gran mayoría estos gobiernos han “abdicado” su responsabilidad respecto a las comunidades locales cediéndolas a las empresas. Desconociendo que la sustentabilidad sólo es posible cuando los miembros de la comunidad se sienten socios de las decisiones que afectan sus vidas. Para concluir puede decirse que los conflictos y la oposición a la actividad existentes en la provincia, son el resultado de una actitud que no considera importante la opinión de la ciudadanía. Actitud que es tanto del Estado (quien necesita de las inversiones en minería

para generar recursos) como de la empresa, que sólo ha reaccionado frente a las presiones y dificultades asociadas a la aprobación del IIA de Pascua Lama.

## **6. Material consultado**

*Actas del Consejo Consultivo Minero*

*Ambiente y Sociedad*, Publicación de EcoPortal.net

*Diario de Cuyo*. Digital e impreso. Números desde Mayo de 2003 hasta Noviembre de 2006. San Juan, Argentina.

*Diario La Séptima digital*. Consultas varias.

*El Nuevo Diario*. Publicación semanal. San Juan, números varios.

*Fernández, Hugo D.* (2006) “Plan Estratégico de Comunicación (PEC), para la industria minera Argentina” Río de Janeiro: CETEM/ MCT/ CNP/ CYTED/ UIA.

*Henríquez, Griselda y Nozica, Graciela* “Minería y desarrollo local. El caso de los proyectos mineros en la provincia de San Juan, Argentina”. XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil. Agosto de 2005.

*Mc Mahon, G. y Remy, F.* “Grandes minas y la comunidad”. Ed. Alfaomega/ IDRC/CRDI, Banco Mundial. Colombia, 2003.

Material Primer Seminario y Exposición “*San Juan, factor de desarrollo minero*”. San Juan, junio de 2006.

Página de *Green Peace Argentina*

Página de la *Empresa Barrick*: [www.Barrick.com](http://www.Barrick.com)

Página de la *Secretaría de Estado de Minería*: [www.mineriasanjuan.gov.ar](http://www.mineriasanjuan.gov.ar)

Página Web Gobierno de la *Provincia de San Juan*: [www.sanjuangobierno.gov.ar](http://www.sanjuangobierno.gov.ar)

Página Web *No a la Mina*

*Quintar, Aída* Clase módulo 9. Curso de postgrado en Economía Social y Desarrollo Local. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. 2005.

Revista *Panorama Minero*. ISSN 0325-7207. Argentina. Números 312 (octubre de 2005) y 320 (junio de 2006).