

## Resumen del artículo

# Delineando una propuesta teórica-metodológica para el análisis de políticas públicas en contextos de antagonismo

Candela de la Vega

María Alejandra Ciuffolini

Este artículo presenta una propuesta de abordaje teórico-metodológico para analizar escenarios en los que las decisiones gubernamentales respecto de políticas o estrategias de intervención pública entran en tensión con las disposiciones y preferencias de las poblaciones. Se trata de un conjunto de herramientas que permiten dar cuenta de las características de las relaciones conflictivas que en un momento dado subyacen a la decisión de una política pública, abriendo de este modo la posibilidad de dar nuevos cauces al análisis sociopolítico de las políticas públicas. Dentro de este marco, nuestra propuesta se construyó muy cerca de los conflictos en torno de la instalación o la continuidad de proyectos de explotación minera metalífera a gran escala en las provincias de Córdoba y La Rioja, Argentina, donde surgieron organizaciones de pobladores y vecinos en tensión con las decisiones gubernamentales de autorizar, fomentar o poner límites a la explotación de estas grandes empresas. La necesidad de transitar este análisis en un diálogo permanente con nuestro caso empírico condujo a recurrir al análisis de redes sociales (ARS), en su variante cualitativa, como una importante herramienta para ensayar la operacionalización de las definiciones conceptuales enunciadas. En suma, lo que aquí se ofrece es un análisis sincrónico que reconstruye ese particular momento de definición e implementación de una política pública, en el que los actores y sus intereses se construyen, activan y disputan, así como también sus posiciones relativas, sus vínculos y sus estrategias de intervención. Sobre este ejercicio teórico-metodológico se propone abrir la discusión, especialmente respecto de su pertinencia, coherencia interna y utilidad para el análisis empírico.

## Palabras clave:

políticas públicas, conflicto social, redes, metodología.

**Keywords:**

public policies, social conflict, networks, methodology.

**Abstract**

This article presents a proposal of a theoretical and methodological approach to analyze scenes in which governmental decisions about policies or strategies of public intervention take place facing tensions with those dispositions and preferences from populations. We describe a set of tools that let us understand the characteristics of struggling relations that underlie a certain public decisions in a given moment, opening, therefore, the possibility of giving new riverbeds to the contemporary sociopolitical analysis of public policies. Inside this frame, our methodological approach was designed close to the conflicts concerning the installation or continuity of metal mining exploitation projects in the province of Cordoba and the province of La Rioja, Argentina. There, organizations of settlers and neighbors rose in tension with governmental decisions to authorize, to foment or put limits to the exploration or exploitation from those big metal mining companies. With a permanent dialog with our empirical case, we turn to the analysis of social networks (ARS), in its qualitative variant, as an important tool to exercise an operationalization of our principal conceptual definitions. In sum, we offer a synchronous analysis that reconstructs this particular moment around a definition and implementation of a public policy in which actors and their interests are constructed, activated and disputed as well as their relative positions, links and intervention strategies. On that exercise we propose to open a discussion about, especially regards its relevancy, intern coherence and usefulness for empirical analysis.

**Candela de la Vega**

Universidad Católica de Córdoba-UNC

**María Alejandra Ciuffolini**

Universidad Católica de Córdoba-UNC

## **Delineando una propuesta teórica-metodológica para el análisis de políticas públicas en contextos de antagonismo**

### **Introducción<sup>1</sup>**

Este artículo presenta una propuesta de abordaje teórico-metodológico para analizar escenarios en los que las decisiones gubernamentales sobre políticas o estrategias de intervención pública entran en tensión con las disposiciones y preferencias de las poblaciones. Se trata de un conjunto de herramientas que permiten dar cuenta de las características de las relaciones antagónicas que en un momento dado subyacen a la decisión de una política pública, abriendo de este modo la posibilidad de dar nuevos cauces al análisis sociopolítico de políticas públicas.

Particularmente en este artículo se trabajan los casos de las provincias de Córdoba y La Rioja, los cuales fueron escenarios de conflictos alrededor de la decisión y puesta en vigencia de leyes que, según el caso, aprueban o vetan la instalación de empresas dedicadas a la explotación minera metalífera a gran escala. En ambas provincias se observa un diseño semejante de la legislación de lo que políticamente se define como territorio, pero su materialización dio lugar a orientaciones claramente contradictorias: mientras que en la primera se prohíbe la actividad (mediante la ley provincial 9526), en la segunda se habilita (ley provincial 8533). De ahí que la principal hipótesis que se ofrece como guía anuncia que la forma que adquieren los compromisos o arreglos contingentes entre cierto espectro de actores sociales, en un contexto específico de relaciones antagónicas,

1 Este artículo retoma y amplía uno de los objetivos que tuvo la tesis de Candela de la Vega para la Maestría en Administración Pública del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), bajo el título “Conflictos por el territorio. Las políticas mineras y la estabilización de fuerzas entre actores sociales. Los casos de Córdoba y la Rioja”, dirigida por la doctora María Alejandra Ciuffolini y desarrollada con una beca de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNC, Argentina. Además, el tema y la profundización de las reflexiones sobre políticas públicas y conflictos sociales se inscriben en el marco de los diferentes proyectos de investigación llevados a cabo por el Colectivo de Investigación El llano en llamas (<http://www.llanocordoba.com.ar>).

es lo que se recoge en una determinada decisión política estatal y obra a modo de matriz o filtro para la traducción práctica de las orientaciones de esa definición del territorio. La necesidad de transitar este análisis en un diálogo permanente con nuestro caso empírico condujo a recurrir al ARS como una importante herramienta para ensayar el ejercicio teórico-metodológico que se propone, con lo que se pretende abrir la discusión acerca de su pertinencia, coherencia interna y utilidad para el análisis empírico.

Las reflexiones están organizadas en cuatro apartados. El primero delimita los referentes teóricos del análisis, en especial los conceptos de Estado, políticas públicas y conflicto social. El segundo presenta el caso de estudio sobre el cual partimos y volvemos permanentemente para construir las herramientas teórica-metodológicas. El tercero señala el conjunto de instrumentos y decisiones metodológicas que, con ayuda de la perspectiva del ARS, permitieron construir un modelo operativo para abordar las políticas públicas en un contexto de antagonismo. El cuarto recoge los cuadros y tablas que resultaron del análisis, y enuncia de manera breve los principales ejes de la reconstrucción analítica. En las reflexiones finales se realiza una evaluación crítica de este ejercicio.

### **Principales supuestos teóricos del análisis: Estado, políticas públicas y conflicto social**

Las relaciones entre decisiones e intervenciones del Estado, los intereses del capital y las disposiciones de las poblaciones representan frecuentemente tensión y contradicción. Este campo complejo de vínculos entre actores se caracterizará como un contexto de antagonismo, concepto que rebasa su significado general como conflicto pues se trata de un ámbito de contraposición entre sujetos y, asimismo, de constitución de las subjetividades en lucha a partir de un conflicto objetivo.<sup>2</sup> Justamente este concepto servirá para referirse al carácter relacional del proceso de emergencia y de subjetivación de los actores sociales.

2 Véase Massimo Modonesi. *Subalternidad, antagonismo, autonomía*. Buenos Aires: Clacso-Prometeo-UBA, 2010; María Alejandra Ciuffolini (comp.). *Por el oro y el moro. Explotación minera y resistencia en Catamarca, Córdoba y La Rioja*. Buenos Aires: El Colectivo, 2012.

En los casos de observación que atañen a este artículo, es decir, en las situaciones antagónicas donde se definen tanto los sujetos del enfrentamiento como sus intereses y prácticas, se despliega un conjunto de acciones y sentidos sobre el territorio. Por un lado, las formas del poder y la institucionalidad vigente se refuerzan y reproducen. En estas acciones la línea argumental se refiere a la unión entre una creciente productividad y el desarrollo tecnológico, tejida a partir de esa pomposa racionalidad de la eficiencia y el crecimiento. Los articuladores de tal posición son el Estado y el capital, cada uno con particularismos y énfasis distintos.<sup>3</sup> Por otro lado, y no de manera inmediata sino mientras el conflicto y la organización de las resistencias ocurren, se producen y visibilizan otras voces que, desde la constitución de un nosotros, reclaman nuevos sentidos –en clara disputa con los del Estado y el capital– respecto del espacio, las relaciones entre el hombre y la naturaleza y por consecuencia las relaciones sociales que pretenden para sí.<sup>4</sup>

De ahí que el encuentro entre los significados que guían la intervención del Estado y del capital y las resistencias que frente a los mismos emergen, siempre pone de manifiesto el carácter político del espacio: no es una sumatoria de hechos históricos ni de recursos humanos y materiales, sino que participa, expresa y realiza relaciones de producción, de poder, de posesión y desposesión; por ello, en este trabajo se utiliza el concepto de territorio.<sup>5</sup>

En un escenario como ese, el estudio parte desde un enfoque más positivista e instrumental de análisis de las políticas públicas y decisiones del Estado, con el cual descubre en tales acciones estatales herramientas poderosas para administrar, regular y cambiar la sociedad; puesto que “la manera en que las políticas son objetivadas y utilizadas proveen una comprensión crítica de algunos principios organizativos más profundos (y menos visibles) que estructuran nuestra sociedad, particularmente los regímenes de poder y los códigos culturales que moldean la manera en que se comportan los individuos y las organizaciones”.<sup>6</sup>

3 Véase Candela de la Vega. “La definición del territorio en las leyes y políticas ambientales nacionales entre 1973 y 2010”. *Perspectivas de Políticas Públicas*. Lanús, Universidad Nacional de Lanús, año II, núm. 4, enero-junio de 2013, pp. 99-133; Candela de la Vega. “Racionalidades del territorio: leyes mineras en dos provincias argentinas”. *Sociedad y Economía*. Colombia, Universidad del Valle, núm. 25, 2013, pp. 107-133 (<http://dintev.univalle.edu.co/revistasunivalle/index.php/SyE/article/view/2543>), 29 de enero de 2015.

4 Estos aspectos fueron tratados en profundidad en Ciuffolini, op. cit. y en María Alejandra Ciuffolini y Candela de la Vega. “Konfliktivität und Territorium: Reflexionen über Bergbaukonflikte in Argentinien” (“Conflictividad y Territorio: pensando los conflictos mineros en Argentina”). *Peripherie*. Münster, núm. 132, noviembre de 2013, pp. 424-444.

5 Los conflictos en torno de la minería –y en general de la naturaleza– son abordados por diversos análisis como problemas originados en diferentes concepciones simbólicas del territorio, es decir, en una tensión de territorialidades; entre ellos se encuentran los siguientes: Maristella Svampa y Mirta Antonelli (eds.). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos, 2009; Claudia Korol. *Resistencias populares a la recolonización del continente*.

T. I. Buenos Aires: CIFMSL, 2012; Gabriela Massuh (ed.). *Renunciar al bien común*. Buenos Aires: Mardulce, 2012; Héctor Alimonda (coord.). *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2011 (Grupos de Trabajo).

6 Cris Shore. "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas". *Antípoda*. Colombia, Universidad de Los Andes, núm. 10, enero-junio de 2010, pp. 26 (<http://www.redalyc.org/pdf/814/81415652003.pdf>), 29 de enero de 2015.

7 Michel Foucault. *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: FCE, 2006.

8 Maurizio Lazzarato. *Políticas del acontecimiento*. Buenos Aires: Tinta limón, 2006, p. 224.

9 Antonio Gramsci. *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión, 2008.

No obstante, semejante efecto de poder de las políticas públicas no puede ocurrir sin la oposición o tensión de otros actores sociales. En dicho marco de conflicto y tensiones se propone ubicar, para nuestro caso, a las políticas públicas mineras. Así, éstas coinciden en un punto de emergencia y anudamiento de actores y posiciones que entran en disputa, desnudándose así los enfrentamientos y entrecruzamientos de estrategias de poder de aquellos implicados en el juego.

Las políticas públicas se comprenden, entonces, como fruto de un proceso conflictivo en un momento dado, el cual no es homogéneo o permanente ni está exento de contradicciones e incongruencias. Al ajustar un poco más el lenguaje conceptual en una perspectiva sincrónica, se dice que las políticas estatales resultan de un proceso de cristalización, estratificación e integración de relaciones de fuerza en cada momento histórico.<sup>7</sup> Este campo de fuerzas que se asocia a una política se compone de relaciones estratégicas de poder "infinitesimales, móviles, reversibles e inestables que permiten a los diferentes parteneires poner en práctica estrategias para modificar las situaciones".<sup>8</sup> En este marco, las decisiones estatales que se institucionalizan son configuraciones que nacen de un equilibrio de compromisos sociales, en términos de Gramsci,<sup>9</sup> o de una estabilización de un campo de fuerzas, en un lenguaje más foucaultiano.

Este compromiso o estabilización que el Estado realiza por medio de sus decisiones políticas –dentro de un variado repertorio de estrategias– importa un intento de establecer, al menos de forma contingente, una vía de regulación de los conflictos entre diferentes intereses sociales y entre éstos y el Estado mismo. En términos generales, esa normalización consiste en un proceso de reinstitucionalización de los conflictos y demandas en la dinámica y el código del Estado, lo cual es importante en el caso de las luchas sociales pues ellas emergen y se estructuran –en la mayoría de los casos– en los márgenes de las instituciones. Mediante estos instrumentos el Estado se erige como un factor de poder y de gobierno estratégicamente selectivo, en el que sus capacidades y actividades se organizan en distintas escalas y con diferentes funciones, generando un complejo entramado de

prácticas que de manera conjunta o incluso en sus contradicciones pueden producir un efecto de normalización de los conflictos.

No obstante, este compromiso de las fuerzas sociales que lleva impreso una decisión política estatal no se produce de manera inmediata ni está completo, justamente porque no se realiza como un requerimiento o con una lógica sistémica sino que es siempre el producto de la lucha política por definir las reglas constitutivas de cada espacio social.<sup>10</sup> Ello significa que el conflicto, como componente de las relaciones sociales, no desaparece totalmente del campo de fuerzas (por ejemplo, podría menguar entre algunos actores pero intensificarse entre otros), por lo tanto, el compromiso que las políticas representan resulta contingente. Así, los cambios en las decisiones del Estado simbolizan una modificación de los arreglos entre cierto espectro de actores sociales y se asocian con la creación-modificación de las diferentes relaciones sociales que establecen entre ellos.

Este enfoque respecto de las políticas públicas abre una alternativa frente a dos perspectivas que han dominado la materia:

- El modelo tradicional se centra en el momento de elaboración de estas políticas en un intento por explicar por qué se adoptó una decisión, y traza el recorrido de la problemática que origina la decisión. El Estado se considera como un escenario pasivo, una arena, en el que se resuelven demandas de grupos sociales: “la esfera de lo propiamente político [consecuentemente] depende de un dinamismo que le es impuesto ‘desde afuera’”.<sup>11</sup>
- En el otro extremo se encuentra el enfoque que propone investigar los impactos sociales de una determinada política estatal, estableciendo una distinción importante entre ésta y los efectos que presuntamente son provocados por su adopción o modo de implementación. Una de las consecuencias metodológicas de esta perspectiva es la focalización en el problema de la evaluación de los resultados, la cual no es sensible a mirar qué tanto las políticas producen efectos que sobrepasan los diseños e intenciones de sus autores.

10 María Alejandra Ciuffolini. “Control del espacio y los recursos sociales: lógicas, relaciones y resistencias en la construcción de lo urbano”. Ana Núñez y María Alejandra Ciuffolini (comps.). *Política y territorialidad en tres ciudades argentinas*. Buenos Aires: El Colectivo, 2011, pp. 21-36.

11 Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Conferencia sobre políticas públicas y sus impactos en América Latina. Buenos Aires, CEDES-G. E. Clacso, núm. 4, marzo de 1976, p. 12 ([http://201.231.178.100/Publicaciones/Doc\\_t/Doc\\_t04.pdf](http://201.231.178.100/Publicaciones/Doc_t/Doc_t04.pdf)), 29 de enero de 2015.

12 Gramsci, *op. cit.*, pp. 40-41.

En un plano como el que se propone, resulta evidente que se sostiene, en lo fundamental, una vinculación específica entre Estado y sociedad: las políticas públicas realizan una recomposición jurídico-institucional de un orden contingente de fuerzas e intereses sociales en un momento dado, generando un particular efecto de poder hegemónico.<sup>12</sup>

Lo anterior da cuenta de al menos dos aspectos cruciales para definir las políticas públicas. El primero es que más allá del tipo de acción que instauren, éstas tienen siempre un carácter opresivo por su forma, es decir, por representar una intervención del Estado que no deja de reflejar su naturaleza de clase. Como explica John Holloway, precisamente por estar basado en una abstracción de las relaciones de producción (a partir de la cual se puede interpretar al Estado como una expresión neutra de una dirección administrativa necesaria en cualquier sociedad), cada uno de los aspectos de la actividad del Estado están impregnados por su carácter de clase y todos los elementos de su intervención están dirigidos contra la lucha anticapitalista.<sup>13</sup>

En consecuencia, el segundo matiz es que la formulación o decisión de una política pública no puede abordarse como el resultado de un ajuste entre problemas y soluciones, ya sea que se considere el proceso de ese ajuste como racional o incremental.<sup>14</sup>

En un marco como este, la formación de políticas generalmente describe una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria; esta cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos. Por ello, la falta de coherencia que a menudo ocurre no es un problema de racionalidad de los actores, es más bien un indicador de la carencia de hegemonía, es decir, de cierta incapacidad de un bloque de poder para liderar las pautas dominantes de la organización social.

Al retomar los aportes de estos antecedentes, lo importante para nuestro estudio es avanzar de manera eficaz en las dimensiones útiles para comprender las características que presenta ese momento en que se realizan los compromisos entre fuerzas sociales antagónicas, los cuales organiza una determinada política estatal. Por lo tanto, lo que aquí se ofrece es

13 John Holloway (comp.).

Clase = lucha. *Antagonismo social y marxismo crítico*. Buenos Aires: Herramienta, 2004.

14 Nos referimos a dos concepciones opuestas desde las cuales se ha encarado el análisis de las políticas: la racionalista y la incrementalista.

un análisis sincrónico que reconstruye cuando los actores y sus intereses se activan y disputan entre ellos la definición e implementación de una política pública, así como se señalan sus posiciones relativas, sus vínculos y sus estrategias de intervención.

### El caso de estudio y los principales antecedentes del análisis

La emergencia cada vez más frecuente de poblaciones en defensa de asuntos comunes y de modos alternativos para entender sus relaciones con los otros y la naturaleza, es la contracara de la intensificada vocación actual del Estado y el capital por gobernar con su lógica impía la vida misma, todas las vidas. La tradicional dirección y dinámica del capitalismo en América Latina ha sido dirigirse en un doble movimiento extractivo-expropiador de recursos naturales y de exclusión-marginación de población excedente, en consecuencia cada vez con más frecuencia las luchas políticas y sociales se originan y organizan a partir de una noción de vida, en la que se reconcilia el hacer humano con la naturaleza en un intento denodado por asegurar formas de existencia, relaciones y usos no destructivos. En este sentido cabe comprender la proliferación de conflictos en torno del acceso y uso de bienes naturales y sociales, como en nuestro caso.

Brevemente explicitada, es en esa perspectiva que se propone inscribir a los conflictos y políticas públicas que surgieron entre los años 2006 y 2012 en dos provincias argentinas, Córdoba y La Rioja, en cuestión de la aprobación de la explotación minera metalífera a gran escala.

El avance de este tipo de minería en el país en los últimos 10 años, en especial a lo largo de la cordillera de los Andes y las zonas precordilleranas o de estribaciones, ha sido acompañado por altos niveles de conflictividad social en las principales localidades donde se proyecta o se ejecuta dicha explotación.<sup>15</sup> De ahí que en al menos 15 de las 23 provincias argentinas hayan emergido asambleas de vecinos, organizaciones o articulaciones multisectoriales que se aglutan en defensa de la tierra que habitan que se ve amenazada –cuando no efectivamente dañada– por la explotación

15 A diferencia de la antigua minería de socavón o subterránea, este tipo de actividad se caracteriza por la extracción de minerales que se encuentran diseminados, al dinamitar grandes volúmenes de roca y usar técnicas de lixiviación (disolución) con sustancias químicas (cianuro, ácido sulfúrico, mercurio, etc.). Basado en una explotación intensiva y a gran escala de metales, este método desencadena profundos impactos territoriales al modificar la configuración del espacio, los actores que lo construyen y sus formas de relación. *Colectivo Voces de Alerta. 15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina. Guía para desmontar el imaginario prominero*. Buenos Aires: El Colectivo-Herramienta, 2011 (Caiscotazos).

16 Estos aspectos fueron especialmente descriptos en Ciuffolini y De la Vega, *op. cit.*

17 En Argentina, la forma federal de organización político-administrativa indica que los Estados provinciales son autónomos y que conservan todos los poderes no delegados al Estado federal o nacional: tienen su propio diseño institucional y están facultados para dictarse sus propias leyes en las materias que les son propias, las cuales, no obstante, no deben contrariar las disposiciones normativas nacionales.

18 Un tratamiento más profundo y amplio de las diferencias al respecto se encuentra en Candela de la Vega. “Conflictos por el territorio. Las políticas mineras y la estabilización de fuerzas entre actores sociales. Los casos de Córdoba y La Rioja”. Córdoba: UNC, IIFAP, 2014 (tesis de maestría) (<https://www.dropbox.com/s/ty2hdxiv9slyilu/CONFLICTOS%20POR%20EL%20TERRITORIO-DE%20LA%20VEGA%2C%20Candela%20-2014.pdf?dl=0>), 29 de enero de 2015. No obstante, hay que aclarar que ese desarrollo y las breves menciones que se incluyen aquí se elaboraron con base en documentos de datos estadísticos de las siguientes fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), 2010; Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba (DGEYC), 2012; Dirección General de Estadística y Sistemas de Información de la

minera a gran escala, denunciando contaminación, destrucción territorial y saqueo. No obstante, vale reiterar que la crítica de estos conflictos recae de manera predominante sobre la megaminería, y no sobre la minería no metalífera –aun cuando ésta también pueda generar impactos socioambientales como cualquier otra actividad económica–.<sup>16</sup>

En los dos casos seleccionados para el análisis también surgieron organizaciones sociales integradas principalmente por vecinos y habitantes de las ciudades en cuestión, quienes manifestaron oposición y tensión con las decisiones gubernamentales de autorizar, fomentar o poner límites a la exploración o explotación por parte de grandes empresas mineras; son estas organizaciones las que tomaron el nombre de “asambleas ciudadanas”. Es válido destacar que además adquirieron protagonismo representantes de sectores empresariales, universitarios, religiosos y de las distintas dependencias estatales.

Ambos casos son paradigmáticos para el estudio por al menos las siguientes razones:

- 1) En estas dos provincias están vigentes leyes prácticamente opuestas respecto de la explotación metalífera a gran escala (prohibitiva en Córdoba, permisiva en La Rioja),<sup>17</sup> que fueron sancionadas en el marco de conflictos sociales desatados alrededor de su definición.
- 2) El conjunto de actores sociales que se activaron en las dos provincias tienen características propias en cuanto al protagonismo, al igual que la posición ideológica y la relación que asumieron otros actores durante los conflictos.
- 3) La ubicación geográfica que ocupan estas provincias (Córdoba se encuentra al centro del país y forma parte de la región pampeana; y La Rioja es una provincia cordillerana que está en el norte argentino) tiene como consecuencia una estructuración diferenciada de los principales sectores económicos.<sup>18</sup>

Acerca de esto último, resulta necesario agregar que dentro de las comparaciones regionales, la provincia de Córdoba tiene una densidad poblacional alta y se clasifica como estructura económica de gran tamaño y diversificada, en la que se concentra el grueso de las exportaciones nacionales, las inversiones en sectores manufactureros, la banca y la dinámica financiera.<sup>19</sup> A su vez, destaca en lo siguiente: la relevancia del sector agricultor (granos, especialmente soja y maíz) en el total del Producto Bruto Geográfico (PBG)<sup>20</sup> y su condición de principal exportador; el peso del sector inmobiliario y el consecuente avance del sector de construcción en los últimos años; una producción minera no metalífera de áridos orientados a la construcción;<sup>21</sup> y la presencia moderada a baja del Estado en los índices de actividades económicas.<sup>22</sup>

La Rioja, por su parte, ocupa un territorio menor en superficie y en cantidad de habitantes, y se trata de una de las provincias argentinas que sufre un deterioro socioeconómico proporcionalmente mayor al que se observa en otras, donde fueron insignificantes los procesos de modernización capitalista nacional.<sup>23</sup> Dentro de su organización económica actual destaca la existencia de un sector agrícola (vitivinícola y olivícola) más bien tradicional –de mediana y pequeña propiedad y no orientado a la exportación–;<sup>24</sup> un sector industrial un poco más presente en la absorción de mano de obra, pero localizado en la capital de la provincia y no en las áreas en donde se proyectan explotaciones mineras; un sector minero (metalífero y no metalífero) muy poco desarrollado; y la participación del Estado como nodo importante en la vida socioeconómica, no sólo por su poder de metaregulación sobre el territorio sino también por su intervención directa como agente económico y del circuito de producción y consumo (de empleos, servicios y bienes).<sup>25</sup>

Respecto de la emergencia de las políticas mineras provinciales, en el caso de Córdoba se sancionó en el año 2008 la ley provincial 9526, por la que se prohíbe en el territorio de la provincia la actividad minera metalífera y de minerales nucleares a cielo abierto y en todas sus etapas, al igual que el uso de sustancias contaminantes, tóxicas y peligrosas en todas

Provincia de La Rioja, 2012; y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Mecon), 2012.

19 Horacio Cao y Josefina Vaca. “Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial”. Eure. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, vol. xxxii, núm. 95, mayo de 2006, pp. 95-111.

20 El PBG es el equivalente provincial del PIB, y representa el valor final de los bienes y servicios obtenidos por los productores residentes en el territorio, en un periodo determinado.

21 Este sector se orienta a la extracción de granito en bloques, mármol, calizas (para cemento y cal), arenas, gravas y canto rodado; rocas para triturados pétreos, arcillas, feldespato, carbonato de calcio natural y dolomías de cantera para molienda, cuarzo, serpentinita, entre otros. La participación de este tipo de producción no es muy significativa, debido principalmente al bajo precio de los minerales extraídos.

22 Por ejemplo, la Administración Provincial gastó poco más de 7% de su presupuesto total para el 2010 en conceptos relacionados con la infraestructura económica (fomento, regulación y control de la producción). Además para el 2009 concentraba 84 empleados públicos por cada 1 000 habitantes. Mecon. Provincia de La Rioja. Argentina:

Mecon, 2012 ([http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/La\\_Rioja.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/La_Rioja.pdf)), 13 de octubre de 2013.

23 Cao y Vaca, *op. cit.*

24 La excepción puede estar representada en el desarrollo de nuevas explotaciones de olivos operadas por agentes –extranjeros especialmente– con mayor poder económico y político que los agricultores en general.

25 En este caso la Administración Provincial gastó poco más de 10% de su presupuesto total en el 2010 en conceptos relacionados con la infraestructura económica. Además, para el 2009 concentraba sólo 35 empleados públicos por cada 1 000 habitantes. Véase Mecon, *op. cit.*

las etapas de dicha actividad. Esta ley, de sólo 6 artículos, fue presentada por el Poder Ejecutivo de la Provincia; al momento de la votación fueron incorporados como fundamentos aquellos presentados en un documento escrito por una serie de asambleas en lucha (Ongamira Despierta, Traslasierra Despierta, San Marcos Despierta y Conciencia Solidaria).

En 2009, la Cámara Empresaria Minera de Provincia de Córdoba (Cemincor) y la Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear (APCNEAN) solicitaron ante el Tribunal Superior de Justicia de la provincia la declaración de inconstitucionalidad de la ley antiminera. En 2010, éste aceptó formalmente tratar dicho pedido; a la fecha sigue sin expedirse sobre el tema.

El caso de la provincia de La Rioja representa una decisión estatal contraria fruto de un recorrido legislativo particular. En el año 2007 se aprobó un paquete de tres leyes: la ley 8137, que prohibía la explotación minera a cielo abierto con usos de sustancias tóxicas; la ley 8138 convocaba a una consulta popular en los departamentos de Famatina y Chilecito; y la ley 8139 conformaba una comisión investigadora para analizar los contratos de exploración de la empresa Famatina Barrick Exploración S.A en el cerro Famatina. Dicha legislación fue el resultado de la movilización y lucha contra la minería a cielo abierto desarrollada por las asambleas y otros colectivos en lucha.

Sin embargo, en 2008 se sancionó la ley 8533 que derogó explícitamente las tres leyes anteriores y el gobierno provincial anunció la firma de un convenio con la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) para la prospección y evaluación de depósitos de uranio en 12 áreas de la provincia. Después, se creó por la ley 8380 la empresa Energía y Minerales Sociedad del Estado (EMSE); a través de ella el Estado se propuso llevar a cabo –por sí mismo o por intermedio de terceros– actividades de explotación, industrialización y administración de los recursos energéticos provinciales de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, los provenientes de fuentes alternativas o limpias y a los derivados de los agrocombustibles y biocombustibles.

En el año 2011, EMSE firmó un convenio de exploración (con opción de producción) con la empresa Osisko Mininng Corporation, con radicación legal en Canadá. La cláusula primera del convenio otorgaba a esta empresa el derecho exclusivo de realizar tareas de prospección y exploración minera con facultades amplias para determinar el tipo de acciones necesarias para tal fin, sin que ello significara autorizar la producción o explotación de minerales con fines comerciables. No obstante, en 2012, a raíz de una solicitud de medida cautelar de no innovar, presentada por el intendente de la localidad de Famatina, y avalada por las asambleas en lucha, la Justicia provincial ordenó la suspensión de este convenio en tanto se haga efectivo el mandato de la ley nacional 26639 de realizar un inventario de los glaciares que se encuentran en todo el cordón montañoso de La Rioja.

En ese marco, en una etapa previa de este estudio se estableció que a las leyes mineras de las dos provincias estudiadas subyacen similares criterios para definir el territorio, lo que allí existe, quiénes lo habitan y cuáles son los protocolos de acción dentro de él;<sup>26</sup> a pesar de que en La Rioja la decisión estatal más importante permite la actividad minera metalífera y en el caso de Córdoba se encuentra vigente su prohibición. En otras palabras, la habilitación o no de la explotación minera a cielo abierto no representa una decisión estatal con un fundamento ideológico ligado a una concepción del territorio. La misma definición del territorio legitima y autoriza decisiones distintas.

Resultó necesario, entonces, avanzar con una hipótesis que condujo a reconocer que estos sentidos que para el Estado definen el territorio se manifiestan, en primer lugar, como una práctica que, más allá de los referentes semánticos comunes, se articula con las correlaciones de fuerzas reales, los peligros, las amenazas y las configuraciones específicas e históricas de los campos de fuerzas donde operan, pudiendo adquirir distintos matices u orientaciones. Ello nos obliga a suspender por un momento el nivel de análisis sobre los sentidos y significados del territorio para abordar otra escala: las complejas relaciones que articulan los actores que intervienen al momento de decidir o aplicar una determinada decisión política pública.

26 Véase especialmente De la Vega, “La definición del territorio...” y De la Vega, “Conflictos por el territorio...”.

## Instrumental metodológico para el análisis de políticas públicas en un contexto de antagonismo

27 En un nivel más operativo, entendemos que una decisión o política pública estatal incluye aquellas acciones u omisiones estatales, de una o más dependencias públicas, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo; todas ellas constituyen el modo de intervención del Estado frente a una cuestión problemática. En consecuencia, las decisiones estatales pueden tener diferentes nombres (leyes, resoluciones, ordenanzas, fallos o políticas públicas) de acuerdo a la institución o sujeto que las formule, así como también pueden tener carácter formalizado. Oszlak y O'Donnell, *op. cit.*, p. 21.

Las observaciones anteriores llevan a explorar una escala de análisis focalizada en el tipo de relaciones sociales que perciben y crean los actores involucrados en el momento de formulación e implementación de una política pública específica;<sup>27</sup> en otras palabras, se trata de identificar y reconstruir los patrones de interacción que, bajo un corte temporal, existen entre un conjunto de actores y entre ellos y el Estado.

Para ello, nuestra propuesta recurre principalmente al *ARS* –en su variante cualitativa– y a sus dimensiones operativas más importantes, como una importante herramienta para la operacionalización y representación gráfica de la perspectiva sincrónica de los campos de fuerzas e intereses sociales que se organizan alrededor de cierta política pública. El objetivo fue utilizar una serie de subconceptos más procedimentales para nuestro objeto de estudio, los cuales permitieran la identificación de elementos empíricamente reconocibles y observables. Por supuesto, hay que señalar que este ejercicio supone una manipulación y una selección de esos subconceptos, creando unas determinadas fronteras de exclusión e inclusión que son el principal marco de constitución del objeto de análisis.

Resulta necesario, primero, remarcar brevemente que la supuesta base del *ARS* define los roles o posiciones sociales a partir de las regularidades en los modos de relación entre actores (nodos), y no a partir de los atributos de los actores mismos. Es decir, el *ARS* es un enfoque relacional y el tipo de dato relevante es, justamente, aquel que brinde información para vincular a los nodos o actores propuestos. De más está decir que las cualidades de cada nodo son también de mucha importancia para nutrir el análisis, pero el foco, una vez más, está puesto en las relaciones. Esta orientación permite superar la dicotomía estructura-agencia al recurrir a una perspectiva dinámica de las relaciones sociales, en la que éstas operan en un doble sentido: por un lado organizan los procesos emergentes que constituyen

determinadas estructuras sociales y, por otro lado, configuran la red de relaciones que constriñe el comportamiento de los actores.<sup>28</sup>

Específicamente, este enfoque ha sido utilizado para dar cuenta del proceso de surgimiento, formulación o ejecución de las políticas públicas por medio del concepto *redes de políticas públicas* (*policy networks*). A pesar de tener diferentes aplicaciones,<sup>29</sup> esta perspectiva tiene mayor capacidad para describir las complejas interacciones que tienen lugar en contextos conflictivos, permitiendo analizar a quienes participan y comparar la influencia grupal sobre las políticas y viceversa. Así, se enfatiza la importancia de las características autónomas distintivas de cada sector de política (*policy sector*) y, por lo tanto, la multiplicidad de patrones políticos de interacción que puede tener lugar, según el campo o tema de la política.

Es significativo señalar que el concepto de red se ubica en el mesonivel y ayuda a clasificar los patrones de relaciones entre los individuos o grupos involucrados. No obstante, dicha perspectiva debe utilizarse junto con otras teorías para proveer una explicación completa de los escenarios conflictivos y sus resultados, señalando de esta manera la necesidad de integrar al modelo de redes un análisis micro, que estudie los comportamientos, elecciones y sentidos, y macro (una teoría respecto del Estado y la sociedad) para que tenga mayor valor explicativo.<sup>30</sup>

Para nuestro trabajo, identificar e interpretar las características de estas redes constituye un punto de apoyo para, por un lado, comprender en el nivel micro las decisiones y acciones de los actores durante los conflictos, en la medida que éstas se anclan y se enlazan dentro del contexto estructurado de la red. Por otro lado, en el nivel macro, las redes entre los actores permiten articular características que hacen aprehensible una determinada matriz del poder y del control territorial –más o menos estable– en las comunidades estudiadas.

Acerca de los soportes concretos utilizados para el análisis, se trabajó principalmente con un corpus de 46 entrevistas a profundidad –que se complementó con datos de folletos, documentos oficiales y notas de campo–, las cuales fueron encaradas con una guía mínima de pautas, registradas

28 Cristina Zurbriggen. “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”. *Argumentos*. México, UAM Xochimilco, vol. 24, núm. 66, mayo-agosto de 2011, pp. 181-209; Cristina Zurbriggen. “Redes, actores e instituciones”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, núm. 30, octubre de 2004, pp. 1-13 (<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59520783008>), 29 de enero de 2015.

29 En los extremos más marcados Cristina Zurbriggen identifica por un lado la escuela de las redes de políticas públicas que trata de dar cuenta de las diversas modalidades de intermediación de intereses entre actores públicos y privados en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas. Por otro lado, la más reciente literatura de la gobernanza centra el debate en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, opuesto al jerárquico y al de mercado. Zurbriggen, “La utilidad del análisis...”.

30 Ibid.

31 Dicho procedimiento siguió pautas convencionales de transcripción con el objetivo de traducir en el texto del modo más fiel posible la voz de los entrevistados. Cfr. Claudia Oxman. *La entrevista de investigación en Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Eudeba, 1998.

32 Además de los mencionados y específicamente trabajados en este artículo, esta investigación incluye también a los medios de comunicación, agrupaciones o centros de profesionales y académicos y representantes de la Iglesia católica. No obstante, al atender razones de alcance y extensión del artículo se limitó el análisis aquí a los de mayor incidencia en las redes.

33 De manera breve, con el análisis de contenido se busca dar cuenta, en el nivel sintáctico-semántico, de aquellas temáticas inicialmente previstas y de aquellas relacionadas que puedan surgir, así como también favorece la identificación de categorías teóricas y las posibles emergentes. Este tipo de tratamiento de los datos cualitativos permite observar instancias regulares y recurrentes en los distintos discursos, pudiendo así reconocer las inscripciones de cada discurso particular dentro de una discursividad más amplia.

34 En pocas palabras, el análisis del discurso permite singularizar el objeto empírico de análisis en su coyuntura de origen, en sus condiciones materiales de producción y lectura, y, por ello, no autoriza a pensar

completamente en soporte de audio y luego transcritas.<sup>31</sup> Las entrevistas fueron realizadas durante el periodo comprendido entre enero de 2010 y diciembre de 2012, involucrando a una diversidad de actores<sup>32</sup> de los cuales resultaron con índices de mayor incidencia en la red los siguientes:

- Funcionarios públicos, legisladores o representantes de las instituciones estatales provinciales y locales implicadas en los casos de estudio; además, se incluyen dos entrevistas a representantes estatales del ámbito nacional involucrados en la aplicación de las principales leyes o políticas nacionales bajo estudio.
- Empresarios, empleados empresariales o representantes de agrupaciones o cámaras mineras.
- Miembros de colectivos, organizaciones y asambleas en resistencia.

Sobre este corpus de datos se aplicó un análisis de contenido<sup>33</sup> y un análisis del discurso<sup>34</sup> para delinear lo que definimos como las tres principales dimensiones operativas que provee el ARS: actores, posiciones y relaciones.

Respecto de los actores, una primera decisión metodológica ataña a los criterios de demarcación de éstos que van a ser considerados en la red. Aquí se parte de una estrategia más conceptual o nominalista, en la que “el analista impone un marco conceptual construido para servir a los objetivos analíticos [...] las fronteras de la red dependen del marco teórico y, por tanto, el investigador puede imponer los límites de la estructura”.<sup>35</sup> Tal como se señaló anteriormente, y de acuerdo con nuestras definiciones teóricas, se optó por trabajar con tres actores sociales al momento de ver cómo cada uno de ellos define la red de posiciones y relaciones: el Estado, empresas mineras y las organizaciones en lucha (no se consideró aquí la dispersión o diferenciación interna de cada uno de estos sujetos, que evidentemente tienen un carácter colectivo o agregado). No obstante, se incluyó en las gráficas de cada red a otros actores que fueron nombrados por estos tres, pero no fueron consultados sobre su propia percepción de las relaciones y posiciones.

En lo que respecta a las posiciones de esos actores, es decir, cómo cada uno de ellos puntualizan sus posiciones y las de otros dentro de la red,<sup>36</sup> asumiendo que se especifican siempre en virtud de sus relaciones con los demás actores de la red, se definen como principales indicadores la forma en que delimitan y enuncian los siguientes puntos: 1) su interés (a corto y largo plazo); y 2) sus funciones y sus tareas, especialmente en torno del conflicto por la decisión e implementación de una política pública. Luego, para cada tipo de actor se buscó reconocer las palabras operativas<sup>37</sup> que resumen el sentido principal de su posición, esto es, aquella categoría del discurso utilizada por los entrevistados que articula y contiene los anteriores indicadores; estas palabras operativas son las que se exponen en las tablas del apartado siguiente.

Acerca de las relaciones que establecen esos actores con los demás, se deben señalar los siguientes indicadores: 1) tipo y cantidad de actores que se consideran más cerca o más lejos de la propia posición; 2) tipo de situaciones en las que se unen o alían con otros actores; 3) tipo de situaciones en que se separan o aíslan; 4) tipo de bien o servicio que se obtiene de un actor; y 5) grado de reciprocidad del vínculo percibido. Con esos datos se escogió una estrategia más empírica, inductiva o realista,<sup>38</sup> que partiendo de la variedad de relaciones que presentaron los casos permitió armar inductivamente clasificaciones sobre los tipos de relaciones entre esos actores. Así, se clasificaron las relaciones en dos grandes grupos de acuerdo con su orientación hacia la disputa o la no disputa:

- Relaciones de disputa: se caracterizan por el enfrentamiento y por su carácter disruptivo; pueden ser de oposición, de amenaza, etc. Gráficamente se representaron estas relaciones en la red con el color rojo.
- Relaciones de no disputa: se caracterizan por el no enfrentamiento, pero no necesariamente significan una alianza. Pueden ser de cooperación, de alianza, de apoyo, de no exclusión, de igualación, etc. Se utilizó el color verde para representarlas en las gráficas.

en los fenómenos discursivos como fenómenos homogéneos. Organizándose a partir de extractos que ameritan mayor profundidad, con esta técnica se pretende obtener resultados que muestren la especificidad de cada hablante.

35 José Ignacio Porras. "Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación". *Estudios Sociológicos*. México, El Colegio de México, vol. xix, núm. 3, 2001, p. 727 (<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59805707>), 29 de enero de 2015.

36 En los planteamientos del ARS, este tipo de estrategia se denomina análisis de redes egocéntricas y "consiste en focalizarse sobre un actor (Ego) y sus relaciones con los demás (alter); en este nivel nos centramos en Ego, sus relaciones y comportamiento. El objetivo es aquí analizar cómo evoluciona el comportamiento, las opciones y las preferencias de Ego en relación con los vínculos que establece". Estas redes son las que se presentan gráficamente en el desarrollo de este trabajo. Julio Leónidas Aguirre. "Introducción al Análisis de Redes Sociales". *Documentos de Trabajo CIEPP*. Buenos Aires, CIEPP, núm. 82, diciembre de 2011 ([http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product\\_details&product\\_id=18&flypage=flypage\\_new1.tpl&pop=0&option=com\\_virtuemart&Itemid=1&language=es&vmcchk=1&Itemid=1](http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&product_id=18&flypage=flypage_new1.tpl&pop=0&option=com_virtuemart&Itemid=1&language=es&vmcchk=1&Itemid=1)), 29 de enero de 2015.

37 Muchas de las palabras claves que representan una categoría significativa para el análisis fueron tomadas del lenguaje de los actores (plasmadas en las entrevistas o en los documentos redactados por ellos), en tanto esas expresiones resultan en palabras operativas del habla viva que se condensan en las entrevistas. Por palabras operativas se entienden como vocablos que constituyen un modo de decir cargado de sentido, que expresa una visión particular de sentir la realidad. En definitiva, éstas son categorías de pensamiento cotidiano de los sujetos enunciadores, a menudo algo imprecisas y poco formalizadas, que cumplen acabadamente la función de hacer inteligible para los sujetos la realidad y su situación en ella. Ciuffolini, *Por el oro y el moro...*

38 “En la aproximación realista, el investigador tiene el punto de vista de los propios actores de la red para definir sus fronteras. Desde este punto de vista, la red es tratada como un hecho social en tanto que es entendida conscientemente como tal por los actores que la componen, es decir, que todas las entidades miembros son conscientes de quién pertenece y quién no”. Porras, *op. cit.*, p. 727.

39 Aguirre, *op. cit.*

Asimismo, estas relaciones pueden ser descritas con base en otras sub-dimensiones:

- La fuerza y correlación de esa relación: según Aguirre,<sup>39</sup> dentro del ARS la correlación no es causal en un sentido fuertemente positivista; de allí que las distintas relaciones sociales posean efectos diversos sobre la acción, las decisiones y otros vínculos, yendo de relaciones condicionantes a relaciones irrelevantes en el comportamiento de los actores. El análisis estudia las relaciones que se presentan con más fuerza en las redes que construyen cada uno de los tres tipos de actores definidos como centrales en la investigación.
- La intensidad de su carácter disruptivo o no disruptivo: una relación puede clasificarse así, pero admite también matices, contradicciones o ambivalencias que vuelven más débil o difuso tal carácter confrontativo o no confrontativo de la relación.
- La dirección (de A hacia B o de B hacia A): la dirección de la relación evidencia cómo los entrevistados se posicionan de manera pasiva o activa en el tipo de relación de disputa o no disputa. Por ejemplo, si se identifica una relación de amenaza entre un actor y otro, la dirección de la relación representa, para los entrevistados, quién es el actor amenazador y quién es el que recibe la amenaza.
- El contenido transaccional: refiere a lo que se intercambia en la relación, que puede ser protección, influencia, información, intercambio de recursos o de bienes y servicios, etcétera.
- La reciprocidad: es el grado en que la relación es comúnmente percibida por todas las partes relacionadas. En nuestro caso, la reciprocidad se analiza entre los tres tipos de actores (Estado, empresas mineras y organizaciones en lucha).
- La densidad o multiplicidad de las relaciones de un actor: en este análisis es importante observar la cantidad de relaciones que se identifican en cada actor, puesto que indica su condición de aislamiento o no en la red.

Los datos obtenidos con dicho instrumental se sistematizaron en tablas y gráficas, para desde allí transitar hacia una etapa de reconstrucción e integración analítica-conceptual. Respecto de la teoría es importante aclarar que este trabajo no incorporó la asimilación de los casos de estudio a un cuerpo conceptual, pero tampoco se limitó a una visión inductiva que suspendió toda referencia al mismo. Se trata, más bien, de una dinámica de implicación mutua en la que la superficie interpretativa que ofrecen las teorías es intervenida por un conjunto de operaciones que, erigidas desde el corpus, extrae, reinscribe y desplaza, completa o desafía los sentidos por ellas provistos. A la inversa, el corpus de textos resultante de las entrevistas es interrogado, recortado y significado con categorías, conceptos y relaciones dispuestas en los desarrollos conceptuales desde los que se interpela al trabajo de campo y el análisis.<sup>40</sup> El planteamiento de un abordaje comparativo entre los dos casos seleccionados reforzó la necesidad de esta dinámica flexible y artesanal entre datos y cuerpos conceptuales.

### **Aplicación del instrumento metodológico a los casos de estudio y principales resultados**

En este apartado se mostrarán, en primer lugar, las tablas y gráficas que fueron el resultado de la aplicación del instrumento metodológico. También se incluyó una breve información adicional de los actores en cuestión, de manera que el lector cuente con los datos más importantes de los dos casos de estudio:

- En las tablas se indican las categorías discursivas o palabras operativas –señaladas entre comillas– que representan el rol o posición que cada uno de los actores se da a sí mismo y a los demás actores, en el contexto de la red. Lamentablemente, por cuestión de espacio no se amplió aquí el análisis de dichas categorías, aunque en el subapartado siguiente se presenta una interpretación general que las incorpora.

40 María Alejandra Ciuffolini. “Por una investigación inquieta. Una reflexión acerca de conceptos, contextos y acontecimientos”. *Estudios digitales*. Córdoba, núm. especial, otoño de 2010 (<http://www.revistaestudios.unc.edu.ar/articulos03/dossier/2-ciuffolini.php>), 29 de enero de 2015.

- Las gráficas revelan exactamente el tipo de vínculo que cada actor dice tener con los demás.

En segundo lugar se ofrece una brevíssima lectura de estos resultados a la luz de los marcos interpretativos y conceptuales más generales que complementaron la investigación, evidenciando el camino de reconstrucción e integración analítica-conceptual que se detalló más arriba.

*El caso de la provincia de Córdoba*

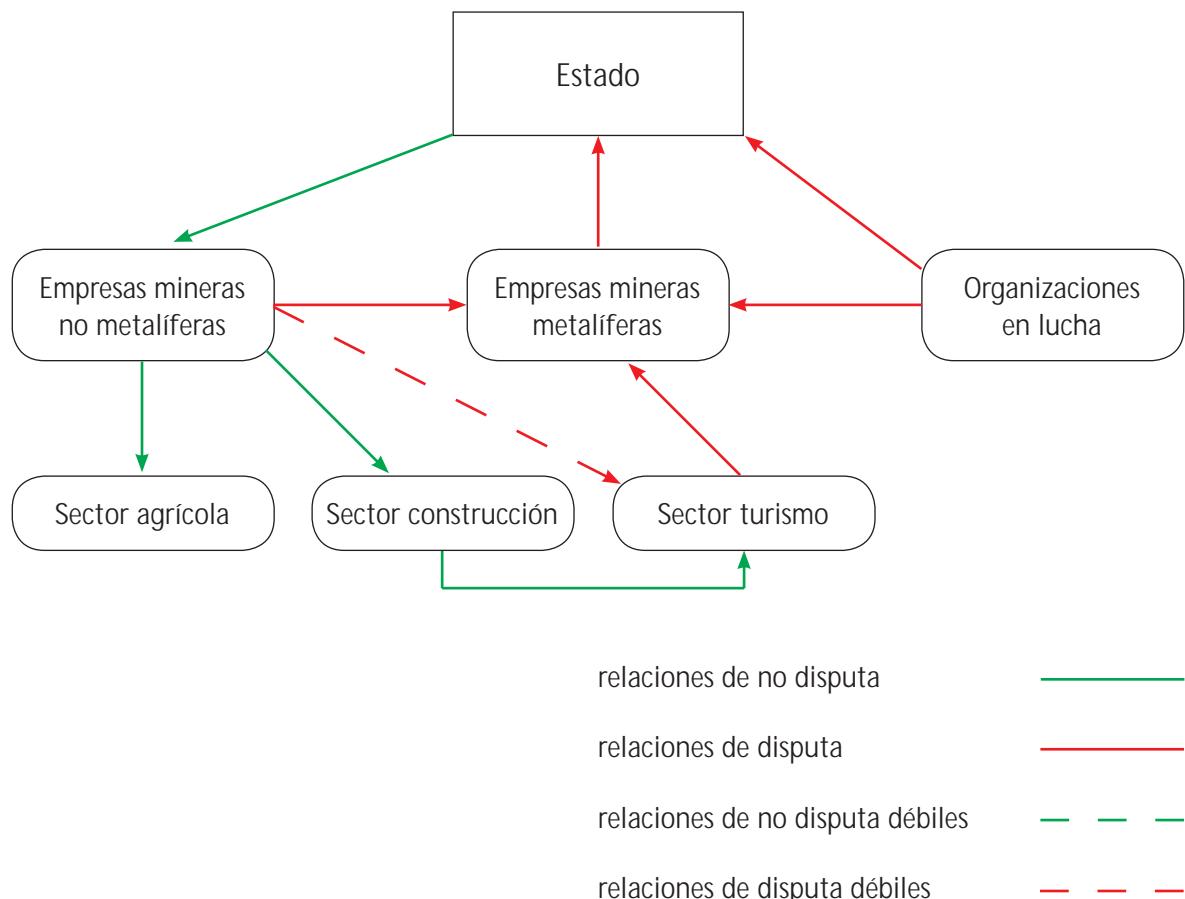
- a) El Estado cordobés: posiciones y relaciones

**Tabla 1. Percepción del Estado de los roles y posiciones**

	Estado	Empresas mineras	Organizaciones en lucha
Estado cordobés (sujeto enunciador)	"Gestión de intereses productivos en competencia": administración del territorio (temporal y espacial)	"Diferentes y proveedoras": énfasis en la producción de áridos de la minería cordobesa (no metálica) y de su condición de proveedora de la construcción y la agricultura	"Organizador del despegue": asambleas portadoras de reclamos conservacionistas y antiproductivistas que introducen un desequilibrio en la organización de los intereses productivos que realiza el Estado en el territorio

Fuente: Elaboración propia.

**Red 1. Principales relaciones entre actores identificadas en el discurso de funcionarios estatales**



Fuente: Elaboración propia.

**b) Las empresas mineras cordobesas: posiciones y relaciones**

Las entrevistas y documentos que componen el corpus de datos de esta sección pertenecen a empresarios de Cemincor –reúne alrededor de cincuenta empresas mineras; en general, son consideradas pequeñas empresas, emprendimientos familiares en algunos casos, dedicadas a la extracción de minerales no metalíferos–, así como también a representantes de la empresa Dioxitek S.A., la cual importa y procesa uranio –mineral metalífero– para garantizar el suministro de dióxido de uranio que se utiliza como materia

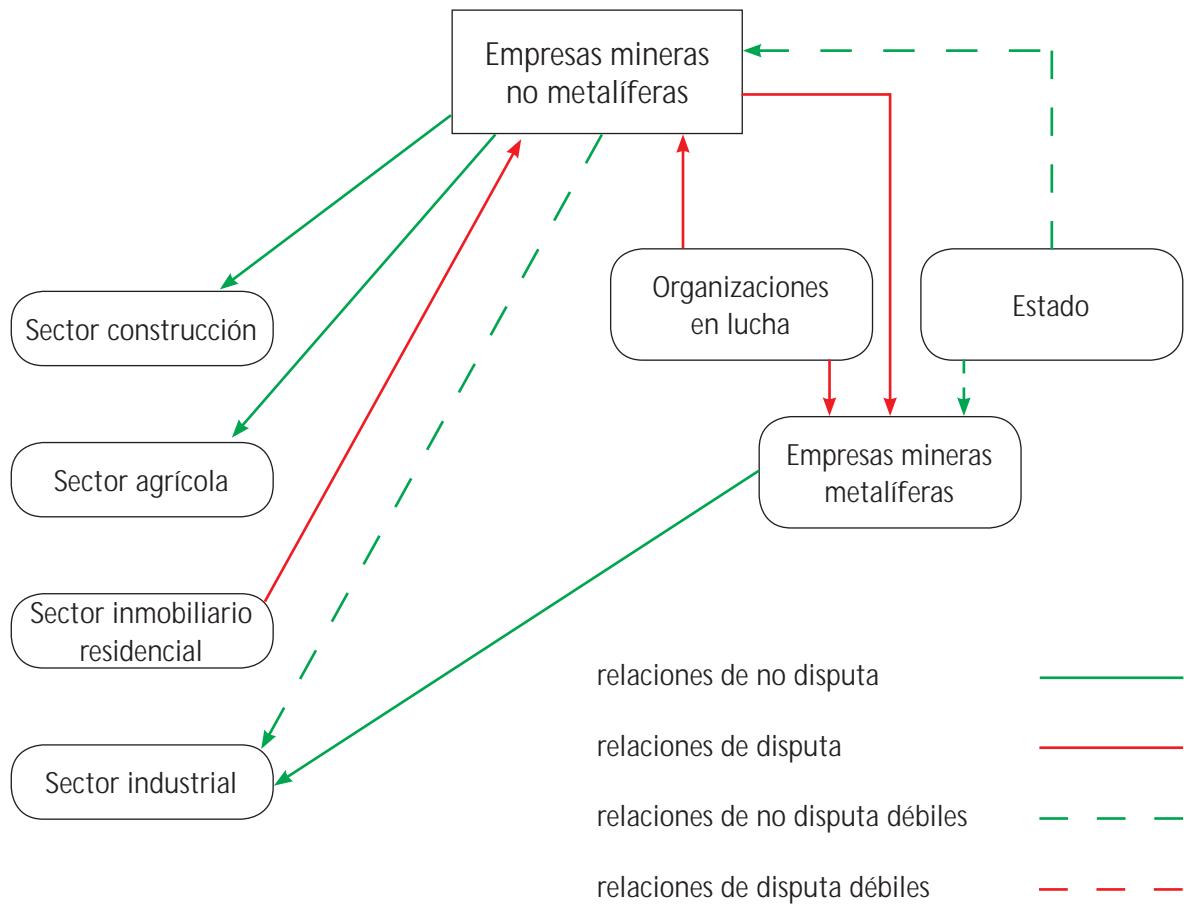
prima para la elaboración del combustible de las centrales nucleares del país. La presencia de empresas dedicadas a la producción tanto metalífera nuclear (en el caso de Dioxitek) y no metalífera (en el caso de las empresas de Cemincor) permea una complejidad particular en la organización de la red de las empresas mineras en Córdoba.

**Tabla 2. Percepción de las empresas mineras de los roles y posiciones**

	Estado	Empresas mineras	Organizaciones en lucha
Empresas mineras cordobesas (sujeto enunciador)	"Visión de trazabilidad y una visión prospectiva": el Estado tiene la capacidad de dirigir, ajustar e integrar los vínculos a largo plazo entre sectores productivos	"Encadenadas al territorio": las empresas mineras cordobesas participan en una cadena productiva industrial y nacional. Son proveedoras de la agricultura y construcción. Tienen un distanciamiento con las grandes empresas mineras internacionales	"Desinformadas": no cuentan con información verdadera. Conservacionistas extremos. No representan un enemigo fuerte

Fuente: Elaboración propia.

**Red 2. Principales relaciones entre actores  
identificadas en el discurso de las empresas mineras**



Fuente: Elaboración propia.

c) Las asambleas cordobesas: posiciones y relaciones

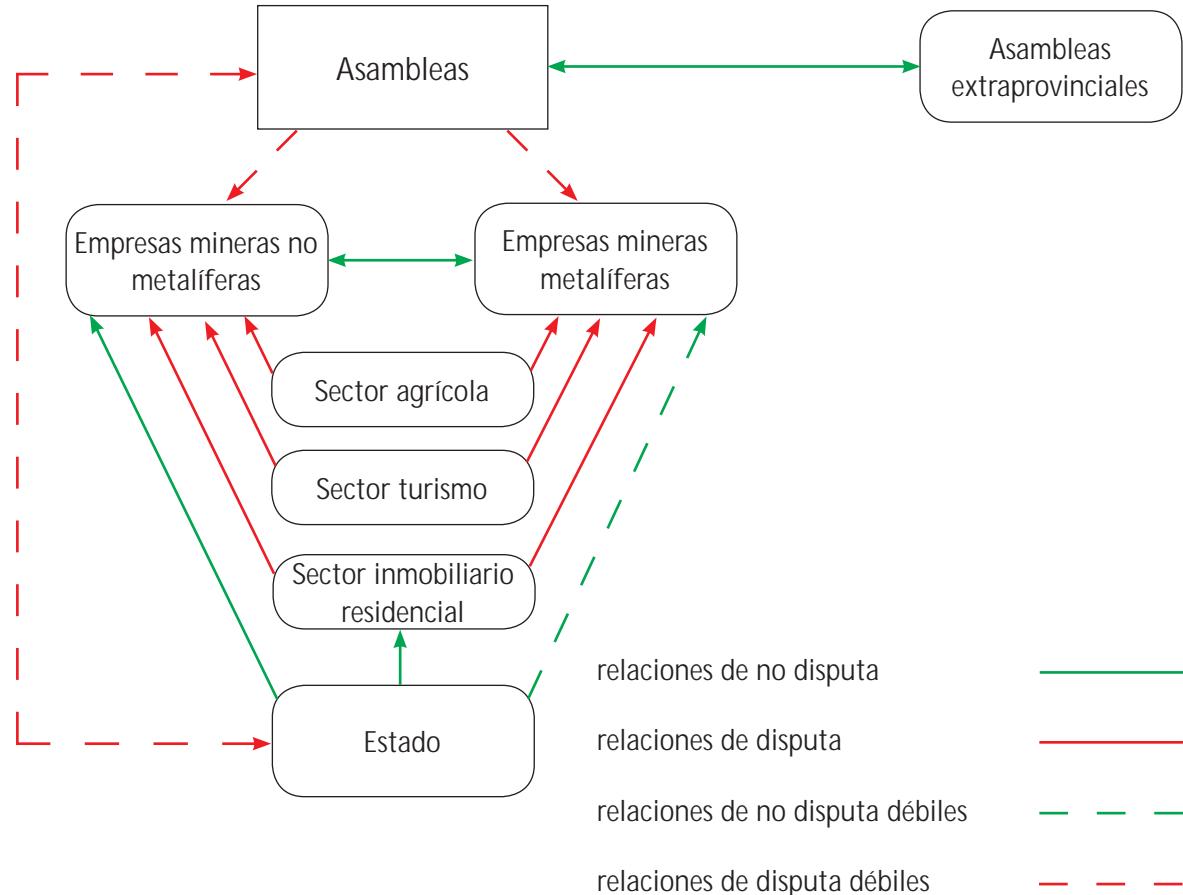
En la provincia de Córdoba, el estudio incluyó entrevistas a miembros de las asambleas locales organizadas bajo la consigna “¡Despierta!”, que conforman una red de prácticas paralelas y coordinadas. Específicamente, se trabajó con las asambleas de las localidades de Ongamira, Nono, Capilla del Monte y Córdoba Capital. Asimismo, se incluyeron entrevistas a miembros de la Organización No Gubernamental (ONG) “Conciencia Solidaria”.

**Tabla 3. Percepción de las asambleas en lucha de los roles y posiciones**

	Estado	Empresas mineras	Asambleas
Asambleas cordobesas (sujeto enunciador)	Foco de "desconfianza" y "sospecha". Administra la competencia entre sectores productivos. Partícipe de los beneficios de los principales sectores económicos. Aliado instrumental	Alianza de protección mutua entre empresas mineras metalíferas y no metalíferas	La "espera": menor intensidad en la confrontación; mayor tendencia al diálogo y a la negociación, en gran parte debido a la percepción de cierta permeabilidad del sistema político y a la ausencia de su rasgo represivo

Fuente: Elaboración propia.

**Red 3. Principales relaciones entre actores identificados por los discursos de las asambleas**



Fuente: Elaboración propia.

## El caso de la provincia de La Rioja

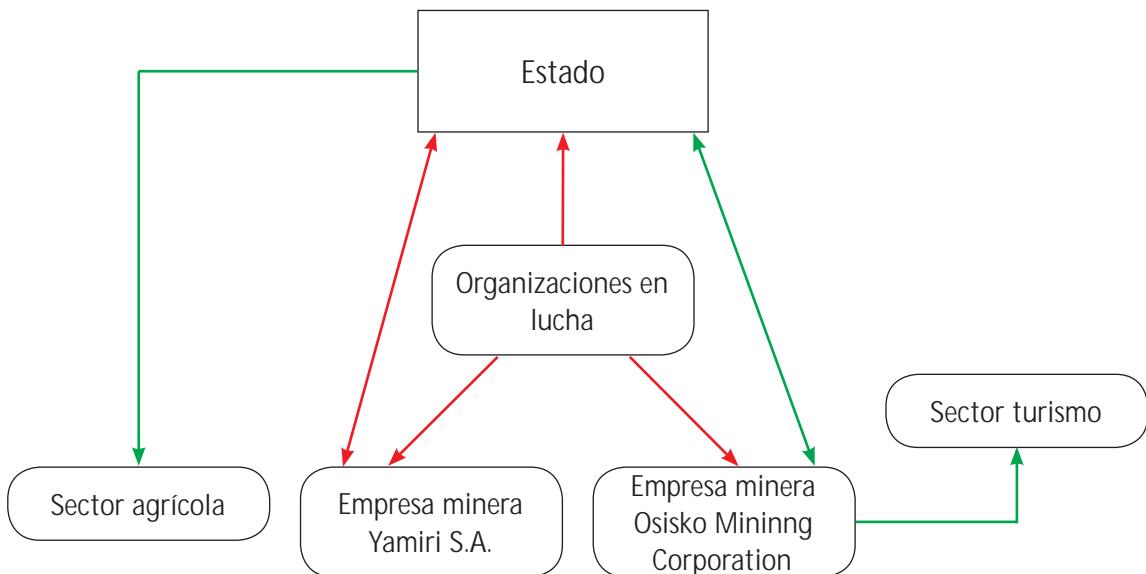
### a) El Estado riojano: posiciones y relaciones

**Tabla 4. Percepción del Estado de los roles y posiciones**

	Estado	Empresas mineras	Organizaciones en lucha
Estado riojano (sujeto enunciador)	"Definición de intercambios": Estado-empresas mineras, Estado-sociedad y Estado-otros sectores económicos. Organizador del desarrollo	"Grandes, proveedoras y socias del Estado": grandes inversiones, ganancias, sueldos, volúmenes de producción y máquinas	Reclamos por los términos del intercambio Estado-empresas mineras (no son demandas por la conservación o la no intervención productiva)

Fuente: Elaboración propia.

**Red 4. Principales relaciones entre actores identificadas en el discurso de funcionarios estatales**



relaciones de no disputa

\_\_\_\_\_

relaciones de disputa

\_\_\_\_\_

relaciones de no disputa débiles

— — —

relaciones de disputa débiles

— — —

Fuente: Elaboración propia.

## b) Empresas mineras riojanas: posiciones y relaciones

Aquí se incluyen entrevistas realizadas a representantes de la empresa Yacimientos Mineros Riojanos S.A. (Yamiri S.A.), cuya trayectoria se caracteriza por vaivenes y cambios en la condición pública o privada de la empresa, en la autorización de empresas internacionales para la conformación accionaria o por los cuestionamientos por la firma conjunta de contratos de exploración-explotación con otras empresas mineras extranjeras. Todo ello se traslada a una complejidad inusitada del análisis de posiciones y relaciones en el momento del conflicto que se estudia.

Es importante destacar, de manera breve, dos hechos. El primero es que en el año 2005 Yamiri S.A. comenzó a adquirir un carácter marcadamente internacional porque Yamiri Gold and Energy Inc. se convirtió en la principal accionista de la empresa e hizo efectivo acuerdos de exploración conjunta tanto con Barrick Exploraciones S.A. como con Desarrollo de Prospectos Mineros S.A. (Depromin S.A.).<sup>41</sup> El segundo es que en 2007 Barrick Exploraciones S.A. anunció la suspensión de sus actividades en el cordón de Famatina, en medio de impugnaciones de las asambleas en lucha y de un proceso de judicialización de sus operaciones y de sus propiedades iniciado por el Estado provincial. A su vez, como ya se mencionó, el Estado riojano creó en 2008 la empresa estatal EMSE a la que se adjudicó la gestión de las propiedades mineras de la provincia –concesionadas anteriormente a Yamiri S.A.–, y en el año 2011 EMSE firmó un nuevo convenio de exploración en el cordón de Famatina con la opción de producir con la empresa Osisko Mininng Corporation. En julio de 2013, el gobierno provincial rescindió el convenio con la minera, a raíz de un alto grado de movilización de las asambleas riojanas.

Los resultados aquí enunciados corresponden a esta última etapa de la participación de Yamiri S.A. en el escenario minero riojano, y reflejan ese particular contexto de judicialización de sus operaciones y de la disputa con el Estado provincial acerca de la propiedad de las minas.

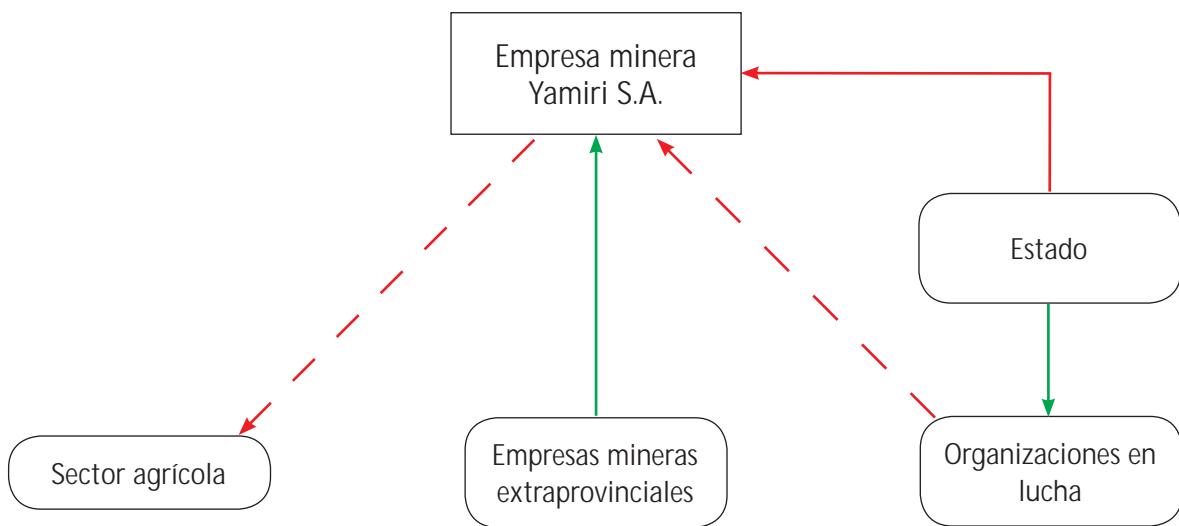
41 Depromin S.A. es una empresa de exploración minera subsidiaria del grupo Lundin Mining Corporation. Se desarrolló en Argentina desde el año 2000, operando primero bajo Tenke Mining Corporation y luego, en el año 2007, bajo la compañía matriz Suramina Resources Inc.

**Tabla 5. Percepción de las empresas mineras de los roles y posiciones**

	Estado	Empresas mineras	Organizaciones en lucha
Empresas mineras riojanas (sujeto enunciador)	"Armar el beneficio": organiza el beneficio para las empresas, pero no puede convertirse en empresario. Invade y ataca a Yamiri S.A.	"Internacionales": antes que el origen nacional, supone una escala de intervención mayor, especialmente en términos de inversiones, valores y transacciones de mercado. Sin competidores en el mercado	Creadas por el Estado: las asambleas son incentivadas y promovidas por el Estado para atacar y desestabilizar a Yamiri S.A.

Fuente: Elaboración propia.

**Red 5. Principales relaciones entre actores identificadas por los discursos de las empresas mineras**



relaciones de no disputa



relaciones de disputa



relaciones de no disputa débiles



relaciones de disputa débiles



Fuente: Elaboración propia.

c) Asambleas riojanas: posiciones y relaciones

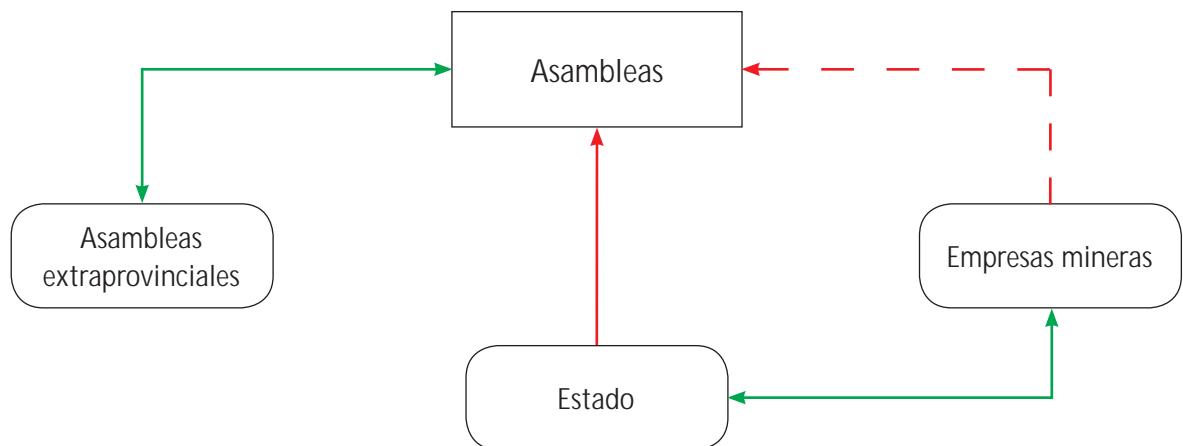
En La Rioja se trabajó con entrevistas realizadas a integrantes de las asambleas de las localidades de Chilécito, Famatina y Córdoba Capital, que conforman las Asambleas Ciudadanas Riojanas por la Vida.

**Tabla 6. Percepción de las asambleas en lucha de los roles y posiciones**

	Estado	Empresas mineras	Asambleas
Asambleas riojanas (sujeto enunciador)	Detenta casi monopólicamente la regulación del espacio público. Predominantemente excluyente hacia las asambleas	"No se enfrentan": se esconden o se escudan tras otros actores para intervenir en el territorio en momentos de conflictos	"La comunidad organizada": énfasis en la naturaleza organizada y colectiva de las asambleas en cuanto a las demandas o reclamos

Fuente: Elaboración propia.

**Red 6. Principales relaciones entre actores identificadas por los discursos de las asambleas**



relaciones de no disputa

relaciones de disputa

relaciones de no disputa débiles

relaciones de disputa débiles

Fuente: Elaboración propia.

## Principales resultados del análisis de los casos bajo estudio

En general se observó que las políticas mineras vigentes en las dos provincias generan estructuras de redes diferentes, tanto si se comparan las que construyen los tres tipos de actores como si se equipara el mismo tipo de actor en las dos provincias. A su vez, estas diferencias se comprendieron mejor a la luz del análisis de las principales tendencias y orientaciones estructurales de organización socioeconómica de cada provincia, así como otros datos que permitieron insertar a las redes en contextos político-institucionales más amplios.

A continuación se exponen de manera breve algunos ejes centrales de nuestras conclusiones, sólo para mostrar el tipo de camino que se transitó a partir de la aplicación del instrumento metodológico.

### *Anclaje de las matrices de relaciones*

Si se comparan las redes provinciales, el actor que protagoniza la mayor cantidad de relaciones en la red es distinto; en otras palabras, las redes provinciales advierten sobre un anclaje diferente según el tipo de actor del que se mencionan mayor cantidad de relaciones, ya sean de disputa o de no disputa y ya sea origen o destinatario de esa relación (direccionalidad de los vínculos).

En el caso de La Rioja, se trata de matrices de relaciones con un fuerte anclaje en el actor estatal como origen o destino de relaciones de disputa o de no-disputa. Con respecto a Córdoba, si bien el Estado no es un actor aislado o con pocas relaciones, el núcleo con mayor cantidad de relaciones son las empresas mineras (no metalíferas), tanto si se atiende al análisis de los discursos estatales como de los empresarios mineros o el de las asambleas.

### *El rol que se autoasignan los actores en el conflicto*

En ambas provincias, el Estado se autoposiciona desde un rol casi exclusivo de planificación, organización, dirección y control sobre el territorio,

específicamente desde una perspectiva económica. Con más o menos elementos que organizar o mecanismos de intervención directa respecto de la producción económica, los discursos estatales declaran el cumplimiento de la función superior de organización de intereses o sectores productivos sobre el territorio.

Esta vinculación entre Estado y capital toma su carácter más intenso en la denuncia de las asambleas acerca de la protección o asociación de intereses entre Estado y empresas. Sin embargo, si para las asambleas riojanas el sector minero metalífero es el que constituye esa alianza principal y determinante con el Estado, para las asambleas cordobesas el Estado está mucho más cerca del sector inmobiliario dedicado a la delimitación, construcción y comercialización de amplios complejos residenciales de alta gama en las afueras de la ciudad. Como contrapartida, las entrevistas a los funcionarios públicos invocan una cierta tendencia a presentarse de forma fetichizada, como una entidad aparentemente autónoma respecto de la economía y con permanentes intentos y prácticas de mostrarse independiente.

Las empresas mineras, por su parte, se perciben amenazadas con mayor o menor intensidad en los conflictos. En el caso cordobés, esta amenaza proviene estrictamente de las asambleas, pero también del sector inmobiliario residencial. En el caso riojano, el principal foco de amenaza lo constituye el propio Estado, el cual intenta cambiar y desplazar la presencia de las empresas en el territorio, pasando a un segundo plano como contraparte del conflicto.

Por último, las asambleas en lucha en las dos provincias representan un núcleo de relaciones disruptivas frente a los otros dos tipos de actores, y las alianzas o relaciones de solidaridad más importantes son construidas con otras asambleas u organizaciones populares, en el mejor de los casos con representantes aislados de algún medio de comunicación de centros científicos o universitarios. Las diferencias entre las asambleas aparecen cuando se contempla la construcción de subjetividad de cada una de ellas en función de esa matriz de relaciones en las que participan, ya

que en consecuencia se abren distancias entre las estrategias de acción que implementan o proyectan.

La construcción del propio rol de las asambleas en La Rioja emerge –de manera predominante– desde un registro que se autoafirma en la legitimidad de las voces que representa y que es consecuente con la lectura de un espacio político, el cual es percibido como cerrado por el Estado y evitado por las empresas mineras: “Somos la comunidad organizada”. Del otro lado, la auto-ubicación de las asambleas cordobesas en el lugar de “la espera” permite comprender la práctica de la resistencia con una menor intensidad en la confrontación y con una mayor tendencia al diálogo y a la negociación, en gran parte debido a la percepción de cierta permeabilidad del sistema político y a la ausencia de su amenaza inminente, como ya se describió. Las acciones de lucha como piquetes, marchas, escraches, cortes y bloqueos selectivos o totales de calles, no aparecen inscritas en el tiempo presente, pero sí en el pasado –en la rememoración del periodo previo de sanción de la ley antiminera–, y en el del futuro como proyección o posibilidad en el caso de que se declare inconstitucional la ley provincial.

#### *La relación de las asambleas con el Estado y con las empresas mineras*

La relación de las asambleas riojanas con el Estado se experimenta desde una oposición mucho más fuerte y confrontativa que en el caso cordobés. Específicamente, el Estado aparece con una intencionalidad predominantemente excluyente hacia las luchas riojanas, y es más recurrente la identificación de la vía represiva como una de las formas en que se materializa la operatoria estatal. A su vez, si se atienden sus distintas dependencias y áreas de gobierno, el Estado aparece como un actor mucho más monolítico y cohesionado. Todo ello lleva a un alejamiento, una desconfianza y una crítica más profunda del sistema de instituciones públicas –incluyendo, las formas representativas de la democracia– como garantes del bien común, y la búsqueda de formas no institucionales se vuelve a menudo la única manera de reivindicar las propias necesidades y reclamos.

Por el contrario, en el caso cordobés, la existencia de una decisión de política pública que recoge una demanda de las asambleas puede entenderse como un éxito en el control de la conflictividad, una modulación del proceso de resistencia que resulta menos confrontativo al absorber la demanda y canalizarla legalmente. Así, el espacio físico en el que discurren las prácticas de resistencia se focaliza en lugares institucionales estratégicos, siendo el más importante la legislatura. Antes de realizar una confrontación abierta y explícita con los representantes estatales, las asambleas cordobesas encuentran más oportunidades en participar en procesos de negociación o encuentro con representantes del gobierno y canalizar por allí las soluciones a sus demandas. Además, el Estado percibe a las asambleas no como una oposición fuerte y real, sino más bien como una presión o amenaza de cierta desestabilización, lo que requiere la reconducción de las luchas no solamente al juego institucional sino también al lenguaje propio que estructura una red de relaciones en equilibrio para el Estado.

Por su parte, la relación de las asambleas con las empresas mineras no podría caracterizarse ajustadamente desde la confrontación directa y violenta en ninguna de las dos provincias, al menos en el periodo que comprende este estudio. En el caso cordobés, no se presentan en las entrevistas marcas discursivas que den cuenta del uso de estrategias de lucha confrontativas o episodios de enfrentamiento explícito y directo con las empresas mineras; más bien, el contacto de las asambleas cordobesas con éstas se reduce a la interacción verbal en ámbitos relativamente dispuestos para el diálogo (por ejemplo, la legislatura o conferencias de prensa).

En el caso riojano, a pesar de haber ensayado estrategias de lucha más confrontativas –como un bloqueo al paso a la mina o a los camiones transportadores de insumos–, no es común que las asambleas adjudiquen la autoría a las empresas mineras de actos de violencia o represión; de hecho, una de las pocas acciones de enfrentamiento que las asambleas registraron por parte de las empresas mineras importa el uso de una vía institucional: la demanda que presentó Barrick Gold Corporation contra seis asambleístas

durante el bloqueo del acceso a la mina, en Peñas Negras. En tales situaciones de enfrentamiento violento, el adversario se identifica más bien en el Estado y sus fuerzas policiales o parapoliciales.

*El sentido de la política pública de prohibir o permitir  
la minería en el territorio provincial para cada actor*

Para todos los actores en consideración, la decisión estatal de prohibir o permitir la minería tiene un carácter suspensivo: la aparición de la política pública congela cierta dinámica de la acción social que venía desarrollándose, la detiene, pero inmediatamente vuelve a poner en juego su continuidad tal como se desarrollaba antes o se transforma hacia nuevas pautas de interacción social. En otras palabras, y desde el punto de vista de los compromisos de fuerzas sociales, las decisiones estatales sobre el territorio suspenden momentáneamente las prácticas y relaciones, no obstante se trata de un momento que es al mismo tiempo incierto, contingente y, más bien, cargado de posibilidades y combinaciones que obliga a dejar de lado la idea de una determinación total del territorio por las políticas públicas.

En la perspectiva de las asambleas cordobesas, la ley que prohíbe la minería metalífera representa un cierto éxito de la lucha y también el inicio de un proceso de latencia, de suspensión de una parte del repertorio de acción de lucha y la resignificación del proceso de resistencia y de los lazos construidos. En cierto sentido, se trata de un momento cero desde donde las posibilidades de la oposición son variadas: desde diluirse en la quietud o en el arrinconamiento del objeto de demanda en la ley antiminería, hasta resignificarse en nuevos horizontes de acción.

Para las asambleas riojanas, es la forma de la ley y el sujeto que la enuncia lo que marca el significado de la política minera. Las decisiones que pasan por un proceso político exclusivamente institucional son una manifestación del poder de dominación del Estado. Frente a ello, las asambleas emergen como interrupción de la política pública decidida e institucionalizada estatalmente; de ahí que el resultado final de la política minera en territorio riojano es siempre, por un lado, una contingencia entre los

intentos de aplicación y materialización de las leyes provinciales, y los intentos de freno y resistencia que, a modo de un escudo, interponen las asambleas organizadas. Por otro lado, el modo de nombrar los efectos de la política minera es mucho más cercano entre los empresarios mineros y los representantes de gobierno.

En el caso del Estado cordobés, la ley es al mismo tiempo una vía de neutralización del desequilibrio que representa la demanda de los ambientalistas y una acción de protección al interés-actividad minero de la provincia, en tanto es proveedor clave de otro interés-actividad (la construcción). La categoría discursiva que señala el efecto del cierto cierre del conflicto es la de la “tranquilidad”, tanto para los ambientalistas como para los mineros. No obstante, también se prefigura como un resultado contingente y en permanente elaboración. La fuente de turbulencias que representa la oposición del sector minero nuclear puede ocasionar un desequilibrio, aunque por el momento se reduce por medio de su recodificación en los términos del reclamo judicial.

A su vez, para las empresas cordobesas la decisión prohibitiva de la ley, sólo si se considera desde el punto de vista de su origen en una presión no productivista, representa cierto riesgo; pero si se le mira por sus efectos sobre el sector minero no metalífero, y aún más sobre el perfil del tipo industrial como Dioxitek S.A., la decisión estatal “está vacía de contenido”. En sus palabras, la ley fue sancionada para “frenar un movimiento de cosas que andaban dando vuelta”; esto también puede ser asociado al efecto de tranquilidad que mencionaron los representantes de gobierno. No obstante, la incertidumbre aparece respecto de la expansión de esa prohibición hacia el resto del sector minero, o al resto de actividades productivas sobre el territorio.

Por su parte, para el Estado riojano la ley es un instrumento para efectivizar y formalizar la asociación entre éste y las empresas, armar o desarmar el grupo de trabajo. La figura del convenio es la que define formalmente al grupo de trabajo: convenio con Barrick Gold-Yamiri S.A., con Osisko Mining Corporation, con CNEA, etc. Por supuesto, el cambio en la conformación de estos

conjuntos de trabajo (mediante la sucesión, revocación o renovación de convenios) no está exento de tensiones o alianzas entre y con las empresas mineras, y por ende también incorpora esta dimensión contingente y precaria de estabilización de las relaciones de fuerza entre actores sociales.

Mientras, para las empresas mineras riojanas, el efecto suspensivo de la ley se dirige hacia su existencia en el territorio. En el caso de Yamiri S.A., tanto la sanción de una ley antiminera como su posterior derogación, representa una supresión de esa empresa en el territorio. Esta imagen corresponde, en el relato estatal, con aquella que importa el desarme de un grupo de trabajo y su reemplazo por otro. Lo que allí era reacomodar, aquí, en el discurso empresarial, toma un sentido mucho más fuerte de exclusión.

En este marco de relaciones y efectos reconocidos en la decisión de la política minera en cada provincia, la noción de una política pública como un dato estable, relativamente fijo y garantizado por el Estado es uno de los aspectos que se ha puesto en discusión. Por el contrario, lo que ha mostrado este análisis es la necesidad de situar los efectos de poder de cualquier decisión estatal en el marco de una red de relaciones de fuerza, confrontación o alianza entre diferentes actores sociales.

## Reflexiones finales

Este artículo se inscribe en una línea que busca avanzar en la construcción de herramientas teórico-metodológicas más finas y precisas para el estudio de las situaciones en las que una decisión de política pública se desarrolla indisolublemente con un alto nivel de conflictividad social. Esta específica delimitación del objeto de estudio que se propone supone situarse en un trayecto que permite promover la discusión analítica y metodológica, para capturar la complejidad sociopolítica que incide en el desarrollo de las políticas públicas.

En este camino, hay que resaltar que el modelo de abordaje que se presentó y construyó fue desarrollado desde y para el estudio de los conflictos

que tuvieron lugar en las provincias argentinas de Córdoba y La Rioja, a raíz de la decisión y puesta en vigencia de leyes provinciales que, respectivamente, vetaban o aprobaban la instalación de empresas dedicadas a la explotación minera a gran escala. No obstante, creemos que admite una proyección hacia otros casos de estudio en la medida en que la vigilancia epistémica de nuestro proceder se complementa con una apertura a observar la “novedad” de un determinado fenómeno social.

Ante la necesidad de sistematizar y diferenciar posiciones entre actores, así como el tipo de relación que establecen entre sí, en el marco de decisiones de las políticas públicas, se adoptó el *ARS*, pues constituye una herramienta idónea para procesar datos complejos (aquellos que se construyen a partir de múltiples dimensiones). En este sentido el instrumental del *ARS* fue idóneo para sistematizar y sintetizar dimensiones operativas (con sus respectivos indicadores), tales como: actores, posiciones y relaciones. Además brinda un amplio abanico de presentación de datos, fáciles de graficar.

Las principales vías de lectura de estos resultados indican que, por un lado, en el nivel micro-meso este tipo de abordaje fue útil para comprender cómo los actores se conciben a sí mismos, y desplegaban estrategias y decisiones de acuerdo con esa percepción y la de los demás actores. También permitió reconocer cómo cada actor empuja la decisión de una política minera en una determinada dirección (de permitir o prohibir), siendo el resultado final la condensación de la política y la creación de alianzas o relaciones que entre ellos tejen. No obstante, la dirección de las fuerzas en conflicto y sus resultados en políticas no significan necesariamente el éxito por parte de los actores impulsores; a la vista está el caso de La Rioja, donde a pesar de la existencia de una política prominera, su implementación se ve detenida e imposibilitada por actores que son claramente los triunfantes.

En este nivel, y en un aporte para el estudio de sujetos colectivos en lucha, la identificación e interpretación de las características de estas redes constituyó un punto de apoyo para comprender las decisiones y acciones

de las asambleas en lucha, en la medida que éstas se anclan y se enlazan dentro de la estructura de la red. Estas redes de relaciones operan como las principales claves de los contextos de oportunidades y restricciones políticas para las asambleas; allí es posible inscribir las decisiones y los recortes acerca de sus repertorios de acción y de enfrentamiento. Así, fue posible rastrear cómo cada asamblea explica o entiende la decisión de una política pública de autorizar o no la actividad minera, desplegando en consecuencia una práctica política que combina lógicas de apoyo, cuestionamiento y negociación con diferentes actores, en un complejo proceso —ciertamente no desprovisto de tensiones y riesgos— en el que también se va perfilando una subjetividad política y un proyecto de cambio orientado a la creación de nuevas relaciones sociales.

Por otro lado, en un nivel macro el análisis de redes permite dar cuenta de esas tendencias más generales del orden político-económico que se expresan y encarnan en determinadas posiciones de los actores sociales, así como también de los espacios de resistencias que frente a ellos y en niveles locales se organizan, definiendo otras maneras de entender la forma de estar, de transformarse y el sentido que pretenden dar a esos cambios. De tal modo, la observación de redes de relaciones permite identificar con mayor claridad tanto los actores como los proyectos político-económicos que organizan y dan forma a una determinada matriz de poder y dominación —más o menos estable— en las sociedades estudiadas.

Por último, se exponen al menos tres límites —y posibles líneas de ampliación del análisis— que se establecieron principalmente por los criterios metodológicos que se optaron para abordar las redes:

- Al momento de construir las redes, el análisis no incluyó la perspectiva de otros actores que fueron nombrados por los tres tipos de actores definidos previamente. Por ejemplo, no se incluyó el análisis de actores de medios de comunicación, centros académicos o científicos o integrantes de otras organizaciones como sindicatos

o partidos políticos. Una posible ampliación del estudio de estas redes debería poder incorporar a este tipo de actores.

- El análisis de redes estuvo ceñido a la utilización de técnicas cualitativas de recolección de datos –entrevistas a profundidad–, por lo cual el objetivo no fue la formalización de modelos que permitieran dar cuenta de una forma más estandarizada y extensiva del tipo de relaciones establecidas. Por el contrario, la estrategia de recolección de datos y análisis privilegió ubicar los sentidos y significados asignados por los actores a esas relaciones. No obstante, ello no excluye una futura utilización de técnicas más cuantitativas de análisis de redes sociales.
- El análisis sincrónico, si bien muestra de manera detallada actores y redes en ese momento determinado, nada dice de los procesos y articulaciones que habilitaron el estado de los casos estudiados, así como tampoco su devenir.

Artículo recibido: 3 de junio de 2014

Aceptado: 10 de noviembre de 2014