

Tres décadas de políticas estatales mineras en Argentina: la continuidad de la omisión.

Three decades of state mining policies in Argentina: the continuity of the omission

Margarita Moscheni (Argentina)

CONICET - IISE - UNSJ

margarita.moscheni@gmail.com

Delia de la Torre (Argentina)

IISE - UNSJ

delatorre.delia@gmail.com

Fecha de Recepción: 11/07/2017

Fecha de Aceptación: 21/08/2017

Resumen

La actividad minera metalífera adquirió en los últimos años una relevancia importante en la Argentina. Esta tendencia fue impulsada por una positiva evolución de variables internacionales, tales como el crecimiento del precio de los metales y de la demanda mundial, y además por un conjunto de políticas estatales que favorecían la radicación de inversiones en el sector. De esta manera, el Estado asume un rol estratégico en la configuración del modelo extractivista, convirtiendo un país con baja tradición minera en uno de los productores globales más importantes. Es un productor de importancia pero no es uno de los productores globales más importantes

Asimismo, con este trabajo aspiramos a reflexionar sobre las características y tensiones que genera el régimen de acumulación y el modo de regulación nacional con las decisiones que por un lado, se impulsan desde el nivel nacional-internacional que atraviesan y afectan la estructura económico-social de los territorios provinciales, con las propias regulaciones de estos ámbitos.

En este contexto, se pretende describir las políticas que se implementaron, reflexionando sobre las continuidades y rupturas políticas en la Argentina en el periodo 1990-2017. Para ello se trabaja con las categorías de territorio y políticas estatales articulado con las categorías principales de la Escuela de la Regulación. En este

Abstract

In recent years, mining activity in Argentina has become important. This trend was driven by a positive evolution of international variables, such as the increase in metals price and world demand, as well as public policies that favored the establishment of investments in the mining sector. In this way, the State assumes a strategic role in shaping the extractivist model, turning a country without a mining tradition into one of the most important global producers.

Likewise, in this work we will reflect on the characteristics and tensions generated by the accumulation regime and the national regulatory framework; and the decisions promoted from the global and national levels that affect the social-economic structures of the mining localities and its regulations.

We will describe the mining policies that were implemented, reflecting on the political continuities and ruptures in Argentina in the period 1990-2017. We will make use of the territorial categories and state policies as used on the Economic School of Regulation. In this context, we ask ourselves: What is the developmental model in which these policies take place? What kind of State is formed around the mining activity? What are the sectorial State policies and their characteristics? What were the continuities and ruptures in mining policies? Do public policies change when new governments

contexto, nos preguntamos ¿Cuál es el modelo de desarrollo en donde emergen estas políticas? ¿Qué tipo de Estado se configura en torno a la actividad minera? ¿Cuáles son las políticas estatales para el sector y qué características tienen? ¿Cuáles fueron las continuidades y rupturas en la política minera? ¿Cambian las políticas estatales al cambiar los gobiernos? ¿Influye el cambio de modelo de desarrollo? ¿Cuál es el bloque de poder y cómo actúa la autonomía del Estado frente al capital? ¿Cómo influyen los cambios de gobiernos nacionales en las políticas locales? ¿Qué características adquiere el proceso en el que políticas que fueron pensadas en espacios globales son implementadas en espacios territoriales? ¿Qué tensiones provoca el Modelo de Desarrollo nacional y la política local?

Palabras clave: Modelo de desarrollo, Territorio, Políticas estatales.

are elected? Are mining policies influenced by the change development model? Who are the power constituencies and how does the scope of State autonomy acts in relation to the financial capital? How do changes of governments at the national level influence local policies? What are the characteristics of the process in which policies that were devised in the global arena are implemented in local territories? Which tensions arise from the National Development Model in local politics?

Key words: Development model, Territory, Public policies.

Introducción

Históricamente la Argentina no fue un país de tradición minera. Sin embargo, la incorporación a la economía mundial en los años 90, la volatilidad de los capitales internacionales y su búsqueda de condiciones especiales para la implementación de actividades productivas, dieron el marco para la instalación y consolidación de la actividad en el país. En este marco global, las modalidades de la economía internacional y la inserción del Estado condicionan las dinámicas de acumulación nacional y territorial. En consecuencia, estas dinámicas que se desarrollan a nivel internacional atraviesan y afectan con variada magnitud las estructuras económico-sociales de los territorios nacionales y locales. De esta manera, toda estructura territorial local se ve favorecida -o no- por la acción del Estado a través del diseño de políticas estatales. Es decir, que las transformaciones que se producen en el ámbito territorial son mediadas por las políticas públicas nacionales y regionales. Este trabajo

describe y analiza las políticas estatales que se implementaron en el sector minero entre 1990 y 2017 y reflexiona sobre las características de dicho proceso. Metodológicamente es exploratorio, de tipo descriptivo, basado en el estudio de caso y en la observación y análisis documental.

En un primer apartado se delinearán los principales aspectos conceptuales que guían la mirada del objeto. En un segundo apartado las políticas que configuran el aparato legal de la minería desde 1990-2002, periodo que denominamos *Apertura y entrega de los recursos mineros* en los 90. En un tercer apartado la política kirchnerista 2003-2015, periodo de *consolidación del capital minero*, en el cual se consolidan e instalan la mayor cantidad de proyectos megamineros. En un cuarto, describimos el *periodo de restauración neoliberal y de garantías incondicionales al capital*, en el que se aborda la política neoliberal del último gobierno, que comienza en el 2015 hasta la actualidad. Por último, se presentan las conclusiones.

Algunas cuestiones conceptuales

Para el presente trabajo, se requiere de enfoques complejos que articulen la relación nacional-local, las particularidades de los modelos de desarrollo y sus efectos en las provincias y su articulación con las políticas estatales. En el caso de estudio, la minería metalífera irrumpe en un territorio a través de empresas transnacionales, por lo que el punto de partida es el concepto de territorio, como un espacio *donde se manifiestan y dirimen los conflictos económicos, sociales, culturales y políticos, en el que se ponen en juego los diferentes intereses y se disputa el poder económico y político*. Por lo tanto, *el territorio es una trama resultante de comportamientos institucionalizados y localizados en un espacio determinado de actores y organizaciones heterogéneas que se vinculan por actividades productivas y/o consumo, en forma contradictoria, regular y continuada* (Manzanal, 2006: 25 y 215). Aspectos tales como los elementos históricos del desarrollo de un territorio, el rol que cumple en el sistema nacional, las características de su sistema productivo, la identificación de recursos, las articulaciones entre actores, la regulación particular, son importantes para su análisis.

Es necesario también integrar este concepto con otros de mayor envergadura como el de *Modelo de Desarrollo*, que según la Escuela de la Regulación Francesa, es la forma en que se estabiliza a largo plazo un régimen de acumulación¹ y un modo de regulación², y de qué ma-

¹ **Régimen de Acumulación:** regularidades sociales y económicas que permiten desarrollar la acumulación en el largo plazo. En el enfoque de la Escuela de la Regulación, la acumulación es un imperativo que se impone a todo el sistema, por lo cual es necesario analizar las formas exactas que asume y las contradicciones que genera. El enfoque trata de establecer las regularidades sociales y económicas de un modelo de desarrollo, considerando el tipo de organización de la producción, forma de valorización del capital y su distribución. Se entiende por *régimen de acumulación* entonces, al modo de reasignación sistemática del producto, que durante un tiempo prolongado rige una cierta adecuación entre las transformaciones de las condiciones de la producción y las transformaciones de las condiciones del consumo (Lipietz, 1989:40).

² **Modo de regulación:** conjunto de ideas e instituciones que ajustan el comportamiento de los capitalistas y asalariados a las necesidades del régimen de acumulación. Por lo tanto, el modo de regulación guía el comportamiento de los agentes sociales, y son formas de mediaciones sociales y políticas que aseguran un proceso coherente de reproducción social. Un modo de regulación pone en acción un conjunto de procedimientos y de comportamientos individuales y colectivos que deben reproducir simultáneamente las relaciones sociales por medio de la conjunción de las formas institucionales históricamente determinadas y sostener el régimen de acumulación vigente. De esta manera, el modo de regulación, ejecutado princi-

nera entran en crisis y se renuevan.

El modelo de desarrollo, es también un modelo territorializado, es decir, que se expande en un espacio determinado, en sectores, en actividades y en compromisos institucionalizados concretos. Las relaciones sociales de un mismo tipo que prevalecen en el espacio social tienden a difundirse de un sector de actividad a otro (Lipietz, A 1989).

El régimen de acumulación modula el sistema productivo regional o local. Significa que se produce y reproduce en base a relaciones concretas dentro y fuera de los marcos regionales. Por lo tanto, el régimen de acumulación nacional va a adquirir formas distintivas en los distintos territorios. Cada uno, va a ocupar un lugar específico en la acumulación nacional y cualquier cambio en los mismos va a producir modificaciones a nivel nacional (de la Torre, 2017: 20).

Para que un régimen de acumulación se sostenga, requiere de cierta coherencia y estabilidad del sistema de relaciones sociales, y es por ello que el modo de regulación permite su permanencia, en tanto estos “acuerdos” existan y sean sostenidos. La instrumentación de un modo de regulación y su consolidación, depende en gran medida de la esfera política. Nos encontramos entonces, en el terreno de las *luchas político-sociales*, de los compromisos institucionalizados (de la Torre, 2017:21).

En efecto, los grupos sociales definidos por su lugar en las relaciones económicas, en algún momento y durante largos periodos, se constituyen en un *bloque social*. Es decir, un sistema estable de relaciones de dominación, de alianzas y de concesiones entre diferentes grupos (dominantes y subordinados) que es *hegemónico* cuando hace que se reconozca su dispositivo, de manera más o menos coercitiva, como conforme con el interés de la gran mayoría de un territorio (Lipietz, A. 1994). Por lo tanto, debe observarse una coherencia entre un triángulo compuesto por el *bloque hegemónico*, el *régimen de acumulación* y el *modo de regulación*. La forma de reproducción de ese bloque se da en la medida que el régimen de acumulación satisfaga las necesidades sociales en las condiciones admitidas por el bloque social.

Toda sociedad es *móvil, heterogénea y contradictoria* y soporta una tensión entre las distintas

palmente desde el aparato de Estado, afecta las relaciones sociales a través del uso de mecanismos de negociación colectiva, de las condiciones de trabajo y del salario, de promover determinadas formas de competencia, de gestar formas específicas de contratación, de uso, forma y circulación de la moneda y del crédito.

fuerzas sociales, de ahí que el Estado aparece como una instancia relativamente autónoma que cumple la función de árbitro de los conflictos sociales (Girbal Blacha y otros, 2001). Así, el Estado como instancia de articulación y dominación de la sociedad refleja estos conflictos y contradicciones.

En relación a la minería, el Estado tiene un rol estratégico en la producción de territorios que avanzan hacia modelos extractivistas. El término extractivismo se refiere al *predominio de actividades económicas basadas en la remoción de grandes volúmenes de bienes naturales, que no son industrializados o se lo hace limitadamente, con el objetivo prioritario de destinarlos a los mercados internacionales* (Sabatella).

Es necesario además, abordar la dinámica de la regulación del territorio para apreciar las estrategias de los actores, su capacidad para adaptarse a las lógicas nacionales e internacionales y su influencia en la generación de políticas estatales específicas. Los territorios generan conflictos y oposiciones en el seno de los procesos de producción, de ahí que se genere una forma de regulación, que se podría decir regional o local, que muestra esas diferencias o especificidades.

Las regulaciones locales participan en (o se resisten a) la regulación global de un sistema económico, y esta última tiene influencia (o es influenciada por) las regulaciones locales (de la Torre, 2017:25).

El análisis del territorio se debe articular con las políticas estatales³ porque es una forma de dar cuenta del Estado, Bruno Jobert, expresa que *se trata de mirar las políticas públicas como un momento de la lucha política global: el estudio del Estado en acción, es también la política buscada por otros medios y en otros escenarios* (en Jolly, 2002:54).

Toda estructura territorial local se ve favorecida por la acción del Estado a través del diseño de políticas estatales. Es decir, que las transformaciones que se producen en el ámbito territorial son mediadas por las políticas estatales nacionales y regionales (de la Torre, 2017:30).

Jean-François Jolly (2001), considera a las regiones *como espacios territoriales a la vez de identificación, elaboración e implementación de políticas públicas (policies) y de juego político (politics)*. Por lo tanto, el análisis del territorio se debe articular con las políticas estatales. Para este último concepto, apelaremos a la definición de Oszlak y O'Donnell como al *conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita interés o movilización de otros actores de la sociedad civil* (1984).

El análisis del camino seguido por determinadas políticas estatales

no sólo debe observar las coaliciones y/o cooptaciones que surgen en función de las estrategias de distintos actores incentivados por el entramado institucional o para dar cuenta de una determinada puja dentro de un sector de políticas (o en juegos anidados entre diferentes políticas), sino que debe analizarse la acción de determinados actores que forman parte de una voluntad hegemónica y por lo tanto operen en función de la imposición de un determinado proyecto socio-político-cultural antes que de acuerdo a costos o beneficios de una política sectorial, o incluso intentando equilibrios entre ambos (Rey, 2014:132).

Por lo tanto, ámbito nacional-territorio-políticas estatales-hegemonía dan cuenta de la complejidad de abordaje de las relaciones sociales vinculadas a un espacio en un contexto nacional e internacional en un momento histórico determinado.

³ Para este trabajo asimilamos el concepto de políticas estatales al de políticas públicas sin entrar en la controversia de los conceptos.

El Modelo de Desarrollo Argentino

El neoliberalismo de los 90⁴

Régimen de acumulación

El Plan de Convertibilidad de 1991 consolida un modelo de ajuste neoliberal coherente con los lineamientos del Consenso de Washington y en base a una nueva coalición política formada por los grandes grupos económicos, los sectores peronistas del movimiento obrero organizado (que manejaban la conducción en ese momento de la única central sindical) y viejos políticos conservadores.

Este nuevo régimen de acumulación se caracteriza por:

- ♦ **Disminución de la inflación.** En 1994 el aumento de los precios al por menor era de 4,2%, en 1995 de 1,6 hasta llegar en 1997 a una pequeña deflación. (Rofman, 1997, pag. 21)⁵.
- ♦ **Un fuerte crecimiento inicial de la economía.** El modelo se sustentó en el crecimiento sostenido de la inversión, producto fundamentalmente de la entrada de capitales externos⁶. Además, en la primera etapa del Plan, la expansión del consumo vía incremento del crédito y la confianza de las familias de endeudarse ante el control de la inflación es otra de las causales de este crecimiento⁷. Lo anteriormente señalado, supuso una importante expansión del Producto Bruto Interno⁸. A partir de 1998 las sucesivas crisis internacionales y los propios estrangulamientos del modelo, terminan con el crecimiento y en el desenlace del 2001.

⁴ De la Torre (1999).

⁵ De agosto de 1988 a julio de 1989 los precios minoristas habían subido 3.610% y los mayoristas 5.062%.

⁶ El destino de la inversión se realizó en los sectores más dinámicos como el automotriz, la minería, alimentos y bebidas, hoteles, cadenas de distribución y para la compra de las empresas privatizadas y posteriores planes de inversión.

⁷ El poder adquisitivo del salario promedio de la economía fue en julio de 1994 igual al del año anterior, apenas superior al del mes de julio de 1991 y unas décimas más alto que el de julio del 90. El salario real en 1999, era un 30% más bajo que en 1984. El Consumo entre 1990 y 1994 tuvo un crecimiento del 63,6% de la demanda total pero entre 1998-2000, es de un 20,6 (Miotti y Quenan, 2004:97)

⁸ El Producto Bruto Interno (PBI), creció entre 1991 y 2001 en promedio 2,7% (Basualdo, 2006:311) El incremento del consumo, en el tramo 91-94 fue del 38,8%, con un fuerte crecimiento en los dos primeros años del Plan. (Rofman, 1997:24).

- ♦ **Incremento de los precios de los servicios.** El proceso de privatizaciones, conjuntamente con las políticas de desregulación, fueron decisivos en la consolidación de un proceso de concentración oligopólica de grupos económicos que obtuvieron libertad para la fijación de precios y grandes tasas de ganancias que le permitieron financiación externa con bajas tasas de interés. (Nochteff, 1996:125)⁹.
- ♦ **Incremento del endeudamiento externo.** A pesar del *Plan Brady*, de las privatizaciones con capitalización, la deuda externa creció hasta 140 mil millones de dólares¹⁰.
- ♦ **Fragilidad financiera externa de la economía.** En este periodo se implementan una serie de políticas de apertura de la economía que producen un profundo déficit de la balanza comercial y de pagos. Por otro lado, la Argentina consolidó un patrón exportador de reprimarización basado en recursos agrarios y energéticos baratos.¹¹
- ♦ **Reestructuración industrial.** Las políticas estatales implementadas por el gobierno justicialista produjeron profundos impactos en el sector que significaron una fuerte reconversión del sistema productivo. Algunas grandes empresas, lograron inserción en el mercado externo, innovación tecnológica, cambios importantes en la gestión pero fundamentalmente todo este proceso se realiza de manera concentrada y acentuando la heterogeneidad estructural de la economía argentina (Neffa, 1996:296). Es importante destacar la disminución de establecimientos industriales y la pérdida de puestos de trabajo¹².
- ♦ Además, la productividad subió¹³ y el salario real cayó. Evidentemente, esa ganancia por productividad fue absorbida por los empresarios.

⁹ 67 empresas asociadas directamente a las privatizaciones obtuvieron una rentabilidad sobre las ventas de un 13,1% en 1995, en tanto 133 empresas no vinculadas con las privatizaciones obtuvieron un 1,7%. (FLACSO en Página/12, 1996:2)

¹⁰ En 1989, cuando asume el gobierno del Dr. Menem, la deuda externa era de 40 mil millones de dólares.

¹¹ Las exportaciones de productos primarios pasaron del 23% al 26% en 1996. Las manufacturas de origen agropecuario en 1987 representaban el 44%, en 1996 bajaron al 35%. En tanto, las manufacturas de origen industrial también disminuyeron al 27%. Los combustibles aumentaron su participación del 1,6% en 1987 al 12% en 1996. (Cash, 1996:3)

¹² En 1991 la tasa de desempleo fue del 6% y en el 2001 de 26,7%.

¹³ La productividad aumenta un 32% y el salario real promedio cae un 9% (Basualdo, 2006:316)

Modo de regulación

Las políticas estatales implementadas en este periodo produjeron un profundo cambio en la lógica de producción y de acumulación y por lo tanto en la posición y función de los agentes económicos y sociales con relación a otros periodos.

Los ejes del nuevo modelo son:

El *Plan de Convertibilidad* fue el eje de este nuevo régimen de acumulación en la Argentina y de las transformaciones en las formas institucionales: moneda, inserción internacional, las formas de competencia entre las empresas y fundamentalmente de las relaciones salariales (Neffa, 1996:301).

La apertura económica tiene por objetivos por un lado la inserción de la economía argentina en el mundo y, por otro, el disciplinamiento de los precios internos a través de la entrada masiva de bienes importados y además la obtención de insumos y bienes de capital baratos para poner en funcionamiento el sector industrial. (Roffman, 1997:38). Se implementan aceleradamente una serie de rebajas arancelarias, de liberalización del intercambio de bienes y capitales y la concreción del MERCOSUR.

La reforma del Estado, se estructuró en 1989 a través de la ley N° 23.696 de Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado. La primera estableció una suspensión a las erogaciones extraordinarias del Estado y de casi todos los subsidios al sector privado ya que se declara en situación de emergencia a todo el sector público autorizando al PEN a tomar decisiones amplias y drásticas. La ley de Reforma del Estado tiene varios aspectos:

- ◊ Las privatizaciones orientadas al traspaso hacia el sector privado de activos del sector público y de empresas públicas productoras de bienes y servicios, del sistema bancario, y del sistema previsional.
- ◊ La racionalización del sector público¹⁴.
- ◊ La disminución del gasto público fundamentalmente en gasto social.
- ◊ El *Pacto Fiscal* que afirma la imposición del gobierno nacional a los provincias de controlar sus cuentas de ingreso-gasto, a modificar el sistema impositivo que implicó una poda en la recaudación de impuestos provinciales (eliminación del impuesto a los ingresos brutos) y a aceptar una política de descentralización (educación, salud).

En cuanto a la desregulación, el decreto 2284/91 profundiza la liberalización en el mercado interno de bienes y servicios, el comercio exterior,

¹⁴ Se emprendió una política de despidos, jubilaciones anticipadas y "retiro voluntario" para agentes de la administración pública y para los empleados de las empresas públicas antes de las privatizaciones que tuvo por objetivo la disminución del plantel de empleados públicos.

en los mercados regionales en industrias capital intensivas y el mercado de capitales.

La flexibilización laboral implicó una serie de modificaciones a las legislaciones del trabajo existentes, referidas a la disminución de la estabilidad de la fuerza de trabajo, incorporando el empleo por tiempo parcial (con promociones fiscales), bajando los costos de contratación y disminuyendo el monto de las indemnizaciones por despidos, además de la privatización del sistema de indemnizaciones por accidentes de trabajo. Lo que subyace en todas estas medidas, es la necesidad de bajar los costos laborales para tener competitividad.

El posneoliberalismo-neodesarrollismo (2002-2015)

Algunos autores discuten si en este periodo se constituyó un nuevo régimen de acumulación, pero lo que es claro, es que hubo cambios en el modo de regulación, especialmente en las formas institucionales que configuraron importantes cambios en la acumulación global.

Régimen de Acumulación

La crisis del 2001 representa el quiebre de la forma institucional moneda, es decir, marca el fin de la Convertibilidad. Entre 1998 y 2002, la recesión acumulada fue de más del 18% del PBI (un valor inédito en la historia argentina), un fuerte crecimiento de la pobreza del 27% y una tasa de desempleo del 17% (Müller, A, 2015)¹⁵.

Esta crisis se resuelve con la megadevaluación-pesificación en 2002, medida que beneficia a los sectores agroexportadores y grandes capitales productivos (vinculados a la UIA) que supuso por un lado, y una fuerte transferencia que deteriora los ingresos de la mayoría de la población¹⁶, y por otro, una transferencia a los grupos económicos concentrados al devolver los depósitos en dólares a \$1.40 por cada US\$ 1, mientras que los deudores con la banca local vieron pesificadas sus deudas en dólares a \$1 por US \$1.18.

Con el gobierno del kirchnerismo se definen cambios importantes en relación al anterior modelo:

- ◊ El modelo de dominación monetarista es reemplazado por políticas heterodoxas cuyos ejes fueron el mercado interno y a la redistribución de ingresos.
- ◊ Crecimiento económico sustentado en una coyuntura aumento de los precios internacionales de los *commodities*, una "tasa

¹⁵ Se sucedieron cinco presidentes de la Nación en una semana, graves disturbios sociales con más de 30 muertos.

¹⁶ Hubo una caída de la tasa de participación de los salarios en los ingresos del 1,62 (Ortiz y Schorr, 2007)

de cambio real competitivo” (TCRC) que generó un cambio en los precios relativos permitiendo la producción de bienes especialmente transables e incremento de las exportaciones (8,1% anual)¹⁷. Estas políticas aumentaron la recaudación fiscal y permitieron al Estado generar salarios altos, aumento en el monto y en el número de beneficiarios de las jubilaciones, además de fuertes inversiones en infraestructura y gasto social.

- ◊ El gasto público cumplió la función de una política anticíclica que junto con el incremento de las reservas del Banco Central logran afrontar las crisis internacionales.
- ◊ Se produce un proceso embrionario de sustitución de importaciones y utilización de la capacidad ociosa que fueron los ejes de las políticas de industrialización y que generaron un considerable aumento de la ocupación junto con el incremento del empleo público.
- ◊ El congelamiento de las tarifas de los servicios públicos aunque con altos subsidios “compensatorios” a las empresas privadas¹⁸ fue otra de las políticas de aumento de los salarios indirectos.
- ◊ El crecimiento sostenido hasta 2014 basado en una demanda cada vez mayor de bienes y una oferta rígida por la baja inversión en relación al incremento de la demanda¹⁹, la concentración de la producción²⁰ y la baja productividad, explican entre otras razones la inflación del periodo (Neffa, 2012).
- ◊ Se registra en el periodo 2008-2015 una tasa de desempleo de 7,5%. En cuanto a la pobreza e indigencia más allá de las bases de datos utilizadas, en todo el periodo hay una fuerte caída que va desde el 49,7% al 19,7% -canasta INDEC 2006/CIFRA- o del 57,8% al 29,7%-INDEC 2016- (Manzanelli y Basualdo, 2016).

¹⁷ La estimación del PBI constata un crecimiento en el período 2003-2013 base 1993 del 6,7% anual acumulativa. Si se tiene en cuenta la base 2004, el crecimiento 2003-2015 de 5,1%. El consumo privado crece en el periodo 2002-2007 un 9%, el público 5,1% y la inversión un 23,8% en tanto en el periodo 2008-2015 el consumo privado un 2,6%, el privado 4,8% y la inversión 1,1%. (Manzanelli y Basualdo, 2016:13). Hay que destacar, el perfil concentrado del comercio exterior.

¹⁸ En el año 2007 alcanzaron los \$6.700 millones anuales para el sector transporte y \$9.230 millones para el sector energético (Varesi, 2010)

¹⁹ La relación Inversión - PBI fue del 22,3% en el periodo 2005-2012 (Müller, 2015)

²⁰ Las ventas de las 200 empresas más importantes, la cúpula empresarial, que en 1997 representaban 31,6% del PBI, en 2005 se elevaron a 51,3%. Asimismo, es evidente una *concentración dentro de la concentración*, ya que las primeras 10 empresas de la cúpula crecen y acumulan a ritmos muy superiores al resto (Lozano, Rameri y Raffo, 2007 citado por Varesi, 2010). De las 500 mayores empresas, el 90% de las utilidades se concentra en aquellas que poseen más de 50% de capital extranjero (Varesi, 2010).

Modo de Regulación

El eje del nuevo modo de regulación fue la forma institucional Estado a través del dominio de las políticas macroeconómicas por el Poder Ejecutivo y la transferencia de ingresos.

- ◊ **Renegociación de la deuda.** En 2004 la deuda en moneda extranjera representaba el 87,5% del PBI y en pesos era del 24. En 2015 cae al 8,4% y al 3,3% respectivamente (Manzanelli y Basualdo, 2015).
- ◊ **Políticas de ingreso para clases subalternas.** Para sostener el modelo basado en el consumo interno, se desplegaron políticas estatales como, a) puesta en funcionamiento de los convenios colectivos, b) aumentos de los salarios al ritmo de la inflación²¹, salvo en el año 2014, aumento de las jubilaciones, acuerdos de precios, c) la Asignación Universal por Hijo.
- ◊ **Reestatización** de las AFJP y de empresas de servicios públicos privatizadas durante los 90.
- ◊ **Expropiación de YPF.** Como respuesta a la crisis energética el gobierno encara la expropiación del 51% de las acciones de la empresa, provocando una fuerte reinversión de las ganancias e incremento de la producción.
- ◊ **Estructura impositiva** basada en el IVA²², el impuesto las ganancias y las retenciones.
- ◊ **Plan de Obras públicas.** El Plan *Obras para Todos los Argentinos* previó la distribución de los fondos en tres tipos de emprendimientos: obras de infraestructura vial y de mejoramiento del hábitat social (60% de los fondos), y proyectos para mejorar y ampliar los sectores de energía eléctrica, gas natural y el transporte público de pasajeros, entre otros (40%).

Todas estas políticas estatales generaron conflictos de intereses producto de las pugnas distributivas entre el capital y el trabajo que se desencadenan a partir de 2008, generando una importante fuga de capitales financiada por el superávit comercial. Según Manzanelli y Basualdo, hay una sugerente asociación de la fuga de capitales con las ganancias no reinvertidas por las grandes firmas oligopólicas. En tanto, el sector financiero dolariza fuertemente su cartera (2016). Estas cuestiones, explican la balanza de pagos deficitaria.

²¹ Aumento del salario real del 28,8% (Manzanelli y Basualdo, 2016).

²² El 30% de la recaudación.

De vuelta al neoliberalismo

Obviamente, no se pueden aplicar las categorías de la Escuela de la Regulación al modelo actual, pero se pueden describir algunas características que lo definirían como un modelo neoliberal y quiebre del modelo anterior:

- ◇ Devaluación inicial del 40% que produjo una caída del poder adquisitivo de los salarios y de su valor en dólares.
- ◇ Caída del PBI del 2,3% en 2016. La actividad industrial cae en los diez primeros meses de 2016 un 5,4% (Centro de Estudios Económicos de la Unión Industrial Argentina (UIA), 2016).
- ◇ La contracción experimentada en los salarios reales y el empleo, conjuntamente con la reducción de la inversión pública y privada, condujeron a una disminución del consumo privado del 3,1%
- ◇ Apertura de la economía en un contexto de apreciación de la moneda e incentivos para la especulación financiera. Conjuntamente con la eliminación del cepo y los controles a la compra de dólares, la flexibilización a la entrada y salida de capitales más las altas tasas facilitan la llamada *bicicleta financiera*.
- ◇ Aumento de las tarifas.

- ◇ Eliminación de las retenciones al trigo, maíz, minería y baja a las de la soja.
- ◇ Alto déficit fiscal de un 60,7% en febrero de 2017 con un acumulado anual del 45,6% (Ministerio de Hacienda, 2017) producto de la caída en los recursos del Estado (retenciones y caída del consumo) y un incremento de los gastos.
- ◇ Los trabajadores pierden más de 3 puntos del PBI. Esto implicó una transferencia de ingresos de 16.000 millones de dólares que significó la caída de la participación de los salarios del 37,4 al 34,3% (CIFRA, 2017).
- ◇ Fuerte endeudamiento. Deuda interna para absorber los dólares y deuda externa para garantizar las divisas que sirve para pagar a los fondos buitres y compensar el déficit fiscal²³.

Finalmente, se puede anticipar los ganadores del modelo; los sectores agroexportadores, las empresas vinculadas a los servicios públicos, el sector financiero y los perdedores; los sectores industriales manufactureros, la construcción²⁴.

²³ El Banco Central en intereses de las Lebac habrá entregado 334 mil millones de pesos a los inversores en dos años, equivalente a uno 20 mil millones de dólares (Página/12, 2017).

²⁴ Un 5,4% y un 16,1% de participación dentro del total del valor producido por la economía en el 2016 (Constatino, 2017:7).

La regulación minera

1990-2002: Apertura y “entrega de los recursos mineros” en los 90

La incorporación de Argentina a la economía mundial en los años 90, la volatilidad de los capitales internacionales y su búsqueda de condiciones especiales para la implementación de actividades productivas, dieron el marco para la instalación de la minería en nuestro país.

Esas condiciones estuvieron fuertemente impulsadas por los Organismos Internacionales como requisitos para acceder al financiamiento externo.

El gobierno de Menem, para ceder a las presiones de las corporaciones transnacionales mineras, realizó una alianza estratégica con los gobernadores de las provincias que poseían reservas metalíferas. Ese proceso finaliza con la firma del *Pacto Federal Minero*, en el cual se acordó que las provincias decidían sobre sus recursos naturales. Este pacto se convirtió en la Ley 24.228/93 de Acuerdo Federal Minero cuyas pautas fueron incluidas en la Reforma de la Constitución del año

1994. La Ley le otorga a las Provincias la potestad sobre los recursos mineros y de proceder a llamar a concurso para la exploración y explotación de los mismos. Además ratifica que las *Provincias propiciarán la eliminación de aquellos gravámenes y tasa municipales que afecten directamente la actividad minera* (Ley 24.228/93).

Por otro lado, el acuerdo, garantiza a las empresas que las provincias y la Nación las compensarán por cualquier distorsión en las tarifas de gas, energía eléctrica, transporte, etc.

En relación a la protección del medio ambiente, los postulados son vagos y sólo hace mención a los informes de impacto ambiental y fomento para las empresas que favorezcan el medio ambiente como forestación en áreas mineras, como si esto último no fuera una obligación de los agentes de no alterarlo y producir cualquier mejora sobre el territorio.

El resto del documento son determinaciones sobre las áreas vacantes o minas caducadas. Como se observa, el *Pacto Federal Minero*, sólo hace foco en la decisión de otorgarle la potestad

a las provincias sobre los recursos naturales y la eliminación de los gravámenes. Obviamente, favoreciendo al gran capital.

La Reforma de la Constitución de 1994, fue el marco general y fundamental que sostiene y legaliza toda la regulación minera de la época.

Otra de las regulaciones fundamentales, fue la modificación del Código de Minería a través de un Decreto Presidencial 456/97, acto que significó sellar el proceso de sanciones y modificaciones en materia minera.

Regulaciones mineras de los 90 en la Argentina

- Ley 24.196 de Inversiones Mineras (1993)
- Ley 24.224 de Reordenamiento Minero (1993)
- Ley 24.227 de Creación de la Comisión Bicameral de Minería (1993)
- Ley 24.228 de Acuerdo Federal Minero (1993)
- Reforma de la Constitución Nacional (art. 124)
- Ley 24.402 de Financiamiento y Devolución Anticipada del IVA (1994)
- Ley Del Banco Nacional de Información Geológica (1995)
- Ley 24.498 de Actualización Minera (1995)
- Ley de Creación del Sistema Nacional de Comercio Minero (1995)
- Ley 24.585 de Protección Ambiental para la actividad minera (1995)
- Ley 25.161 Modificatoria de la Ley de Inversiones Mineras que establece el significado de valor boca mina (1999)
- Ley ratificatoria del Tratado Binacional entre Argentina y Chile de Integración y Complementación Minera (2000)
- Ley 25.429 modificatoria de la Ley de Inversiones Mineras (2001)

Fuente: Carrizo y otros (2015:7).

Entre las leyes que se muestran en el cuadro anterior la más importante es la N° 24.196/93 de Inversiones Mineras, por la cual las empresas mineras gozan de un trato diferencial si es comparada con otras actividades económicas. Según el artículo 8° de la ley, las empresas gozan de estabilidad fiscal por 30 años desde que presentan los estudios de factibilidad. La estabilidad fiscal significa que las empresas que desarrollan actividades mineras en el marco del Régimen de Inversiones no podrán ver afectada con ningún cambio en la carga tributaria total desde el momento de la presentación del proyecto. Esta disposición se refiere a todas las contribuciones impositivas y tasas, en los ámbitos nacional, provincial y municipal, que adhieran y obren de acuerdo al artículo 4°. Lo dispuesto en ese artículo será también aplicable a los regímenes cambiario y arancelario, con exclusión de la paridad cambiaria y de los reembolsos, reintegros y/o devolución de tributos con motivo de la exportación.

Los sujetos beneficiarios del régimen de inversiones podrán deducir en el balance impositivo del impuesto a las ganancias, el ciento por ciento (100%) de los montos invertidos en gastos de prospección, exploración, estudios especiales, ensayos mineralúrgicos, metalúrgicos, de planta piloto, de investigación aplicada, y demás trabajos destinados a determinar la factibilidad técnico económico de los mismos. Las deducciones referidas podrán efectuarse sin perjuicio del tratamiento que, como

gasto o inversión amortizable, les corresponda de acuerdo con la ley de impuesto a las ganancias. Lo mismo con las inversiones que se realicen en equipamiento, obras civiles y construcciones para proporcionar la infraestructura necesaria para la operación, tales como accesos, obras viales, obras de captación y transporte de aguas, tendido de líneas de electricidad, instalaciones para la generación de energía eléctrica, campamentos, viviendas para el personal, obras destinadas a los servicios de salud, educación, comunicaciones y otros servicios públicos como policía, correos y aduanas. Además, las inversiones que se realicen en la adquisición de maquinarias, equipos, vehículos e instalaciones, no comprendidas en el apartado anterior se amortizarán un tercio por año a partir de la puesta en funcionamiento.

Los inscriptos al régimen estarán exentos del pago de los derechos a la importación y de todo otro derecho, impuesto especial, gravamen correlativo o tasa de estadística, con exclusión de las demás tasas retributivas de servicios, por la introducción de bienes de capital, equipos especiales o parte o elementos componentes de dichos bienes, y de los insumos determinados por la autoridad de aplicación, que fueren necesarios para la ejecución de actividades comprendidas en las disposiciones del Capítulo III²⁵. Las exenciones o la consolidación de los derechos y gravámenes,

²⁵ Ley 24.196/93.

se extenderá a los repuestos y accesorios necesarios para garantizar la puesta en marcha y desenvolvimiento de la actividad.

Respecto a las regalías establecidas en esta Ley, las provincias no podrán cobrar un porcentaje superior al tres por ciento (3%) sobre el valor *boca mina*²⁶ del mineral extraído. Tras varias controversias sobre la forma de pago de este tributo, en junio de 2011, el gobierno de la Provincia de San Juan firma un acta acuerdo, luego ratificado por la Ley 1110-M/2011 que dispone que en la coyuntura internacional existente en el momento de sancionada la ley (de baja del precio del oro) las empresas no harán ninguna deducción al momento de la liquidación de las regalías²⁷ considerando la diferencia como *Pago adicional*²⁸. Por otro lado, ese acuerdo queda sujeto a que la cotización de la onza de oro (refinado) en el mercado internacional, sea igual o superior a mil dólares estadounidenses (US\$ 1.000,00)²⁹.

El problema es que el valor de boca de mina, independiente de existencia de las deducciones, se hace según la declaración de las empresas sin ningún control por parte del Estado.

Otra política pública que se integra a este sistema de regulaciones nacionales, es la Ley 24.402/94 del Régimen de Financiamiento para el pago del Impuesto al Valor Agregado, en la que se establece que son beneficiarios de este régimen los adquirentes o importadores de los bienes referidos en la anterior ley, en tanto los mismos sean destinados al proceso productivo orientado hacia la venta en el mercado externo, y los sujetos acogidos al régimen de la Ley N°24.196/93 que realicen inversiones en obras civiles y construcciones para proporcionar la infraestructura necesaria para la producción de bienes destinados a la exportación.

En la ley 24.224/93 de Reordenamiento Minero se establece la ejecución del carteo geológico, la institucionalización de un Consejo Federal de Minería y un Canon minero. En cuanto a la realización y financiamiento del carteo geológico corre por cuenta del Estado, el art. 10 de la ley establece lo siguiente:

²⁶ Valor *boca de mina* es el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos directos y/u operativos necesarios como los de transporte, de trituración y molienda, de comercialización, administración, fundición y refinación.

²⁷ <http://www.foroabogadossanjuan.org.ar/buscadordigesto/v5/LP-1110-M.pdf>

²⁸ Se calculará aplicando la alícuota del tres por ciento (3%) sobre los ingresos o valor bruto obtenido por la comercialización de las sustancias minerales. Entiéndase Valor Bruto de productos comercializados el valor resultante de las cantidades del mineral finales detalladas en la documentación comercial correspondiente por el precio unitario final expresados en dichos documentos, el que deberá ser conforme a la legislación vigente (Ley 1110-M).

²⁹ Actualmente el precio de la onza es de 1210 dólares, por lo que ese acuerdo no tiene vigencia.

Las cartas geológicas que forman parte del programa nacional se realizarán con cargo al presupuesto de la autoridad de aplicación. Ello sin perjuicio de la utilización de recursos alternativos que pudiesen obtener de otras fuentes del Tesoro Nacional, cooperación internacional, subsidios, donaciones y legados.

Por lo tanto, el Estado es quien debe proveer de información a las Empresas y cubrir ese costo.

En los años 1997 y 1999 se firma el *Tratado sobre Integración y Complementación Minera* entre Argentina y Chile, que facilita la implementación de proyectos fronterizos entre ambos países. Como resultado de ello, surgen los proyectos *Pachón* de cobre y *Pascua Lama* de oro y plata. Ese tratado, aunque no establece beneficios para las empresas, prevé Protocolos específicos para cada proyecto y también, la libre circulación de bienes entre ambos sin entenderse como actos de comercio. En cada país se aplicarán las legislaciones referidas a medio ambiente, seguridad y legislación laboral.

2003-2015: Periodo de consolidación del capital minero

El periodo que va de 2003 a 2015 comprende los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, y es la etapa de profundización del *modelo extractivo minero*" (Seoane, 2103:65), cuyas bases legales se sentaron durante la década del 90. La consolidación se manifiesta en diversos indicadores económicos. En el año 2003 existían 18 proyectos mineros activos: para 2013, los proyectos en toda la Argentina eran 614. *Entre 2002 y 2011 hubo un crecimiento del 434% en las exportaciones, del 664% en la exploración, del 1948% en las inversiones y del 841% en la producción, alcanzando en todos los rubros récords históricos para un país no minero* (Seoane, 2013:146). Todas estas cifras se dan además en un contexto de recuperación y crecimiento del precio internacional de los metales: Entre 2002 y 2011 el precio del oro y la plata se quintuplicaron (+407% oro y +663% plata).

La importancia de la actividad en agenda se evidencia además en la elevación del rango de Subsecretaría a Secretaría en mayo de 2003, durante el gobierno de Néstor Kirchner (Decreto 27/2003). En enero de 2004 la política minera se materializa en el *Plan Minero Nacional*, con el claro objetivo de consolidar el proceso de inversión minera y de concreción de las provincias como titulares del dominio originario de los recursos naturales.

En el 2007 se sanciona la Ley N°26.217 que prorroga por 5 años más el cobro de derechos a la exportación de hidrocarburos y "otros recursos" sancionados en el 2002 por la Ley N°25.561. Esta política implicó el cobro de derechos de

exportación del 5 por ciento para los minerales procesados. La decisión fue resistida por el capital minero ya que entre los beneficios que gozan desde los 90 se encuentra la “estabilidad fiscal” por 30 años. De esta manera, el Estado avanza en apropiarse de un mínimo de las ganancias generadas en el sector.

En octubre de 2008 se sanciona la Ley N°26.418 de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares. Esta ley tiene como objetivo la protección de los glaciares y del ambiente periglacial a efectos de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos y proveedores de agua de recarga de cuencas hidrográficas. Por ello, prohíbe la exploración y explotación de toda actividad, incluida la minera e hidrocarburífera que afecte toda forma glacial y periglacial (art. 6°, inc. C). Esta norma perjudicó claramente los intereses de las transnacionales en dichas actividades económicas.

Un mes más tarde la Presidenta Cristina Kirchner veta la ley, a través del Decreto 1837/08. Entre los fundamentados alegados el veto sostenía en primer término que la gran mayoría de los glaciares se encuentran en las adyacencias del límite internacional con Chile, por lo que se prevé un posible conflicto internacional. En segundo término se argumenta que la prohibición de la exploración y explotación minera o petrolífera, incluyendo en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial saturado en hielo, daría preeminencia a los aspectos ambientales por encima de actividades que podrían autorizarse y desarrollarse en perfecto cuidado del medio ambiente. El veto presidencial tuvo altos costos políticos en materia ambiental, en particular en grupos involucrados en la defensa del medio ambiente y las asambleas populares creadas con ese objetivo.

Dos años después, el diputado Miguel Bonasso presenta un nuevo proyecto (basado en el original de la diputada Marta Maffei), que posteriormente fue vetado por la ex presidenta Cristina Kirchner. En la Cámara Alta de la Nación, el entonces senador oficialista Daniel Filmus presenta otro proyecto³⁰. De la fusión de ambos, en octubre de 2010 se sanciona una nueva Ley sobre Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, N°26.639. Esta norma (que tiene jerarquía superior respecto de la legislación nacional y las legislaciones pro-

³⁰ Entre otras cosas, en este proyecto hay un aspecto interesante de destacar y se refiere a la eliminación de la definición de *ambiente periglacial* prevista en el proyecto Bonasso (entendido en su artículo 2 como *el área de alta montaña con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico*), dejándolo como consecuencia sin protección. Según un informe de la **Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas**, *el área que deja sin protección el proyecto Filmus es justamente la zona donde las megaminerías pretenden operar: ya sea estableciendo allí sus emprendimientos o para la utilización de sus recursos hídricos para los millones de litros diarios que necesitan en sus tareas extractivas.*

vinciales), presenta un texto igual a la ley vetada anteriormente y establece los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del *ambiente periglacial*. Asimismo, dispone la realización del inventario nacional de glaciares y geoformas a fin de conocerlos y protegerlos (art. 3°), a la vez que prohíbe toda actividad que los afecte (entre ellas la minería). Impone la obligación de realizar Evaluaciones de Impactos Ambiental para evitar el daño futuro a glaciares, como así también auditorías ambientales a los proyectos en ejecución. El inventario estaría a cargo del Instituto Argentino de Niviología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLIA), institución que tenía un plazo de 180 días (que se cumplieron el 30 de marzo de 2010). Sin embargo, tardaron 6 años en publicar los primeros resultados (aún no se publica el relevamiento completo), no se mapearon geoformas menores a 1 hectárea ni tampoco los que estaban en ambiente periglacial (solamente se identificaron glaciares de escombros).

Las provincias de La Rioja, Catamarca y San Juan no reglamentaron la ley. En el caso particular de San Juan, donde se encuentra el proyecto Veladero, el informe de impacto ambiental (EIA) presentado por la empresa -Barrick- antes de la sanción de la ley, indica que el valle de lixiviación de dicho proyecto se encuentra sobre una enorme zona de ambiente periglacial. La empresa primero y luego las organizaciones³¹ que representan al sector en la provincia de San Juan, solicitaron una medida cautelar, considerando entre otros motivos que dicha normativa atenta contra los emprendimientos, el empleo genuino, viola la Constitución Nacional a la vez que avasalla la autonomía provincial. La resolución fue la suspensión de los artículos 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la Ley N° 26.639 por un juez federal en San Juan. No obstante, en el 2012 la Corte Suprema ratificó la vigencia de la Ley de Glaciares y la necesidad de realizar el inventario. San Juan tardó 6 años en publicar dicho instrumento, Jujuy no lo había hecho al 2016³².

En síntesis, la Ley de Glaciares no se implementó en varias provincias y al 2017, proyectos como Veladero (operado por Barrick en San Juan) y Agua Rica (operado por Yamana Gold en Catamarca) siguen produciendo. Respecto al relevamiento de glaciares, la ley dispuso un máximo de 180 días en zonas prioritarias o de conflicto (art. 15°). El IANIGLIA priorizó Mendoza³³. Para el resto

³¹ Asociación Minera Obrera Argentina (AOMA) Nacional y AOMA Seccional San Juan; Cámara Minera De San Juan; Confederación General Del Trabajo, Seccional San Juan (CGT San Juan); Cámara de Servicios Mineros de San Juan (CASEMI); y Cámara Argentina de la Construcción.

³² En Jujuy opera la Minera Aguilar.

³³ Mendoza es una provincia antiminera, cuyos recursos hídricos están protegidos por la Ley provincial 7722/07 cuya letra prohíbe en el territorio de la Provincia de Mendoza, el uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico, y otras sustancias tóxicas similares en los procesos mineros metalíferos de cateo, prospección, exploración, explotación y/o

de las zonas, la ley sancionada en el 2010 dio 5 años de plazo para inventariar los glaciares. Al 2016, sólo estaba inventariado el 10%. En este marco, en ese mismo año existen en Argentina al menos 44 proyectos mineros “cercaños” o sobre glaciares, aunque la Ley Nacional de Glaciares los prohíbe, según un informe oficial elaborado por la Dirección Nacional de Gestión Ambiental de los Recursos Hídricos y Acuáticos, del Ministerio de Ambiente.

Por último, en el 2011 el gobierno de Cristina Kirchner obligó a través del Decreto 1722 a liquidar las divisas obtenidas por las exportaciones en el país, alegando la *finalidad de otorgar un trato igualitario respecto de las demás actividades productivas, como por ejemplo las del complejo agroexportador*. Lo cierto que es una política implementada nuevamente³⁴ en un contexto de escasez de divisas y caída de reservas de dólares.

2015-2017: Periodo de restauración neoliberal y de garantías incondicionales al capital

El gobierno que asume el 10 de diciembre de 2015, dicta el Decreto 349/2016 el cual elimina las retenciones a la Minería que se habían establecido en 2002 por cinco años y que el gobierno anterior había prorrogado en el 2007. La justificación de tal medida es *Que los mencionados derechos de exportación han tenido un efecto negativo sobre la industria minera argentina, lo que ha desincentivado las inversiones..., Que en el contexto regional, el mencionado esquema tributario ha posicionado a la República Argentina en una situación de pérdida de competitividad frente a las restantes naciones con actividad minera..., Que los mencionados derechos de exportación inciden sobre los márgenes de utilidad, generan un mayor costo operativo y hacen caer la cantidad de reservas de los yacimientos determinando..., afectando la competitividad de las Pymes, Que el riesgo de pérdida de puestos de trabajo y sus inevitables consecuencias en todo el sector productivo...son potencialmente muy significativas* (InfoLEG, 2016).

Como se verá, las razones que alude el Poder Ejecutivo tienen que ver con la pérdida de competitividad y la caída en la tasa de ganancia de un sector que claramente, tiene condiciones privilegiadas en cuanto a sus posibilidades como ningún otro sector³⁵. Durante años, sólo dejaron a

industrialización de minerales metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo (art. 1°).

³⁴ Este tributo tiene su origen en 1964 y a partir de ahí restituida y derogada según el modelo de desarrollo. De esta manera, en 1991 en un contexto de desregulación y liberalización, se dejó sin efecto restableciéndose en el 2001 para derogarse nuevamente en febrero del 2003 a través del Decreto 417.

³⁵ La aplicación de retenciones no frenó el crecimiento de la minería. La explotación a cielo abierto, que es la modalidad minera más rentable, tuvo desde 2003 hasta el año 2016 una inversión acumulada de 18.600 millones de dólares. La

San Juan en calidad de regalías un promedio de 1,3% del total de recursos, cifra que da cuenta de la poca contribución a las arcas de la provincia³⁶.

Con esta política pública el Estado dejará de percibir 220 millones de dólares por año, por lo que las provincias se verán perjudicadas al ser un impuesto que se distribuye un porcentaje entre los municipios.

Frente a un proyecto opositor de Massa apoyado por la CGT de eliminar el impuesto a las ganancias y financiarlo con la reinstauración de las retenciones mineras, las empresas amenazan con el despido de 12.000 empleados y es el gremio AOMA³⁷ quien se manifiesta enfáticamente en contra del proyecto. (Miningpress, 2016).

El 13 de junio de 2017 se firma un nuevo *Acuerdo Federal Minero* después de varias negociaciones entre las empresas mineras a través de su Cámara (CAEM) y las provincias. Lo firman Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, y Tucumán.

El primer artículo hace una declaración sobre el *derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano que tienen las actividades productivas* seguida de declaraciones que pone en foco una fuerte contradicción respecto a la actividad minera en Argentina y en nuestra provincia, expresando que *en igual sentido, la minería se presenta como una industria clave en relación con el propósito constitucional de promoción del bienestar general, constituyendo una actividad impulsada, lícita, legalmente declarada de utilidad pública, ampliamente reglamentada y la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural en el ámbito de la actividad minera* (Miningpress, 2017).

Reafirma la importancia de la actividad para el “desarrollo sustentable”, la generación de cadena de valor, por lo que las Provincias se comprometen a generar medidas que promuevan el desarrollo de las comunidades dando de ese modo, legitimación social a la actividad que había sido cuestionada después de los derrames de cianuro en Jáchal, San Juan. Afirma además, que

Las Partes coordinarán sus acciones en materia ambiental minera, compartiendo entre sí información en forma libre, transparente y oportuna. [...] el Consejo Federal de Minería (COFEMIN) invita al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) a trabajar en

representación del sector en la inversión anual directa pasó del 9% al 30%. En las exportaciones nacionales pasó del 0,3% al 5,7% (Página/12, 2016).

³⁶ Sólo se considera el aporte en términos de recursos. Se obvia, los referidos al empleo y los referentes a las actividades encadenadas al proceso productivo.

³⁷ Asociación Obrera Minera Argentina, gremio que nuclea a los trabajadores mineros.

forma coordinada, a fin de debatir sobre instrumentos de política y gestión ambiental en la actividad minera.

Como se verá, enunciados “elegantes” que por lo menos, al día de hoy con la vigencia del otro Acuerdo Minero con similares enunciados, no fueron cumplidos.

Por otro lado, le deja a las provincias la libertad de elegir la modalidad de promoción y producción minera que crea conveniente.

Otra cuestión planteada en el Acuerdo es que *con el objetivo que la comunidad educativa reciba conocimientos sobre la actividad minera* para que la sociedad esté mejor informada, las partes se comprometen a que el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y los Ministerios de Educación Provinciales logren la incorporación, dentro de la currícula de los niveles primario, secundario y terciario, de contenidos sobre la minería. Claramente, desde el gobierno aparece evidente la necesidad de un proceso de construcción de hegemonía respecto a la actividad minera, que en San Juan se viene produciendo desde 2003 con distintos mecanismos (radios, programas de TV, reparto en las escuelas de cuentos para niños en alusión al tema, en los partidos de fútbol, en la camiseta de fútbol de un equipo de la Primera A, etc.).

En otro de los apartados del documento, se refiere a la compra local de insumos por las empresas, de forma diluida expresando sólo la “pro-

moción” por parte de los gobiernos provinciales, la eliminación del Fondo Federal del 1%³⁸. Luego el Acuerdo, expresa una serie de “buenos deseos” sobre la articulación con la Pymes, la necesidad de generar empleo local, planes de capacitación, con la creación de planes estratégicos, etc.

Respecto a las regalías, reafirman el pago máximo del 3% sobre ventas y no deducibles de costos. Este punto fue motivo de las mayores controversias antes de la firma del documento porque había provincias que querían el tope del 5%. Lo más importante es que se deroga el artículo 22° bis³⁹ (sujeto a la aprobación por el Congreso del Acuerdo) y deja a las Provincias la administración de las mismas. Mantienen además, la estabilidad tributaria del momento de inicio de la actividad. Sobre los fideicomisos, se mantienen las estructuras que están hoy vigentes en los emprendimientos activos y sobre los futuros proyectos se establece un fideicomiso que puede ir del 0% al 1,5% (Minigpress, 2017).

Evidentemente, no hay grandes modificaciones al anterior Acuerdo, no cambia la lógica existente de producción y condiciones para las empresas y sin duda, ante todas las disputas que existieron, se puede decir que ganaron la pulseada las empresas mineras una vez más.

³⁸ Este fondo, podía ascender en los guarismos actuales a unos US\$35 millones de pesos (Miningpress, 2017).

³⁹ El art. 22° bis establecía el concepto de boca de mina y los costos que se deducen.

A modo de conclusión

En la década del 90 en el contexto de la globalización intensa, el Estado asume la función estratégica de otorgar las garantías jurídicas necesarias y activar recursos naturales en territorios para convertirlos en un modelo extractivista. Sin dudas es el periodo de mayor cantidad de incentivos legales: el límite máximo a las regalías, la estabilidad fiscal a 30 años, la subvención de los costos de producción, la exención impositiva en distintos rubros, la deducción de impuestos a las ganancias del 100% de los montos invertidos, la provincialización de los recursos.

La participación en la renta minera por parte del Estado en este periodo es mínima (sólo en San Juan la minería aportó en promedio un 1,8%

en concepto de regalías al total de los recursos provinciales entre 2008 y 2014).

La década siguiente se puede decir que es la consolidación del capital extractivo como parte de las relaciones de fuerza en la Argentina. En este periodo el Estado combina una política progresista con algunos elementos de mayor intervención pública en materia medioambiental, aunque la omisión respecto a mayores controles y mayor extracción de renta es clara, lo que indica, que hay una política estatal de complacer al gran capital.

La participación en la renta extraordinaria producida por la minería es mayor respecto a los 90, aunque sigue siendo baja.

En este marco, el Estado, no implementa la ley de glaciares, resuelve favorablemente amparos a favor de no implementarla en algunas provincias, permite la explotación dentro de una reserva declarada patrimonio mundial de la humanidad en todos los modelos de desarrollo.

Es un periodo con mayores rupturas políticas entre los distintos niveles de gobierno. Se producen tensiones entre los gobiernos locales y el nacional con tomas de posición encontradas sobre algunas políticas, en particular en el manejo de los recursos naturales. En las provincias se obstaculizó la implementación, valiéndose de recursos legales. Los gobiernos locales tienen menor capacidad de negociación que el Estado nacional, y por lo tanto menor autonomía. Esto se complejiza más aun teniendo en cuenta que la minería implica el conocimiento de temas técnicos muy complejos y en ocasiones los funcionarios provinciales no tienen una suficiente capacitación. También es un tema de alta visibilización o conflicto social y presenta una significativa relevancia en los recursos.

Como se expresa anteriormente, la falta de control derivó en incidentes medioambientales (Barrick en San Juan provocó 4 incidentes medioambientales en menos de un año y medio). Asimismo se pierde el dominio del territorio al momento de negociar con los lobistas que operan a escala global junto a los accionistas de las transnacionales.

Pero no sólo se pierde el control de los recursos naturales, sino que además ata el desarrollo a variables internacionales, tales como el precio del oro. Como consecuencia se produce un círculo vicioso en las provincias: a mayor dependencia de los grandes grupos extranjeros -de los que se espera cierta fuerza tractora en los indicadores productivos y exportadores-, menor es entonces el poder de negociación y control con estos grandes grupos oligopólicos

No obstante, sin dudas la autonomía relativa del Estado -en términos poulantzianos- respecto de la política minera es mayor durante los gobiernos kirchneristas, que en los 90 o durante el gobierno de Macri. Las retenciones a las exportaciones, la sanción de la ley de glaciares⁴⁰ y la publicación de una parte del inventario, son algunos indicadores de ello. Sin embargo, en términos generales el sostén de un modelo extractivista transnacionalizado no produjo importantes transformaciones en los tres periodos analizados, no sólo porque la implementación de dicha ley fue limitada, sino también porque las retenciones fueron insuficientes para generar una redistribución y para cuidar los recursos medioambientales.

Las políticas estatales no logran contrarrestar los impactos de la actividad en algunos casos, o sostienen en otros, los patrones de dominación política de estos nuevos agentes que irrumpen en los territorios. Los lobbys que operan a nivel global son una parte fundamental de las regulaciones estatales.

La extranjerización de la actividad minera, la concentración del capital, la baja apropiación de la renta por el Estado, la exportación de *commodities*, el deterioro ambiental y la pérdida de independencia económica en espacios locales, son aspectos comunes en todos los modelos de desarrollo en relación a la minería metalífera, todos aspectos que limitan cada vez más la soberanía política de los Estados. Por otro lado, independientemente de los cambios de gestión, la minería ha sido y es una de las actividades económicas más beneficiadas en Argentina y el derrame más importante producido es el de sustancias contaminantes.

⁴⁰ Los grupos ambientalistas tuvieron una actuación muy clara respecto a esta política y sin duda, lograron dar vuelta una posición del ejecutivo y lograr una ley más justa.

Bibliografía

- Carrizo, C. y Moscheni, M. (2015). *Políticas Estatales Mineras, condicionando el territorio pos-neoliberal*. Ponencia presentada en el XII Congreso SAAP, Mendoza.
- Constantino, A. (2017) "Ganadores y perdedores durante el primer año de Macri: ¿CEO-cracia o reacomodamientos dentro del bloque en el poder? En La economía del primer año de Cambiemos". *Análisis*, N°18. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Boyer, R. y Saillard, I. (1997). *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos* Vol. I. Ed. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad y Ed. CBS-UBA.
- Centro de Estudios Económicos de la Unión Industrial Argentina (UIA) (2016) Recuperado de www.politicargentina.com/notas/201612/18362-la-actividad-industrial-se-desplomo-un-82-interanual-en-octubre-y-el-empleo-del-sector-cayo-un-36.html
- de la Torre, D. (2017). "Acumulación, poder y hegemonía. Algunos conceptos para la comprensión del territorio" En de la Torre, D. (coord.) *Estado, Economía y Sociedad en la provincia de San Juan. Periodo 1976-1989*. San Juan: Editorial UNSJ.
- de la Torre, D. (1999). "El proceso de Reestructuración en la agroindustria de conserva de tomate en la Región de Cuyo-Argentina". *Revista Aportes*, N°12, septiembre-diciembre. Puebla, México.
- InfoLEG (2016). Recuperado de www.infoleg.gob.ar.
- Jolly, J. F. (2002). *Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas*. Seminario internacional sobre el fenómeno administrativo público. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Bogotá, 18 y 19 de julio. Recuperado de <http://www.grupochorlavi.org/gobernanzaambiental/Documentos/Lopublicoylocal.pdf>
- Girbal-Bacha, N. y otros, (2001). *Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Lipietz, A. y otro (1989), *Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales en Reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Chile: Carlos De Mattos y Otros.
- Manzanal, M. y otros (2006). "Territorio e instituciones en el desarrollo local". En Manzanal, M., Neiman, G. y otro. *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus.
- Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2016) "Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. Un balance preliminar a través de nuevas evidencias empíricas de las cuentas nacionales". *Revista Realidad Económica* 304. Buenos Aires.
- Miotti, I y Quenan C (2004) "Análisis de las grandes crisis estructurales. El caso argentino" En *La Economía Argentina y sus crisis (1976-2001). Visiones institucionalistas y regulacionistas*. Robert Boyer y Julio Neffa. Miño y Dávila. Buenos Aires: IADE.
- Müller, A. (2015). "Reflexiones para el fin de ciclo: Convertibilidad, Neo-desarrollismo y el camino posible para la Argentina". *CESPA - Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Documento de trabajo N° 44*. Buenos Aires. Miningpress (2016-2017). Recuperado de <http://www.miningpress.com>
- Neffa, J. (1996). "Crisis, régimen de acumulación y proceso de reconversión en la Argentina: un análisis desde la Teoría de la Regulación". *Dialógica*, Vol. I. Buenos Aires.
- (2012). "La evolución de la relación salarial durante la post convertibilidad". *Revue de la Régulation. Dossier Les capitalismes en Amérique Latine. De la économique au politique*, 1° semestre. Recuperado de <https://regulation.revues.org/9695>
- Nochteff, H. (1996). "La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?". *Revista de la CEPAL*, N°59. Santiago de Chile.
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2007). "La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidad" *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*, año 1, N° 2. Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). *Estado y Políticas Estatales: hacia una estrategia de investigación*. Alcalá de Henares: INAP.
- Rey, M. (2014). "Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad". *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 2. Buenos Aires: FLACSO.
- Rofman, A. (1997). *Convertibilidad y Desocupación en la Argentina de los 90 - Análisis de una relación inseparable*. Buenos Aires: Colección CEA-CBC.
- Sabatella, I. (2010). *Neoextractivismo: Tendencias en el sector de hidrocarburos argentino en la posconvertibilidad*. Ponencia presentada en el I Congreso Internacional Extraordinario de Ciencia Política. San Juan.
- Seoane, J. (2013). "El sabor amargo del crecimiento económico: la expansión del modelo extractivo entre 2003 y 2008". En *Extractivismo, despojo y crisis climática*. Buenos Aires: Herramienta, El Colectivo
- Varesi, G. (2010). "La Argentina posconvertibilidad: Modelo de acumulación". *Problemas del Desarrollo*, vol. 41, N° 161, abril-junio. México.