



## La Reforma Constitucional de Jujuy. Un análisis de la construcción de la agenda y los ensayos previos (2015-2023)<sup>1</sup>

The Constitutional Reform of Jujuy. An analysis of the construction of the agenda and previous trials (2015-2023)

Laura Álvarez Huwiler<sup>2</sup> y Candela de la Vega<sup>3</sup>



Esta obra está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-No hay restricciones adicionales 4.0 (CC BY-NC 4.0)

### Resumen

Este artículo presenta el análisis de una política pública: la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Jujuy, Argentina, vigente desde junio de 2023. La premisa teórica que orienta el análisis sostiene que, en las sociedades capitalistas, el proceso de las políticas públicas se encuentra signado por una racionalidad acotada. En efecto, debido a la existencia de factores que limitan la capacidad estatal de intervenir en la reproducción social capitalista, dicho proceso se desarrolla mediante sucesivos ensayos y errores. A partir de este enfoque, y con especial atención al momento de construcción de la agenda de gobierno, el artículo busca responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles eran los principales requerimientos de la reproducción de la sociedad capitalista —en términos de acumulación y legitimación— en la Provincia de Jujuy al momento en que el personal político decidió iniciar un proceso de reforma constitucional? ¿Cómo fueron traducidos dichos requerimientos en problemas públicos de agenda? ¿Existieron políticas públicas previas que, a modo de ensayos, hubieran intentado dar respuesta a esa agenda de problemas? Los resultados muestran que: (i) existieron dos requerimientos centrales de la reproducción de la sociedad capitalista, vinculados a la mejora de las condiciones para la territorialización de capitales mineros y al fortalecimiento de la gobernabilidad política; (ii) estos requerimientos ya habían sido incorporados como problemas específicos de la agenda con anterioridad a la reforma constitucional; y (iii) la reforma supuso dos formas novedosas de traducción de los problemas públicos en la agenda gubernamental: la “modernización” y la “paz social”.

<sup>1</sup> Fecha de recepción: 08/10/2025. Fecha de aceptación: 01/12/2025

Identificador persistente ARK: <https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s25250841/4agu9prwm>

<sup>2</sup> UNAJ-CONICET

Argentina

[auralvhu@gmail.com](mailto:auralvhu@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0001-8170-8702>

<sup>3</sup> CConFInES-CONICET, UA-UCC, FCS-UNC

Córdoba, Argentina

[cande\\_dlv@yahoo.com.ar](mailto:cande_dlv@yahoo.com.ar)

<https://orcid.org/0000-0002-0049-6515>



## *Abstract*

This article analyzes a public policy: the partial reform of the Constitution of the Province of Jujuy, Argentina, in force since June 2023. The theoretical premise guiding the analysis holds that, in capitalist societies, the public policy process is shaped by bounded rationality. Due to the existence of factors that limit the state's capacity to intervene in the reproduction of capitalist social relations, this process unfolds through successive trials and errors. From this perspective, and with particular emphasis on the stage of government agenda-setting, the article seeks to address the following questions: What were the main requirements of capitalist social reproduction—regarding accumulation and legitimation—in the Province of Jujuy at the time when political authorities decided to initiate a process of constitutional reform? How were these requirements translated into public problems within the governmental agenda? Were there prior public policies that, as preliminary trials, had already attempted to respond to this problem agenda? The findings indicate that: (i) there were two central requirements of capitalist social reproduction, namely the improvement of conditions favorable to the territorialization of mining capital and the strengthening of political governability; (ii) these requirements had already been incorporated as specific agenda problems prior to the constitutional reform; and (iii) the reform entailed two novel modes of translating public problems into the governmental agenda: “modernization” and “social peace”.

**Keywords:** public policies, constitutional reform, Jujuy, social conflict, capitalism

## *Introducción*

El foco de análisis de este artículo es el proceso de reforma constitucional en la Provincia de Jujuy, Argentina, que dio origen al texto que rige actualmente, aprobado en junio de 2023. Desde que fue sancionada originalmente en 1853, la Constitución jujeña fue reformada en seis oportunidades; la última, en 1986. La polémica reforma parcial del año 2023 ha sido ya objeto de análisis que, desde una perspectiva jurídica, atendieron al contenido del nuevo texto y su interacción con otros cuerpos jurídicos de nivel nacional o internacional (Vaca Ávila, 22 de enero de 2023; Observatorio Sampay, 2023; Etchichury, 2023). A su vez, otros análisis se orientaron a destacar los reclamos docentes y de las comunidades indígenas que se hicieron más visibles durante los meses en que se discutió y aprobó el nuevo texto, en un escenario signado por la represión policial (cfr. Dorn, 2023; Rovelli & Torres, 2023).

Sumándose a estos estudios, el presente trabajo se inscribe dentro del gran campo del análisis de políticas públicas, pero desde la perspectiva desarrollada en el libro de Álvarez Huwiler y Bonnet (2022). Desde esta posición, el problema principal del análisis es el de la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción de la sociedad capitalista, tanto a los que se refieren a la acumulación



como a los que se refieren a la legitimación<sup>4</sup>. La hipótesis central sostiene que diversos factores limitan dicha adecuación, por lo que no es posible asumirla a priori. Es decir, que exista una adecuación limitada significa, a su vez, que no es un hecho dado, sino que presupone una averiguación constante de este interés global [i. e., de esos requerimientos de la reproducción capitalista] y de las medidas para su realización que sólo puede comprenderse a posteriori (Heinrich 2008). Por lo tanto, gracias a la existencia de estos límites, el proceso de las políticas se desarrolla mediante ensayos y errores, en los que los ensayos son pruebas y los errores pueden transformarse en aprendizaje para futuros ensayos emprendidos por el personal de Estado. De acuerdo a esta perspectiva conceptual, entonces, el carácter capitalista del proceso de las políticas públicas está determinado por este mecanismo de ensayo y error que configura su forma, más allá del contenido de las políticas —esto es, más allá de si, por ejemplo, la política sirve o no directamente a los intereses coyunturales de alguno o algunos intereses de la clase capitalista<sup>5</sup>.

Dentro de este marco conceptual, el análisis propuesto en este artículo se centra en el momento de construcción de la agenda de gobierno y en su relación con los requerimientos de la reproducción de la sociedad capitalista (y, más directamente, con los distintos problemas de una sociedad determinada)<sup>6</sup>. Para nuestra posición conceptual, la construcción de la agenda es una de las funciones que el personal de Estado desempeña en el proceso de las políticas públicas. Entender cómo se construye la agenda supone considerar que los problemas existen objetivamente en un momento histórico dado —es decir, que no son sólo percepciones de los agentes—, pero que, a su vez, su inclusión en la agenda sólo puede presentarse desde el ejercicio de identificación, jerarquización y traducción que realiza el personal de Estado. Ello explica que, del conjunto de requerimientos que existen objetivamente, sólo una porción de ellos es identificada y, eventualmente, seleccionada y traducida en

---

<sup>4</sup> En esta perspectiva se retoma críticamente la idea de racionalidad limitada y de ensayo y error de los autores del incrementalismo (Lindblom, 2007a; 2007b), desde una perspectiva cercana a los autores de la derivación (Hirsch, 2017), también retomada por O'Donnell (1978).

<sup>5</sup> En el caso del tema de este artículo, la perspectiva conceptual adoptada discutiría con cierto sentido común para el cual todo lo que hace un gobierno lo hace necesariamente para favorecer a los capitalistas, deduciendo de allí el carácter capitalista o no de una política pública. Nosotras, en cambio, problematizamos tanto que exista un interés unificado de los capitalistas como que el carácter capitalista de los Estados (y de sus gobiernos) se defina por si sus políticas favorecen o no a un capitalista, a un grupo de capitalistas o incluso a la clase capitalista. Esto no quita ni la existencia del lobby ni que las políticas que lleva adelante un gobierno terminen favoreciendo a ciertas empresas o intereses capitalistas. En efecto, en Jujuy, el gobierno buscó favorecer el crecimiento de la minería de litio y, por lo tanto, sin dudas, colaboró con el desarrollo del capital minero extranjero. Pero esto no significa que todo lo que haya hecho el gobierno de Jujuy haya sido en interés de estos capitales. La búsqueda de su propia autoconservación —y, por lo tanto, de la legitimidad— también jugó un rol fundamental y no siempre coincidió con el requerimiento de la acumulación.

<sup>6</sup> Aunque no sean necesariamente lo mismo, aquí asumiremos como indistintos “problemas de la agenda pública”, “problemas de la sociedad jujeña” y “requerimientos de la reproducción social capitalista”, entendiendo que estos problemas no se reducen únicamente a “problemas económicos” ni a los de “la acumulación”, sino también a “problemas de legitimidad”. Cabe aclarar también que no entendemos aquí “problemas sociales” en el sentido de aquellos problemas que aquejan a la clase trabajadora, así como tampoco sólo a los capitalistas. Sino que se incluyen los problemas sobre los cuales un estado capitalista “debería” atender para que se reproduzca aquella sociedad en su conjunto (incluida la reproducción de los trabajadores como de los capitalistas).



problemas de la agenda de gobierno. En este proceso, el personal del Estado ensaya, erra y aprende las reglas derivadas de los límites que condicionan la constitución de la agenda, y este aprendizaje es lo que genera un mecanismo de autodisciplinamiento, fundamental para sostener la propia autoconservación del personal del Estado.

Con estos lineamientos y en el marco de la política pública de la reforma constitucional, este artículo busca responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles eran los principales requerimientos de la reproducción de la sociedad capitalista —de acumulación y legitimación— en la Provincia de Jujuy al momento de la decisión del personal político de iniciar un proceso de reforma constitucional? ¿Cómo esos requerimientos fueron traducidos como problemas públicos para una agenda de gobierno que se correspondiera con una política de reforma constitucional? ¿Existieron políticas públicas previas que, a modo de ensayos, ya hubiesen intentado responder a esa agenda de problemas? En esas políticas previas, ¿es posible identificar cómo el personal político tradujo requerimientos de la reproducción capitalistas en problemas públicos?

A lo largo de este artículo, respondemos estas preguntas con tres tesis:

- i. En un contexto de reducción de los ingresos y empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de la provincia, la reforma parcial de la Constitución de Jujuy fue una iniciativa estatal que respondió a dos requerimientos de la reproducción de la sociedad capitalista: aumentar las condiciones favorables para la territorialización y reproducción de capitales especialmente, del sector minero de extracción de litio; y, fortalecer la gobernabilidad a fin de garantizar una siempre relativa estabilidad política.
- ii. Entre 2015 y 2022, en los años previos a la reforma, estos requerimientos ya habían sido incorporados por el personal político como problemas de agenda y ya habían sido formuladas y adoptadas políticas cuyo fin era dar una respuesta acabada a dichos asuntos. Vistas *a posteriori*, estas políticas representan tanto ensayos previos a la reforma como definiciones específicas de los problemas públicos. Sin embargo, como es inherente al proceso de elaboración de políticas públicas según nuestro enfoque, estas traducciones en la agenda no fueron ni transparentes ni completas ni libres de contradicciones entre sí.
- iii. En el 2022, año de presentación pública del proyecto de reforma constitucional, la presión de los anteriores requerimientos desencadenó formas novedosas de traducción de los problemas públicos en la agenda gubernamental: esta vez el personal político operó traduciendo los requerimientos de la reproducción de la sociedad capitalista a dos nuevos ejes de problemas para la agenda: la “modernización” y la “paz social”. La reforma constitucional, por ende, se definió como la “solución” a ambos ejes de problemas

Respecto a las fuentes, este trabajo recurrió a la recolección y análisis de: documentos gubernamentales (leyes, versiones taquigráficas de debates legislativos); informes estadísticos de organismos nacionales oficiales e internacionales; notas de prensa;



documentos de prensa de cámaras o asociaciones mineras, artículos de investigación previos e informes producidos por centros científicos u organizaciones de la sociedad civil que analizan las diferentes versiones de la reforma constitucional. Antecedentes sobre el caso complementan el ejercicio interpretativo que aquí presentamos.

Este artículo se presenta dividido en cuatro apartados. En el primero, presentamos la política pública elegida y su originalidad como proceso de política pública. En el segundo, exponemos los principales requerimientos de acumulación y legitimación en el territorio jujeño durante la última década. Asimismo, justificamos cómo, a partir de estos requerimientos, se fueron constituyendo grandes ejes de problemas que integrarían la agenda del gobierno provincial durante esos años. En el tercer apartado, identificamos las políticas previas a la reforma que intentaron responder a tales problemas, pero que, en términos generales, pueden considerarse ensayos insuficientes o fallidos, dado que los problemas continuaron en la agenda. En el cuarto, mostramos que, para la reforma constitucional, se elaboraron dos nuevos ejes de problemas de agenda, relacionados con la ‘modernización’ y la ‘paz social’.

### *1. Sobre el caso de análisis: la reforma constitucional parcial en Jujuy de 2022-2023*

La iniciativa política que culminó en la reforma constitucional presentó características originales. La primera se refiere a su rango legal: dado el sistema de jerarquías normativas en Argentina, la intención de una reforma constitucional da cuenta de una apuesta por una mayor estabilidad legal-jurídica de los cambios introducidos. Es que, por caso, el horizonte de estabilidad de las reformas introducidas en la constitución provincial es mucho mayor que el que se espera de resoluciones ministeriales o decretos del Poder Ejecutivo.

La segunda característica alude al alcance y a la amplitud temática. Se trata de una política pública que se presentó con una pretensión reformista de gran alcance y diversidad temática. La reforma se propuso inicialmente con una modificación de 193 artículos, sobre los 212 antes vigentes en la Constitución de 1986 (Vaca Ávila, 22 de enero de 2023). No obstante, tal como detalla Etchichury (2023) el texto finalmente aprobado tuvo menos modificaciones ya que se suspendieron algunas que hubieran afectado regresivamente derechos y garantías; especialmente aquellas relacionadas con la protesta y la libre expresión, por un lado, y con la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocuparon las comunidades originarias, por otro<sup>7</sup>.

La tercera característica se refiere al amplio respaldo del personal político que tuvo la iniciativa. Se trata, en efecto, de una política cuya puesta en marcha fue posible sólo sobre la base de un acuerdo hacia adentro del personal político del Estado, esto es, entre los dos bloques partidarios principales en la Provincia. La modificación constitucional fue impulsada y defendida principalmente por el Poder Ejecutivo

---

<sup>7</sup> Los artículos más discutidos fueron el 36°, “Sobre la propiedad privada”, el 50°, “Protección a los aborígenes”, y el artículo 67° titulado “Derecho a la paz social y la convivencia democrática pacífica”.



provincial, con la figura del gobernador Gerardo Morales, bajo el aval partidario del radicalismo, en el Frente Cambia Jujuy (FCJ). Contó, en consecuencia, con el acompañamiento del bloque en la Legislatura provincial. Pero la mayoría requerida para sancionar la ley de necesidad de reforma en septiembre de 2022 se logró con el voto de un diputado del Frente Justicialista-Juntos por Jujuy, principal bloque de oposición a nivel provincial en ese momento. Ya en el seno de la Convención Constituyente, en junio de 2023, el nuevo texto constitucional contó con todos los votos afirmativos del bloque FCJ y con once de los trece del bloque peronista.

La cuarta característica resalta que esta iniciativa fue diferente a otras reformas en la medida en que no tuvo tintes reelectoralista, como sí la tuvieron otros intentos de reforma. Y así lo demuestra el hecho de que, durante la primera presentación pública del proyecto de reforma constitucional en septiembre de 2022, el gobernador clausuró públicamente su intención reelectoralista, aspecto fuertemente cuestionado en los últimos años de su segundo mandato e incluso, puesto en duda nuevamente durante el debate legislativo de la ley de necesidad de reforma<sup>8</sup>. Previamente, entre los años 80' y 90', hubo una carrera de reformas provinciales que buscaron implantar la reelección de los mandatarios provinciales<sup>9</sup> e introducir modificaciones en sistemas electorales tendientes a que disminuyera la representación de las minorías en las legislaturas locales (Altavilla, 2017). De ahí que no resultara extravagante que la intención de reformar la Constitución Provincial de 1986 fuera asociada con la posibilidad de modificar el artículo vigente hasta ese momento que sólo permitía dos mandatos consecutivos del Ejecutivo. En contraposición, y ya para septiembre de 2022, el gobernador Morales descartó públicamente esta posibilidad y lo reafirmó al proclamar su intención, más bien, de ser candidato a presidente para 2023 (Gobierno de Jujuy, septiembre de 2022).

La quinta característica se refiere a la celeridad en el proceso de formulación y aprobación de la reforma, cuestionada por no cumplir con los procedimientos legales aplicables a este tipo de políticas. Todas las constituciones provinciales en Argentina prevén la posibilidad de una reforma total o parcial y, a grandes rasgos —salvo Mendoza, San Juan y Chaco que suman algunos mecanismos particulares—, los procedimientos requieren la conformación de una convención constituyente mediante un mecanismo de dos etapas: una primera etapa a cargo de cada una de las cámaras

---

<sup>8</sup> Intervención del Diputado Snopek, del bloque Juntos por Jujuy-Frente de Todos: “Vemos y decíamos que esta reforma obedece, aparentemente, únicamente al interés del gobernador de habilitar un nuevo mandato y eso es un interés muy particular, muy mezquino, es algo que vamos a votar entre los jujeños una reforma de la Constitución, que habilita una Constitución para los próximos 36 años” (Legislatura de la Provincia de Jujuy, 2020: p. 5). Intervención del Diputado Jeneffs Quevedo, también del bloque Juntos por Jujuy-Frente de Todos: “También quiero referirme, señor presidente, sobre aquellas cuestiones o sobre aquellas personas que manifiestan que esta Constitución encubre la habilitación del mandato para el señor gobernador. No estoy de acuerdo, señor presidente; el señor gobernador ha manifestado que no quiere otro mandato, creó en su palabra como también la cree el pueblo jujeño, yo creo que no hay que faltarle el respeto al pueblo jujeño que es quien va a decidir en última instancia en las urnas quien quiere que lo gobierne” (Legislatura de la Provincia de Jujuy, 2022, p. 5).

<sup>9</sup> En 1983, igual que en el nivel nacional, ninguna provincia argentina permitía en su constitución la reelección del Poder Ejecutivo. A partir de 1983 todos los gobernadores que no podían ser reelectos hicieron al menos un intento de reformar la constitución de su provincia.



Provinciales, que deben declarar una ley de necesidad de reforma y fijar el alcance de la reforma; una segunda, posterior, a cargo de las convenciones constituyentes reformadoras, electas, por lo general, directamente por el voto popular. Si la última reforma constitucional de 1986 se sancionó casi un año después de la elección de los constituyentes<sup>10</sup>; para esta última reforma, pasaron menos de 10 días desde la primera reunión de la Convención Constituyente, el 22 de mayo de 2023, hasta la presentación de la primera propuesta del texto reformado, el 1 de junio<sup>11</sup>. Sin duda, la celeridad, el hermetismo y el cuestionado procedimiento legal-administrativo del proceso de reforma fueron aspectos que permiten entender la conflictividad social antes, durante y después de la sanción de la nueva constitución.

Por último, tal como enunciamos arriba, el proceso de la reforma estuvo marcado por una fuerte conflictividad social. Al reclamo contra las modificaciones que suponían retrocesos en la protección de las tierras de las comunidades originarias, campesinas e indígenas, se sumaron los reclamos contra la criminalización de la protesta. Como reseñan Rovelli y Torres (2023), a este reclamo se sumaron diversos sectores como sindicatos docentes y trabajadores municipales, provinciales y nacionales, organizaciones sociales, de derechos humanos y culturales, centros de estudiantes y asociaciones gauchas. Semejante conflictividad resonó en diferentes escalas: en otras provincias y ciudades del territorio nacional, en otros poderes o niveles de gobierno y también en el plano internacional. La magnitud del conflicto hizo que la iniciativa de la reforma pasara de ser un intento de respuesta frente a determinados problemas (derivados de los requerimientos de la reproducción de la sociedad capitalista), a convertirse en un problema en sí misma.

## *2. Los problemas de la agenda de gobierno jujeño*

En esta sección justificamos por qué la atracción y reproducción de capitales hacia el sector de la minería de litio, como la mejora de la estabilidad política, eran, al menos desde la última década, los principales requerimientos tanto de la acumulación como de la legitimación en el territorio jujeño. Asimismo, explicamos que estos requerimientos fueron identificados por el personal político y traducidos en la agenda de gobierno con dos definiciones específicas: la necesidad de generar mayores condiciones favorables para la atracción de inversiones hacia la minería de litio, por un lado; y, por otro, como la necesidad de garantizar mayor seguridad jurídico-política, con las tareas de elaborar marcos normativos propicios para dichos capitales y de eliminar o apaciguar el conflicto social.

Como lo describen ya estudios previos (Rovelli y Torres, 2023; Novas y Mantiñan, 2023), la minería en Jujuy constituye una de las principales actividades del modo de acumulación a nivel provincial. El peso de esta actividad como fuente de ingresos

---

<sup>10</sup> Los convencionales fueron elegidos en noviembre de 1985 y el texto constitucional aprobado en octubre de 1986 (Vaca Ávila, 22 de enero de 2022).

<sup>11</sup> La ley que declaraba la necesidad de reforma parcial preveía que, tras celebrar su sesión preparatoria, debía terminar su cometido dentro de los noventa días y no podría prorrogar su mandato.



jujeños es muy relevante, sobre todo considerando la dependencia de la provincia respecto de los recursos nacionales. Según el informe EITI<sup>12</sup>, entre el 2020 y el 2021, Jujuy -junto con Catamarca- fue la provincia más dependiente de los ingresos del Estado nacional. Y es dependiente incluso si se considera lo que ingresa por la actividad minera: es que la mayoría de los ingresos son recaudados por el Estado nacional, algunos de ellos son coparticipables a las provincias, y otros no<sup>13</sup>.

Dentro de la gran rama de la actividad minera, históricamente se destaca la minería metalífera y, especialmente desde la última década, la minería de litio. Así, en el año 2023, las exportaciones mineras de Jujuy llegaron a representar 21% de las exportaciones mineras totales de Argentina. Y en relación con las propias exportaciones de la provincia, el dato es más significativo aún: en 2022 sólo el carbonato de litio representó el 65,8% dentro del gran rubro de Manufacturas de origen industrial; mientras que la plata y sus concentrados representaron el 66,3% del rubro Productos primarios (DIPEC, 2022). Es decir, los minerales fueron lo que más se exportó en Jujuy entre el año 2021 y el año 2022 (DIPEC, 2022 y 2021). A su vez, en el 2024, la minería metalífera y del litio representó el 6,7% del Producto Geográfico Bruto (PGB) de la economía provincial (DIPEC, 2024). Respecto a las regalías mineras, entre 2007 y 2018, la provincia percibió U\$S 41 millones. Esto equivale, en promedio, a 3,7 millones de dólares por año sólo en concepto de regalías para ese período. Y recaudó, durante el mismo período, otros 39 millones en impuestos, tasas y contribuciones vinculados a la actividad minera (Dirección Nacional de Promoción de la Minería de la Nación y Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Jujuy, 2019). E incluso en 2021, aunque tuvieron una leve disminución, las regalías llegaron a 3,1 millones de dólares<sup>14</sup> (EITI Argentina, 2022)

Ahora bien, previo y durante los primeros años del primer mandato de Gerardo Morales, podía preverse una desaceleración de la actividad minera. En parte, esta desaceleración se produjo efectivamente. Y, de hecho, a partir de 2013 empezaron a caer los aportes de la minería a la provincia —del 11,2% que representaban respecto de los ingresos generales, pasaron al 6,1% (Dirección Nacional de Promoción de la Minería de la Nación y Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Jujuy, 2019).

<sup>12</sup> Por sus siglas en inglés: Extractive Industries Transparency Initiative. EITI es una iniciativa internacional y entre sus actividades, publica un informe anual con el conjunto de datos e información sobre las actividades del sector minero y de hidrocarburos. Argentina forma parte de EITI desde 2019, junto a más de 50 países.

<sup>13</sup> Un ejemplo de los no coparticipables son los ingresos por las retenciones a las exportaciones mineras que son útiles para dar cuenta de la relevancia de la actividad en el modo de acumulación nacional, pero no tanto para explicar los ingresos provinciales. Concluir cuánto de los ingresos por la actividad minera quedan realmente en la provincia de Jujuy no es tarea sencilla, teniendo en cuenta que, por ejemplo, según los informes oficiales, alrededor del 84% de los aportes realizados por la actividad minera, entre 2007 y 2018, fueron recaudados por el Estado nacional, algunos de ellos fueron sujetos a coparticipación y otros no (Dirección Nacional de Promoción de la Minería de la Nación y Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Jujuy, 2019). Por este motivo, para analizar la caída de los ingresos nos centramos básicamente en las regalías

<sup>14</sup> Esta cifra es aproximada, ya que el valor que expresa el informe está en pesos. Por lo tanto, para tener la cifra en dólares, se tuvo que tener en cuenta el valor promedio de la cotización de esta moneda durante el año 2021.

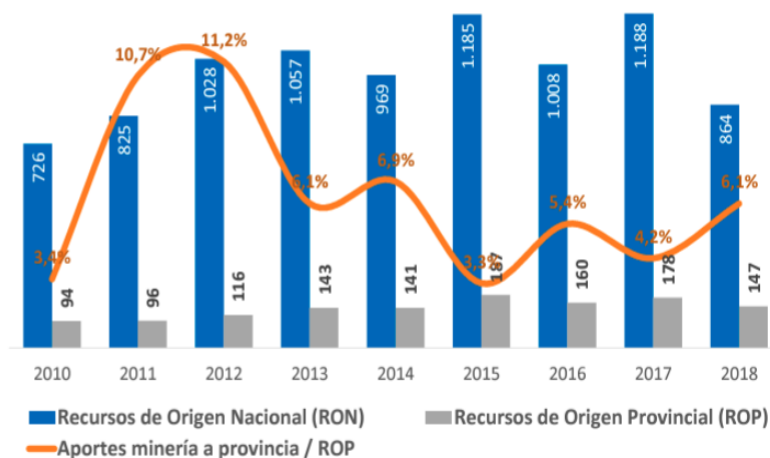


Gráfico 1. Ingresos corrientes de la Provincia de Jujuy y participación de la actividad minera respecto a recursos provinciales.

Fuente: Dirección Nacional de Promoción de la Minería de la Nación y Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Jujuy (2019)

Esta caída, sin embargo, podría haber sido más fuerte aún de no ser por el crecimiento de la producción del litio y la prolongación de la vida útil de los yacimientos metalíferos ya existentes. Dada la importancia para nuestro tema, veamos este punto más detenidamente.

En el periodo 2012-2020, la relevancia de la minería metalífera en la economía provincial se había visto debilitada por al menos dos motivos que pueden explicar la preocupación del personal político y la consiguiente celeridad en la formulación de políticas de promoción a la minería de litio ante un escenario de disminución de los ingresos provenientes de la actividad minera, como muestra el gráfico anterior. El primer motivo, se debe a la disminución del precio de la mayoría de los metales a nivel del mercado internacional a partir de 2012 —año en el que éstos tuvieron su pico más alto (Álvarez Huwiler, 2019). Debido a esto, ya en aquel año el personal político podía prever una fuerte reducción de los ingresos provenientes de la actividad minera metalífera para los siguientes años.

El segundo motivo por el cual el peso de la minería metalífera disminuyó por un tiempo en la economía provincial —y, por lo tanto, en su aporte a las arcas públicas— fue debido al fin de la vida útil de los yacimientos más importantes en el territorio jujeño. Uno de ellos era el yacimiento Pirquitas; y, el otro, el yacimiento El Aguilar. Si bien los anuncios públicos oficiales fueron recién entre 2016 y 2017<sup>15</sup>, el tiempo estimado de

<sup>15</sup> En el caso del Yacimiento de Aguilar, en 2017 se anunció que operaría sólo tres años. Por lo tanto, en 2020 cerraría. Sin embargo, el yacimiento siguió funcionando. El Aguilar que había cerrado en 2020, volvió a producir en 2023.



vida de estas minas se conocía mucho antes<sup>16</sup>. El cierre o una reducción en la producción de estos dos yacimientos significaba una disminución general en la producción de plata, oro y zinc de la provincia y, por lo tanto, de los ingresos provinciales (cfr. DIPEC, 2017 y 2018). Por esta razón, en 2018 la producción minera metalífera (en toneladas), a diferencia de la producción de litio, disminuyó, repuntando sólo en 2019 y cayendo nuevamente a partir del año 2020 (DIPEC, 2022).

En este contexto de desaceleración de la minería metalífera en la provincia durante el período 2012-2020 y de auge del litio, toma sentido el impulso que tuvieron las políticas de promoción a la minería de litio por parte de las dos administraciones consecutivas de Gerardo Morales (2015-2023). Estos ensayos de políticas de promoción a la minería de litio tuvieron efectos relativamente exitosos: desde 2015 se puede comprobar que su producción comenzó a ganar presencia en la economía jujeña, generando un aumento del lugar ocupado por la minería de litio respecto al PGB<sup>17</sup>, respecto a las exportaciones totales<sup>18</sup>, las específicamente mineras pasaron a representar un 80,9% de las exportaciones totales en 2022 (DIPEC, 2022) y a partir de 2016, respecto a las regalías gracias a la producción del salar de Olaroz (Dirección Nacional de Promoción de la Minería de la Nación y Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Jujuy, 2019).

Ahora bien, particularmente entre 2019 y 2021, confluyó una nueva serie de factores que generaron restricciones en las cuentas provinciales y que, de acuerdo a nuestro argumento, también contribuyeron a instalar la necesidad de generar condiciones favorables para atraer inversiones al sector minero del litio como problema evidentemente presente en la agenda de gobierno en esos años. En 2019, el ejercicio financiero de la provincia mostró un resultado deficitario de \$8.972 millones. En ese mismo año, las exportaciones totales en Jujuy aumentaron sólo un 0,5% — mucho menos que el 5,4% que registraron las exportaciones totales de la región del NOA. Y la recaudación provincial en valores reales fue un 13% menor que el año anterior, en gran parte debido al efecto inflacionario (DIPEC, 2019).

Si el 2019 no había sido un buen año para la economía de la provincia, el 2020 sólo llegó para reforzar la situación. Entre 2020 y 2021, debido al impacto generalizado de la parálisis económica en todo el país al inicio de la pandemia del COVID 19, la mayor parte de las actividades económicas mostraron un decrecimiento<sup>19</sup>. La minería de litio,

<sup>16</sup> Por ejemplo, véase el informe “Impacto económico de la actividad minera. Noviembre de 2019” (páginas 52 y 57), de producción conjunta entre la Dirección Nacional de Promoción de la Minería de la Nación, y la Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Jujuy.

<sup>17</sup> La actividad minera total, incluyendo la minería de litio pasó de representar un 3,8% del PGB provincial en 2014 a un 6,7% en 2022, según los datos interactivos que se muestran en la web de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos (DIPEC), disponible en: <https://dipec.jujuy.gob.ar/producto-bruto-geografico/>.

<sup>18</sup> Esto representa un significativo aumento ya que las exportaciones mineras representaban un 9% en 2005, y un 64% promedio entre 2016 y 2019 (Dirección Nacional de Promoción de la Minería de la Nación y Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Jujuy, 2019).

<sup>19</sup> En 2020, “el Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia de Jujuy en términos constantes disminuyó aproximadamente un 6% en relación al año anterior, según datos oficiales provisionales aportados por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de Jujuy”, según dice la página 7 de la Cuenta Inversión 2020 (DIPEC, 2020).



sin embargo, se encontraba en pleno auge y, dada la crisis económica general que afectaba a la mayor parte de los sectores económicos, pasó a tener un peso mucho más relevante (cfr. DIPEC, 2020). En efecto, el ingreso por regalías provinciales aumentó un 756,4% respecto al año anterior, las cuales provenían, fundamentalmente, de la actividad minera (DIPEC, 2020).

Sumado a esto, pero en relación con la crisis mundial desatada por la pandemia, los precios internacionales de la mayoría de los metales volvieron a aumentar en el 2020. Este aumento en el precio de los metales fue considerable sobre todo en el caso del litio que pasó de los USD 7.000 la tonelada en 2010 a USD 90.000 en el 2022 (Fornillo, Argento y Gatto, 2024; Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial, 2022).

El escenario anterior nos permite suponer que el gobierno de Jujuy precisaba de los ingresos provenientes de la actividad minera que, aunque fueran mínimos en relación con las ganancias que obtienen las empresas, eran significativos para una de las provincias históricamente más pobres del país. Es que tampoco podría haber pasado desapercibido para el personal político el aumento de la pobreza y el deterioro general de las condiciones de vida de la población jujeña en los últimos años<sup>20</sup>. Así, los discursos políticos de esos años remarcaron la ‘gran oportunidad del litio’<sup>21</sup>; la necesidad de generar respuestas estatales ante ‘el problema del litio’<sup>22</sup>; o, en sintonía con las declaraciones de funcionarios del Poder Ejecutivo nacional, destacaron su aporte a la ‘estabilización macroeconómica nacional’<sup>23</sup>. En este sentido, el discurso del personal político parecía buscar legitimidad tanto ante la población, al destacar la importancia del litio, como ante los propios inversores, mostrando que Jujuy era una provincia ‘competitiva’ para el desarrollo de la actividad.

---

<sup>20</sup> La situación de aumento de la pobreza es traída al debate de la ley de necesidad de reforma por los diputados de la oposición, quienes exponían que no era una reforma constitucional sino la urgente situación social lo que debería estar “en agenda de gobierno”. Por ejemplo, en la intervención del diputado Juan Cardozo Traillou: “Hace diez días que en la Legislatura de Jujuy estamos discutiendo sobre este proyecto de reforma que nada tiene que ver con los problemas del pueblo, con las necesidades urgentes, con la angustia que están viviendo las familias jujeñas a raíz del tarifazo autorizado por este gobierno provincial. La provincia de Jujuy tiene hoy los salarios estatales más bajos de su historia. Nunca los salarios de los estatales estuvieron tan atrasados respecto a la inflación como al día de hoy; más de un 100% de atraso desde el año 2015 hasta acá. En el atraso salarial más grande en la historia de Jujuy el gobierno provincial” (Legislatura de la Provincia de Jujuy: 2022, p. 14).

<sup>21</sup> En una conferencia del ciclo “Desarrollo y democracia”, organizada por el diario Clarín, en septiembre de 2022, Gerardo Morales afirmó: “Estamos frente a una gran oportunidad que está generando el mundo” (Clarín, 22 de septiembre de 2022)

<sup>22</sup> Por ejemplo, en octubre de 2022, tras su viaje por Europa y luego por Estados Unidos el gobernador Gerardo Morales hizo un balance de las reuniones que mantuvo en ambos destinos y declaró en conferencia de prensa: “Hay que resolver un tema en el litio” (Diario Todo Jujuy, 3 de octubre 2022: 2’07”), en referencia a los beneficios de las inversiones y exportaciones de ese material.

<sup>23</sup> Matías Kulfas, Ministro de Desarrollo Productivo de la Nación en el gobierno de Alberto Fernández, afirmaba en la Revista Panorama Minero que “La minería nos ayudará a estabilizar nuestra macroeconomía” (Panorama Minero, mayo 2022, p. 44). En la misma línea, y al visitar las obras de la primera planta de baterías de litio de Argentina, el presidente Alberto Fernández declaró en agosto de 2022 que la “Argentina es la segunda reserva de litio en el mundo” por lo que “no solamente tenemos que exportarlo, sino también industrializarlo” (Casa Rosada, 16 de agosto de 2022: §1). En la misma sintonía, un informe de la Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial del Ministerio Nacional de Economía destaca que: “En 2019 y 2020 Argentina mejoró en la percepción de las empresas mineras respecto a las políticas públicas. Muestra un sostenido comportamiento positivo, a diferencia del resto de la región y los principales países mineros” (Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial, 2021, p. 31).



Respecto al requerimiento de generar una mayor legitimidad social, tanto el Gobierno de Jujuy como, en general, todos los gobiernos de las llamadas ‘provincias mineras’ intentaron en muchas ocasiones mostrar todos los beneficios para la población que puede generar la actividad minera, destacándose siempre los beneficios económicos. Siguiendo la tesis de Gudynas (2009), el aumento de los ingresos fiscales provenientes de actividades mineras tiende a traducirse en la generación de mayores condiciones de legitimidad social, tanto para la actividad minera extractiva, como para la pretensión de autoconservación del mismo Gobierno<sup>24</sup>. Sin embargo, también puede generar conflicto social. Y en efecto, así sucedió en la provincia de Jujuy. El crecimiento de la minería de litio fue acompañado de una creciente conflictividad en las comunidades que habitan los territorios que forman parte de las cuencas hídricas donde se instalan estos proyectos. Ya desde el año 2009 se registraban episodios de conflicto alrededor de la instalación de proyectos de litio en el Salar de Olaroz y en el de Salinas Grandes, donde habitaban comunidades Kollas y Atacamas (Pragier, 2019). Desde entonces, diversos estudios han mostrado cómo las protestas y reclamos de estas comunidades giraron, principalmente, alrededor de la disponibilidad, apropiación y uso del agua en los territorios afectados (Novas y Martiñan, 2023; Barberón, 2024).

El informe del Observatorio de Conflictos Socioambientales (OCSA) de Humahuaca y Puna de Jujuy detalla que la cuestión minera es uno de los problemas en el que se pudo relevar un mayor número de conflictos entre 2014 y 2020: contabiliza al menos 7 grandes focos de conflicto y resalta su gran complejidad, relacionada con la “diversidad de actores de la sociedad civil, gobierno y sector privado involucrados”, la “multiplicidad de herramientas utilizadas por parte de los grupos que denuncian y resisten”, el “importante componente de judicialización en la mayoría de los conflictos”, la “duración sostenida y organizada de los mismos”, y el protagonismo del reclamo del agua, “como factor que atraviesa permanentemente los reclamos” (OCSA, 2020, p.18). Si bien este informe registra los conflictos hasta el año 2020, de ese año al 2022 —año de inicio de la implementación de la reforma constitucional— los conflictos no cesaron. Por caso, en febrero de 2022 comunidades indígenas hicieron una denuncia penal y lanzaron un comunicado denunciando el rápido avance sobre territorio indígena de la empresa Minerales Australes SA, dedicada a la explotación de litio y potasio; un mes después, la conflictividad escaló al iniciar un acampe por tiempo indeterminado en la zona de operación de la minera (La Izquierda Diario, 18 de abril de 2023).

Pero los conflictos no solo se modificaron en su cantidad, sino también en el contenido del reclamo. En relación con esto, los primeros meses de 2019 fueron clave en el conflicto por el litio, porque en ese momento se reactivó un conflicto que hasta entonces se había mantenido latente. Sobre todo, se reactivaron las comunidades de

---

<sup>24</sup> Existen muchos trabajos críticos de la megaminería y sus consecuencias, que cuestionan este tipo de actividades porque genera dependencia económica (ya que se producen características del tipo de economía de enclave durante los años de vida de los yacimientos) y además, por los “costos ambientales” (sean por la contaminación directa o por las cantidades de consumo energético y de agua que utilizan) son tan altos, que los ingresos temporales que puede llegar a tener esta actividad, no la justifican a mediano y mucho menos, a largo plazo. En nuestros trabajos previos hemos referenciado y complementado estos trabajos: cfr. Autor1 (2018a, 2018b), Autor2 (2020, 2015).



Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc en respuesta a la apertura de ofertas para los proyectos impulsados por el gobierno provincial (Argento y Fuentes, 2019). Luego de aquel año, comienza a difundirse la consigna “No al litio”.

Respecto a los inversores mineros, la demanda general de una mayor ‘seguridad jurídica’ y, en particular, de un ‘control del conflicto social’ seguían siendo parte de sus reclamos en esos mismos años. En una nota del portal de Panorama Minero de mediados de 2019, se recalca:

En medio del creciente clima eleccionario, hoy los privados mineros avanzan cautos a la espera de mayor estabilidad e incentivos en la previa de un 2020 en el que podrían acontecer nuevos cambios. La estabilidad jurídica y fiscal es una de las demandas más reiteradas por el sector minero en la Argentina. (...) Para los mineros, la seguridad jurídica es el «cuello de botella» para refundar el crecimiento desde las etapas más tempranas, y por ello una de las principales preocupaciones a futuro” (...) En esta línea, también serán de importancia las mejoras en relación al desarrollo comunitario y la comunicación de la actividad. En el país, provincias con amplias posibilidades de participación en el ámbito minero aún no han definido su posición y continúan generándose tensiones sociales y económicas en torno a la potencial activación de la industria en estas regiones (Panorama Minero, 6 de junio de 2019: §6).

Buscando fortalecer una imagen positiva para los inversores, se difundiría el lugar 47° de Jujuy para el Índice de Atracción de Inversión (IAI), un índice construido por el Fraser Institute de Canadá como indicador de la competitividad de los territorios<sup>25</sup>. Sin embargo, a pesar de aquel índice, en 2022, las demandas de las empresas mineras seguían siendo las mismas. Marcelo Tejada, gerente general de la empresa Alex Stewart International Argentina S.A, líder en servicios y análisis para la industria minera en todas las etapas, declaraba en una entrevista para la edición de abril de 2022 de Panorama Minero que:

Necesitamos reglas de juego claras y políticas estables a largo plazo. (...) Es una buena oportunidad para acercar el trabajo minero a la sociedad, que se vea el beneficio que trae la minería a las comunidades y la posibilidad también de incorporar a la mujer a todos los procesos, un punto que se está acentuando fuertemente en el último tiempo (Panorama Minero, abril de 2022, p. 68)

### 3. Políticas previas para los mismos problemas: los ensayos fallidos

Si en la anterior sección mostramos por qué promover mayores beneficios para las inversiones de litio, garantizar mayor seguridad jurídica y estabilidad política -y, sobre todo, apaciguar el conflicto social- eran los problemas más relevantes de la agenda de gobierno; en esta sección mostramos cuáles fueron las políticas que, de manera previa a

<sup>25</sup> Según el informe Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial del Ministerio Nacional de Economía, este índice se basa en lo que las empresas mineras internacionales consideran dos aspectos relevantes: el potencial geológico y las políticas de cada jurisdicción, tales como: “clima de negocios, régimen tributario, barreras comerciales, sistema jurídico, calidad de la infraestructura, regulaciones ambientales, incertidumbre en reclamos sobre las tierras, conflictos laborales y sociales, existencia de una base de datos geológicos, seguridad, corrupción, estabilidad política, etc.” (Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial, 2021, p. 21).



la reforma, ya habían sido formuladas e implementadas para esos problemas. Siguiendo nuestro enfoque, las políticas públicas constituyen siempre ensayos que no siempre resultan un acierto en el sentido de que logran adecuarse de manera absoluta y coherente a los requerimientos de legitimación o de acumulación para la reproducción de la sociedad capitalista. En efecto, vistas siempre *a posteriori*, puede comprenderse que aquellas políticas fueron errores al no eliminar los problemas de la agenda de gobierno jujeño (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022). Al contrario, varios de esos problemas —que llegaban al personal político como exigencias de los inversores mineros, o como imposiciones “internas” de las cuentas provinciales, o como demandas sociales, o como demandas del gobierno nacional, entre otras— continuaron y algunos incluso se intensificaron.

Presentamos estas políticas previas en dos grandes grupos, según consideramos muestran más explícitamente la presencia de los problemas de la agenda jujeña que nos interesan: la necesidad de generar condiciones favorables para la atracción de capitales y la necesidad de apaciguar la conflictividad social. Esta clasificación es meramente analítica pues difícilmente en una agenda de gobierno los requerimientos de la sociedad capitalistas aparezcan de forma transparente, diferenciados y sin contradicciones. En general, los requerimientos sólo aparecen superficialmente como problemas de políticas públicas, y, en general, aparecen como exigencias contradictorias y externas al Estado. Pero, además, en nuestro caso, las respuestas a la creciente conflictividad están íntimamente relacionadas con las demandas de los capitales mineros.

### *3.1. Las políticas que buscaron responder a la demanda de los capitales mineros*

Desde la asunción del gobierno de Gerardo Morales en 2015, identificamos una serie de políticas que incorporan como problema de agenda la mejora directa o indirectamente de los beneficios económicos de la minería de litio. Como un criterio general, este tipo de políticas en su conjunto apuntaba explícitamente a aumentar los beneficios económicos de las empresas (como la inversión pública en infraestructura o la capacitación de la fuerza de trabajo); o buscaban generar una mayor estabilidad jurídica y administrativa a las inversiones (desde la información catastral hasta los trámites burocráticos para facilitar los flujos de capitales en el sector minero); o, se propusieron contribuir a la generación de mayor legitimidad social para la actividad minera.

Una de las políticas particularmente relevante dentro de este grupo fue aquella que, mediante artículo 1° de la la ley provincial N° 6.138<sup>26</sup>, declaró al litio como “recurso natural estratégico y generador del desarrollo socio-económico de la Provincia de Jujuy”. Esto sucedió el 6 de septiembre de 2019. Aunque no estuvo exenta de cuestionamientos hacia dentro de la Legislatura provincial<sup>27</sup>, esta iniciativa intentaba

<sup>26</sup> Esta ley tuvo como antecedente un decreto provincial en el 2019: el N° 9.194-DEyP-19.

<sup>27</sup> Desde el bloque del Frente de Izquierda, apuntaron al problema del abastecimiento de agua y al avasallamiento al derecho de consulta a las comunidades originarias que habitan los territorios jujeños.



legitimar socialmente la minería de litio y hacerlo a través de una ley que diera cobertura a acciones o intervenciones de menor rango en cuanto a validez jurídico-institucional.

Con este antecedente, en el mismo año, la provincia acordó la implementación de un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado *Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas, Ambientales y Sociales para la Gobernanza de los Recursos de Litio en la Provincia de Jujuy, Argentina (Proyecto AR-T1218 – BID)*. Este proyecto incluía financiamiento de Japón, y ya en su presentación vía web anunciaba que se proponía:

El objetivo de esta cooperación técnica es apoyar el desarrollo responsable y sostenible del sector de litio en la Provincia de Jujuy en Argentina, desde sus etapas de exploración hasta la extracción y la gobernanza del sector, mejorando las capacidades institucionales del gobierno y el relacionamiento entre la industria, la sociedad civil y el gobierno. La cooperación técnica tiene tres objetivos principales: (i) fortalecer la evaluación y el control técnico y ambiental de los proyectos de litio; (ii) apoyar esfuerzos de concientización sobre las dimensiones técnicas, ambientales y sociales de la minería de litio y la adopción de prácticas efectivas de relacionamiento multi-actor; y (iii) promover el intercambio y la difusión del conocimiento entre las regiones productoras de litio (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019, página web).

Ahora bien, el mismo proyecto del BID muestra la presencia en agenda del problema de la seguridad jurídica y del problema de la eficiencia y previsibilidad de los procedimientos para las empresas mineras. Es que el proyecto incluía un componente que demandaba a la Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia que implementara una serie de acciones para ‘optimizar’ servicios a fin de ‘resguardar la seguridad jurídica’, fortaleciendo y modernizando los marcos regulatorios, la articulación institucional y la transparencia de la actividad gubernamental. En los hechos, esto significaba, por un lado, mayor facilidad para el acceso a la información de las empresas mineras para que puedan “conocer el detalle de todos y cada uno de los pedimentos mineros que allí se gestionan, junto con poder acceder de una forma interactiva y gráfica a más información de su interés (imágenes satelitales, caminos, base de datos de SEGEMAR, entre otras)” (Ministerio de Minería de Jujuy, 2023: §4). Y, por otro lado, la “elaboración de manuales de trabajo sobre procedimientos de evaluación, fiscalización y técnicos-administrativos, capacitando a todos los agentes responsables de su ejecución, con el fin de estandarizar procesos y poder así agilizar los trámites administrativos y el control efectivo de la actividad minera” (Ministerio de Minería de Jujuy, 2023: §5)

La presencia en agenda del problema de la estabilización y previsibilidad de las reglas aplicables a las inversiones mineras también pueden suponerse de otras dos iniciativas de escala interjurisdiccional. Por un lado, la creación en abril de 2021 de la Mesa del Litio, conformada por el entonces Desarrollo Productivo de la Nación, con los Ejecutivos de la provincia de Jujuy, Catamarca y Salta. Uno de los puntos consensuados

---

Desde el bloque justicialista, aunque asociaron la explotación del litio al ‘progreso’, también apuntaron a las consecuencias ambientales de la extracción (cfr. Gobierno de Jujuy, 6 de enero de 2023).



entre los integrantes de la mesa era “El trabajo conjunto para que las provincias unifiquen la normativa para la explotación del mineral y la industrialización, con una mirada sustentable, ambiental y federal” (Secretaría de Coordinación de la Producción, 7 de abril de 2021: §6). Y, por otro lado, adquiriendo mayor formalidad jurídica, la firma del Tratado Interprovincial de Creación de la Región Minera de Litio, en octubre año 2021<sup>28</sup>. En ocasión del anuncio del Tratado, el entonces gobernador de Salta, Gustavo Sáenz, anunciaba que a través de la creación de esta Región Minera de Litio se “brindarán las mismas oportunidades para los que quieran invertir, con reglas claras, seguridad jurídica y previsibilidad” (Secretaría de Prensa y Comunicación, 6 de octubre de 2021: §4).

Por su parte, la preocupación constante por la legitimación social de inversiones extranjeras en el sector minero jujeño estuvo alineada con la agenda nacional y alimentada desde las iniciativas por mostrar tanto la búsqueda de algún nivel de industrialización posterior a la extracción, como la contribución de Jujuy y del litio a formas ‘modernas y sustentables’ para el funcionamiento de sistemas de movilidad, transporte y consumo de energía. En 2021, Gerardo Morales y el ministro de Desarrollo Productivo de la Nación, Matías Kulfas, firmaron un acuerdo con la empresa china Ganfeng Lithium para instalar una fábrica de baterías de litio. Decía Morales:

Quiero reivindicar la política que está implementando el Gobierno Nacional en materia de impulso a las inversiones mineras no solo en litio sino en distintos minerales como recursos importantes que tiene la Argentina (...) El proyecto de movilidad eléctrica va a generar un antes y un después en la matriz productiva, energética y de transporte en nuestro país (Secretaría de Coordinación de la Producción, 14 de mayo de 2021: §5)

En julio de 2023, ya con la reforma constitucional aprobada, la posibilidad de hacer de aquél Proyecto del BID una política que aportara a la legitimación social de la minería de litio se confirmó cuando el Ministerio de Educación de la Provincia de Jujuy, con el acompañamiento de la Secretaría de Minería e Hidrocarburos del Ministerio de Desarrollo Económico y Producción, el Ministerio de Ambiente y Cambio Climático, y la Cámara Minera de Jujuy inició la primera fase de un Trayecto de Formación denominado “La Producción Minera y la Industria del Litio: las claves de la Educación para la Sostenibilidad”, en el que participaron más de 100 docentes de la provincia (Gobierno de Jujuy, 5 de julio de 2023).

### *3.2. Las políticas que buscaron responder a la creciente conflictividad social*

En el mismo periodo analizado, 2015-2022, podemos identificar una serie de políticas orientadas directamente a contener, intervenir o evitar la conflictividad social. Estos ensayos previos, sin duda, se llevaron un importante caudal de los recursos y esfuerzos del personal político durante los años anteriores a la reforma. Vaca Ávila (2023)

<sup>28</sup> La Constitución Nacional habilita a las jurisdicciones a crear regiones para el desarrollo económico y social y a establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. En Jujuy, fue suscripto por decreto N° 5.360-DEyP/2022, y ratificado por ley provincial N° 6.278. El tratado tuvo el beneplácito de la Cámara de Diputados de la Nación.



registra que ya desde la campaña electoral previa a su asunción en 2015, Morales declaraba que su principal objetivo sería controlar el accionar de los movimientos sociales.

Uno de los antecedentes más evidentes en esta dirección fue la creación, en 2017, de la Policía comunitaria. Integrada por ‘jóvenes indígenas’ que, tras su capacitación, trabajarían en sus localidades de origen, la aclamada Policía Comunitaria reclamaba su originalidad al buscar, simultáneamente, “garantizar la seguridad de nuestros recursos naturales y de nuestra cultura” (Gobierno de Jujuy, 18 de julio de 2017: §5). Esta política trabajó fuertemente en hacer resonar la respuesta estatal alrededor de la ‘interculturalidad’, la ‘modernización’, pero también la ‘convivencia ciudadana’, la ‘prevención del delito’ y la ‘reducción de la violencia’.

En 2021, la vigencia del problema de la gestión de la conflictividad en la agenda se confirma con la creación de la Unidad de mediación policial, en la órbita del Ministerio de Seguridad de la Provincia, mediante Resolución N° 3-MS-21. Si bien la nueva unidad declaraba su intención de “abordar en forma pacífica todo tipo de conflicto social que se genere con el fin de evitar situaciones de enfrentamiento y violencia” (Gobierno de Jujuy, 4 de abril de 2022: §1), las notas de prensa analizadas por esta investigación muestran su marcada intervención en conflictos entre comunidades originarias y empresas mineras (Gobierno de Jujuy, 13 de enero de 2022).

Al focalizar en las iniciativas estatales jujeñas orientadas a responder al problema de la gestión de la conflictividad social, resulta necesario considerar antecedentes de ensayos en otros territorios provinciales. Es que, los ensayos y errores de políticas para territorio afectan a otros, sea como aprendizaje para el personal político del Estado, sea como aprendizaje para quienes luchan en un conflicto y/o llevan demandas al Estado. Entonces, respondiendo a los supuestos de nuestro enfoque, la política minera de Jujuy no puede comprenderse sólo a partir de lo que sucede o sucedió en esa provincia. Incluso habría que poder indagar políticas previas implementadas en otros países. Así lo hace, en general, el personal político del área de minería, tanto a nivel provincial como a nivel nacional.

Por una cuestión de espacio, mencionamos brevemente dos antecedentes inmediatos. En diciembre de 2019, una vez asumidas las autoridades nacionales, provinciales y municipales, se relanzó la política de desarrollo minero-metalífera en el país con distintos grados de conflictividad social (Pesquero Bordón, 2021). El gobierno nacional de Alberto Fernández declaró en esos días que “La minería es una actividad primordial” y que “En Mendoza logramos que salga una ley para que se involucre en la explotación minera y en Chubut hemos logrado que en la zona de la meseta podamos explotar oro y plata” (Clarín, 23 de diciembre de 2019: §1). En este contexto, el gobierno mendocino, con el apoyo del gobierno nacional, intentó fallidamente modificar la histórica ley provincial N° 7.722, promulgada en 2007, que regulaba la actividad minera prohibiendo el uso de sustancias químicas tóxicas en la minería metalífera en el territorio provincial, y que fue sancionada tras una gran movilización popular que obligó al personal político a sancionarla. Con el objetivo de modificar esta ley N° 7.722,



se sancionó la ley N° 9.209, que suspendía aspectos fundamentales para la protección del agua, tuvo una vigencia de solo diez días y nunca llegó a implementarse completamente. Luego de una gran movilización de mendocinos y mendocinas, el gobierno tuvo que dar marcha atrás (Merlinsky y Wagner, 2019).

En paralelo, se produjeron intentos de reformar la ley provincial N° 5.001, que prohíbe la minería metalífera en toda la provincia de Chubut y que también había sido resultado de una gran movilización social iniciada en 2002. En ese momento, esas movilizaciones condujeron a un plebiscito en la ciudad chubutense de Esquel en el cual el 80 por ciento de la población, incluso con altos índices de desocupación, dijo “No a la minería”, ganando el rechazo al establecimiento de un proyecto minero en la zona y la posterior sanción de la ley provincial N° 5.001 (Rius, 2023). Ya en 2020, y también con un proceso de movilización social, la sesión extraordinaria en la cual se iba a tratar la modificación de la ley provincial quedó suspendida, y con ella, el intento de promover la actividad minera en Chubut mediante una reforma legislativa quedó frustrado por la gran movilización social.

En ambas provincias, las intervenciones estatales se produjeron en el marco de situaciones de conflictividad social y dispusieron políticas mediante la modificación de leyes previamente sancionadas, impulsadas por la movilización de colectivos, comunidades y organizaciones que se oponían a la minería metalífera. En ninguna de estas provincias fue posible responder al requerimiento de mejorar las condiciones favorables para los capitales mineros mediante la modificación de aquellas leyes provinciales. De hecho, esos intentos de reforma en Mendoza y Chubut aumentaron la conflictividad social a escala provincial. Puede suponerse, entonces, la relación entre lo sucedido en dichas provincias y la forma en que se llevó adelante la reforma constitucional en Jujuy. La falta de publicidad y la celeridad que caracterizaron el proceso de reforma en Jujuy son quizás muestras del aprendizaje de los hechos ocurridos en las otras dos provincias.

#### *4. La agenda de gobierno y la reforma constitucional*

Hasta aquí pudimos establecer que, previo a la reforma constitucional, los grandes ejes de problemas políticos que constituyeron la agenda de gobierno en Jujuy venían siendo la generación de mejoras para la atracción de capitales y promoción de la minería de litio, por un lado, y la garantía de un orden estable, tanto en su aspecto jurídico-institucional como de gobernabilidad, por otro.

Tal como venimos sosteniendo, los asuntos se instalan en la agenda como problemas parciales, distintos, opuestos e incluso contradictorios. Se trata de una opacidad inherente a la manera en la que los problemas se le presentan al personal político y, por lo tanto, constituye un límite importante a la hora de identificar y definir los problemas, así como de formular las políticas. Mucho más, si suponemos que éstas deberían adecuarse, idealmente, a los requerimientos de la sociedad capitalista. Por ejemplo, tanto el conflicto histórico que protagonizan las comunidades indígenas en Jujuy como las demandas de defensa del territorio o las demandas sindicales remiten a diferentes



dimensiones explicativas y factores desencadenantes y, por lo menos en teoría, requerirían diferentes respuestas del Estado. Sin embargo, en este caso, para el personal político aparecen todos como obstáculos para el tipo de gobernabilidad requerido por las mineras y, en consecuencia, para atraer capitales al territorio. Por lo tanto, también representa un problema para la propia conservación de los recursos provinciales y así, para la propia autoconservación del personal de Estado.

Lo mismo sucede con el tipo de medidas que, según su lectura, se requieren para atraer inversiones hacia el sector minero y que son, en principio, opuestas a las que demandan un cuidado del medio ambiente. El generar mayor infraestructura para las inversiones, puede ser, por lo menos de forma inmediata, contradictorio con la demanda social por la inversión de recursos estatales en otras áreas. Si más recursos son utilizados para la mejora de los caminos para facilitar el transporte a las maquinarias y vehículos de las empresas mineras, entonces esos recursos no serán dirigidos al mejoramiento edilicio de las escuelas provinciales. En este caso habría problemas diferentes que requieren políticas contradictorias entre sí.

Ahora bien, en la agenda de gobierno de 2022-2023 encontramos dos traducciones novedosas de los requerimientos mencionados arriba en las consignas de ‘modernización’ y ‘la paz social’.

#### *4.1. La modernización*

Una parte importante de la agenda para la reforma constitucional jujeña se construyó a partir de la idea de ‘modernización’. Tal como expusimos en la sección anterior, el problema de ‘modernizar’ ya aparecía en la agenda jujeña, pero relacionado con el sistema jurídico-institucional y con la asociación del litio a formas nuevas o ‘modernas’ de producción de energía. Pero para la reforma constitucional, la modernización se asoció a la mucho menos controvertida fórmula de ‘otorgar, consagrar o ampliar derechos y garantías’. En septiembre de 2022, durante la presentación oral que hace Gerardo Morales del proyecto de reforma, apunta a la idea de la modernización asociada a “dar jerarquía institucional a los derechos” (Gobierno de Jujuy, 12 de septiembre de 2022). Esto representa un aprendizaje del personal político en términos de construcción de problemas para su agenda, un desplazamiento discursivo que se basa en revivir el recurso de contraponer lo ‘nuevo’, a lo ‘viejo’, lo vetusto o desactualizado.

Durante el debate de la ley de necesidad de reforma, a fines de septiembre de 2022, se puede observar este sentido de la modernización como actualización de derechos, y también como actualización del sistema político-electoral. El diputado oficialista Ramiro Tizón —que a su vez era el presidente de la Comisión de Asuntos Institucionales de la Legislatura Jujeña, es decir, la comisión encargada de elevar el proyecto de ley para declarar la necesidad de reforma— inicia el debate legislativo recuperando la enunciación de dar rango institucional a un ‘nuevo’ conjunto de derechos:



El proyecto que vamos a tratar hoy es el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo solicitando la reforma parcial de la Constitución, Constitución que está vigente en la provincia de Jujuy desde el año 1986, que ha sido una Constitución de avanzada en el país y -diría- sigue siendo de avanzada, pero con algunos artículos que quedaron desfasados por el tiempo, por el dictado de la Constitución Nacional y por la recepción de esta de los tratados internacionales con la ampliación de derechos que La Haya trae. El proyecto que hoy nos ocupa es un proyecto que trata todos estos temas, justamente trata nuevos derechos, nuevos institutos (...) Como digo, han pasado muchas cosas en el mundo, en la provincia en estos años y en el país, es otro país desde el punto de vista legal, desde el punto de vista político, desde el punto de vista de las instituciones, con el dictado de la Constitución Nacional, con el dictado del Código Civil que también ha venido a variar muchas situaciones, hay leyes muy importantes, ampliación de derechos en estos años. (...) Todo esto nos lleva a decir ¿hay necesidad de modificar? Y creo que no hay dudas de que es necesario modificar; es necesario tener una Constitución donde ya dejemos de hablar del Banco Provincia de Jujuy; es necesario tener una Constitución que establezca nuevos derechos, que incorpore figuras que no estaban, como ser los Ministerios Públicos con carácter autónomo, como ser la Defensoría del Pueblo, como ser la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes, como ser la Oficina Anticorrupción; es necesario que podamos dejar atrás los mandatos indefinidos de autoridades, así como también establecer la forma en que se van a elegir los jueces, los magistrados, los fiscales y los defensores en el futuro (Legislatura de la Provincia de Jujuy, 2022, p. 2).

Al sancionarse la ley N° 6.302, que declaró la necesidad de reforma, se incluyó en su artículo 2° esta idea de incorporar derechos. No obstante, estableció instrucciones generales sobre los contenidos de esos nuevos derechos, indicando de manera abstracta que versen sobre materia cultural, educativa, salud pública, seguridad pública y de desarrollo económico y financiero. Con lo cual, y al menos en este momento del proceso de políticas, la definición de este problema para la agenda careció de exhaustividad a la hora de enunciar exactamente qué derechos se incorporaría. La cantidad de veces que en el mencionado artículo 2° se enuncia la palabra ‘nuevo’ o ‘nuevas’ da cuenta que la orientación de la idea de modernización asociada a derechos permeó también a esta ley de 2022:

La Convención Constituyente podrá:

- b) Incorporar un nuevo Capítulo en la Sección Primera que consagre "Nuevas Declaraciones, Derechos, Deberes y Garantías Constitucionales".
- c) Reformar la Sección Segunda, incorporando nuevas declaraciones, derechos y deberes que refuercen la Cultura, la Educación y la Salud Pública, incorporando también un nuevo capítulo sobre Seguridad Pública.
- d) Reformar la Sección Tercera, incorporando nuevas declaraciones, derechos y deberes que refuercen los objetivos del Desarrollo Económico y Financiero de la Provincia” (Ley de necesidad de Reforma, 2022: artículo 2°)

Ahora bien, esta específica traducción alrededor de ‘nuevos derechos’ presenta al menos dos contradicciones con otro problema que también estaba en agenda y que también encuentra una nueva traducción: el problema de garantizar la seguridad



jurídica a través de la modificación del ya antiguo y conocido derecho a propiedad privada.

La constituyente propuso el siguiente inciso para este derecho:

Artículo 36 DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA (...) 5°. Será considerada grave violación al derecho de propiedad la ocupación no consentida por parte de una o varias personas que impida al titular de la propiedad ejercer los derechos que le asisten según esta Constitución. Una ley especial determinará las condiciones para el desalojo y para que el o los titulares del derecho de propiedad afectado estén en condiciones de ejercer los derechos que les asisten de manera inmediata, aun cuando los autores de la ocupación no consentida se atribuyan la representación o los derechos del pueblo (Comisión Redactora, 2023, p. 8)

Según el Observatorio Sampay (2023), hacia el final de la formulación propuesta se incluía la formulación: “aun cuando los autores de la ocupación no consentida se atribuyen la representación o los derechos del pueblo”. En esta formulación existe una intención de desconocer el reconocimiento a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas en la provincia, que en su gran mayoría no cuentan con títulos de propiedad, manteniendo solo una ocupación ancestral de su territorio. Además de las contradicciones con la Constitución Nacional y con Pactos Internacionales<sup>29</sup>, el Informe del Observatorio advierte que esta modificación introducía un grave riesgo de que las comunidades originarias puedan caer en lo que este artículo conceptualiza como “ocupación no consentida” para considerar la ocupación de estas comunidades una grave violación al derecho de propiedad. Siguiendo lo anterior, entonces, este problema de los nuevos derechos emerge contradictorio también con el segundo gran problema anunciado para la agenda, el de la paz social.

#### *4.2. La paz social*

Como mostramos páginas atrás, los conflictos sociales en la provincia de Jujuy existieron previo al gran estallido producido luego de que se aprobara la nueva constitución. En este contexto, una importante parte del discurso del personal político hace referencia a la ‘paz social’ como un problema a responder con la reforma. Y ello representa una reelaboración como problema de agenda relacionado con la conflictividad social de larga data.

Por un lado, esta nueva traducción representa una operación de magnificación discursiva al menos en dos sentidos. Opuesta claramente al conflicto social, se apuesta a presentar una necesidad de toda la población jujeña, y no únicamente de los capitales mineros y del personal político. Simultáneamente, se reconoce que se trata de un problema persistente en la agenda, al menos desde 2015 que asume la gobernación Gerardo Morales. En la conferencia de presentación del proyecto de reforma constitucional, enuncia: “Nos costó mucho desde el 2015 hasta acá, poder ordenar y

---

<sup>29</sup> Específicamente con la Convención 169 de la OIT, el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, con jerarquía constitucional idéntica al resto del plexo normativo federal (art.75 inc. 22).



recuperar la paz” (Gobierno de Jujuy, 12 de septiembre de 2022). En este sentido, frente a las fórmulas anteriores enunciadas más bien como ‘seguridad’ ‘convivencia ciudadana’, o de ‘vía pacífica para solucionar los conflictos’, esta reelaboración engrandece enunciativamente el problema al hablar de paz’ y al situarla en el plano de ‘los valores’ y los ‘triumfos históricos conseguidos por el pueblo’ (y no solo de un problema); todo ello, para que se corresponda con una iniciativa de mayor envergadura como lo es una reforma constitucional.

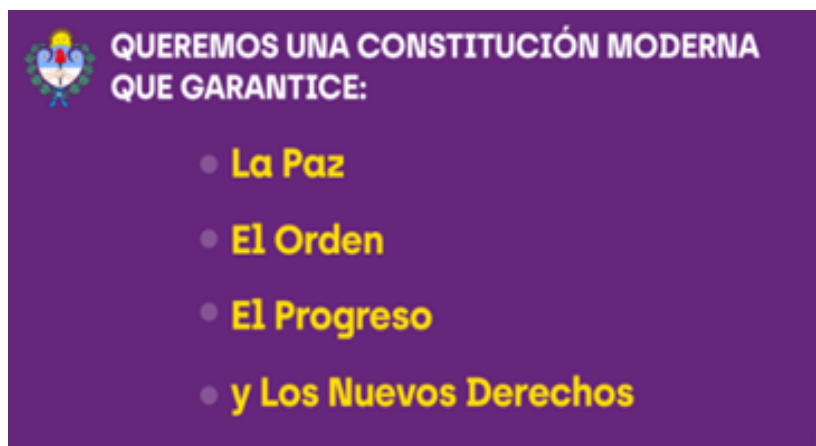


Imagen 1. Diapositivas presentadas en el anuncio del proyecto de reforma constitucional (Gobierno de Jujuy, 12 de septiembre de 2022: 20’45’’)

Por otro lado, también la ‘paz social’ es una traducción novedosa porque, como un problema en la agenda, tiene una contracara que ya no es solo el conflicto o el desorden, sino la dictadura y la violencia. Durante el debate de la ley de necesidad de reforma, el diputado Alberto Bernis, compara la reforma constitucional de 1986 con la que se pretende sancionar en 2022, y las equipara justamente en lo que dejan atrás: un periodo de violencia, de dictadura, de muerte y de inestabilidad.

Y en esa reforma del '86, luego de una dictadura hacía falta hacer una nueva reforma y se creó inclusive el voto directo del intendente y hoy también hace falta una reforma, señor presidente, porque en Jujuy hasta el año 2015 hemos vivido un periodo de violencia, que no había paz, donde había una inestabilidad de hecho institucional, que no se produjo ninguna situación extraña porque los argentinos en su conjunto habíamos recuperado la democracia en el año '83. Por eso es necesario hoy que en la nueva Constitución pongamos no solamente lo que se dijo, lo que dijo el miembro informante, que ya lo dijo muy claramente: el tema de las políticas públicas, el Consejo de la Magistratura, mejorar el control del Tribunal de Cuentas, no hacerlo desaparecer, mejorar el control, fortalecer el Tribunal de Cuentas, los organismos de control, limitar el tema de los mandatos como bien se dijo acá; sino también es necesario poner valores que tengan que ver con el recupero de la paz que hemos tenido todos los jujeños, para que sigamos conviviendo entre los jujeños, para que realmente entre los jujeños podamos generar una nueva provincia en paz y con trabajo. (Legislatura de la Provincia de Jujuy, 2022, p. 19)

Finalmente, el texto aprobado de la constitución incorpora en su artículo 67° el “Derecho a la paz social y la convivencia democrática pacífica”, con un detalle de incisos que resulta reiterativo e insistente, como transcribimos abajo. La incorporación de la idea de democracia aquí toma sentido con esta oposición a “la violencia y a la



dictadura” que explicamos antes. Al mismo tiempo, el texto no deja de traslucir contradicciones: es que el inciso 4 establece que se sancionará una ley que contemple la “prohibición de cortes de calles y cortes de rutas, así como toda otra perturbación al derecho a la libre circulación de las personas y la ocupación indebida de edificios públicos en la Provincia”. Si bien este foco intentó ser vinculado a “los estándares internacionales”<sup>30</sup> de regulación del derecho a la protesta, no fue posible evitar justamente oposición y críticas.

1. Todas las personas tienen derecho a vivir en una sociedad basada en la paz social, la tolerancia mutua y la convivencia democrática pacífica, libre de violencia e intimidación. 2. El Estado fomentará la prevención de conflictos, promoviendo el diálogo y la solución pacífica de las controversias de las personas entre sí, y entre éstas y las autoridades municipales y provinciales. 3. El Estado debe asegurar, como base fundamental de la convivencia democrática pacífica, que las personas ejerzan sus derechos sin avasallar los derechos de las otras. 4. La ley establecerá los mecanismos para proteger el derecho a la paz social y a la convivencia democrática pacífica. Esta ley deberá contemplar como mínimo los siguientes aspectos: 1) el ejercicio regular de los derechos no podrá hacerse de manera violenta, o que impida u obstaculice el de otros derechos; 2) la prohibición de cortes de calles y cortes de rutas, así como toda otra perturbación al derecho a la libre circulación de las personas y la ocupación indebida de edificios públicos en la Provincia. 5. La ley deberá ser clara, precisa, proporcional y respetar estándares internacionales de derechos humanos, evitando toda forma de criminalización o estigmatización de quienes ejerzan el derecho a la manifestación, la que se considera vital para la construcción de una sociedad más democrática, justa y equitativa. 6. El Estado afianzará la educación y la cultura de la paz como valores fundamentales para el desarrollo de una sociedad justa, democrática y equitativa, y se reconoce el derecho de toda persona a ser informada, a participar y a expresarse libremente en asuntos relacionados con la paz social y la convivencia democrática pacífica. 7. El derecho a la paz social y la convivencia democrática pacífica es un triunfo histórico del pueblo de Jujuy, y una garantía constitucional que debe ser respetada y protegida por el Estado y los particulares. (Constitución de la Provincia de Jujuy, 2023: art. 67°).

## Conclusiones

En este artículo nos propusimos explicar cómo la reforma constitucional de la Provincia de Jujuy puede ilustrar el mecanismo de ensayo y error que opera en todo proceso de las políticas públicas. Dentro de este proceso, en este trabajo nos concentramos en la construcción de la agenda —aunque hayamos tenido que referirnos también a otras funciones del personal de Estado, como la de formular políticas—, dada la constante relación entre las distintas funciones del proceso de las políticas públicas. Nos preguntamos, específicamente, cómo los requerimientos de legitimación y acumulación de la reproducción de la sociedad capitalista en aquella provincia fueron incorporados a la agenda del gobierno jujeño y bajo qué definición, y cómo se relaciona la reforma de la constitución con esta agenda.

<sup>30</sup> Gerardo Morales enuncia en la presentación del proyecto que “Hay un primer párrafo en nuestra Constitución que recepta muy bien el derecho a manifestarse de cada ciudadano, pero queremos establecer la necesidad de que la nueva norma esté en el marco de los preceptos establecidos por la ONU, la garantía de ese derecho pero que no afecte los derechos de los demás” (Gobierno de Jujuy, 12 de septiembre de 2022).



Nuestro punto de partida es que el mecanismo de ensayo y error opera en todas las funciones que intervienen en el proceso de las políticas públicas. Por lo tanto, también en la construcción de la agenda de gobierno. Debido a los límites que se le imponen a la hora de identificar los problemas (sobre todo teniendo en cuenta que, en muchos casos, éstos se presentan como demandas parciales, contradictorias o antagónicas), así como de seleccionarlos, jerarquizarlos y definirlos, el personal político (quien por excelencia se ocupa de estas tareas), sólo dispone de la posibilidad de ensayar y errar. Este personal ensaya y aprende de los propios errores del pasado, como de los errores de otro personal político (por ejemplo, de otras provincias, como sucedió efectivamente en el caso que presentamos).

Para responder a nuestras preguntas, en primer lugar, describimos dos de aquellos requerimientos existentes previamente en Jujuy: la atracción y reproducción de capitales (como parte del requerimiento general de la acumulación), y el mantenimiento de la estabilidad político-institucional a fin de garantizar dicha reproducción, así como las condiciones para la propia autoconservación del personal político (como parte del requerimiento general de la dominación). Explicamos que estos requerimientos habían cobrado mayor relevancia dada la situación económica coyuntural de la provincia y el empeoramiento de las condiciones de vida de la población, lo cual se reflejaba en los índices socioeconómicos y en la conflictividad social. En este contexto, entonces, generar mejores condiciones favorables para la territorialización de capitales y fortalecer la gobernabilidad se convirtieron en asuntos prioritarios para el gobierno jujeño.

Asimismo, justificamos cómo, a partir de estos requerimientos generales, se constituyeron grandes ejes de problemas públicos para la agenda de gobierno, a saber: promover mayores beneficios para las inversiones dirigidas a la minería de litio, garantizar mayor seguridad jurídica y estabilidad política y, sobre todo, gestionar (amortiguar, apaciguar o eliminar) el conflicto social.

En segundo lugar, explicamos que, en los años previos a la reforma, estos requerimientos y problemas ya habían sido identificados por el personal político y ya se habían formulado y adoptado políticas cuyo fin era dar respuesta a dichos asuntos. A grandes rasgos, estas políticas previas fueron presentadas en dos grandes grupos: aquellas que se mostraron como respuestas ante lo que al personal político se le presentaba como demandas de los capitales mineros y la necesidad de generar condiciones favorables para la atracción de capitales; y aquellas que se mostraron como respuestas ante lo que el personal político identificaba como necesidad de apaciguar la conflictividad social. Vistas *a posteriori*, estas políticas constituyeron ensayos previos a la reforma y una forma de definir ciertos requerimientos de la reproducción capitalista como problemas públicos. En relación a ello, explicamos que la reforma fue una iniciativa —un nuevo ensayo— que buscó responder a dichos requerimientos que ya habían sido incorporados como problemas en la agenda de gobierno, y que políticas previas no habían logrado solucionar exitosamente —entendiendo que “solucionar” los problemas, significa que éstos ya no se incluyan en la agenda. Por ejemplo, el conflicto



de las comunidades por la instalación de proyectos mineros en sus territorios, lejos de pasar a ser un problema solucionado, éste cobró una mayor intensidad.

Por último, mostramos que, en el 2022, año de presentación pública del proyecto de reforma constitucional, la presión por responder a los mencionados requerimientos desencadenó formas novedosas de traducir los problemas públicos en aquella agenda gubernamental anunciada públicamente y vinculada directamente con la pertinencia y la envergadura de una reforma constitucional. En esta coyuntura, el personal político operó traduciendo y definiendo aquellos problemas en dos nuevos ejes: la “modernización” y la “paz social”. Ambas fórmulas representaron nuevos ensayos para la construcción de la agenda de gobierno, que se combinaron con traducciones más transparentes, como la defensa de la “propiedad privada”, y con desplazamientos al incluir problemas vinculados a temas culturales —que nunca hubieran justificado, por lo menos para el gobierno de Jujuy, una reforma constitucional.

### *Bibliografía*

- Altavilla, C. (2017). “La reelección en el derecho público provincial”. *Revista de la Facultad*, 8(1), 1-20. ISSN. Institución. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2314-30612017000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-30612017000100006&lng=es&tlng=es)
- Álvarez Huwiler, L. (2019) "El boom minero: la posición del sector minero metalífero en el modo de acumulación dominante en la Argentina contemporánea". En Alberto Bonnet y Adrián Piva (comps.), *El modo de acumulación en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Álvarez Huwiler, L. & Bonnet, A. (comps.) (2022). *Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.
- Argento, M., & Puente, F. (2019). “Entre el boom del litio y la defensa de la vida: salares, agua, territorios y comunidades en la región atacameña”. En Fornillo (coord.) *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios*. Buenos Aires: El Colectivo; CLACSO; IEALC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2019). “Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas, Ambientales y Sociales para la Gobernanza de los Recursos de Litio en la Provincia de Jujuy, Argentina”. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/proyecto/AR-T1218>
- Barberón, A. (2024). “Nueva conflictividad social y territorialidades en torno a la transición energética y la minería del litio”. *Revista Mexicana de estudios de los*



*movimientos sociales*, 8(1). ISSN. Institución. Disponible en:  
<https://www.revistamovimientos.mx/ojs/index.php/movimientos/article/view/345>

Bonnet, A. (2022). "Ensayo y error en el mainstream del análisis de las políticas públicas". En Álvarez Huwiler, L. y A. Bonnet (comps.), *Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos* (pp 151-192). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Casa Rosada (2022, 16 de agosto). *Alberto Fernández: 'El mundo reclama litio como energía y tenemos la oportunidad de brindarlo'*.  
[https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/49028-alberto-fernandez-el-mundo-reclama-litio-como-energia-y-tenemos-la-oportunidad-de-brindarlo#:~:text=El%20presidente%20Alberto%20Fern%C3%A1ndez%20asegur%C3%B3.Y%20DTEC%20\(YPF%20Tecnolog%C3%Ada%20\)](https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/49028-alberto-fernandez-el-mundo-reclama-litio-como-energia-y-tenemos-la-oportunidad-de-brindarlo#:~:text=El%20presidente%20Alberto%20Fern%C3%A1ndez%20asegur%C3%B3.Y%20DTEC%20(YPF%20Tecnolog%C3%Ada%20))

Clarín (2019, 23 de diciembre). *Alberto Fernández dijo que la minería es 'una actividad primordial' para el país*.  
[https://www.clarin.com/economia/alberto-fernandez-dijo-mineria-actividad-primordial-pais\\_o\\_37Aw1Iqx.html](https://www.clarin.com/economia/alberto-fernandez-dijo-mineria-actividad-primordial-pais_o_37Aw1Iqx.html)

Clarín (27 de septiembre de 2022). *La importancia de la minería para el crecimiento | Democracia y Desarrollo de Clarín*. [Video]. YouTube. Obtenido de  
<https://www.youtube.com/watch?v=6WqsxVkJAJ0I&t=1220s>

Comisión Redactora (2023, 1 de junio). Proyecto de reforma parcial de la Constitución de la Convención Constituyente de la Provincia de Jujuy. [Proyecto]. <https://drive.google.com/file/d/1PtoAQFhN9eW5El3CHbGBakg2CO7LErm7/view>

Constitución de la Provincia de Jujuy (2023). *Constitución de la Provincia de Jujuy*  
[https://convencionconstituyente.jujuy.gob.ar/documentos/pdf/34623500-2a9b-4d40-ac8f-8690a0173517\\_constitucion\\_jujuy\\_2023\\_10-07-2023\\_103501](https://convencionconstituyente.jujuy.gob.ar/documentos/pdf/34623500-2a9b-4d40-ac8f-8690a0173517_constitucion_jujuy_2023_10-07-2023_103501)

Diario Todo Jujuy (3 de octubre de 2022). *Gerardo Morales dijo que el litio y la energía están en la agenda mundial*. [Video]. YouTube. Obtenido de  
<https://www.youtube.com/watch?v=jbIMqIYSn6k>

Dirección Nacional de Promoción de la Minería de la Nación y Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Jujuy. (2019, noviembre). *Impacto económico de la actividad minera Noviembre de 2019*. [Informe].  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/impacto\\_economico\\_de\\_la\\_actividad\\_minera\\_-\\_pcia\\_de\\_jujuy\\_-\\_nov19.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/impacto_economico_de_la_actividad_minera_-_pcia_de_jujuy_-_nov19.pdf)



- Dirección provincial de Estadísticas y Censos (DIPEC). (2018). Cuenta Inversión 2018. Provincia de Jujuy. [Informe]. <https://dipec.jujuy.gob.ar/indicadores-economicos/administracion-publica/cuentas-de-inversion/>
- Dirección provincial de Estadísticas y Censos (DIPEC). (2019). Cuenta Inversión 2019. Provincia de Jujuy. [Informe]. <https://dipec.jujuy.gob.ar/indicadores-economicos/administracion-publica/cuentas-de-inversion/>
- Dirección provincial de Estadísticas y Censos (DIPEC). (2020). Cuenta Inversión 202. Provincia de Jujuy. [Informe]. <https://dipec.jujuy.gob.ar/indicadores-economicos/administracion-publica/cuentas-de-inversion/>
- Dirección provincial de Estadísticas y Censos (DIPEC). (2021). Informe exportaciones 2022. [Informe]. <https://dipec.jujuy.gob.ar/download/174/exportaciones/9257/informe-exportaciones-2021.pdf>
- Dirección Provincial de Estadísticas y Censos (DIPEC). (2022). *Informe exportaciones 2022*. [Informe]. <https://dipec.jujuy.gob.ar/download/174/exportaciones/10552/informe-exportaciones-2022.pdf>
- Dirección Provincial de Estadísticas y Censos (DIPEC). (2024). El Producto Geográfico Bruto (PBG) de la provincia de Jujuy. [Informe]. <https://dipec.jujuy.gob.ar/indicadores-economicos/producto-bruto-geografico/>
- Dirección provincial de Estadísticas y Censos. (2017). Cuenta Inversión 2017. Provincia de Jujuy. [Informe]. <https://dipec.jujuy.gob.ar/indicadores-economicos/administracion-publica/cuentas-de-inversion/>
- Dorn, F. M. (2023). “Agua, territorio y el tercer Malón de la Paz”. *Población*, 30, 1. DOI: <https://doi.org/10.19137/pys-2023-300109>
- EITI Argentina. (2021). *Tercer informe EITI Argentina 2020-2021*. [Informe]. Gobierno de la Nación Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer\\_informe\\_eiti\\_argentina\\_2020\\_-\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer_informe_eiti_argentina_2020_-_2021.pdf)
- Etchichury, H. J. (2023). “Jujuy, campo de prueba: el derecho y la protesta”. *Cuadernos De Coyuntura*, 8(continuo), 1–9. ISSN 2591-5568. Facultad de



Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.  
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CuadernosConyuntura/article/view/42628>

Fornillo, Bruno, Melisa Argento y Ezequiel Gatto (2024). “La ideología del litio. Movilidad, expulsión y fin.” Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos 22.  
[https://doi.org/10.62174/quid16.i22\\_a302](https://doi.org/10.62174/quid16.i22_a302)

Gobierno de Jujuy (12 de septiembre de 2022). *Anuncio del Gobernador Morales - Transmisión en vivo desde Casa de Gobierno*. [Video]. YouTube. Obtenido de <https://www.youtube.com/live/BpZ4nXGCAhs?si=yDiq2nZ4Iz6Kaww9>

Gobierno de Jujuy (2017, 18 de julio). *Se creó la policía comunitaria*. Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto.  
<https://prensa.jujuy.gob.ar/1-curso-auxiliares-seguridad-publica-orientacion-policial-interculturalidad/se-creo-la-policia-comunitaria-n20824>

Gobierno de Jujuy (2022, 13 de enero). *Crean la “Unidad de Mediación Policial”*. Gobierno de Jujuy.  
<https://seguridad.jujuy.gob.ar/2021/01/13/crean-la-unidad-de-mediacion-policial/>

Gobierno de Jujuy (2022, 4 de abril). *Unidad de Mediación Policial: una herramienta de resolución pacífica de conflictos para la sociedad*.  
<http://seguridad.jujuy.gob.ar/tag/conflictos-sociales/>.

Gobierno de Jujuy (2023, 5 de julio). *Más de 100 docentes participaron del 1º Encuentro del Curso de la Producción Minera y la Industria del Litio*. Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto.  
<https://educacion.jujuy.gob.ar/2023/07/05/mas-de-100-docentes-participaron-del-1-encuentro-del-curso-de-la-produccion-minera-y-la-industria-del-litio/>

Gobierno de Jujuy (2023, 6 de enero). *La Legislatura declaró al litio como recurso estratégico provincial*. Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto.  
<https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy-ahora/la-legislatura-declaro-litio-como-recurso-estrategico-provincial-n20194>

Gudynas, E. (2009). “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo”. *Extractivismo, política y sociedad*, 187, 187-225.  
<https://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf>

Heinrich, Michael (2008) *Crítica de la economía política. Una introducción a El Capital de Marx*. Madrid: Escolar y Mayo.



Hirsch, Joachim (2017) “El aparato de Estado y la reproducción social: elementos de una teoría del Estado burgués”. En Bonnet, A. y A. Piva (eds.), *Estado y capital. El debate alemán de la derivación del Estado*. Buenos Aires: Herramienta, pp. 509-587.  
<http://www.herramienta.com.ar/ediciones-herramienta/estado-y-capital-el-debate-aleman-sobre-la-derivacion-del-estado>>

La Izquierda Diario. (2023, 18 de abril). Comunidades indígenas protestaron contra la minería de litio en Jujuy en defensa de sus tierras  
<https://www.laizquierdadiario.com/Comunidades-indigenas-protestaron-contr-a-la-mineria-de-litio-en-Jujuy-en-defensa-de-sus-tierras>

Legislatura de la Provincia de Jujuy (2022). *161° Periodo Legislativo. 5ª Sesión Especial* (27-09-2022). [Versión taquigráfica]. Legislatura de la Provincia de Jujuy.

Lindblom, Charles (2007a) “La Ciencia de ‘salir del paso’”. En Luis F. Aguilar Villanueva (comp.), *La hechura de las políticas públicas*, pp. 201-226. México: Porrúa.

Lindblom, Charles. (2007b). “Todavía tratando de salir del paso”. En Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa, pp. 227-254.

Merlinsky, M. G, y Wagner, L.S (2019). “La memoria del agua: Megaminería y Conflictos Ambientales en Mendoza”. *Espoiler*, 12-2019; 1-9.  
<https://espoiler.sociales.uba.ar/2019/12/30/la-memoria-del-agua-mega-mineria-y-conflictos-ambientales-en-mendoza/>

Ministerio de Minería de Jujuy. (2023, 6 de enero). *Economía y Producción. Minería optimiza servicios para transparencia y facilidad de acceso a información*. Ministerio de Minería de Jujuy.  
[https://www.mineriajujuy.gob.ar/site/detail\\_news.php?id=263](https://www.mineriajujuy.gob.ar/site/detail_news.php?id=263)

Novas, M. & Mantiñán, L.L. (2023). “El litio está sucio. Extractivismo verde en la Puna argentina. Una propuesta local para un desafío global”. En Álvarez, Á., Alonso-Fradejas, A., Arellano Escudero, N., Delamata, G., Dietz, K., Domínguez Martín, R., ... y Warnecke-Berger, H. (AAVV), *¿De la sustentabilidad al desarrollo? Entre el extractivismo verde y la transformación socioambiental* (pp. 289-308). Buenos Aires: CLACSO.

O'Donnell, Guillermo (1978) “Apuntes para una teoría del Estado”. *Revista Mexicana de Sociología*, 4(40): 1157-1199. ISSN 0188-2503. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.



- Observatorio de Conflictos Socioambientales (OCSA) 1° *informe de conflictos socioambientales de quebrada y puna de Jujuy (2014-2020)*. [Informe]. <http://tilcara.filo.uba.ar/observatorio-de-conflictos-socioambientales-de-quebrada-y-puna-de-jujuy>
- Observatorio Sampay (2023). *La Reforma Constitucional de la Provincia de Jujuy es unitaria y promueve la desintegración territorial*. [Informe]. <https://drive.google.com/file/d/11HSlHmXjIIgmzJXba535WJyFBUvbK9OM/view>
- Panorama Minero (2019, 6 de junio). *El sector privado, alerta a la seguridad jurídica para reinyectar la inversión minera*. <https://panorama-minero.com/es/news/el-sector-privado-alerta-a-la-seguridad-juridica-para-reinyectar-la-inversion-minera>
- Panorama minero (2022). *Revista Abril 2022* (Edición 507). <https://panorama-minero.com/es/magazine/edicion-507-abril-2022>
- Panorama Minero. (2022). *Revista Mayo 2022* (Edición 508). <https://panorama-minero.com/es/magazine/edicion-508-mayo-2022>
- Pesquero Bordón, J. P. (2021). “¿Nos representan o nos traicionan?": tensión entre participación y representación política en torno al conflicto socioambiental en Chubut, Argentina (2019-2021). *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 5(1), 139-158. <https://doi.org/10.62174/olac.6778>
- Pragier, D. (2019). “Comunidades indígenas frente a la explotación de litio en sus territorios: contextos similares, respuestas distintas”. *Polis*, 52. E-ISSN 0718-6568. Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas, Universidad de Los Lagos. <http://journals.openedition.org/polis/16838>
- Rius, P.V. (2023). “El chubutaguazo: la territorialidad en un estallido socio-ambiental. 40 años de democracia 40 años de agenda socioambiental en la provincia de Chubut”. Ponencia preparada para el XVI Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en tensión. Retos y desafíos de las democracias en un mundo inestable”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 18 al 21 de julio de 2023. <http://hdl.handle.net/11336/242920>
- Rovelli, M. F., & Torres, F. C. (2023). “El jujeñazo”: reflexiones sociológicas urgentes. *Revista Disputas*, 3(1), 11-14. ISSN 2796-8065. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/disputas/article/view/41744>



Secretaría de Coordinación de la Producción. (2021, 14 de mayo). *Kulfas y Morales firmaron un acuerdo con Ganfeng Lithium para avanzar en la instalación de una fábrica de baterías de litio*. Ministerio de Economía de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/kulfas-y-morales-firmaron-un-acuerdo-con-ganfeng-lithium-para-avanzar-en-la-instalacion-de>

Secretaría de Coordinación de la Producción. (2021, 7 de abril). *El Gobierno y las provincias conformaron la Mesa Nacional del Litio*. Ministerio de Economía de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-y-las-provincias-conformaron-la-mesa-nacional-del-litio>

Secretaría de Prensa y Comunicación (2021, 6 de octubre). *Se creó la Región Minera del Litio, una iniciativa del gobernador Sáenz*. Gobierno de Salta. <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/se-creo-la-region-minera-del-litio-una-iniciativa-del-gobernador-saenz-78431#:~:text=Se%20cre%C3%B3%20la%20Regi%C3%B3n%20Minera%20del%20Litio%2C%20una%20iniciativa%20del%20gobernador%20S%C3%A1enz,-Gobernaci%C3%B3n%20Noticias%20de&text=Los%20gobernadores%20de%20Salta%2C%20Jujuy,para%20generar%20condiciones%20de%20reciprocidad.>

Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial (2021). *Informes de cadenas de Valor. Ficha sectorial. Minería Metalífera* (Año 6, N° 57). Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/version\\_web\\_ficha\\_mineria\\_metalifera\\_oro\\_2021\\_2.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/version_web_ficha_mineria_metalifera_oro_2021_2.pdf)

Vaca Ávila, P. (2022, 22 de junio). “¿Qué está pasando en Jujuy? Reforma constitucional y protesta en las calles”. *Revista Anfibia*. <https://noticias.unsam.edu.ar/2023/06/22/que-esta-pasando-en-jujuy-reforma-constitucional-y-protesta-en-las-calles/>