

S E R I E A P O R T E S

Situación actual de la minería en la Argentina

Gaspar Tolón Estarrelles

S E R I E A P O R T E S

SITUACIÓN ACTUAL DE LA MINERÍA EN LA ARGENTINA

GASPAR TOLÓN ESTARELLES

Situación actual de la minería en la Argentina

AUTOR:

Gaspar Tolón Estarelles*

*IDH – UNGS. El presente artículo se basa en un trabajo más detallado, realizado en el marco del proyecto de investigación Evolución reciente y perspectivas de la minería argentina, radicado bajo la dirección de la Mg. Karina Forcinito en el Área de Economía del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Se agradecen los comentarios del Lic. Daniel Azpiazú a una versión preliminar del mismo.

La *Situación actual de la minería en la Argentina* corresponde al Ciclo de talleres sobre "La agenda del desarrollo. Lineamientos para profundizar el modelo productivo" organizado por la AEDA y la FES.

AEDA

Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina

Teléfono Relaciones Institucionales y Prensa AEDA:

(5411) 6397-0072

correoaeda@gmail.com

FUNDACION FRIEDRICH EBERT

Marcelo T de Alvear 883, 4º piso.

C1058AAK - Buenos Aires, Argentina.

E-mail: fes.argentina@fes.org.ar

www.fes.org.ar

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Impreso en Argentina, noviembre de 2011.

DISEÑO DE PUBLICACIONES:

YUNQUE de Ildelfonso Pereyra.

E-mail: yunquemm@yahoo.com.ar

Tel. Fax: 54 11 3980 5571

Tarija 3520 - CP1253

Buenos Aires, Argentina.

Resumen ejecutivo

5

Introducción

6

Tendencias globales

8

La actividad minera en la Argentina hasta la década de 1990

10

Reformas implementadas en la Argentina durante la década de 1990

11

Evolución de la actividad minera Argentina durante la década de 2000

14

Situación actual del marco regulatorio

17

Conclusiones y perspectivas

20

Bibliografía

24



Resumen

RESUMEN EJECUTIVO

ejecutivo

Este trabajo procura describir las principales características del proceso de crecimiento de la industria minera en la Argentina a lo largo de los últimos años, en particular desde las reformas normativas implementadas durante la década de 1990 hasta nuestros días¹.

Para explicar esta expansión se la sitúa en el marco de dos procesos mutuamente imbricados: en primer lugar, el que determina las transformaciones en la industria minera internacional durante las últimas décadas del siglo XX; y en segundo lugar el que señala el fin del proceso nacional de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) en el mismo período.

Tales procesos desembocarán en una profunda reforma del marco normativo argentino aplicable a esta industria, tras la cual un inédito flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) se radicará en nuestro país con el fin de explotar yacimientos metalíferos (explotaciones de cobre, plata, oro y litio, fundamentalmente) sobre áreas cordilleranas y a gran escala. Los rubros mencionados, así como otros materiales (metálicos y no metálicos) que por distintos motivos no habían sido explotados previamente en tales proporciones, generarán concentrados minerales destinados a la exportación.

En contraste, los materiales extraídos con destino a las industrias nacionales de la manufactura y la construcción no observarán transformaciones de envergadura comparable, y su perfil se mantendrá análogo al observable históricamente: en términos relativos, estos materiales perderán notoriamente su protagonismo frente a los metales concentrados destinados al mercado externo.

Por todo lo dicho, el perfil actual de la explotación minera en el país resulta eminentemente novedoso, tanto en lo que hace a su rol económico como a su impacto físico sobre territorios y comunidades locales. Esto implica la aparición de pujas en torno a diversos aspectos previamente inexistentes o soslayados: el rol estratégico de la minería, su administración fiscal, sus efectos sobre el medio ambiente, entre ellos.

Se procura dar cuenta de las principales contradicciones inherentes al desarrollo de esta industria a lo largo del texto, señalando finalmente algunas pautas que se consideran útiles para su gestión a mediano y largo plazo.

¹ La información consignada en este trabajo se encuentra actualizada al 8 de abril de 2011.

Introducción

INTRODUCCIÓN

La extracción minera en la Argentina atravesó a lo largo de la década de 2000 un auge notorio, impulsado por la exportación de metales entre los que destacan el cobre, el oro y la plata.

Esta tendencia, iniciada y protagonizada por dichos metales -y profundizada con la instalación de proyectos extractivos de minerales no metalíferos, como el litio o el potasio, también con destino al mercado mundial- se consolidó sólo cuando estos materiales comenzaron a ser explotados a gran escala, a fines de la década de 1990. Este tipo de explotación requirió, a su vez, la concreción de proyectos que no pueden explicarse sin reseñar la historia reciente de la industria minera global. Asimismo, la escala actual del negocio minero local es imposible de comprender sin contextualizarla en el marco de las transformaciones que durante el último cuarto del siglo XX cambiaron el perfil de la economía argentina en su conjunto.

En efecto, el perfil de la actividad minera nacional a inicios del siglo XXI puede explicarse como el producto de dos procesos retroalimentados mutuamente.

En primer lugar debe considerarse el prolongado deterioro del perfil minero previo, estructurado en base a la demanda de insumos minerales por parte de las industrias nacionales, tanto de las ramas manufactureras como de la construcción. Este declive se inició a mediados de la década de 1970 con la crisis y desarticulación de la Industrialización por Sustitución de Importaciones o ISI, proceso que implicó una drástica reducción en la demanda local de estas materias primas, sólo revertida tras la recuperación posterior a la crisis de 2002.

El segundo eje está dado por el progresivo agotamiento mundial de los yacimientos metalíferos de mayor concentración y accesibilidad, escasez que impulsó la entrada en funcionamiento de depósitos de menor calidad como los presentes en la Cordillera de los Andes.

En efecto, ante la siempre pujante demanda mundial de materias primas, y en particular con el ingreso de China al mercado mundial, el incremento en los precios de metales como el cobre modificó sustancialmente diversas *leyes de corte*² y convirtió a los yacimientos argentinos, antes escasamente rentables, en fuertes atractores de Inversión Extranjera Directa (IED).

Un fenómeno análogo involucra a metales como el oro y la plata, menos relevantes como materias primas pero fundamentales por su utilización como reserva de valor. En etapas de incertidumbre respecto del futuro de otros activos (como las divisas o las inversiones de cartera), los precios de estos materiales se incrementan fomentando extracciones más costosas.

² Se entiende por *ley* de un mineral la concentración de un determinado metal valioso presente en él. De este modo, los yacimientos de más alta *ley* son aquellos en los que el metal se encuentra más concentrado como parte del mineral en bruto o *mena*. Se denomina *ley de corte* a aquella *ley* que resulta el mínimo aceptable para extraer el metal de un yacimiento, habiéndose efectuado los cálculos relativos al costo de la explotación y sus beneficios asociados. Tendencialmente, las *leyes de corte* disminuyen a medida que los mejores yacimientos se agotan, en tanto exista una demanda que presione los precios del mineral hacia arriba.

Más allá de los determinantes globales, la radicación de IED bajo la forma específica que adoptó en la Argentina requirió fuertes alteraciones en el marco jurídico aplicable. Estas modificaciones, instrumentadas a lo largo de la década de 1990, generaron las condiciones de posibilidad de las subsiguientes estructuras de mercado y propiedad del capital en el sector, regulándolo en línea con las estrategias empresariales dominantes a nivel global.

La extracción de minerales –con los metalíferos como nuevos protagonistas– pasó entonces a ser realizada fundamentalmente en pos de la exportación de concentrados escasamente elaborados, a modo de *commodity*³; dando por tierra con el estatuto estratégico que se atribuyera desde el Estado nacional, durante décadas anteriores, a los recursos naturales y a los no renovables en particular.

Por cierto, en lo que hace a las extracciones metalíferas, la explotación de yacimientos de menor ley (y, en particular, en los que el mineral a extraer se halla altamente diseminado, como es el caso de las principales explotaciones en la Argentina) no sólo implica mayores costos sino un fuerte impacto ambiental, factor que ha expuesto sensiblemente la actividad minera a la luz pública en tiempos recientes.

En este sentido, la técnica que probablemente más publicidad ha recibido en los últimos años en la Argentina es la de extracción de oro y otros metales por lixiviación, un proceso sumamente difundido en la minería a cielo abierto (y, de hecho, el más utilizado actualmente en la minería aurífera, siendo que la mayoría de los yacimientos disponibles son de calidad análoga).

Mediante esta técnica, tras desprender la *mena* del yacimiento mediante explosivos y desmenuzarla mecánicamente, los metales valiosos son *lixiviados*, es decir, separados de los demás materiales mediante el uso de solventes –típicamente cianuro de sodio–, transformándose en una solución líquida de la que luego el metal es recuperado por electrólisis. Los residuos generados por este proceso, acumulados en *diques de colas* cuya filtración implica severas consecuencias para los suelos, constituyen uno de los ejes principales en el debate respectivo al impacto ambiental de la minería metalífera. A él debe agregarse el enorme consumo de recursos (fundamentalmente energía y agua) que estas técnicas demandan.

En las secciones siguientes se procura describir el cuadro general de la minería en la Argentina (haciendo abstracción de los hidrocarburos⁴) y explicitar las condiciones que lo han hecho posible, puntualizándose finalmente las dificultades existentes para revertir los aspectos más nocivos de la actividad tal como se desenvuelve actualmente y reconducirla en un sentido favorable al desarrollo integrado de la economía nacional.

³ Por *commodities* se entiende a aquellas materias primas o manufacturas cuyas características dificultan el agregado de valor mediante diferenciación cualitativa (por ejemplo, a través de la inclusión de determinadas prestaciones específicas en el producto, poco flexibles a ser replicadas por otros proveedores); y que, por ende, tienden a ser comercializadas en condiciones y precios determinados fuertemente por las técnicas de producción medias de sus industrias productoras. Ejemplos clásicos de *commodity* son los cereales, los metales y manufacturas fuertemente homogeneizadas, como el acero en sus distintas prestaciones (laminados, tubos, etc.).

⁴ Cabe señalar que no se tratarán en este trabajo los procesos de extracción y procesamiento de gas y petróleo, por considerarlos cualitativamente diversos a los rubros tratados aquí en lo que hace a todos los aspectos relevantes (procesos técnico-productivos, estructuras de mercado, estrategias empresariales, consideraciones geopolíticas, etc.).

Tendencias

TENDENCIAS GLOBALES

Globales

En cuanto a la evolución internacional del sector minero, es útil relevar el proceso de apertura comercial y financiera que atravesaron los mercados mundiales de materias primas a lo largo del último cuarto del siglo XX. Para esta sección haremos foco, dada la divisoria de aguas ya mencionada entre rubros metalíferos y no metalíferos, en los primeros; siendo los segundos un ítem de mucha menor envergadura en lo que respecta a los flujos de valor agregado, comercio internacional e IED.

Con la desintegración de los tejidos industriales al interior de las economías de América Latina, y tras la fuerte crisis en las finanzas públicas que signó la década de 1980, la explotación de recursos naturales en general, y la actividad minera en particular, perdieron progresivamente su rol de proveedoras de materias primas e insumos fundamentales para la actividad fabril local y aparecieron como una fuente más de divisas a través de la exportación de su producción en tanto *commodity*. Simultáneamente, la imposición de progresivas restricciones ambientales en las economías centrales a lo largo de las últimas décadas fomentó la relocalización de las explotaciones en la periferia.

La desarticulación industrial en los países de América Latina fue acompañada por esquemas de regulación estatal que procuraron incrementar tanto los flujos comerciales como la captación de capitales externos; en gran medida mediante procesos de apertura comercial y financiera. En numerosos países con un acervo relevante de recursos minerales aún sin explotar, este fenómeno se vio acompañado por la liberalización de las normativas referentes a preservación de recursos naturales no renovables en tanto bienes públicos estratégicos.

Las transformaciones mencionadas se entroncaron, en el caso de América Latina, en el proceso de reformas de cuño neoliberal implementadas por los gobiernos nacionales tras el llamado *consenso de Washington* a principios de la década de 1990: entre las fórmulas para sanear las finanzas públicas, erosionadas por las crisis de deuda e hiperinflación de la década previa –esto vale, entre otros países, para Argentina, México, Brasil y Perú–, los lineamientos del *consenso* proponían la utilización de activos públicos (entre los cuales se contaba una gran variedad de recursos naturales no renovables) como vía para la obtención de financiamiento, ya fuera mediante la privatización o la liquidación de los mismos (Williamson, 1989; Rodrik, 2006).

Por su parte, las firmas abocadas a la explotación de recursos naturales participaron activamente del proceso de apertura, habiendo desarrollando a lo largo de las décadas precedentes una lógica de operaciones crecientemente global. En el caso de la minería metalífera, ya desde la década de 1970 el mercado mundial había atravesado un acelerado proceso de fusiones y adquisiciones. En efecto, el capital global abocado a esta industria se concentró como producto en una primera instancia del fuerte descenso en la demanda y, posteriormente, de la concentración del capital forzada por el incremento en los costos de explotación ante la escasez relativa de yacimientos.

En efecto, a mediados de la década de 1970 la demanda de metales por parte de la industria occidental se redujo ante los aumentos en los precios de los hidrocarburos y el subsiguiente avance, por parte de las economías centrales, en procesos de sustitución de materias primas tradicionales y

miniaturización de diversos componentes de los equipos de producción por medio de los cuales se redujo sustancialmente su dependencia de los recursos no renovables.

Este proceso, paralelo al progresivo traslado de las actividades manufactureras a regiones periféricas, profundizó la racionalización de las estructuras empresariales de las transnacionales mineras, acelerando los procesos de fusión entre firmas, integración vertical y formación de alianzas estratégicas⁵. (Bezchinsky et al, 2007; Sánchez Albavera y Lardé, 2006). La oferta se concentró progresivamente en un número escaso de transnacionales fuertemente capitalizadas, desplazando o absorbiendo los capitales no preparados para producir de modo rentable en un marco de costos crecientes⁶.

Posteriormente, la aparición de grandes procesos de industrialización emergentes en Asia hizo que se recuperara la demanda global de materias primas, y hacia la década de 1990 se dieran tasas de crecimiento para la industria minera superiores a las de incremento del producto bruto mundial. La demanda global actual para el sector se concentra en las economías asiáticas de mayor crecimiento; de modo tal que se mantiene la dependencia industrial con respecto al sector minero en términos globales.

Es en este contexto general que se instrumentan las reformas regulatorias de la década de 1990 en la Argentina, procurando establecer un marco decididamente permeable a los intereses de la IED sectorial. Considerando que existe aún un gran potencial en cuanto a industrialización de las economías orientales (con China e India como casos particularmente relevantes por su desempeño reciente y su magnitud), y que incluso las más nuevas tecnologías requieren del suministro de infraestructura básica, no es probable un cambio de tendencia general en este sentido a corto o mediano plazo (Campodónico y Ortiz, 2002; Sánchez Albavera et al, 1999; Sánchez Albavera y Lardé, 2006).

Como consecuencia de lo anterior es que se han conformado en nuestro país los enclaves mineros destacados en tiempos recientes por su magnitud, su fuerte impacto ambiental y sus muy escasos encadenamientos con otros establecimientos productivos; aspectos que se evaluarán en las secciones siguientes.

⁵ Esta lógica tendiente a la concentración de los capitales, en línea con la teoría económica clásica, se reitera posteriormente ante coyunturas adversas que dificultan la viabilidad de las empresas de menor envergadura y propician su absorción por aquellas con mayor capacidad de financiamiento. En el caso de la minería metalífera global, esto ocurrió ante la caída del crecimiento industrial mundial a fines de la década de 1990 y en la reciente coyuntura de crisis global.

⁶ Cabe aclarar que en los mercados de minerales no siempre controlar una amplia porción de la producción mundial permite influir sobre los precios de oferta: por ejemplo, en los mercados mundiales de plata y oro, la proporción de mineral previamente existente es tanto mayor a la producción anual, que aún las principales transnacionales son tomadoras de precios. Más generalmente, la posibilidad de existencia de *oligopolios* en el sentido usual –poder de mercado, además de la consabida concentración de la producción– depende, en el caso de los minerales, de la medida en que el material previamente existente se reutilice (World Gold Council, 2009).

La actividad minera en la argentina

LA ACTIVIDAD MINERA EN LA ARGENTINA HASTA LA DÉCADA DE 1990

hasta la década de 1990

Si bien el inicio de las actividades mineras -tanto metalíferas como no metalíferas- en territorio nacional se remonta a la etapa colonial, el surgimiento de un sector de escala relevante sólo se produce tras el racionamiento de las exportaciones de materia prima por parte de los principales países europeos durante el período de guerras y crisis económicas que impera en el viejo continente y el mundo desde 1914 hasta 1945.

A tono con la necesidad de cubrir la demanda insatisfecha en los sectores industriales preexistentes, y a su vez acompañando el impulso de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), el desarrollo de la minería nacional tuvo a partir de entonces una fuerte impronta estatal, y sus ejes se establecieron característicamente alrededor de la mencionada provisión de insumos. El Estado nacional, consumidor principal del sector, deviene también en protagonista de las actividades de prospección y exploración. En cuanto a la participación privada, se extiende la presencia de pequeñas y medianas empresas en explotaciones no metalíferas⁷.

Los principales organismos nacionales encargados de gestionar las inversiones -y en gran medida los procesos industriales subsiguientes- a lo largo de la ISI fueron la Secretaría de Minería, la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFm) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). En esta etapa se realizan los principales sondeos prospectivos y se inician explotaciones fundacionales como la de mineral de hierro en la Sierra de Zapla (Jujuy)⁸ y Sierra Grande (Río Negro); la de azufre en la puna salteña, la de carbón en Río Turbio (Santa Cruz); la de arcillas y caolines en Olavarría, Azul y Tandil (Buenos Aires); y la de cobre en Tinogasta (Catamarca). Asimismo, cobran fuerza las inversiones en prospección y explotación uranífera, bajo orden expresa del general Manuel Savio -fundador y primer titular de la DGFm- y con un fuerte control del Estado, en tanto se perfila la posibilidad de desarrollar una industria atómica nacional⁹.

⁷ Los cuatro grandes rubros en los que se divide formalmente la extracción minera de nuestro país pueden describirse como sigue: *Minerales Metalíferos* (oro, litio, cobre, plata, hierro, plomo, uranio, zinc, etc.); *Minerales No Metalíferos* (arcillas, arena silícea, bentonita, boratos, sales, yeso, turba, etc.); *Rocas de Aplicación* (arena para la construcción, basalto, caliza, canto rodado, granito, lajas, tosca, etc.); *Piedras Semipreciosas* (ágata, gemas, rodocrosita); *Combustibles Sólidos* (carbón).

⁸ Descubiertos en 1941, estos yacimientos son la base sobre la cual se inicia la industria siderúrgica nacional con la puesta en funcionamiento de los Altos Hornos Zapla por parte de la DGFm en 1945.

⁹ La explotación uranífera estatal fue discontinuada por decisión del gobierno nacional a mediados de la década de 1990, y la privada hizo lo propio simultáneamente ante los bajos precios internacionales generados por la apertura del ex bloque soviético y el alto costo de su explotación local. A partir de 2007 se plantea la posibilidad de retomar la explotación del yacimiento sobre el que se implantara el complejo Tonco, en el cerro Don Otto en Salta, dado el incremento en los precios internacionales de este material y con el fin de sustituir la importación de metales pesados actualmente provenientes de ex repúblicas soviéticas como Kazajstán.

Dado que la industrialización sustitutiva implicaba una fuerte demanda de materias primas aún no pasibles de ser extraídas en el país, y ante los modestos volúmenes de producción de los rubros mineros en manos de la iniciativa privada (abocada por lo general a la pequeña y mediana producción intensiva en mano de obra, generalmente informal); las importaciones propias del sector minero superaban sistemáticamente las exportaciones.

De este modo se configura lo que puede considerarse la estructura "tradicional" del sector, constituida por los siguientes caracteres significativos: a) la preeminencia de las *rocas de aplicación* -y en menor medida de los *minerales no metalíferos*- en el total extraído; en tanto insumos destinados a la industria nacional y a la construcción; b) el protagonismo del Estado nacional en lo referente a extracción de minerales metalíferos a gran escala, destinados también como insumos para la producción local; c) la predominancia de pequeños y medianos productores privados, fuertemente dependientes del mercado interno, en la extracción de no metalíferos y rocas de aplicación; y d) una balanza comercial sectorial deficitaria (Moori Koenig y Bianco, 2003).

Tras el período de reformas que observaremos a continuación, los rubros metálicos -antes marginales- y en particular el cobre, la plata y el oro, pasarán a explicar el comportamiento global del sector en lo que respecta a valor agregado, así como en cuanto a montos de IED y exportaciones¹⁰.

Por cierto, el hecho de que los minerales metalíferos no muestren alta incidencia en el mercado local se debe a que no pueden utilizarse tal como son extraídos, ya que el proceso de refinación se realiza fuera del país. De este modo, los metales refinados deben ser importados aún cuando hayan sido obtenidos originalmente en yacimientos locales. Este hecho agudiza, naturalmente, la dependencia y vulnerabilidad externa que históricamente caracterizó a la economía argentina.

Reformas implementadas en la Argentina

REFORMAS IMPLEMENTADAS EN LA ARGENTINA DURANTE LA DÉCADA DE 1990

durante la década de 1990

Los aspectos fundamentales del marco regulatorio que opera a partir de las modificaciones normativas efectuadas durante la década de 1990 (tanto sobre el Código de Minería como sobre las leyes aplicables a la radicación de IED) se enumeran a continuación¹¹.

En las siguientes secciones se comentará la relevancia de estas transformaciones en cuanto a la capacidad que, a través de ellas, se otorgó a las empresas transnacionales para imponer sus intereses en el diseño de las políticas públicas en el liderazgo del desarrollo económico. Asimismo,

¹⁰ Las "piedras semipreciosas", por su parte, han constituido históricamente y constituyen aún hoy un rubro marginal tanto en términos de producción como de exportaciones para la Argentina.

¹¹ Para mayores detalles, véanse por ejemplo Moori Koenig, 1999; Prado, 2005; Secretaría de Minería, 1997; Subsecretaría de Minería, 2001.

se procurará contribuir al análisis de los límites y posibilidades que se perfilan a partir de la situación actual del sector.

- Se instaure, con la reforma de la Constitución Nacional en 1994, a los Estados provinciales como propietarios del subsuelo. En la legislación argentina previa, la propiedad del subsuelo –siempre estatal- había sido estipulada alternativamente como nacional o provincial dada la ambigüedad en este punto a nivel constitucional.
- Se establece mediante la Ley de Inversiones Mineras de 1993 el derecho de las provincias a establecer y regular las regalías a ser tributadas por los concesionarios de establecimientos mineros que se radiquen en ellas. Queda estipulada también como atribución de las provincias la constitución de Autoridades de Aplicación de la legislación minera, tanto en lo referente a impacto ambiental como a imposición de regalías u otras regulaciones.
- Las provincias deben facilitar la exploración privada, facilitar el acceso a las áreas exploradas, y a otorgar el potencial yacimiento al descubridor si el área es apropiada para la prospección. El Estado queda de hecho inhabilitado para participar directamente de actividades extractivas, debiendo concesionar forzosamente las mismas.
- Consecuentemente, se elimina la exclusividad de la que el Estado gozaba para la explotación y comercialización de ciertos productos, y se eliminan las áreas de reserva para empresas públicas. Existe libre comercialización interna y externa de todos los minerales exceptuando los nucleares¹².
- Se conceden por tiempo ilimitado las minas a los particulares, mientras haya existencias del mineral y se mantenga la explotación en operaciones. Se establece el pago de un canon anual a las provincias por parte de los concesionarios.
- Se instaure, a través de la *Ley de Inversiones Extranjeras* de 1976 y su modificatoria (Decreto 1853/93), la no discriminación entre inversionistas nacionales y extranjeros, garantizándose el derecho a transferir al exterior las utilidades líquidas y la propia inversión, sin restricción alguna. No existen requisitos ni autorizaciones especiales para efectuar inversiones en el país.
- Se establece mediante la Ley N° 24402 el Régimen de Financiamiento y Devolución del IVA al Sector Minero, que beneficia las actividades de compra de bienes de capital.
- Se le garantizan a las actividades del sector, mediante la Ley de Inversiones Mineras de 1993, los siguientes beneficios fiscales y tributarios:

« *Estabilidad fiscal*: Por el término de treinta años a partir de la presentación del estudio de factibilidad, no puede verse afectada positivamente la carga tributaria total aplicada a ninguna actividad minera nueva (o preexistente, si esta inicia un proyecto de ampliación). Esto rige para eventuales modificaciones

¹² Tras las reformas, los minerales nucleares pertenecen a los concesionarios de las explotaciones mineras, y quedan habilitados para comercializarlos si la Autoridad de Aplicación así lo determina. Con anterioridad, tanto la propiedad como el derecho a la comercialización eran atribución exclusiva de entes públicos como la CNEA.

en la legislación impositiva, el régimen cambiario y el arancelario, exceptuando la paridad cambiaria y el reembolso o reintegro de tributos¹³.

« *Beneficios especiales en el Impuesto a las Ganancias*: Entre otros beneficios, se deduce el 100% de los montos invertidos en trabajos de prospección, exploración y los destinados a evaluar la factibilidad técnico-económica de la inversión. Se implementa la amortización acelerada para dichas inversiones.

« *Beneficios fiscales para la importación de bienes e insumos*: Se exime a los inscriptos en el régimen de la Ley de Inversiones Mineras del pago de derechos a la importación y de todo otro derecho, impuesto especial, gravamen correlativo o tasa de estadística. Este beneficio alcanza a la introducción de bienes de capital, equipos especiales, partes o componentes, así como repuestos y accesorios.

« *Límite a las regalías provinciales*: Las provincias adheridas al régimen y que perciban regalías o decidan hacerlo no pueden cobrar un porcentaje superior al 3% sobre el valor a "boca de mina" del mineral extraído¹⁴.

A todo lo anterior debe sumarse la entrada en vigencia, a partir de 2000, del *Tratado sobre integración y complementación minera* entre Argentina y Chile. Suscripto en 1997 y 1999 por los gobiernos de ambos países, el *Tratado* procura viabilizar la explotación de los yacimientos fronterizos maximizando la rentabilidad privada de su explotación.

Los proyectos que dieron lugar a la concreción de este tratado son los de El Pachón y Pascua Lama, que requirieron en primera instancia *Protocolos de Facilitación* específicos ante la ausencia de legislación a tal efecto.

El proyecto de El Pachón establece la explotación de un yacimiento de cobre y molibdeno ubicado en la frontera cordillerana de San Juan con el territorio chileno, y el de Pascua Lama refiere a la explotación de un yacimiento de oro y plata, también en territorio fronterizo sanjuanino. En ambos casos, se adujo para concretar los *Protocolos* que la extracción sólo resultaría viable si fuera posible explotar el subsuelo compartido por ambos países accediendo desde el suelo de cualquiera de ellos y se permitiera la libre circulación de equipos y personal.

El *Tratado* no proporciona beneficios adicionales a ningún proyecto, pero contempla la firma de un Protocolo específico por cada emprendimiento para determinar su área de operaciones y otros elementos necesarios para su desarrollo. Una vez determinada el área de operaciones, se permite toda circulación de bienes en su interior sin considerarse un acto de comercio exterior.

¹³ En las secciones posteriores se tratará el resultado de esta modificación tras el fin de la Convertibilidad.

¹⁴ Aquí cabe hacer un señalamiento particular en cuanto a lo ínfimo de la presión fiscal sobre el sector: los valores a *boca de pozo*, *boca de mina* o *en yacimiento* son extremadamente inferiores a los de los concentrados que típicamente se exportan para ser fundidos. Véanse las siguientes diferencias entre valores globales de la producción metalífera para 2003, en millones de pesos, a precios de productor en yacimiento contra sus homólogos en planta de beneficio para ciertas provincias: 11,5 contra 51,2 para Jujuy; 21,9 contra 277,8 para Santa Cruz; 16,5 contra 1522 para Catamarca. (Censo Nacional Económico 2004/2005).

El personal sólo paga impuestos en el país donde es contratado, y tanto Chile como la Argentina quedan habilitados para aplicar su propia legislación ambiental, de higiene, seguridad del trabajo, salud y alimentación. Los inversores quedan autorizados a utilizar toda clase de recurso natural requerido para la explotación del mineral, comprendiéndose en este concepto los recursos hídricos compartidos o no. Se dispone asimismo la creación de una Comisión Administrativa Binacional, encargada de administrar los diferendos que pudieran generarse (Infoleg, 2007; Prado, 2005; Subsecretaría de Minería, 2001).

Lo antedicho plantea a partir del *Tratado* un esquema de dudoso atractivo para la Argentina en lo que hace al desarrollo, bajo cualquier acepción de este término. Las características de las extracciones proyectadas son similares a las presentes en los grandes emprendimientos metalíferos instalados en la Argentina durante la década de 1990, que como se verá en la próxima sección, no presentan encadenamientos productivos significativos ni aportes relevantes al fisco nacional, además de acarrear pasivos ambientales de gran envergadura.

La posibilidad de maximizar la utilización de recursos hídricos y energéticos por parte de las empresas a un costo bajo o nulo, así como la optimización de accesos e infraestructuras, aparecen como los determinantes fundamentales que conducen a la confección del *Tratado*: si bien, como se verá hacia el final de este trabajo, estos intereses no se reducen meramente a los de las transnacionales mineras, resulta evidente que éstas constituyen -con mucho- el actor más beneficiado por el avance de estos proyectos.

Evolución de la actividad minera argentina

EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA ARGENTINA DURANTE LA DÉCADA DE 2000

La Argentina no ocupa, aún tras la radicación de proyectos de gran magnitud a partir de la década de 1990, un rol protagónico en el mapa de la minería latinoamericana. Sin embargo, desde la entrada en producción de *Bajo de la Alumbraera* (puesto en marcha en 1997 en Catamarca, extracción de cobre y oro), *Salar del Hombre Muerto* (1997, Catamarca, litio) y *Cerro Vanguardia* (1998, Santa Cruz, oro) iniciados tras las reformas regulatorias ya detalladas, participa crecientemente en la exportación de cobre, oro y ciertos minerales no metalíferos como el litio y los boratos (estos últimos provenientes del yacimiento de Loma Blanca, Jujuy, explotado desde 2000).

A los proyectos mencionados se sumaron posteriormente otros como los de *Veladero* (San Juan, oro y plata, puesto en marcha en 2005); *Pirquitas* (Jujuy, plata, estaño y zinc, reinaugurada en 2009 tras 20 años de inactividad); *El Pachón* (San Juan, cobre, en construcción), *Agua Rica – Farallón Negro* (Catamarca, oro, cobre y molibdeno, puesta en marcha estimada para 2012); *Potasio Río Colorado* (Mendoza, potasio, puesto en marcha en agosto de 2010); *Cerro Negro* (Santa Cruz, oro, inicio de explotación proyectado para 2011) y *Pascua Lama* (San Juan y Chile, oro y plata, inicio de explotación proyectado para 2013); consolidando un perfil minero sensiblemente distinto al configurado en torno a la ISI.

Por otra parte, como extracciones metalíferas de gran escala preexistentes deben mencionarse *Zapla* (Jujuy, hierro, en operaciones), *El Aguilar* (Jujuy, plomo, zinc y plata, en operaciones) y *Sierra Grande* (Río Negro, hierro, puesta nuevamente en producción en 2006). No obstante su preexistencia, tras las reformas regulatorias estas extracciones se ven sujetas a las mismas tendencias sistémicas que el conjunto de las explotaciones metalíferas.

Estos emprendimientos han consolidado un cambio de alcance nacional en la composición de la producción sectorial, que en términos globales incidió fuertemente en favor de los rubros metalíferos y en detrimento tanto de los minerales no metalíferos como de las rocas de aplicación. Este proceso, como se verá, presenta un fuerte correlato a nivel de organización territorial del sector, y en tanto sus determinantes se mantienen activos, todo indica que continuará profundizándose.

Mientras preponderaron los insumos para la industria y la construcción en la composición de la producción minera, las provincias de Buenos Aires y Córdoba hegemonizaron el mapa nacional de las extracciones, tanto en volumen como en valor de lo producido. Bastó con la puesta en producción del *Bajo de la Alumbra* para que en 1998 Catamarca pasara a ocupar el lugar de principal productora minera del país en cuanto al valor de su producción¹⁵. Este proceso se profundiza a medida que entran en actividad los demás proyectos metalíferos ubicados sobre los Andes, convirtiendo a las regiones cordilleranas en claras protagonistas.

A su vez, el saldo de la balanza comercial minera, tradicionalmente deficitario, ha pasado a mostrar superávits sostenidos hasta la fecha. Esto se debe al enorme peso de los ingresos generados por la exportación de cobre y oro, que compensan por sí mismos la demanda total de importaciones de minerales a partir de 1997¹⁶.

En lo que hace a la radicación de IED, la actividad minera se torna protagónica tras la caída de la convertibilidad: en efecto, se constituye en el principal destino de las inversiones extranjeras realizadas durante el período 2002-2005; y luego nuevamente en 2009. La suba generalizada en los precios de los metales a nivel mundial, traccionada por el crecimiento de la demanda – principalmente asiática- de materias primas, se ha señalado como el estímulo fundamental para explicar la conducta de los inversores del sector en cuanto a la búsqueda de nuevos yacimientos y profundización en el uso de los ya conocidos (Bezchinsky et al, 2007; Sacroisky, 2006). De cualquier modo, es notoria la desproporción entre inversiones productivas y en exploración una vez realizadas las reformas regulatorias de la década de 1990. La desproporción mencionada es producto de que las inversiones productivas se aplicaran sobre áreas ya cateadas por organismos estatales en décadas previas (tal como ocurrió para la extracción hidrocarburífera tras la privatización de los yacimientos), factor que reduce notablemente el riesgo inversor asumido por las transnacionales.

¹⁵ Dado que el proceso de concentración del mineral extraído en La Alumbra se realiza en la provincia de Tucumán, esta afirmación es válida al considerarse los valores *en planta de beneficio* (es decir, tomándose el metal una vez concentrado). Si se toman los valores *en yacimiento* (mineral en bruto), la Provincia de Buenos Aires mantiene su primacía aún al realizarse el Censo Nacional Económico 2004-2005.

¹⁶ Naturalmente, todo lo expuesto en este documento tiende a cuestionar el carácter beneficioso de esta transición de una balanza comercial sectorial deficitaria a una superavitaria; transición que justifica en cualquier caso un análisis independiente para cada sector en su especificidad técnica e histórica.

Por cierto, cabe señalar que la devaluación de 2002 implicó una sustancial reducción en los costos locales de las mineras, hecho que, acompañado de un contexto de altos precios internacionales para los metales, no resulta menor en la explicación de la evolución arrolladora del sector.

Tras la maduración de las inversiones que fueron realizadas mientras se implementaban las reformas, la Argentina se transformó en el noveno productor mundial de cobre y decimocuarto de oro (explotación de Bajo de la Alumbrera) y tras la entrada en operaciones de la explotación de Salar del Hombre Muerto (Catamarca) en 1997, pasa a tener la capacidad de abastecer el 30% de la demanda internacional de litio. Asimismo, durante 2006 se pone en marcha la mina Veladero, incrementando aún más los volúmenes extraídos y exportados (Bezchinsky et al, 2007; Duhalde, 1999). De acuerdo a la Secretaría de Minería de la Nación, las exportaciones pasaron de representar 3.300 millones de pesos –en el orden de los 1000 millones de dólares- a 2003, a 12.375 millones de pesos –alrededor de 3900 millones de dólares- hacia 2008 (Secretaría de Minería, 2009).

En un estudio que releva la composición y el desempeño de las 200 firmas más grandes del país, se destaca el avance de las firmas mineras al interior de la cúpula empresaria y los incrementos sustanciales en la rentabilidad y las exportaciones de la actividad. De allí surge que el conjunto de petroleras y mineras al interior de dicha selección pasa de 15 a 23 de 2001 a 2005; así como, del total de las exportaciones atribuibles a esta cúpula, el sector *Petróleo y Minería* pasa de explicar un 13% a un 28% en el mismo lapso, expandiendo su superávit comercial en un 217%. Las tasas de rentabilidad sobre ventas de las firmas del sector parten de un nivel del 8% en 2001, son las únicas que se mantienen positivas durante la crisis de 2002 (1%) y se estabilizan entre 2003 y 2005 en niveles superiores al 20% anual (FLACSO, 2007).

Otras variables que dan cuenta de la evolución reciente de esta industria se resumen en el siguiente cuadro:

	2003	2008	Crecimiento (%)
Inversión en Minería (millones de pesos)	660	7350	1.014
Inversión en Minería (% del total nacional)	1,2%	3,1%	
Exportaciones de la Industria Minera (millones de dólares)	1119	3318	197%
Exportaciones de la Industria Minera (% del total nacional)	4%	6%	
Empleos en la Industria Minera (cantidad de empleados)	35844	63491	77%
Empleos en la Industria Minera (% del total nacional)	0,9%	1,1%	

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas oficiales¹⁷.

Como puede observarse, todas las variables (en especial la inversión, mayormente IED para el caso) presentan para esta industria una tasa de crecimiento notable; si bien su relevancia frente a los agregados nacionales, y muy particularmente en lo que hace al empleo, resulta relativa.

¹⁷ Los datos monetarios en términos absolutos están tomados de *Minería en Números*, Secretaría de Minería, 2009 (originalmente en pesos). Los porcentajes relativos a inversiones y exportaciones se obtienen para 2003 en base a información de las Direcciones Nacionales de Cuentas Nacionales e Internacionales respectivamente; y para 2008 en base a información del Banco Central dada la desactualización de las fuentes mencionadas. Los datos referentes a empleo están tomados del relevamiento de empleo registrado de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo.

Por otra parte, y siguiendo una tendencia de alcance regional, la minería argentina actual sólo produce concentrados minerales y subproductos de etapas inferiores a la de refinación –exceptuando los procesos relativos al hierro-, por lo que el valor agregado localmente es sumamente reducido¹⁸.

Los procesos de industrialización típicos del metal, luego de extraído, son la concentración, la fundición y la refinación. Se efectuaron estudios de factibilidad para la instalación de una planta de fundición y refinación de cobre, pero los niveles óptimos de procesamiento para que dicha planta fuera rentable se hallaron teóricamente por encima de las proporciones de concentrado extraídas localmente (Prado, 2005). Debe considerarse, sin embargo, que ante un esquema de incentivos fiscales de otras características (concretamente, un esquema que gravase las exportaciones en función de su grado de procesamiento, y mediante el cual el Estado recabara datos acerca de las mismas más allá de la declaración jurada que actualmente brindan las empresas) este análisis, aún en el caso de ser correcto, perdería validez.

Situación actual

■ SITUACIÓN ACTUAL DEL MARCO REGULATORIO ■ del marco regulatorio

Ni la crisis nacional de diciembre de 2001 ni la devaluación que sobrevino durante el primer trimestre del 2002 alteraron inicialmente la regulación fundamental aplicable a la industria minera –aún a pesar de la entrada en vigencia de la Ley 25561 de Emergencia Pública y la reforma del régimen cambiario- dado el régimen excepcional al que se atiene el sector. Lejos de ralentizarse los negocios, durante los años 2002 y 2003 entraron en producción nuevos proyectos, se realizaron nuevas inversiones en explotación y exploración, y se dieron más de sesenta nuevas adquisiciones de empresas y locaciones mineras¹⁹. Todo lo anterior fue favorecido por la renovación, sin modificaciones de envergadura, de los Tratados Bilaterales de Inversión por parte del gobierno nacional. Dichos tratados, firmados a principios de la década de 1990, promovieron un tratamiento asimétrico, a favor de los capitales provenientes de los países con los cuales se establecieron los acuerdos, respecto del Estado argentino. Entre las ventajas que se otorgaron se encuentra la posibilidad de eludir los tribunales nacionales frente a diferendos con el Estado argentino y acudir, en cambio, a instancias de dudosa imparcialidad tales como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI, Tribunal Arbitral del Banco Mundial).

¹⁸ Si bien es lamentable bajo cualquier punto de vista el escaso nivel de procesamiento de las exportaciones mineras, por cierto cabe el debate preliminar acerca de si debería aspirarse a un proceso incremental de agregación local de valor o, en cambio, a un menor nivel de explotación del recurso; al menos bajo las condiciones técnicas actuales y sus grados de impacto ambiental. Dicho debate excede los objetivos del presente trabajo.

¹⁹ Saltan inmediatamente a la vista los contrastes del desempeño de esta industria respecto del ciclo económico nacional para esa etapa, caracterizado por el profundo impacto de la crisis final de la recesión 1998-2002.

El gobierno nacional aplicó, asimismo, las retenciones a las exportaciones a partir de 2002 afectando sólo a los proyectos que entraran en vigor tras la devaluación del peso (inicialmente del 5%, luego del 10%), pero esta erogación fue compensada por el notable descenso en los costos de producción en divisas implícita en la misma devaluación (Prado, 2005).

Hacia fines de 2007, se dispone desde el Ejecutivo la imposición de retenciones entre el 5% y el 10% a las explotaciones iniciadas con anterioridad a 2002, medida que hasta ese momento había sido bloqueada con el argumento de la *estabilidad fiscal* comprometida en la Ley. Dadas las características formales del procedimiento²⁰, la medida dio lugar a reacciones de diverso tipo por parte de las firmas, desde la negativa (y consecuente penalización por parte del Estado bajo la forma de bloqueo de reintegros a las exportaciones); pasando por el litigio²¹; hasta el acatamiento, no exento de múltiples apariciones de agentes de prensa en medios de comunicación alertando por los *riesgos* que la *incertidumbre* implicaba para el futuro de la inversión extranjera.

En este sentido cabe señalar: si bien, naturalmente, las retenciones incrementan lo que las explotaciones mineras observan como un costo, modificando así la *ley de corte*, el contexto internacional para los precios de los metales hace poco verosímiles las constantes diatribas por parte de sus agentes de prensa en cuanto a las amenazas que estas medidas representan para su rentabilidad. Por tal motivo, si durante los años 2008 y 2009 se observó un limitado proceso de suspensión tanto de proyectos nuevos como de ampliaciones, éste debe enmarcarse en el contexto de crisis mundial y no en la vigencia de las retenciones; como lo comprueba la puesta en actividad de nuevos proyectos una vez superada la etapa de mayor incertidumbre.

Por otra parte, el procedimiento utilizado (instrumentar una política fiscal como es el cobro de una *retención* mediante notas de jerarquía inferior) puede explicarse dada la alta probabilidad de litigios por parte de las transnacionales frente al Estado nacional en el marco del CIADI. Tras la caída de la Convertibilidad, el hecho de haber suscrito a tales pactos dio lugar a 42 demandas ante el CIADI por parte de transnacionales (mayoritariamente accionistas de empresas privatizadas), motivo por el cual el Estado argentino se encuentra comprometido actualmente al pago de más de 900 millones de dólares en concepto de indemnizaciones (Rodríguez Jiménez, 2010), si bien muchas de las demandas han sido retiradas; fundamentalmente las de firmas interesadas en reanudar sus radicaciones de capital en el país tras el inicio del ciclo de crecimiento actual.

Asimismo, hacia noviembre de 2008, el Senado de la Nación refrendaba el proyecto, ya aprobado en Diputados, de *Ley de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial*²², en cuyo texto se establecían impedimentos para realizar actividades que pudieran afectar este recurso hídrico tales como liberación de sustancias contaminantes, construcción de infraestructuras no científicas o explotaciones minera e hidrocarburíferas, entre otras medidas.

²⁰ El procedimiento utilizado a tal efecto no fue un decreto, sino dos notas (130/07, del 30 de noviembre de 2007, de la Secretaría de Minería; y 288/07, de la Secretaría de Comercio Interior, misma fecha) por medio de las cuales se indica a la Administración Nacional de Aduanas que debe proceder a practicar una retención del 10% en concepto de derechos mineros sobre el valor exportado a un conjunto de empresas antes exentas.

²¹ Catorce firmas accionan contra el Estado nacional en la justicia. En agosto de 2009, el Juzgado Federal de Salta N° 2 hace lugar a la demanda de *FMC Minera del Altiplano* eximiéndola de pagar las retenciones citadas.

²² La extensión de la definición del *ambiente periglacial* es, como se menciona debajo, un punto relevante en el debate parlamentario en torno a las leyes de protección ambiental actualmente en discusión. Concepto

Poco tiempo después, el Poder Ejecutivo Nacional vetó la ley sancionada mediante el decreto 1837/08, en el que se argumenta que: a) el establecimiento de *presupuestos mínimos* no debe conducir a la prohibición absoluta de actividades, pudiendo las provincias endurecer los parámetros de acuerdo a su propia situación ambiental; b) la prohibición de las actividades mineras podría afectar el desarrollo económico de las provincias involucradas, impidiendo el desarrollo de todo tipo de actividades y obras en zonas cordilleranas; c) las provincias involucradas cuentan ya con los controles suficientes de registro, evaluación y autorización de obras de todo tipo, en armonía con el medio ambiente; y d) el proyecto avanza sobre facultades de los gobiernos provinciales no conferidas por ellas al Estado nacional.

En abril de 2009 los gobiernos argentino y chileno establecieron un acuerdo tributario que permitió avanzar con el proyecto *Pascua Lama*, y la firma titular del proyecto, Barrick Gold, dejó trascender que las obras comenzarían en septiembre del mismo año. La magnitud de los beneficios tributarios concedidos a dicha firma por parte del gobierno argentino no es de público conocimiento, siendo la *reserva* informativa una de las condiciones del convenio con Chile²³.

Tras el veto, legisladores oficialistas proyectaron una nueva ley de presupuestos mínimos para la protección de glaciares, que se aprobó en el Senado de la Nación en octubre de 2009 estipulando una definición del *área periglacial* a proteger que satisfacía las condiciones de aprobación de proyectos como *Pascua Lama*. En agosto de 2010, la Cámara de Diputados aprobó la ley con modificaciones introducidas por la oposición (endureciendo nuevamente la normativa ambiental y ampliando la definición del área a preservar), y al presente se aguarda la reglamentación de la ley²⁴.

Por cierto, en noviembre de 2010 la justicia sanjuanina suspendió la aplicación de los artículos de la nueva ley lesivos para los intereses de la industria minera (ante un recurso de amparo presentado por cámaras empresariales y sindicatos de la provincia), así como aceptó una medida cautelar por inconstitucionalidad de la ley por parte de dos empresas. La legislatura provincial, por otra parte, aprobó una nueva Ley para el Tribunal de Cuentas de la provincia: esta reforma le quita al

ambiguo dada la evolución de sus definiciones, las *áreas periglaciares* pueden definirse como aquellas en las cuales la congelación de las aguas superficiales por las bajas temperaturas son frecuentes pero no permanentes, existiendo una estación templada en la que dichas aguas se fusionan: algunas definiciones implican también como condición la presencia de *permafrost* o hielos permanentes en las inmediaciones, y otras no la consideran imprescindible para que un área quede comprendida en la definición (Véase IANIGLA, s/f).

²³ Las siguientes declaraciones de Julio Ríos Gómez, presidente del Grupo de Empresas Exploradoras de la Argentina (Gemera), en ocasión de la conferencia Argentina Mining 2008, son elocuentes: *“Creemos que fundamentalmente, entrar en el campo de la Cámara de Diputados y Senadores a nivel nacional a tratar este tema es mucho más problemático. Puede generarse incluso una reacción más negativa todavía y que nos lleguen a poner hasta, a lo mejor, algún aumento o una banda flotante en cuanto a que si el precio vale tanto será tal banda, y si el precio aumenta, será tal otro. Hemos preferido seguir trabajando con las autoridades, seguir haciéndoles ver la inconveniencia de este tema. Y por lo menos hemos logrado apaciguar los ánimos y que hoy se mantenga y se tenga ese valor como sentado, sin pensar en un aumento.”* (Business News Americas, 2008)

²⁴ Si bien este trabajo no se enfoca en la relación entre los proyectos extractivos y las comunidades locales radicadas en sus proximidades, cabe señalar la constante vigilancia efectuada por las organizaciones territoriales sobre las transnacionales mineras como un instrumento de primer orden para la defensa de los derechos sociales y ambientales, máxime ante las falencias en el poder estatal de policía sobre el sector privado.

organismo autárquico la atribución de objetar el cálculo de las regalías a ser cobradas por el Estado; así como la de impulsar juicios a funcionarios públicos. En la nueva estructura legal, el Tribunal limita sus funciones al control de los montos ingresados y su destino.

Cabe señalar que las presiones corporativas tienen lugar en un marco normativo que tiende a incrementar su potencia. En efecto, este proceso no puede explicarse sin tener en cuenta el efecto disuasivo viabilizado por la reforma de 1993, a partir de la cual las provincias se convierten en propietarias del subsuelo y receptoras directas de las regalías: siendo que las regiones cordilleranas no se han caracterizado en la historia contemporánea por el desarrollo de actividades económicamente rentables (exceptuando a la industria frutícola, vitivinícola y el turismo en algunas de ellas²⁵), el efecto de una caída en las regalías vigentes o potenciales afecta sensiblemente las finanzas de ciertas provincias, propiciando una férrea defensa de la actividad por parte de los Estados Provinciales. Por el mismo motivo, el hecho de que sean las provincias y no la Nación las auditoras del cumplimiento de la ley en lo que hace a preservación de recursos naturales tiende a debilitar el poder de disciplinamiento por parte de los organismos de contralor sobre el sector privado transnacional²⁶.

Todo lo dicho tiende a consolidar un cuadro en el cual, una vez implementadas las reformas en el marco regulatorio minero, y más allá de los avances recientes del Estado nacional en cuanto a la recuperación de grados de libertad en el diseño de la política pública, se sostiene una lógica productiva “de enclave”, que desvincula el comportamiento sectorial del ciclo productivo local.

Por medio de dicha lógica, los rubros que ofrecen mayores perspectivas de realizar ganancias en divisas se ven sometidos a un patrón de explotación basado unilateralmente en la rentabilidad global de las empresas transnacionales, minimizándose sus eslabonamientos con los restantes rubros de la economía nacional y; por lo demás, sometiendo comunidades y territorios a enormes hipotecas ambientales a largo plazo.

Conclusiones

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS y perspectivas

A lo largo de las últimas dos décadas la minería en la Argentina atravesó un proceso de crecimiento notorio, alcanzando niveles de expansión territorial, producción y exportaciones que representan un salto cualitativo respecto del rol de esta actividad durante la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones.

²⁵ Industrias cuyo fomento podría ser una referencia en los debates acerca del futuro de las comunidades locales ante la eventual “pérdida” de los puestos de trabajo generados por la industria minera.

²⁶ Este patrón de funcionamiento ciertamente tiende a trastocar los valores pregonados por los organismos multilaterales tales como el BID o el Banco Mundial en pro de la “descentralización” de los poderes del Estado nacional en la gestión pública.

La evolución del sector está fuertemente marcada por el avance de la extracción metalífera, que a partir de las reformas normativas de la década de 1990 es llevada a cabo por firmas transnacionales sumamente capitalizadas y escasamente vinculadas al conjunto del entramado productivo nacional.

Las transformaciones observadas en este trabajo son producto del agotamiento progresivo de los yacimientos de mayor concentración y accesibilidad a escala global. Este agotamiento, con la subsiguiente modificación en el esquema de costos y beneficios (y sumado a la aparición de China y la India como grandes consumidores de materias primas), colocó a los reservorios de metal disperso de la Cordillera de los Andes en el foco de atención de los capitales abocados a la extracción minera: fuentes de obtención antes inviables, y cuya explotación implica un fortísimo impacto ambiental, marcan ahora la tendencia global del sector.

En este marco, las políticas públicas implementadas en pro de la liberalización sectorial configuraron un esquema normativo destinado a inducir agresivamente el flujo de divisas en concepto de Inversión Extranjera Directa. Dichas políticas estuvieron signadas por fuertes concesiones al capital privado respecto de activos públicos estratégicos, como el propio recurso mineral, las reservas hídricas y los recursos fiscales asociados a su explotación.

Resulta evidente que el perfil actual de las industrias extractivas en la Argentina dista de ser el óptimo para una estrategia nacional de desarrollo. En ese sentido, cabe hacer algunos señalamientos acerca del camino que podrían adoptar las reformas imprescindibles para reencauzar el sector minero hacia una senda alineada con las necesidades del conjunto de la economía nacional.

(Por cierto, las pautas que se señalarán a continuación hacen a la industria extractiva y su operatoria: cabe destacar también la necesidad de profundizar el debate acerca de qué prioridad debería dársele al desarrollo de esta industria frente a otras actividades económicas o simplemente frente al desarrollo de las comunidades locales; debate que excede el objeto de este trabajo.)

Aún tras observar la recuperación de los sectores manufactureros a lo largo del ciclo que va de 2003 a nuestros días, resultaría inconducente pretender replicar el esquema de integración industrial minero propio de la ISI: deberá contemplarse inevitablemente la actual lógica transnacional del sector, procurando una articulación más virtuosa entre el valor agregado localmente por la minería, las industrias nacionales, y las cadenas globales de valor.

Queda claro asimismo que, de pretender recuperar la actividad minera como componente de la matriz productiva local, la reforma de su marco normativo aparece como elemento imprescindible, recuperando para el Estado las herramientas que hacen a su capacidad de regular el desarrollo económico.

Por otra parte, el impacto ambiental de la actividad minera tal como se la practicó en la historia reciente hace necesario un relevamiento exhaustivo de los efectos acumulativos sobre poblaciones y recursos naturales. Incluso bajo la normativa actualmente vigente, los casos más flagrantes de incumplimiento de la legislación ambiental y fiscal conducirían a la depuración de los proyectos extractivos existentes mediante el cese de las concesiones respectivas.

En el mismo sentido, y ante el escaso atractivo que parece representar para el sector privado la agregación de valor a los metales fronteras adentro (dada la supuesta inviabilidad económica de su procesamiento local, véase sección V), cabría analizar la pertinencia de una iniciativa con

participación activa (total o parcial) del Estado nacional, financiada con ingresos fiscales provenientes de la actividad, y orientada a captar los ingresos por exportación del metal fundido y refinado. En línea con lo antedicho, algunos elementos que surgen como líneas de acción a mediano plazo son los siguientes:

1. RENOVACIÓN DEL ACUERDO FEDERAL MINERO

Tras la reforma constitucional de 1994, tanto la propiedad del subsuelo como, subsiguientemente, las atribuciones regulatorias sobre lo fiscal y lo ambiental, quedan claramente estipuladas como provinciales. De este modo, cualquier transformación de envergadura en el marco de una estrategia nacional deberá contar con el compromiso previo de las provincias, para lo cual se requiere la suscripción de un Acuerdo Federal que sustituya el original de 1993.

Como es público y notorio, tanto los gobiernos locales como las cámaras empresariales y aún los sindicatos son, en las provincias andinas, refractarios al día de hoy a la imposición de restricciones que pongan en riesgo la rentabilidad de las transnacionales mineras, hecho comprensible si se tienen en cuenta las escasas alternativas que ofrecen las estructuras productivas predominantes en dichas provincias.

El marco planteado hace evidente que una condición fundamental para el éxito de cualquier avance estratégico del Estado nacional sobre el sector minero requerirá asimismo el compromiso, por parte de aquel, de adoptar políticas compensatorias hacia las provincias eventualmente afectadas por el costo de un encuadramiento más coherente de la industria minera en el aparato productivo argentino.

Cabe destacar que consideramos este punto como requisito imprescindible para avanzar en los que se proponen a continuación y, más en general, para cualquier política nacional orientada al sector.

2. REVISIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES OTORGADOS A LOS PROYECTOS EXTRACTIVOS

Los ingentes privilegios concedidos a las empresas mineras por el marco regulatorio actualmente vigente constituyen un legado de la estrategia de obtención de divisas a través de la mercantilización de los activos públicos que signó la década de 1990.

En nuestros días no resultan verosímiles, dadas las tendencias previsibles en cuanto a la demanda internacional de materias primas -y tratándose de bienes inelásticos en cuanto a sus fuentes de obtención- los argumentos según los cuales cualquier incremento en la presión fiscal sobre esta industria conducirían a su bancarrota y con ella la de las comunidades que de ella viven.

Los frentes sobre los cuales es posible avanzar en el plano fiscal son tan numerosos como los privilegios con los que cuenta actualmente la industria minera: el debate acerca de cuáles, y en qué medida, son pasibles de ser revocados, no tendrá bases concretas en tanto no exista un marco de negociación abierta en torno a este punto entre el gobierno nacional y las provincias, en línea con lo señalado en el punto anterior.

3. MARCO PARA LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Tal como se comenta en el punto 1, el contralor sobre el impacto ambiental de las explotaciones mineras recae sobre *autoridades de aplicación* de jurisdicción provincial. Esto limita fuertemente la

capacidad de instrumentar un control efectivo, dado que el peso relativo de las mineras metalíferas sobre la economía de las provincias andinas convierte a estas empresas en un poder fáctico local de primer orden, capaz de disolver la potestad estatal de regulación mediante la amenaza extorsiva de suspender sus actividades ante la menor disminución en su rentabilidad.

Siendo que el chantaje de las empresas impacta fuertemente sobre las comunidades que carecen de otras actividades productivas relevantes para optar, no es razonable pretender que sean ellas mismas las que instrumenten más efectivamente la legislación ambiental vigente.

Resulta preciso implementar mecanismos de coordinación federal en este punto, que comprometan al Estado nacional y las provincias a un control sistemático y no fragmentario de los impactos ambientales de la actividad minera sobre el recurso hídrico, el aire y, en general, las comunidades comprometidas geográficamente en las áreas de explotación. La revocación del Acuerdo Federal Minero vigente vuelve a surgir como un requisito imprescindible en este punto.

4. INCREMENTO DEL VALOR AGREGADO LOCALMENTE A LOS METALES

En la sección V procuramos sintetizar los argumentos según los cuales no existirían incentivos que justifiquen el procesamiento local de los metales por parte del sector privado; argumentos que hacen naturalmente a la rentabilidad proyectada para los proyectos correspondientes.

Sin embargo, debe considerarse que dichas proyecciones son realizadas en base a un esquema impositivo que poco o nada hace por alterar los parámetros de optimización del sector privado, contra todo lo que indica cualquier precepto de política industrial razonable.

Es dable suponer que, ante un esquema de presión fiscal escalonado de acuerdo al grado de procesamiento de los materiales (similar al actualmente existente para la producción agropecuaria e incluso para los hidrocarburos), los *incentivos* para la fundición y la refinación de los metales por industrias nacionales no tardarían en aparecer; incentivos que inclusive podrían ser acompañados mediante la conformación de empresas mixtas financiadas con regalías y otras cargas impuestas al sector extractivo.

5. INTEGRACIÓN DE LA MINERÍA METALÍFERA CON EL APARATO PRODUCTIVO NACIONAL

Como desprendimiento evidente del punto anterior, debe considerarse la posibilidad de recuperar grados de integración para la matriz productiva nacional. La provisión local de materias primas, en un esquema que contase con el arbitraje activo del Estado nacional, debería reducir los costos de aquellas para las industrias consumidoras, redundando luego en la competitividad global de las mismas y fomentando la instalación de nuevas plantas.

En lo que hace a las extracciones de oro y plata, metales utilizados globalmente como reserva de valor y que evidentemente constituyen un aliciente para la radicación de inversión privada, no debería perderse de vista que el mismo atractivo vale para la constitución de reservas públicas, máxime en un contexto de incertidumbre en cuanto al valor futuro de las divisas en poder del Banco Central.

BIBLIOGRAFÍA

BEZCHINSKY, Gabriel; DINENZON, Marcelo; GIUSSANI, Luis; CAINO, Omar; LÓPEZ, Beatriz y AMIEL, Silvia (2007): *Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad*. Colección Documentos de Proyectos, CEPAL, Santiago de Chile.

BUSINESS NEWS AMERICAS (2008): *Primero tenemos que imponer la idea de la minería en toda Argentina, la Argentina como país minero*. Entrevista a Julio Ríos Gómez, Presidente del Grupo de Empresas Exploradoras de la Argentina (GEMERA), publicada el 5 de septiembre. [http://www.bnamericas.com/interviews/es/Julio_Rios_Gomez_Grupo_de_Empresas_Exploradoras_de_la_Argentina_Gemera,](http://www.bnamericas.com/interviews/es/Julio_Rios_Gomez_Grupo_de_Empresas_Exploradoras_de_la_Argentina_Gemera)

CAMPODÓNICO, Humberto y ORTIZ, Georgina (2002): *Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000*. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.

DUHALDE, Julio César (1999): *Análisis económico de la posibilidad de surgimiento de industrias metalúrgicas a partir del desarrollo de la minería en la Argentina. Influencia del MERCOSUR y del tratado de integración minera con Chile*. XXXIVa reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO), Área de Economía y Tecnología (2007): *Aproximación a las Transformaciones Estructurales de la Economía Argentina. Una visión desde la cúpula empresarial, 1991- 2005*. Proyecto PNUD: FO/ARG/07/016. Buenos Aires.

INSTITUTO ARGENTINO DE NIVOLOGÍA, GLACIOLOGÍA Y CIENCIAS AMBIENTALES (IANIGLA – CONICET, s/f): *Ambiente Periglacial*. En: [<http://www.glaciares.org.ar/paginas/index/periglacial>].

INFOLEG, Min. de Economía y Producción. Base de Información Legislativa. [<http://infoleg.mecon.gov.ar>] (2007)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2005): *Censo Nacional Económico 2004/2005. Operativo especial: Relevamiento Nacional Minero*. Buenos Aires.

MOORI KOENIG, Virginia (1999): *Reformas económicas y la inversión en el sector minero argentino*. LC/L.1327, proyecto "Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa" (HOL/97/6034), Buenos Aires.

MOORI KOENIG, Virginia y BIANCO, Carlos (2003): *Industria minera, Estudio 1 EG.33.6; Préstamo BID 925/OC-AR*. CEPAL y Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación, Buenos Aires.

PRADO, Oscar A. (2005): *Situación y Perspectivas de la minería metálica en Argentina*. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.

RODRIGUEZ JIMÉNEZ, Sonia (2010): *El CIADI frente a Argentina, México, Ecuador y Bolivia. Una actualización*. En *Arbitraje en materia de inversiones*, UNAM, Mexico.

RODRIG, Dani (2006): *Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion?* Harvard University.

SACROISKY, Ariana (2006): *La Inversión Extranjera Directa en la post-Convertibilidad*. DT N° 12, CEFID-AR, Buenos Aires.

SANCHEZ ALBAVERA, Fernando; ORTIZ, Georgina; MOUSSA, Nicole (1999): *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa*. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.

SANCHEZ ALBAVERA, Fernando; LARDÉ, Jeannette (2006): *Minería y Competitividad Internacional en América Latina*. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.

SECRETARÍA DE MINERÍA DE LA NACIÓN (1997): *Código de Minería*.

SECRETARÍA DE MINERÍA DE LA NACIÓN (2009): *Minería en Números*.

SUBSECRETARÍA DE MINERÍA DE LA NACIÓN (2001): *Diez razones para invertir en minería argentina*.

World Gold Council (revisado en 2009): *Gold Demand and Supply*, [http://www.invest.gold.org/sites/en/why_gold/demand_and_supply].