



Trabajo integrador final

**Alianzas en torno al hielo: la sanción de la Ley de
Glaciares desde la perspectiva de las coaliciones
defensoras**

**Licenciatura en Ciencia Política
Universidad Abierta Interamericana
2025**

**Alumna: Ivana Godoy Coronel
Mail: ivanafgodoycoronel@gmail.com**

Resumen

Este trabajo analiza la sanción de la Ley N.º 26.639 (Ley de Glaciares) desde la perspectiva del Enfoque de las Coaliciones Defensoras (ECD), mediante un estudio de caso de diseño cualitativo. El objetivo es examinar cómo sistemas de creencias antagónicos (la protección del agua como bien público y la minería como motor de desarrollo económico) estructuraron la confrontación, la negociación y los acuerdos entre la coalición proteccionista y la coalición pro-minera. Sostenemos que la Ley no constituyó el triunfo pleno de una de ellas, sino un compromiso político atravesado por ambigüedades, que logró contener el conflicto incorporando debilidades normativas que limitaron la capacidad regulatoria del Estado sin alterar el modelo extractivista dominante. Metodológicamente, el trabajo se apoya en la triangulación de datos, combinando análisis documental de fuentes primarias y secundarias con una entrevista a un informante clave. Como parte de los hallazgos de este trabajo de investigación, se identificaron los distintos niveles de creencias para explicar la dinámica del cambio en la política pública seleccionada.

Palabras clave

Glaciares; Enfoque de las Coaliciones Defensoras; Ecología Política; Política Ambiental; Megaminería.

Introducción

La Ley N.º 26.639 de Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (en adelante, Ley de Glaciares) fue sancionada el 30 de septiembre de 2010 y promulgada de hecho el 28 de octubre de 2010. La misma tiene como objetivo principal la protección de los glaciares y del ambiente periglacial en tanto reservas estratégicas de recursos hídricos para consumo humano, usos agrícolas y de recarga de cuencas hidrográficas; en tanto espacios en donde existe una gran biodiversidad a ser protegida; y en tanto fuentes de información científica y atractivo turístico. De esta forma, los glaciares son considerados por la legislación como bienes de carácter público. En Argentina, los glaciares ocuparon un lugar central en las políticas públicas vinculadas al sector minero porque constituyen la reserva de agua más crítica en las áreas áridas y semiáridas de la Cordillera de los Andes. Precisamente estas regiones, donde el recurso hídrico es escaso y altamente valorado, coinciden con los territorios donde la megaminería busca expandirse con mayor intensidad.

En este trabajo nos proponemos analizar la sanción de la Ley de Glaciares desde el Enfoque de las Coaliciones Defensoras (en adelante, ECD), con el fin de examinar el proceso legislativo en tanto resultado de la confrontación, colaboración y negociación de distintos grupos de actores, tanto sociales como estatales, que comparten un sistema de creencias y coordinan sus acciones para influir en la definición de la política pública en cuestión (Estévez y Esper, 2008). Esto implica identificar las coaliciones defensoras (en adelante CD) de actores tanto por dentro como por fuera del Estado, analizar sus sistemas de creencias y visiones mínimas antagónicas sobre el problema (la protección de los glaciares como reserva hídrica y bien público *versus* la minería como motor de desarrollo económico en los territorios subnacionales), así como sus estrategias y tácticas empleadas.

También significa evaluar el rol de los intermediarios o *policy brokers* en el conflicto, quienes son los encargados de mantener el nivel de conflicto dentro de límites aceptables, mediando desde y entre las CD confrontadas. En el caso estudiado, el hito central de la mediación fue encabezado por dos legisladores que tuvieron dos visiones distintas con respecto al problema: Daniel Filmus, senador por el Frente para la Victoria – FPV y

Miguel Bonasso, diputado por Diálogo por Buenos Aires. La solución consensuada se conoció como el proyecto Filmus-Bonasso (Christel, 2018).

La finalidad de este trabajo es comprender la incidencia de esta dinámica en la formulación y sanción de la Ley no tanto como un texto normativo compacto y uniforme, sino como un producto de complejas interacciones y pugnas políticas entre actores individuales y colectivos con visiones antagónicas dentro del subsistema de políticas mineras y ambientales de nuestro país (Christel, 2018). Para nuestro caso de análisis, tomaremos las CD ya planteadas por Christel (2018): pro-minera, en contra de la Ley de Glaciares y proteccionista, a favor de la misma. Los actores que componen la coalición proteccionista son los legisladores que la formularon Marta Maffei – ARI y Miguel Bonasso – Diálogo por Buenos Aires), sociedad civil y ONGs, Asambleas Ambientales Provinciales e instituciones técnico-académicas nacionales como el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (en adelante, IANIGLA), entre otros. Por parte de la coalición pro-minera, sus integrantes comprendieron inicialmente al Poder Ejecutivo Nacional (el cual sostuvo un rol ambivalente durante todo el proceso), los gobiernos subnacionales mineros y sus representantes en el Congreso de la Nación, empresas del sector minero.

La expansión de la minería a gran escala en Argentina se sostiene en una dinámica extractiva específica y en un entramado jurídico-institucional particularmente favorable. Aunque la última dictadura militar iniciada en 1976 intentó, con resultados limitados, impulsar este tipo de explotación, fueron las reformas del presidente Carlos S. Menem en la década de 1990 las que realmente habilitaron la apertura de numerosos proyectos de exploración y explotación. Dichas transformaciones ofrecieron condiciones altamente ventajosas para la inversión transnacional, especialmente en materia tributaria y de regulación ambiental (Bottaro y Sola Álvarez, 2018). A partir de este marco, durante el período 2002-2011 la minería en el país experimentó una expansión particularmente acelerada. En esos años, la cantidad de metros perforados (un indicador clave de la intensidad de las actividades de prospección y de la proyección de nuevos emprendimientos) mostró un incremento acumulado superior al 600% (Secretaría de Minería de la Nación, 2011, en Bottaro y Sola Álvarez, 2018).

Los orígenes de la Ley de Glaciares se enmarcan en un contexto de creciente conflictividad en torno a la megaminería a cielo abierto en Argentina, el cual inició con el “efecto Esquel” de 2003, donde las asambleas ciudadanas rechazaron exitosamente un proyecto minero (Bottaro y Sola Álvarez, 2024). Es fundamental aclarar que existió una Ley de Glaciares previa, “original” (Ley N.º 26.418, conocida como “Ley Maffei” por su autora, la diputada Marta Maffei - ARI), que fue presentada en 2007 y aprobada en 2008 por el Congreso, para luego ser vetada por el Poder Ejecutivo Nacional a cargo de Cristina Fernández de Kirchner ese mismo año.

El veto, conocido como “veto Barrick Gold” (Svampa y Viale, 2014), fue formalizado mediante el Decreto 1.837/08, en el que se argumenta que la Ley vulneraba el dominio de las provincias sobre sus recursos naturales, tal como lo establece el Art. N.º 124 de la Constitución Nacional (en adelante, CN). Esto desplazó el debate desde la conservación ambiental hacia el campo de la soberanía subnacional y el desarrollo económico de las provincias. En este momento es cuando se establece una coalición pro-minera, encabezada por las provincias cordilleranas y sus representantes políticos, y también en gran parte por el oficialismo, la cual empleó tácticas de judicialización y dilación para contener los intentos de avanzar con un proyecto como el de la Ley de Glaciares.

Planteo del problema y pregunta de investigación

El desarrollo de las políticas públicas ambientales en Argentina se encuentra signado por la tensión entre las crecientes demandas de protección ambiental y el modelo económico extractivista, impulsado históricamente por el Estado nacional y los intereses privados tanto nacionales como internacionales. El extractivismo es, siguiendo a Svampa y Viale (2014), la manifestación más extrema del modelo de desarrollo convencional o maldesarrollo.

El extractivismo, definido como la extracción de grandes volúmenes de recursos naturales (en su mayoría no procesados o con procesamiento limitado) destinados a la exportación, es la expresión actual de la matriz económica latinoamericana bajo el Consenso de los Commodities (Svampa, 2012). La idea de desarrollo convencional, arraigada en la ideología del progreso, proporciona la columna ideológica para legitimar las prácticas

extractivas al proponer que la única salida económica que tienen algunas regiones es explotar sus recursos naturales, lo cual “derramará” prosperidad y trabajo para la población. De esta manera, la lógica productivista-extractivista alienta la descalificación de otras lógicas de valorización y, en casos extremos, lleva a que los territorios se conviertan en “zonas de sacrificio” con el fin de favorecer el desarrollo económico selectivo. Desde ya, esto se impone sin el consenso de las poblaciones, generando así conflictos socioambientales diversos (Svampa y Viale, 2014).

El proceso de sanción de la Ley de Glaciares se enmarca en una conflictividad socioambiental surgida en el seno del modelo no solo extractivista, sino neo-extractivista. El neo-extractivismo progresista asume que el Estado interviene activamente en los procesos extractivos, captando recursos del extractivismo para financiar planes de lucha contra la pobreza. Esto crea un vínculo de nuevo tipo donde los proyectos extractivos son legitimados como necesarios para sostener la asistencia social y fomentar la soberanía nacional (Gudynas, 2009).

Teniendo en cuenta lo anterior, la pregunta de investigación que intentaremos responder a lo largo de este trabajo es la siguiente: ¿cuáles fueron, qué características tuvieron y qué estrategias llevaron a cabo las coaliciones defensoras involucradas en la sanción de la Ley de Glaciares de 2010 en Argentina? En este sentido, el objetivo general del trabajo es analizar el proceso de sanción de la Ley de Glaciares de 2010 desde la perspectiva teórica del ECD, con la finalidad de comprender cómo los valores y los sistemas de creencias en disputa (la defensa de los glaciares frente a la minería como motor del desarrollo económico) estructuraron la confrontación, colaboración y negociación entre actores estatales y sociales.

El texto legislativo cristalizó esas tensiones y acuerdos a la vez que se mantuvo en sintonía con la dinámica propia del modelo extractivo vigente. Los objetivos específicos son tres: 1) identificar a los principales actores estatales y sociales que conformaron las distintas coaliciones en el proceso legislativo; 2) analizar los valores y sistemas de creencias que orientaron la acción de cada coalición en tal proceso y 3) indagar las estrategias y mediaciones entre las coaliciones en el marco del tratamiento de la Ley.

Entonces, el problema de investigación se encuentra enfocado en desentramar cómo la dinámica de confrontación y negociación de valores y posiciones entre las CD en el proceso de sanción de la Ley de Glaciares conformaron su carácter último, incorporando debilidades normativas intrínsecas que permitieron a la coalición pro-minera mantener la hegemonía del modelo neo-extractivista, limitando así el alcance regulatorio estatal.

Hipótesis

Nuestra hipótesis principal sostiene que la sanción de la Ley de Glaciares no responde solamente al triunfo de una coalición proteccionista sobre la pro-minera, sino que conformó un espacio político-institucional conflictivo en el que diversos actores buscaron imponer sus visiones específicas en torno a un tema socialmente problematizado (Oszlak y O'Donnell, 1995). Así, el texto finalmente sancionado expresa un compromiso político cargado de ambigüedades, que contuvo coyunturalmente las tensiones entre protección ambiental y actividad minera, al tiempo que complejizó la capacidad estatal de arbitrar entre actores sin alterar las bases mismas del modelo extractivo, definido como aquel modelo basado en la extracción intensiva de grandes volúmenes de recursos naturales mínimamente procesados y justificado como motor de desarrollo económico (Gudynas, 2009; Bottaro y Álvarez, 2024).

La hipótesis que resulta del objetivo específico N.º 1 versa que la dinámica del conflicto legislativo estuvo determinada por la conformación de dos CD antagónicas, estructuradas en torno a núcleos duros de creencias irreconciliables. Por un lado, la CD pro-minera se cohesionó a partir de la llamada “ilusión desarrollista” y de la defensa del dominio provincial sobre los recursos naturales; por otro, la CD proteccionista articuló su posición y estrategia en torno a la defensa del agua como bien común y al derecho a un ambiente sano. La hipótesis asociada al objetivo específico N.º 2 dice que la estrategia de la CD pro-minera se orientó principalmente al bloqueo institucional del proceso legislativo, apelando al federalismo y al dominio provincial consagrado en el Art. 124 de la CN. Frente a este escenario, la CD proteccionista logró superar el bloqueo mediante la intervención de *policy brokers* y la cientifización del debate público, destacándose el rol del IANIGLA como árbitro técnico legitimado. Finalmente, la tercera hipótesis afirma que la sanción de la Ley N.º 26.639 no constituye una victoria plena de la protección

ambiental, sino un compromiso político marcado por concesiones. En este proceso, la CD proteccionista resignó aspectos secundarios de carácter instrumental (como la aplicación inmediata del principio precautorio prevista en el Art. 17) para asegurar la aprobación del núcleo de políticas públicas, esto es, la existencia de una Ley Federal de Presupuestos Mínimos, lo que derivó en una eficacia regulatoria condicionada durante la fase de implementación.

Marco teórico

Desde la década del '90, el ECD se consolidó como un marco teórico a nivel internacional en lo referido al análisis de políticas públicas, demostrando su adaptabilidad a contextos institucionales plurales y diversos. Por ejemplo, Ingold y Varone (2012) aplicaron el ECD al análisis de las políticas energéticas en Suiza, destacando cómo el aprendizaje intercoalicional puede producir cambios graduales tanto en las creencias como en las regulaciones de un problema público. Nohrstedt (2010) también empleó el ECD para estudiar la respuesta gubernamental ante desastres en Suecia, concluyendo que los “shocks externos” reconfiguran las coaliciones activas. Por último, Weible, Sabatier y McQueen (2009) analizaron cómo en Estados Unidos las coaliciones promotoras en políticas ambientales logran la estabilidad a lo largo de décadas, incluso a pesar de los cambios políticos y administrativos. En Argentina, Labiano (2018) estudió la manera en que el subsistema de políticas de drogas cambió a partir de la inserción del cannabis medicinal en el país utilizando el ECD, mientras que Patterson (2018) echó luz sobre el rol de las CD en el avance del proyecto atómico nacional CAREM (Central Argentina de Elementos Modulares) entre 1976 y 2015.

Por otro lado, no son pocos los trabajos académicos que abordan los temas asociados a la conflictividad socioambiental en el marco de la megaminería en Argentina. Por ejemplo, el trabajo de Sola Álvarez (2016) problematiza las características del conflicto desatado por los intentos de explotación minera a cielo abierto en el sistema serrano de Famatina, La Rioja, poniendo el acento en la disputa generada por el otorgamiento de la “licencia social para operar” a las grandes empresas mineras multinacionales. Por otro lado, Giarraca y Hadad (2009) estudian cómo la megaminería en La Rioja se impuso mediante un discurso desarrollista binario que contrapuso la pobreza histórica del norte argentino

al progreso económico. A través de lo que las autoras denominan una acción política oportunista y represiva que anuló el éxito legislativo de la coalición pro-glaciares, se invisibilizó un conflicto real (latente) dado por la disputa por el agua, un recurso que hace inviable la coexistencia de las actividades extractivas y las regionales en la zona.

Por su parte, Bottaro y Sola Álvarez (2018, 2024) analizan las políticas de promoción del extractivismo minero entre 2003 y 2023 y los ciclos de conflictos en torno a la megaminería en el país, concentrándose en la identificación de las etapas clave de las políticas gubernamentales y las resistencias sociales que surgen en defensa de los territorios y en contra del extractivismo (y de su expresión contemporánea, el neo-extractivismo) como única vía plausible de desarrollo territorial. Por último, el trabajo de Wagner (2018) estudia cómo la preocupación por el consumo y la potencial contaminación del agua es el factor primordial y estructurante del rechazo social a los proyectos megamineros en Argentina debido a que la mayor parte de las provincias donde estos se localizan tienen climas áridos o semiáridos, y sus oasis dependen del agua de deshielo y de los glaciares. De esta manera, su análisis ayuda a la comprensión de que la sanción de la Ley de Glaciares fue parte de una tendencia nacional de politización del agua. A pesar de la vasta producción sobre megaminería y conflictos socioambientales, de momento ningún trabajo ha examinado en detalle el debate parlamentario que dio forma a la Ley de Glaciares, un espacio donde se reconfiguraron tensiones, alianzas y sentidos en torno al extractivismo, a la megaminería y a la protección ambiental.

El marco teórico de este trabajo se organiza en torno a dos ejes analíticos estrechamente articulados entre sí, que dialogan de manera directa con el problema de investigación. En primer lugar, el ECD se utiliza para explicar las dinámicas de cambio y estabilidad en la política pública, atendiendo a la confrontación entre sistemas de creencias y a las estrategias desplegadas por los distintos actores. En segundo lugar, los aportes de la ecología política y los debates sobre el neoextractivismo permiten situar el caso en su contexto más amplio, dando cuenta de las tensiones entre desarrollo económico y protección ambiental.

Con el fin de comprender las dinámicas que rodearon la sanción de la Ley de Glaciares, optamos por recurrir al ECD, elaborado originalmente por Sabatier y Jenkins-Smith. Según Estévez y Esper (2008), este enfoque sostiene que los conflictos emergen entre CD

que se agrupan en torno a determinados intereses, los cuales son promovidos mediante un conjunto de acciones orientadas a sus objetivos. Dichas coaliciones no son homogéneas, sino que articulan actores provenientes de distintos estamentos organizacionales, tanto de la sociedad como del Estado. Su cohesión se apoya en un sistema compartido de creencias estructurado en tres niveles: un núcleo duro o *deep core* (valores fundamentales), un núcleo de políticas públicas (creencias sobre el diseño general de políticas) y los aspectos secundarios (cuestiones operativas o de implementación). Los conflictos más complejos de resolver son aquellos que afectan al núcleo duro, mientras que los acuerdos suelen ser más viables en torno a los aspectos secundarios. Este enfoque resulta pertinente para dar cauce a nuestra pregunta de investigación ya que desplaza la atención desde las instituciones formales en abstracto hacia el subsistema de políticas públicas específico en tanto unidad de análisis, lo cual nos permitió comprender cómo los distintos actores interactuaron, negociaron y se confrontaron unos con otros, guiados por los núcleos duros del sistema de creencias de la CD a la que pertenecían.

Siguiendo a Weible (2023), partimos del supuesto de que los actores políticos operan bajo una racionalidad limitada y que su comportamiento se encuentra guiado fundamentalmente por un sistema de creencias. Como ya mencionamos, para el desarrollo de nuestra hipótesis resulta central la distinción tripartita propuesta por el ECD, que diferencia entre el núcleo duro de creencias, el núcleo de políticas públicas y los aspectos secundarios. Este eje teórico se vincula directamente con la hipótesis segunda y tercera de nuestro trabajo, en tanto el ECD sostiene que, en contextos de alta conflictividad, el cambio en las políticas públicas (como la sanción de una Ley) suele alcanzarse a través de la negociación de los aspectos secundarios, mientras que los núcleos duros permanecen mayormente inalterados (Nohrstedt et al., 2023). En este marco, incorporamos también la figura de los *policy brokers* como actores clave en la mediación del conflicto, capaces de facilitar acuerdos políticamente viables y de reducir la intensidad de la confrontación entre las CD.

Por otra parte, el análisis de Bottaro y Álvarez (2024) aporta un marco teórico de gran valor para este trabajo, al examinar el ciclo de conflictos en torno al extractivismo minero en Argentina entre 2003 y 2023. Durante este período, el Estado impulsó la megaminería con narrativas de desarrollo económico y, más recientemente, de transición energética,

enfrentando resistencias sociales cada vez más organizadas. El plebiscito de Esquel en 2003, que dio lugar a la primera ley provincial que prohibió la minería con cianuro (Ley N.º 5001), constituyó un hito decisivo y desencadenó un ciclo de movilización encabezado por las asambleas socioambientales. La conformación de la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) en 2006 consolidó un actor clave de alcance nacional, capaz de articular y potenciar luchas en distintos territorios. Entre 2007 y 2010 se vivió un intenso proceso de movilización social, del que resultaron diversas Leyes del No en provincias como La Rioja, Tucumán, La Pampa, Mendoza, Córdoba y San Luis, que restringieron o prohibieron la actividad minera. Sin embargo, en aquellas jurisdicciones donde los proyectos ya se encontraban en marcha (San Juan, Catamarca y Santa Cruz), el modelo extractivo se profundizó.

La sanción de la Ley de Protección del Ambiente Glaciar y Periglacial (Ley N.º 26.639), conocida como Ley de Glaciares, constituye un caso emblemático que refleja la confrontación entre dos CD en el plano nacional. Como destaca Christel (2018), la primera versión de la normativa (Ley Maffei”) se aprobó en la Cámara de Diputados en octubre de 2007 y, un año más tarde, recibió la aprobación unánime del Senado. Sin embargo, tal como mencionamos anteriormente, en octubre de 2008 fue vetada por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en una decisión que refleja la convicción del gobierno central de hacer de la minería una política de Estado. El trabajo de Christel (2018) permite reconstruir la trayectoria del conflicto, identificar a los principales actores involucrados y comprender las lógicas que guiaron sus acciones. Su aporte es clave porque combina la mirada de las asambleas ciudadanas y organizaciones sociales con la perspectiva pública y privada. Este eje teórico es fundamental para validar la primera hipótesis planteada, ya que explica por qué las creencias de ambas coaliciones eran estructuralmente antagónicas.

En definitiva, la articulación entre nuestra pregunta de investigación, el marco teórico y las hipótesis se plantea del siguiente modo: por un lado, el ECD aporta la estructura analítica del conflicto, al permitir su operacionalización a partir de la jerarquía del sistema de creencias que detallamos con anterioridad. La sanción de la Ley aparece así, como un compromiso político ambiguo. Complementariamente, el enfoque de la ecología política y los estudios sobre neoextractivismo permiten dotar de una lente teórica al análisis sustantivo de esos sistemas de creencias, ya que, nociones como las de Consenso de los

Commodities e ilusión desarrollista explican la cohesión de la CD pro-minera en torno a una visión del territorio como zona de sacrificio orientada al crecimiento económico, mientras que la idea de los bienes comunes fundamenta la acción de la CD proteccionista.

Metodología

Este trabajo sigue un diseño de investigación de tipo cualitativo basado en un estudio de caso único centrado en la sanción de la Ley N.º 26.639, conocida como Ley de Glaciares. La elección de este diseño permite examinar con detenimiento los patrones de confrontación, colaboración y negociación que caracterizaron la política minero-ambiental argentina durante uno de sus momentos de mayor conflictividad. La Ley de Glaciares constituye un caso paradigmático no solo por la intensidad del debate que suscitó, sino también porque ofrece las condiciones propicias para formular generalizaciones acerca de cómo se configuran y disputan las CD en subsistemas de políticas públicas altamente polarizados.

La unidad de análisis está constituida por el corpus documental del proceso legislativo, es decir, las versiones taquigráficas, los diarios de sesiones y los proyectos de Ley) y el discurso de los actores clave entre 2008 y 2010. Para operacionalizar el ECD, se examinan los tres niveles del sistema de creencias que estructuran a cada CD y que, en conjunto, permiten comprender la lógica interna de sus posicionamientos y estrategias. El núcleo duro reúne las creencias normativas profundas que orientan de manera estable la acción colectiva, como la defensa del derecho a un ambiente sano o la defensa del modelo extractivo. El núcleo de políticas públicas incorpora posiciones fundamentales vinculadas al subsistema minero-ambiental, tales como la defensa del dominio provincial sobre los recursos naturales o la exigencia de establecer Presupuestos Mínimos de protección ambiental. Finalmente, los aspectos secundarios refieren a dimensiones operativas y de implementación más flexibles, a través de las cuales se canalizaron las negociaciones (por ejemplo, la eliminación del Art. 17 de la Ley o la designación del IANIGLA como autoridad técnica) y que permiten observar cómo cada CD buscó avanzar en sus objetivos sin alterar los principios rectores de su sistema de creencias.

Para reconstruir el conflicto legislativo y las dinámicas internas de las CD, se empleó una estrategia metodológica basada en la triangulación de fuentes. En primer lugar, el análisis

documental del proceso legislativo incluyó el examen sistemático de las versiones taquigráficas y los Diarios de Sesiones de ambas cámaras del Congreso, lo que permitió identificar y contrastar evidencia discursiva proveniente de actores clave, como las intervenciones del gobernador José Luis Gioja o del Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel. Este material resultó fundamental para caracterizar los núcleos duros de creencias de cada CD y reconstruir sus argumentos principales. Posteriormente, se aplicó una estrategia de *process tracing* (Nohrstedt et al., 2023) para seguir el proceso de negociación y explicar cómo la intervención de *policy brokers* (en particular, el acuerdo Filmus-Bonasso) derivó en la modificación de los aspectos secundarios, como la eliminación del Artículo 17, condición clave para la sanción de la Ley.

Asimismo, se analizaron instrumentos legales y documentos políticos clave, entre ellos la Ley N.º 26.639, la ley vetada previamente (Ley N.º 26.418), el Decreto de Veto 1.837/08 y la Declaración de las Provincias Cordilleranas de 2010. La revisión de estas fuentes permitió comprender las estrategias jurídicas y políticas desplegadas por la CD pro-minera, en particular aquellas dirigidas a reafirmar el dominio provincial sobre los recursos naturales y a resistir la aplicación de los Presupuestos Mínimos ambientales.

El trabajo también se apoyó en una revisión de la literatura especializada sobre ecología política y extractivismo. Estas contribuciones proporcionaron categorías analíticas como el Consenso de los Commodities, el neoextractivismo y el maldesarrollo que permitieron contextualizar teóricamente el conflicto y comprender la profundidad ideológica de las posiciones enfrentadas.

Finalmente, se incorporó evidencia proveniente de una entrevista semiestructurada a Juan Carlos Villalonga, quien desempeñó un rol central dentro de la CD proteccionista como dirigente político de *Greenpeace*. Su relato permitió matizar la aparente homogeneidad interna de esta CD, revelando la coexistencia de corrientes preservacionistas y antimineras, así como explorar percepciones de primera mano sobre las tácticas opositoras, en particular la estigmatización del movimiento ambientalista. Su testimonio también permitió profundizar en la defensa del principio de los Presupuestos Mínimos como condición indispensable para garantizar la protección ambiental en un contexto federal altamente disputado.

Análisis y resultados

Como mencionamos previamente, el análisis se llevó a cabo utilizando el ECD, pertinente para estudiar la manera en la que los valores, las creencias y las estrategias de los grupos de interés influyen en la definición de las políticas públicas como en el caso del subsistema de políticas públicas ambientales y mineras en Argentina. En ese subsistema se enfrentaron dos CD: una pro-minera (en contra de la Ley de Glaciares) y otra proteccionista, a favor de la Ley.

El tratamiento parlamentario de la Ley de Glaciares puso de manifiesto cómo las dinámicas institucionales propias del Congreso de la Nación se convirtieron en un campo más de disputa entre las CD enfrentadas. En este sentido, el recorrido legislativo fue un espacio donde se expresaron tácticas explícitas de aceleración o dilación del debate según los intereses de cada bloque. Luego del veto de 2008 a la Ley Maffei, el diputado Bonasso introdujo otro proyecto de Ley idéntico al vetado desde Diputados. En contraste, el Senado fue la cámara de origen de otro proyecto de Ley impulsado por el oficialista Daniel Filmus y sancionado por la Cámara alta a principio de 2010. La propuesta oficialista fue remitida únicamente a la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Esta concentración del tratamiento en una sola comisión permitió que el oficialismo mantuviera un control más directo sobre el ritmo del debate, en un contexto en el que buscaba contrarrestar el avance del proyecto de Bonasso en Diputados, lo que abrió un juego legislativo doble.

Una vez ingresados ambos textos, los secretarios parlamentarios de cada cámara, cargos tradicionalmente oficialistas, ejercieron un rol estratégico en la definición de los giros a comisiones. El número de giros no es un detalle menor en todo este proceso, ya que cuantas más comisiones deban intervenir, más se dilata el tratamiento. Así, el proyecto de Filmus recibió un solo giro en el Senado, que facilitó su avance, mientras que el de Bonasso fue derivado en Diputados a dos comisiones, Recursos Naturales (primera competencia) y Minería (segunda competencia), una decisión calificada como “insólita” por la oposición y que generó fuertes tensiones (Diario de Sesiones HSN 29 de septiembre de 2010, p.174). La negativa inicial de la Comisión de Minería, presidida por el sanjuanino Héctor Daniel Tomas, a sesionar junto con la de Recursos Naturales prolongó aún más la parálisis legislativa.

La reunión conjunta finalmente celebrada el 11 de mayo de 2010 representó un punto de inflexión, aunque no resolvió las diferencias sustantivas que subsistían entre las CD. Lo que sí dejó expuesto fue el uso deliberado de las reglas parlamentarias como parte de la estrategia política: mientras el proyecto de Filmus avanzaba con fluidez, el de Bonasso quedaba atrapado en un esquema de giros múltiples que relentizaba su tratamiento. Este contraste echa luz sobre las estrategias dilatorias impulsadas por actores vinculados a la CD pro-minera, quienes buscaron, desde el propio diseño institucional del Congreso, limitar la posibilidad de que la versión más estricta y proteccionista de la Ley de Glaciares llegara al recinto en condiciones de ser aprobada.

En esta sección nos proponemos desentramar la estructura interna de las CD en punta en torno a la Ley de Glaciares a partir de la lente teórica provista por el ECD. Para ello reconstruimos, en primer lugar, los núcleos duros de creencias de ambas CD, atendiendo tanto a sus fundamentos morales e ideológicos como a las formas en que estos se inscriben en matrices más amplias, como el Consenso de los Commodities y la ilusión desarrollista (Svampa, 2012; Svampa y Viale, 2014), por un lado, y la defensa de los bienes comunes y del derecho a un ambiente sano, por el otro. En segundo término, analizamos el núcleo de políticas públicas de cada CD, es decir, las posiciones que organizan sus alineamientos dentro del subsistema minero-ambiental, en particular el conflicto constitucional entre el dominio originario de los recursos naturales por parte de las provincias (Art. 124) y la facultad de la Nación para dictar Presupuestos Mínimos de protección ambiental (Art. 41).

Teniendo en cuenta lo previo, examinamos también de qué manera los aspectos secundarios (aquellas decisiones instrumentales sobre la implementación de la Ley) se convirtieron en un terreno de negociación y disputa, desde el debate en torno al principio precautorio y el controvertido Art. 17, hasta la designación del IANIGLA como árbitro técnico del inventario de glaciares. Finalmente, echamos luz sobre el papel que desempeñaron los *policy brokers* de este proceso, Daniel Filmus y Miguel Bonasso, en la mediación entre coaliciones rivales y en la construcción del acuerdo legislativo que hizo posible la sanción de una Ley de Presupuestos Mínimos en un contexto de fuerte consenso extractivista. En conjunto, el análisis permite observar cómo la contienda en torno a la Ley de Glaciares condensó disputas de largo aliento sobre modelos de desarrollo,

configuraciones del federalismo y límites biofísicos al extractivismo en la Argentina reciente.

El núcleo duro de las coaliciones defensoras

El núcleo duro es la capa más interna del sistema de creencias que cohesiona a una CD, el cual tiene ciertos axiomas fundamentales, cuenta con un alcance universal y se caracteriza por ser resistente al cambio. Este núcleo posee también una cohesión ideológica. Se trata del fundamento moral e ideológico de las acciones de la CD (Esper y Estévez, 2008).

Con respecto al núcleo duro de la CD pro-minera, se explicita una preferencia por la matriz extractivista y de desarrollo económico a través de la minería. Por ejemplo, el entonces gobernador de San Juan, José Luis Gioja, dijo en la reunión de Comisión del Senado del 21 de septiembre de 2010 que

Ni en la cordillera, ni en el desierto podemos plantar soja, podemos criar vacas o podemos hacer cualquier otro tipo de actividad productiva. Por suerte esas montañas tienen riqueza, y yo no quiero que la riqueza guardada allí... no sirva para transformar y para hacer crecer a mi provincia (HSN, 21 de septiembre 2010, p. 18).

El extracto previo representa una articulación concisa del núcleo duro de la CD pro-minera. En general, el proyecto de Filmus definió el problema público desde la esfera económica, tal como lo ilustra el extracto anterior. Se trata de un argumento no solamente económico, sino de uno que integra una visión cultural, territorial y jurídica que se alinea con la matriz extractivista latinoamericana. La cita puede leerse a partir de dos conceptos centrales que Svampa y Viale (2014) y Escobar (1998) denominan el Consenso de los *Commodities* y la ilusión desarrollista. El gobernador concibe al territorio objeto de políticas públicas como una reserva de capital cuya única función es ser explotada para generar riqueza ya que no hay otra alternativa. Svampa y Viale (2014) mencionan que Argentina transitó del Consenso de Washington, centrado en la valorización financiera de los países al Consenso de los *Commodities*, que contempla casi exclusivamente la exportación de bienes primarios a gran escala, con una consiguiente reprimarización de

las economías periféricas. En este marco, la minería es el destino inevitable para ciertas regiones.

En una línea similar, en Diputados, en la reunión conjunta de las Comisiones de Recursos Naturales y Minería del 11 de mayo de 2010, concretadas luego de la insistencia de la Comisión de Recursos Naturales, algunos diputados de provincias cordilleranas (Gioja FPV), Wayar (Frente Peronista Federal salteño), López Arias (Peronista salteño) enfatizaron el derecho constitucional de las provincias a disponer de sus recursos naturales. Defendieron la minería como una “expectativa de desarrollo” y el único camino viable para regiones desérticas o alejadas. A su vez, ellos cuestionaron la irregularidad del tratamiento de la ley original y defendieron el proyecto del Senado como un texto superador, más técnico y unificado que fue votado por unanimidad (HCDN Reunión Conjunta de Comisiones, 11 de mayo de 2010).

En este escenario hegemónico, las voces críticas, entre ellas la propia Ley de Glaciares, son caracterizadas como expresiones de resistencia al progreso o formas de irracionalidad asociadas al fundamentalismo ambientalista. No obstante, este encasillamiento simplifica un posicionamiento mucho más complejo, dado que la Ley de Glaciares también articula posiciones de fuerte impronta antropocéntrica y soberanista, especialmente en su énfasis sobre el resguardo de reservas estratégicas de agua para el desarrollo nacional.

Por su parte, la CD proteccionista presenta un núcleo duro en el que prevalece la alusión al derecho a un ambiente sano, dado por el Art. 41 de la CN, y la protección del agua como bien común y derecho humano. Representativos de este núcleo duro son los dichos de Adolfo Pérez Esquivel, quien dijo en la última reunión de Comisión en el Senado el 28 de septiembre de 2010: “me preocupa muchísimo que los gobernadores digan: ‘Porque los glaciares son nuestros’. Los glaciares no son de las provincias, son del pueblo argentino, señores” (HSN, 28 de septiembre 2010, p. 52).

Tal como se puede apreciar en el extracto anterior, la defensa de los glaciares como bien común ocupa un lugar central en el discurso de la CD proteccionista ya que son resignificados como reservas estratégicas de agua indispensables para el consumo humano, la agricultura y diversas actividades productivas. Esta redefinición los desplaza del campo de los *Commodities* y los inscribe en el universo de los bienes comunes,

aquellos cuyo valor excede cualquier cálculo de mercado y que, por lo tanto, deberían mantenerse fuera de las lógicas de apropiación privada. La noción de bienes comunes, en este sentido, interpela directamente la matriz moderna que concibió a la naturaleza como objeto de dominación y fuente inagotable de extracción (Escobar, 1998; Svampa y Viale, 2014).

Sin embargo, dentro de la misma coalición proteccionista hemos podido encontrar una posición no tan tajante con respecto a la minería por parte de Juan Carlos Villalonga, entonces dirigente de *Greenpeace*:

Creo que la minería es una actividad que debe formar parte de la economía en esas provincias. Eso a mi juicio no está en discusión. En líneas generales, en cuanto a modelo económico, es preponderante en Argentina un menú bastante simplificador de todo. De hecho, actualmente, vamos a un modelo puramente basado en recursos naturales, “extractivista” como se suele decir, esto es minerales, oil&gas y explotación agroganadera. No desmerezco el desarrollo científico tecnológico que existe alrededor de esas actividades, pero es un modelo que tiene serias limitaciones para desarrollar un país (Juan Carlos Villalonga, comunicación personal, 2 de diciembre de 2025).

El fragmento anterior echa luz sobre el sustento ideológico que vertebró las acciones y estrategias de la CD pro-minera, el cual simplificó el debate al plantear una dicotomía excluyente entre minería y pobreza. Frente a esta mirada, la intervención de Villalonga introduce una matización importante al reconocer, por un lado, que la minería debe formar parte de la economía cordillerana argentina, y por el otro, al rechazar que sea la fórmula decisiva o única para lograr el desarrollo económico regional. Su postura desmonta la premisa de inevitabilidad que sostiene al discurso pro-minero y permite reabrir la discusión sobre modelos alternativos de desarrollo que no dependan estructuralmente de modelos extractivos.

Por otro lado, a pesar de la aparente unidad de creencias que caracteriza a cada coalición, resulta necesario indagar en la supuesta homogeneidad de las posiciones que conviven en su interior. Incluso cuando existe un núcleo duro relativamente estable, este no se manifiesta de manera uniforme entre todos los actores. Como señala Juan Carlos Villalonga, dentro del bloque proteccionista coexistían motivaciones distintas:

Los impulsores de la ley respondían a dos grandes líneas, quienes estábamos procurando una preservación de los glaciares o las áreas sensible de los mismos, y por el otro, quienes venían de posiciones anti-mineras. Esos dos corrientes podían ser difíciles de distinguir para el observador lejano, pero para quien se involucraba en el debate, rápidamente se podía distinguir esos dos componentes (Juan Carlos Villalonga, comunicación personal, 2 de diciembre de 2025).

Luego, añade que

Por momentos, había buenas coincidencias, y en otros, muchos, había fuertes discrepancias entre ambos actores. En este sentido, la débil comprensión de la dirigencia política de los matices y lógicas detrás de las propuestas, hizo que el debate no tuviera mayor riqueza y permitía que los opositores pudieran estigmatizar a todo el movimiento, e incluso a los políticos (diputados y senadores) que participaban activamente. Este prejuicio, tremendamente simplificador es utilizado actualmente, en un contexto claramente anti ambiental y muy alejado de la ciencia (Juan Carlos Villalonga, comunicación personal, 2 de diciembre de 2025).

La heterogeneidad interna de la coalición proteccionista, como menciona el entrevistado, fue explotada políticamente por la oposición para debilitar su posición. Aun cuando el núcleo duro de una coalición provee un marco relativamente estable de creencias, las alianzas deben lidiar con disensos y negociaciones constantes que no siempre son solucionadas al interior de la coalición. En este caso, la coexistencia de corrientes ambientalistas radicales y preservacionistas fue rápidamente utilizada para cuestionar la legitimidad de sus demandas, reduciendo el debate a una mera oposición ideológica e irracional al desarrollo.

La identificación de los núcleos duros de ambas CD resulta central para comprender de qué manera los sistemas de creencias en pugna dieron forma a la confrontación política. En el caso de la CD pro-minera, la adhesión a la matriz extractivista y a la ilusión desarrollista, expresada en intervenciones como las del gobernador Gioja, configura un fundamento ideológico que concibe al territorio fundamentalmente como una reserva de capital cuya explotación sería la única vía posible hacia el desarrollo. Este imaginario contrasta de forma directa con el núcleo duro de la CD proteccionista, articulado en la

primacía del Art. 41 de la CN y en la defensa del agua como bien común. La incompatibilidad entre estos valores (el Consenso de los Commodities frente a la noción de bienes comunes) produjo una polarización no menor que condicionó todo el proceso legislativo y delimitó el alcance de cualquier acuerdo posible.

El núcleo duro de la CD proteccionista se organiza en torno a la necesidad de fijar límites biofísicos al desarrollo económico. En esta coalición, es la propia Ley la que actúa como una declaración de valores colectivos, aunque, aun cuando la propuesta invierte la lógica productivista, los glaciares continúan inscribiéndose en un marco antropocéntrico y soberanista. La norma fue defendida como un asunto de soberanía nacional y de protección del agua dulce como recurso vital bajo la tutela del Art. 41 de la CN. Esta posición no solo expresa una crítica al modelo extractivo en su escala local y nacional, sino que también interpela los patrones globales de acumulación vinculados al extractivismo latinoamericano (Bottaro y Sola Álvarez, 2018; Svampa y Viale, 2014). A la luz de estas tensiones, el proceso legislativo no podía resolverse en la victoria total de una de las visiones en disputa, sino en la construcción de un compromiso político atravesado por ambigüedades capaces de contener temporalmente un desacuerdo mucho más profundo. Desde esta perspectiva, la Ley de Glaciares aparece como una manifestación institucional de la disputa de largo aliento por los modelos de desarrollo en la Argentina reciente.

En definitiva, el anterior análisis de las fuentes permite confirmar la primera y segunda hipótesis, al mostrar la configuración y coherencia interna de la CD pro-minera expresada por el entonces gobernador José Luis Gioja, condensando una concepción instrumental de la naturaleza estrechamente asociada al ideario desarrollista. Este conjunto de valores se tradujo, en el plano del núcleo de políticas públicas, en una estrategia sistemática de bloqueo institucional basada en la defensa irrestricta del Art. 124 de la CN.

El núcleo de políticas públicas

El núcleo de políticas públicas refiere a aquellas posiciones fundamentales ligadas a un subsistema específico de políticas públicas, el cual funge como elemento aglutinante de la CD al definir aliados y oponentes en el subsistema (Esper y Estévez, 2008).

La coalición pro-minera presentó una defensa sobre el dominio provincial sobre los recursos naturales apoyada en el Art. 124 de la CN, sumado al rechazo a la injerencia federal. En este sentido, en la Declaración de las Provincias Cordilleranas del 6 de julio de 2010, llevada a cabo en la Casa de Salta de la Ciudad de Buenos Aires, se manifestó que

los gobiernos provinciales de las Provincias Cordilleranas se encuentran comprometidos con la protección del medio ambiente existente en cada uno de sus territorios, siendo el federalismo un sistema político de distribución territorial de las competencias que permite resolver con eficacia las cuestiones ambientales particulares y verificables en los territorios de cada una de dichas Provincias (Bottaro y Sola Álvarez, 2018, p. 197).

El anterior extracto sintetiza con claridad la posición de la CD pro-minera. Esta define su objetivo central mediante el aseguramiento de que las decisiones económicas y ambientales permanezcan bajo órbita provincial, ya que se sostiene que los gobiernos provinciales son los actores más idóneos para proteger su propio ambiente y que el federalismo constituye el mecanismo más eficaz para resolver cuestiones ambientales particulares. Este posicionamiento revela el núcleo del conflicto de raigambre constitucional que estructura el federalismo argentino desde la reforma de 1994, cuando se estableció la doble potestad que dice que Nación dicta los presupuestos mínimos (Art. 41), mientras que las provincias conservan el dominio originario de los recursos (Art. 124). En tal sentido, el Art. 124 sirve como refuerzo estratégico al núcleo duro de la CD pro-minera, basado en la “ilusión desarrollista” de que la megaminería es el único camino posible al desarrollo para los territorios cordilleranos (Svampa y Viale, 2014). De tal forma, la protección del dominio provincial sobre los recursos naturales se convierte en la precondition fundamental para mantener activo y reproducir el régimen extractivo articulado en torno al Consenso de los Commodities (Svampa, 2012).

Por su parte, Homero Bibiloni, el Secretario de Ambiente de la Nación y, por ende, tendiente a la coalición pro-minera, se manifestó a favor de ratificar el proyecto del Senado realizado por Filmus. Mencionó en la reunión de Comisión del 28 de septiembre de 2010 la preocupación de que la definición de ambiente periglacial del proyecto de Diputados realizado por Bonasso podría generar controversia y dificultar el inventario. Consideró que la protección debe basarse en el carácter de “reserva estratégica” de agua.

La preferencia de Bibiloni por el proyecto de Filmus se enmarca dentro del esfuerzo de la CD pro-minera por defender la potestad provincial sobre los recursos naturales, rechazando la injerencia federal percibida como una amenaza directa al modelo extractivista (Bottaro y Sola Álvarez, 2018). En 2008, el veto del Poder Ejecutivo a la Ley Maffei ya había posicionado el conflicto como uno de competencias federales en lugar de uno ambiental. Bibiloni, desde su rol oficialista, validó esta posición inicial alineándose con gobernadores cordilleranos como Gioja, quien veía al proyecto de Bonasso como una agresión a la soberanía provincial.

La CD proteccionista tuvo como meta principal el logro de la sanción de la Ley Federal de Presupuestos Mínimos que prohibiera la minería en ambientes glaciares y periglaciales. En este sentido, la aplicación de un principio precautorio resultaba fundamental para esta CD ya que creían que, dada la vulnerabilidad del recurso hídrico, la exploración metalífera debería cesar donde pudiera existir algún riesgo.

Juan Carlos Villalonga comenta al respecto de la postura de las provincias cordilleranas y pro-mineras que

Una cosa es la autonomía provincial para cobrar regalías por la explotación de recursos naturales, algo muy diferente es tener una política de protección ambiental, que supone proteger bienes de interés colectivo y que comprende ecosistemas o recursos que se sitúan en diferentes jurisdicciones. Las provincias han tenido históricamente rebeldía a esta idea porque suponen que pierden “autonomía”. Siempre la justicia falló a favor de las leyes de PPM (Juan Carlos Villalonga, comunicación personal, 2 de diciembre de 2025).

En el anterior pasaje, el entrevistado introduce una división entre dos dimensiones del federalismo argentino: por un lado, la autonomía provincial para percibir regalías por la explotación de recursos naturales, asociada al Art. 134 de la CN y, por el otro lado, la responsabilidad del Estado a nivel nacional en materia de protección ambiental, amparada por el Art. 41 de la CN. A partir de tal diferencia, sostiene que la protección ambiental debe recaer en el nivel federal porque se trata de bienes de interés colectivo, cuyas dinámicas ecológicas se encuentran por fuera de las fronteras humanas.

En este marco, la figura de los Presupuestos Mínimos para la protección ambiental se encuentra justificada, ya que su objetivo es asegurar estándares uniformes de resguardo para ecosistemas compartidos a lo largo de todo el país, como es el caso de los glaciares y sus ambientes asociados. La Ley de Glaciares se pensó como una norma de Presupuestos Mínimos porque requería estudios y criterios de protección comunes, capaces de evitar la fragmentación normativa propia del federalismo argentino (Bottaro y Sola Álvarez, 2018).

El diagnóstico anterior se sirve, además, de una crítica explícita hacia la insuficiencia regulatoria a nivel subnacional. Al respecto, Villalonga plantea que los distritos mineros no han demostrado la capacidad ni la voluntad política necesarias para gestionar de manera responsable sus recursos naturales, especialmente cuando esa gestión supone establecer límites a actividades extractivas consideradas centrales para sus economías. La falta de controles estrictos en provincias como San Juan, Catamarca o La Rioja refuerza así la necesidad de una intervención federal que establezca umbrales mínimos de protección frente a la presión del modelo extractivo asociado a la megaminería.

Su estrategia incluyó la movilización de actores políticos y sociales extra-legislativos y la generación de conocimiento técnico por parte de entidades como el IANIGLA. En este marco, la CD abogó por una ley que prohibiera expresamente actividades extractivas que pudieran alterar la integridad de los cuerpos de hielo, y consideró indispensable que el Inventario Nacional de Glaciares estuviera a cargo del IANIGLA, un organismo técnico federal capaz de producir información homogénea y metodológicamente robusta sobre un recurso que, por su propia dinámica, trasciende límites provinciales.

En definitiva, el principio precautorio constituyó una herramienta instrumental clave en esta arquitectura normativa. La CD proteccionista insistió en que la falta de información científica no debía justificar la inacción frente al riesgo ambiental. De allí surgió el debate en torno al Art. 17 del proyecto original, que buscaba paralizar nuevas actividades hasta completar el Inventario. Su eliminación en el Senado, aunque permitió la sanción definitiva de la ley, implicó una concesión en un aspecto secundario que debilitó parte de la capacidad regulatoria pretendida sin alterar, sin embargo, el núcleo doctrinario de la coalición proteccionista.

El análisis del núcleo de políticas públicas permite profundizar en las estrategias que guiaron la acción de cada coalición dentro del subsistema minero-ambiental y revela con claridad que la disputa no se limitó a diferencias técnicas, sino que estuvo anclada en interpretaciones constitucionales contrapuestas. La CD pro-minera articuló su estrategia alrededor del Art. 124 de la CN, utilizando la noción de dominio provincial sobre los recursos naturales como un escudo político para preservar la gestión subnacional del modelo extractivo. Esta interpretación, consagrada en la Declaración de las Provincias Cordilleranas, operó como la precondition necesaria para asegurar que las decisiones económicas y ambientales permanecieran en manos de gobiernos provinciales estrechamente vinculados con la actividad minera. En otras palabras, la defensa del federalismo se convirtió en una herramienta para blindar el modelo extractivo frente a cualquier intento de regulación nacional más estricta.

En contraposición, la CD proteccionista formuló su estrategia sobre la base del Art. 41 de la CN, insistiendo en la necesidad de una Ley Federal de Presupuestos Mínimos que garantizara estándares uniformes de protección ambiental. Tal como argumenta Villalonga, la tutela federal se justifica porque los glaciares constituyen bienes de interés colectivo cuyas dinámicas trascienden las fronteras provinciales y requieren una regulación que no dependa de los vaivenes de la política subnacional. La disputa entre ambos núcleos, es decir, entre la defensa del federalismo entendido como soberanía provincial sobre los recursos frente a la exigencia de una intervención federal para garantizar la preservación de bienes comunes, define el carácter constitucional del conflicto.

Este conflicto entre CD explica por qué el acuerdo final, aunque reconoció la necesidad de una ley federal, adoptó una forma ambigua y dejó espacios abiertos para la disputa posterior. La norma sancionada refleja tanto la capacidad de la CD proteccionista para instalar la urgencia de un estándar nacional mínimo como la persistencia de la presión territorialista ejercida por los gobiernos provinciales cordilleranos. Así, la ambigüedad del texto no debe interpretarse como una simple falencia técnica, sino como el resultado directo de un equilibrio político frágil (Christel, 2018) en el que ninguna de las CD logró desplazar plenamente el núcleo de políticas públicas de la otra.

Aspectos secundarios

Los aspectos secundarios dentro del ECD son aquellas decisiones instrumentales sobre cómo implementar una política pública. Son ciertos mecanismos de negociación y consenso para disminuir el conflicto dentro del subsistema de políticas públicas (Esper y Estévez, 2008).

Podría decirse que el proceso de sanción de 2010 ejemplifica el aspecto remarcado por Esper y Estévez (2008) acerca de que una CD sacrifica los aspectos secundarios del proceso antes que reconocer debilidades en su núcleo. Por ejemplo, la CD proteccionista tuvo que ceder en puntos instrumentales clave como la eliminación de Art. 17, el cual prohibía nuevas actividades mineras hasta que se realizara un inventario, para asegurar que el núcleo de la política fuera aprobado por el Congreso. Este artículo fue defenestrado por los actores pro-mineros ya que les parecía “inaplicable” y causante de una “parálisis total de las actividades exploratorias” (Diario de Sesiones HSN 29 de septiembre de 2010, p.174). Los proteccionistas, para evitar que la Ley no vea la luz, aceptaron su eliminación. Este sacrificio que la CD proteccionista priorizó el cambio mayor por sobre el cambio menor, la implementación inmediata del principio precautorio.

Al respecto, Juan Carlos Villalonga comenta que ambos proyectos, tanto el de Filmus como el de Bonasso,

...generaban las mayores tensiones en el debate. La no diferenciación de estas dos opiniones empobreció el debate. Lo que terminó confluyendo en un proyecto aprobable fue que se definió a IANIGLA como el árbitro, a través del inventario, del ordenamiento territorial. Esa era la principal tesis que sosteníamos con Filmus: que la política (diputados, senadores, gobernadores, secretarios, etc.) no debían definir qué era y no era un glaciar. Eso lo tenía que definir la mejor ciencia disponible, eso era y es el IANIGLA (Juan Carlos Villalonga, comunicación personal, 2 de diciembre de 2025).

El anterior extracto permite comprender cómo se “destrabó” la estrategia de dilación legislativa por parte del oficialismo y, al mismo tiempo, por qué es que los aspectos secundarios vinculados a la implementación de la Ley se convirtieron en un terreno de negociación desde el cual la CD proteccionista logró acordar con el oficialismo. En este

marco, la designación del IANIGLA como árbitro técnico encargado de la delimitación del territorio a proteger, a través de la realización de un inventario de glaciares, aparece como el mecanismo decisivo que habilitó el Acuerdo Filmus-Bonasso. La elección del IANIGLA también ayudó a consolidar el carácter nacional de la disputa, ya que, al tratarse de una institución perteneciente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), era capaz de trascender las delimitaciones provinciales que la CD pro-minera intentaba validar. A la postre, la centralidad del inventario de glaciares terminó por validar la lógica de los Presupuestos Mínimos ambientales pedidos por el Art. 41 de la CN, fortaleciendo de esta manera el papel del Estado nacional en la definición de los umbrales de protección frente a la fragmentación soberanista impulsada por los gobiernos provinciales.

El examen de los aspectos secundarios permite apreciar cómo se gestó el compromiso legislativo que, aunque políticamente viable, terminó cargado de ambigüedades normativas. La cesión del Art. 17 de la Ley, el cual operaba como aplicación directa del principio precautorio al suspender nuevas actividades hasta la finalización del inventario, constituye un ejemplo paradigmático de esto. La CD proteccionista optó por sacrificar esta herramienta instrumental para asegurar el avance del núcleo central de la política: la sanción de una Ley de Presupuestos Mínimos. Sin embargo, esta renuncia privó al Estado de un mecanismo de control decisivo y debilitó la capacidad regulatoria de la norma desde su origen. El retroceso en un punto operativo clave expuso que, para garantizar el reconocimiento formal de la autoridad federal, la CD proteccionista tuvo que ceder en los instrumentos que, justamente, habrían permitido que esa autoridad se ejerciera con mayor eficacia.

En paralelo, la designación del IANIGLA como árbitro técnico fue el dispositivo que permitió destrabar la negociación entre Filmus y Bonasso. Esta delegación en la “mejor ciencia disponible” (Juan Carlos Villalonga, comunicación personal, 2 de diciembre de 2025) representó, a primera vista, un triunfo de la racionalidad científico-técnica por sobre las presiones políticas. No obstante, el hecho de que el consenso legislativo dependiera simultáneamente de la incorporación de un actor científico-técnico federal y de la renuncia a mecanismos regulatorios robustos reveló que la efectividad futura de la ley quedó supeditada a la pericia del organismo técnico, mientras que la posibilidad de aplicar medidas precautorias inmediatas quedaba obturada. Esta combinación abrió la

puerta a estrategias de dilación y judicialización por parte de la CD pro-minera, que aprovechó las ambigüedades de la implementación para frenar o relativizar el alcance de la norma.

En conjunto, estos elementos refuerzan la hipótesis de este trabajo, mediante la cual se propone que la Ley de Glaciares terminó siendo más sólida en el plano discursivo que en el operativo al lograr contener temporalmente las tensiones entre las CD y consagrar la necesidad de un estándar federal, pero evitó transformar de manera sustantiva las condiciones institucionales que permiten la persistencia del modelo extractivista.

Los policy brokers y el resultado final de las negociaciones: la Ley de Glaciares

Finalmente se llegó a la aprobación del proyecto de Ley más moderado, surgido del consenso entre los *policy brokers* Bonasso y Filmus. Según el ECD, los *policy brokers* son actores cuyo objetivo principal es moderar conflictos intensos entre coaliciones rivales y facilitar acuerdos políticamente viables. En el proceso de la Ley de Glaciares, Daniel Filmus y Miguel Bonasso cumplieron este rol, intermediando en el espacio entre Estado y sociedad. Luego del veto de 2008 a la Ley Maffei, la discusión sobre la protección ambiental quedó polarizada. Al presentarse un nuevo proyecto, esta tensión se tradujo en un bloqueo legislativo: coexistían dos proyectos, el de Bonasso (estricto y cercano a la ley vetada) y el de Filmus (más receptivo a las demandas mineras) (Bottaro y Sola Álvarez, 2018). El riesgo de parálisis obligó a construir una instancia de intermediación operada por los *policy brokers*.

Por su parte, el proyecto de Bonasso partió de una posición abiertamente proteccionista, pero desempeñó un papel decisivo al reabrir el debate tras el veto. Este actor denunció el peso del *lobby* minero, impulsó la visibilidad pública del conflicto y forzó el tratamiento conjunto en comisiones cuando la Comisión de Minería se negó a convocar. Su capacidad para articular actores sociales como asambleas, ONG ambientalistas, intelectuales amplificó la presión externa sobre el Congreso y abrió espacio para la negociación. Por otro lado, desde el Frente para la Victoria, Filmus asumió la tarea de encontrar un texto aceptable para un gobierno alineado con las provincias pro-mineras y, al mismo tiempo, capaz de satisfacer las demandas de protección ambiental. Aunque su proyecto original

era más permisivo con la actividad minera, terminó actuando como mediador entre ambas coaliciones y contribuyó a construir un punto de encuentro.

El resultado fue el Acuerdo Filmus-Bonasso, un texto unificado que incorporó la mayoría de las cláusulas proteccionistas defendidas por Bonasso, pero también incluyó concesiones necesarias para que el oficialismo aceptara avanzar. Este compromiso permitió destrabar el conflicto y habilitó la sanción de una Ley de Presupuestos Mínimos, aun cuando implicó renunciaciones en aspectos instrumentales.

De esta forma, los resultados confirman la tercera hipótesis propuesta, al evidenciar que la sanción de la Ley N.º 26.639 fue el producto de un compromiso político antes que de una victoria sustantiva de la CD proteccionista. El testimonio de Villalonga señala que la designación del IANIGLA como árbitro técnico constituyó el mecanismo clave que permitió “destrabar el debate” legislativo, al trasladar parte del conflicto al terreno de la experticia científica. No obstante, esta estrategia implicó la eliminación del Art. 17 en el Senado, que establecía la prohibición de actividades hasta la finalización del inventario. Este desenlace confirma uno de los postulados centrales del ECD, según el cual, en contextos de alta conflictividad, las coaliciones tienden a ceder en lo instrumental con el fin de resguardar sus valores normativos fundamentales. El resultado fue una ley formalmente vigente, pero con una capacidad regulatoria operativa y política debilitada en el corto plazo, lo que permitió la continuidad de actividades mineras durante el proceso de elaboración del inventario.

Conclusiones

En la Ley de Glaciares de 2010, producto del acuerdo Filmus-Bonasso, predominan las disposiciones del proyecto Bonasso, lo que significó una victoria para la CD proteccionista en la Cámara de Diputados. El Senado aprobó por un margen estrecho (35 votos a favor, 33 en contra) el texto modificado de Diputados. Con el fin de lograr la sanción definitiva, los impulsores de la CD proteccionista aceptaron eliminar el Art. 17 que establecía el principio precautorio, al considerarlo supuestamente inaplicable y perjudicial para la soberanía de las distintas provincias.

El análisis de la sanción de la Ley N.º 26.639 a través del ECD permitió iluminar con nitidez la estructura del conflicto por el agua en el subsistema de políticas públicas minero-ambiental de nuestro país y también mostrar cómo las creencias y sistemas de valores de los actores terminaron moldeando el contenido normativo final. La evidencia reunida y su análisis confirman la hipótesis central de este trabajo: la Ley no representó un triunfo absoluto de la CD proteccionista, sino que fue el resultado de un compromiso cargado de ambigüedades que amortiguaron tensiones políticas sin transformar la matriz extractivista dominante. El proceso legislativo, lejos de resolverse mediante el desplazamiento de una CD por la otra, operó como una instancia de contención institucional de un desacuerdo mucho más amplio y profundo sobre los modelos de desarrollo en la Argentina contemporánea.

El examen de los núcleos duros de ambas coaliciones dejó en evidencia la naturaleza estructural del conflicto. La CD pro-minera se cohesionó en torno a la ilusión desarrollista y al Consenso de los Commodities, concibiendo la megaminería como un destino ineludible y el territorio cordillerano como una reserva de capital orientada a la explotación extractivo-intensiva. La CD proteccionista, en cambio, erigió su fundamento ideológico en la preminencia del Art. 41 de la CN y en la defensa del agua como bien común, buscando imponer límites biofísicos al desarrollo económico y desancrar los glaciares del universo de los *commodities*. Esta incompatibilidad de valores produjo una polarización cuya resolución solo pudo encontrarse en un texto legal que, para avanzar, necesitó dejar sin definir (o hacerlo de manera ambigua) cuestiones centrales para la regulación futura de los glaciares y su ambiente asociado.

La disputa estratégica en el núcleo de políticas públicas confirmó este diagnóstico. Mientras la CD pro-minera utilizó el Art. 124 de la CN como escudo jurídico destinado a preservar el control subnacional sobre los recursos naturales (una estrategia reforzada por la Declaración de las Provincias Cordilleranas) la CD proteccionista insistió en la necesidad de una Ley Federal de Presupuestos Mínimos, apoyándose en el argumento de que la protección de bienes comunes que trascienden jurisdicciones requiere una intervención estatal capaz de superar la fragmentación territorial y la insuficiencia regulatoria provincial. Así, la tensión entre estas dos interpretaciones del federalismo imprimió un carácter constitucional al conflicto y condicionó el alcance final de la Ley.

La resolución legislativa se volvió posible únicamente a través de la negociación de los aspectos secundarios y del rol mediador de los *policy brokers*. Con respecto a esto último, la intervención de Daniel Filmus y Miguel Bonasso fue determinante para construir un texto viable. Esta viabilidad se obtuvo mediante concesiones puntuales, entre ellas la eliminación del Art. 17, que aplicaba el principio precautorio y hubiera permitido un control inmediato sobre la expansión minera. Este sacrificio confirmó uno de los postulados del ECD: cuando las coaliciones buscan acuerdos, tienden a ceder en los aspectos secundarios antes que modificar los componentes centrales de sus creencias. A su vez, la designación del IANIGLA como árbitro técnico permitió destrabar la negociación y ofreció una salida institucional que desplazaba parte del conflicto hacia el terreno de la evidencia científica. Sin embargo, también dejó a la institución expuesta a ataques posteriores, como se confirmó en la judicialización del caso Villalba (Director del IANIGLA), demostrando que la disputa política continuó reconfigurándose incluso después de la sanción de la ley.

La eficacia regulatoria posterior reflejó las tensiones mencionadas previamente. Si bien el inventario nacional de glaciares fue una conquista institucional indiscutible, la ausencia de herramientas de control inmediato, resultado directo del compromiso legislativo, facilitó estrategias de dilación y judicialización por parte de la CD pro-minera. Los episodios de Veladero (2015) y la persecución judicial al director del IANIGLA (2017) mostraron que la hegemonía extractiva permaneció prácticamente intacta y que la Ley, aunque relevante en el plano formal, tuvo un alcance limitado para modificar la estructura de incentivos sobre la cual se sostiene el modelo extractivo argentino.

En definitiva, el análisis del proceso de sanción de la Ley de Glaciares permite corroborar las hipótesis planteadas ya que, en primer lugar, se evidencia que el conflicto no respondió a una controversia meramente técnica, sino que expresó la colisión entre dos núcleos duros de creencias incompatibles. En segundo lugar, se confirma que la estrategia de la CD pro-minera, basada en la alusión a las competencias subnacionales sobre el control de los recursos naturales, resultó eficaz para dilatar el proceso legislativo y para condicionar el contenido del texto final. No obstante, la CD proteccionista logró gestionar este bloqueo mediante la socialización del conflicto y la apelación a la legitimidad de la experticia científica, cristalizada en el rol del IANIGLA como árbitro técnico.

El hallazgo central de esta investigación es que la Ley N.º 26.639 constituye un compromiso político estructuralmente ambiguo. Si bien la coalición proteccionista consiguió instituir un marco federal de protección ambiental a través de una Ley de Presupuestos Mínimos, debió resignar instrumentos clave de aplicación inmediata, como el Artículo 17. Ello dio lugar a una norma sólida en el plano discursivo y normativo, pero frágil en términos operativos, lo que contribuye a explicar las dificultades posteriores para su implementación efectiva.

El propio análisis también obliga a reconocer las limitaciones del estudio. El foco temporal concentrado en la sanción de la Ley dejó menos exploradas las dinámicas de implementación y los mecanismos que, en la práctica, determinaron el impacto regulatorio de la norma. La reconstrucción de las CD descansó en fuentes primarias desiguales, con un acceso más profundo a la facción proteccionista que a otros segmentos de las CD. Asimismo, la mirada federal redujo la posibilidad de analizar en detalle cómo los gobiernos subnacionales, actores centrales del modelo extractivista, operaron como contrapeso o condicionante del debate nacional.

Estas limitaciones abren, a su vez, un conjunto de líneas de investigación futura que podrían profundizar el entendimiento del caso. Entre ellas se destaca la necesidad de un estudio sistemático de la implementación de la Ley, que permita evaluar con mayor precisión su eficacia real, las condiciones de cumplimiento y los mecanismos de fiscalización. También resulta pertinente examinar el rol del IANIGLA en la etapa post-ley y analizar cómo la institución ha gestionado su legitimidad en un entorno político cuanto menos problemático. Los estudios comparados de CD podrían arrojar luz sobre si la dinámica observada en el caso de la Ley de Glaciares constituye un patrón más amplio en la política ambiental argentina. Finalmente, explorar la dinámica del extractivismo permitiría comprender con mayor profundidad cómo las debilidades normativas terminan reconfigurando, más que limitando, el avance de la frontera extractiva en el país.

En conjunto, estos hallazgos confirman que la Ley de Glaciares constituye un caso paradigmático para comprender la persistencia del extractivismo en nuestro país, al tratarse de una Ley capaz de afirmar principios y límites, pero que, al mismo tiempo, reproduce ambigüedades allí donde el conflicto social y político permanece sin gestionar.

Referencias bibliográficas

- Bottaro, L. y Sola Álvarez, M. (2018). Los vaivenes de la legislación protectora de glaciares en la Argentina. Los conflictos por la megaminería más allá de la escala local. En L. Bottaro y M. Sola Álvarez (Comp.) *Agua y megaproyectos mineros en América Latina* (pp. 181-202). Universidad Nacional de General Sarmiento. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/249176/1/pdf_2680.pdf#page=85
- Bottaro, L., y Sola Álvarez, M. (2024). Políticas de promoción del extractivismo minero y procesos de movilización en defensa de los territorios. El ciclo de conflictos en torno a la megaminería en Argentina (2003-2023). *Prácticas de Oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, (32), 61-77.
- Christel, L. G. (2018). Políticas de protección ambiental para el sector minero. Entre las leyes provinciales y la Ley de Glaciares. En R. Gutiérrez (Comp.) *Construir el ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina* (pp. 217-274). Teseo Press.
- Escobar, A. (1998). *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Editorial Norma.
- Estévez, A. M., y Esper, S. C. (2008). El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas. *Revista del Instituto AFIP*, 4, 52-65. <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/coaliciones%20defensoras.pdf>
- Giarraca, N. y Hadad, G. (2009). Disputas manifiestas y latentes en La Rioja minera. Política de vida y agua en el centro de la escena. En M. Svampa y Antonelli, M. A. (Eds.) *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (pp. 229-251). Editorial Biblos. <https://maristellavsvampa.net/wp-content/uploads/2019/12/Mineri%CC%81a-transnacional.pdf>
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. En J. Schuldt *et al.* (Eds.) *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187-225). Centro Latinoamericano de Ecología Social. <https://www.rosalux.org.ec/pdfs/extractivismo.pdf#page=187>
- Ingold, K., y Varone, F. (2012). Treating policy brokers seriously: Evidence from the Swiss climate policy. *Journal of Public Policy*, 32(1), 319–346. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur035>

- Labiano, V. I. (2018). Cannabis medicinal en Argentina: cambio menor en el subsistema de política de drogas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 75-98.
- Nohrstedt, D. (2010). ¿Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 309–333. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun038>
- Nohrstedt, D. et al. (2023). The advocacy coalition framework. En Weible, C. M. (2023). *Theories of the policy process*. Routledge.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Paterson, F. (2018). *Las coaliciones promotoras y los contextos que llevaron al avance del proyecto atómico CAREM (central Argentina de elementos modulares) en Argentina entre 1976 y 2015*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio Institucional UNSAM. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/765>
- Sola Álvarez, M. (2016). Estados subnacionales, conflictos socioambientales y megaminería. Reflexiones a partir del análisis de la experiencia del Valle de Famatina, Argentina. *Sociedad Y Ambiente*, (9). <https://doi.org/10.31840/sya.v0i9.1632>
- Svampa, M. (2012). Consenso de los Commodities y Megaminería en América Latina. *América Latina en movimiento* (473), 5-8. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.12570/pr.12570.pdf
- Svampa, M. y Antonelli, M. A. (2009). En M. Svampa y Antonelli, M. A. (Eds.) *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (pp. 229-251). Editorial Biblos. <https://maristellavsvampa.net/wp-content/uploads/2019/12/Mineri%CC%81a-transnacional.pdf>
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del Extractivismo y el Despojo*. Katz.
- Wagner, L. (2018). Megaminería y conflictos socioambientales en la Argentina: por el agua y más allá En L. Bottaro y M. Sola Álvarez (Comp.) *Agua y megaproyectos mineros en América Latina* (pp. 85-110). Universidad Nacional de General Sarmiento. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/249176/1/pdf_2680.pdf#page=85

Weible, C. M. (2023). *Theories of the policy process* (Introduction). Routledge.

Weible, C. M., Sabatier, P. A., y McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 121-140.

Fuentes

Congreso de la Nación Argentina - CNA. (2002). Ley 25.675: Ley General del Ambiente. Régimen de presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente. Boletín Oficial de la República Argentina, 27 de noviembre de 2002. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25675-79980>

Congreso de la Nación Argentina - CNA. (2010). Ley 26.639: Régimen de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial. Boletín Oficial de la República Argentina, 28 de octubre de 2010. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26639-174117/texto>

Diario de Sesiones HCDN (2010, 14 de julio). Sanción Diputados.

Diario de Sesiones, HSN (2010, 29 de septiembre). Sanción Definitiva.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2010, 11 de mayo). Versión taquigráfica de la Reunión Conjunta de Comisiones de Recursos Naturales y Minería.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2010, 27 de abril). Versión taquigráfica de la Reunión de Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, (2010, 31 de mayo). OD 385/2010.

Honorable Senado de la Nación (2010, 21 de septiembre). Versión taquigráfica de la Reunión de Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Honorable Senado de la Nación (2010, 28 de septiembre). Versión taquigráfica de la Reunión de Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Honorable Senado de la Nación (2010, 7 de septiembre). Versión taquigráfica de la Reunión de Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable.