

La extracción de recursos naturales y la persistencia de las reformas neoliberales en la Argentina “progresista”*

Ricardo Ortiz¹

Introducción

Luego de más de tres años de recesión, en diciembre de 2001 hizo eclosión la crisis más profunda de la historia argentina. Las jornadas de protesta de aquellos días dejaron como resultado más de 30 muertos, la mayoría de ellos en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense.

El estallido de la convertibilidad expresaba una creciente crisis de acumulación experimentada por el capital concentrado interno (ya que para una parte importante de la burguesía no se podía garantizar el funcionamiento de la economía y una tasa y regularidad de acumulación capitalista), sumada a una crisis política y de régimen². Si bien se trató de una crisis al interior del bloque dominante, la resolución de la misma requirió la participación de una amplia y heterogénea alianza social (que incluía a las clases y fracciones de clase subordinadas) como elemento decisivo para lograr la derrota política de los sectores que aparecían como más fortalecidos por las políticas de los años noventa. Ello se logró identificando a la convertibilidad y el anclaje cambiario como el único origen de todos los problemas, sin hacer mención al proceso de reformas estructurales que habían sido introducidas como el “caballo de Troya” de las políticas económicas de los años noventa (Nochteff, 1999). Se eliminaba así del diagnóstico un elemento central que determinaba gran parte de las graves condiciones sociales y económicas de finales de dicha década y que apuntalaron la crisis del 2001.

La adopción de la salida devaluacionista implicó que se produjeran importantes transformaciones en el funcionamiento de la economía. Por un lado, los sectores productores de bienes (especialmente los ligados a la exportación) desplazaron a los productores de servicios como los más dinámicos de la economía. Por otro, tras hacer caer el peso de la crisis en los sectores trabajadores (por la caída de los ingresos), se produjo una nueva transferencia hacia el capital concentrado interno, al mismo tiempo que se fue configurando un mercado de trabajo con características diferentes respecto a la Convertibilidad, dado por una combinación de una caída del desempleo y salarios bajos.

Ahora bien, al quedar fuera de la crítica los profundos cambios estructurales ocurridos durante los años noventa (privatización de activos públicos, desregulación de actividades económicas, apertura a los flujos internacionales de divisas y mercancías, flexibilización de

* Presentación en el Seminario Internacional “Postneoliberalismo. Cambio o continuidad”, organizado por el CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario), 29 y 30 de octubre de 2008, La Paz, Bolivia.

¹ Sociólogo, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e investigador de FOCO (Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos).

² Aquí se retoman algunas de las interesantes propuestas teóricas de O’Donnell (1982) relacionadas con la caracterización de las crisis en general.

la fuerza de trabajo y desindustrialización, entre las más importantes) éstos fueron sólo considerados como elementos secundarios que podrían ser morigerados, pero no fueron vislumbrados como cuestiones centrales y determinantes para la conformación del vilipendiado “modelo de los noventa”. Algunos de esos cambios estructurales vinculados con la explotación de los recursos naturales habían tenido que ver con las concesiones petroleras y gasíferas abiertas para el capital privado y la aparición de la gran minería metálica como un nuevo campo de acumulación privada, en ambos casos con una presencia fundamental de actores transnacionales.

A pesar de estas limitaciones, las expectativas y demandas desde las organizaciones sociales movilizadas en aquellos años se dirigían a la recuperación para el Estado de diversos instrumentos de política abandonados durante los noventa y a fijar fuertes límites a la actividad de los privados en el área de los recursos naturales, ante la evidencia de los efectos que había conllevado la privatización de empresas y la falta de control estatal (desarticulación social, desempleo, deterioro ambiental, extranjerización y ganancias extraordinarias de las empresas). Durante el año 2002 (en el gobierno provisional del peronista Eduardo Duhalde), únicamente se adoptaron limitadas medidas fiscalistas para que el Estado se apropiara de parte de las rentas extraordinarias obtenidas por las empresas petroleras, que habían crecido como consecuencia del impacto de la devaluación sobre sus ingresos por exportaciones.

A principios de aquel año, el Poder Legislativo aprobó la Ley 25.561 (llamada “de Emergencia Económica”) que facultaba al presidente de la Nación para adoptar decisiones en el ámbito económico; permitía que se regularan transitoriamente los precios de insumos, bienes y servicios críticos a fin de proteger los derechos de los usuarios frente a eventuales distorsiones del mercado o ante acciones de naturaleza monopólica u oligopólica; y que se fijaran retenciones a las exportaciones. Otros decretos habilitaron a la Secretaría de Energía a determinar los volúmenes de producción petrolera y gasífera, fijar los límites de precios y establecer cupos de producción nacional de petróleo crudo que debían ser dedicados al abastecimiento del mercado doméstico.

Sin embargo, el *lobby* empresario logró impedir el cumplimiento efectivo de varias medidas, limitarlas en su ejecución o incluso que el gobierno diera marcha atrás en su implementación, en un contexto de fuertes aumentos de precios sobre todo en las ventas minoristas de combustibles. Así, el acuerdo para aumentar precios fue utilizado por las empresas refinadoras en aquel año como herramienta de presión y negociación ante los tibios intentos por regular algunos segmentos del mercado hidrocarbúrico. La secuencia de los hechos permite confirmar esta suposición: a principios del año 2002 el gobierno había decidido imponer retenciones del 20% al conjunto de las exportaciones del sector (gas, petróleo y derivados), pero menos de un mes después sólo se gravaban con ese porcentaje las exportaciones de petróleo crudo³; las retenciones a las exportaciones de gas natural desaparecieron en el derrotero de idas y vueltas del *lobby* petrolero. Cuando las firmas petroleras amenazaron con suspender el suministro de gas licuado de petróleo

³ Recién en el año 2004, y debido al fuerte incremento del precio del petróleo que amenazaba trasladarse a los precios internos de los combustibles, el gobierno nacional resolvió aumentar las retenciones –exclusivamente al petróleo crudo para estabilizar el mercado interno).

durante el invierno en la región patagónica, el gobierno redujo la tasa que pagaban por las exportaciones de dicho fluido (GLP) del 20% al 5%. En junio de 2002 el gobierno impuso limitaciones a las exportaciones de crudo por tres meses a fin de incrementar la producción interna de gas oil; pero un mes después, suspendió dicha limitación, y las retenciones a la exportación de gas oil también se redujeron del 20% al 5%.

En el caso del sector minero, el proceso fue más simple: no se vieron afectadas por las determinaciones de la ley de Emergencia Económica. En efecto, no se les aplicaron retenciones a las exportaciones ni se les suspendieron ventajas cambiarias o impositivas ni fueron obligadas a liquidar localmente las divisas obtenidas por las ventas al exterior.

1. Las políticas petrolera y minera a partir a partir del año 2003

Las administraciones de Nestor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernandez de Kirchner (a partir de diciembre de 2007) propusieron discursivamente que el Estado debía adquirir un rol más importante en el desenvolvimiento económico de la Argentina y que éste sería orientado a la “redistribución del ingreso”. Además, buscaron trazar un límite con los gobiernos anteriores, impulsando un relato que ubica a ambas gestiones gubernamentales en las antípodas ideológicas, políticas y económicas del neoliberalismo.

Ahora bien, al rastrearse las principales medidas adoptadas por estos gobiernos “progresistas”, se observa que están muy lejos de la ruptura con los lineamientos establecidos durante la década del noventa⁴.

1.1. El sector petrolero

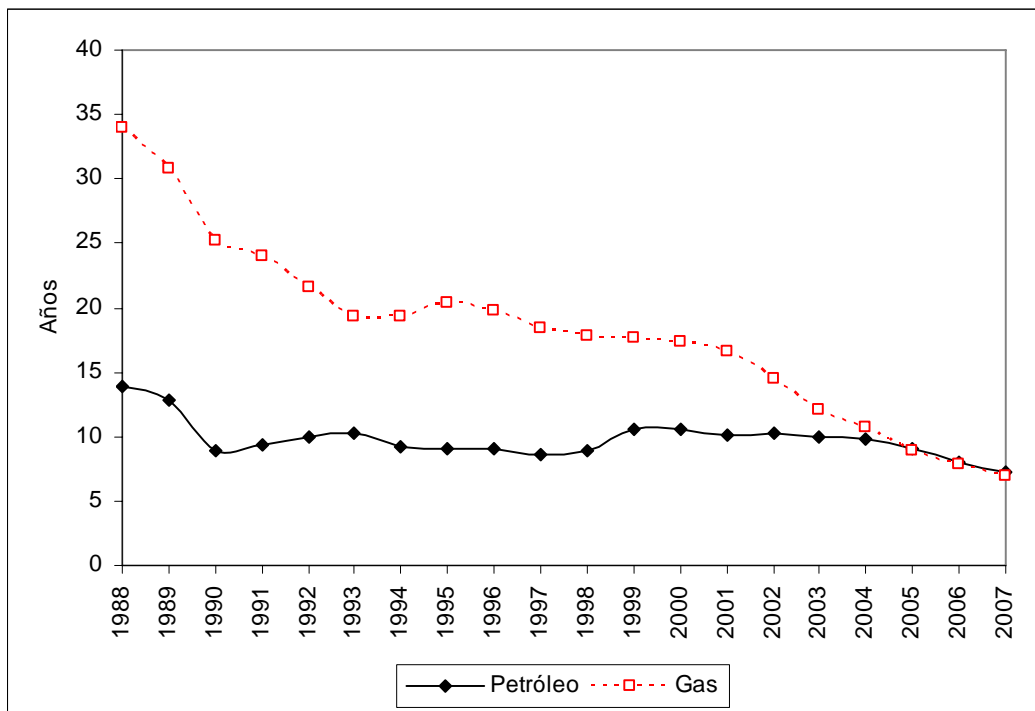
En primer término, cuando se toma en cuenta la disposición a revertir –siquiera parcialmente- la normativa vigente para el sector petrolero y gasífero, resulta llamativo que la decisión de mayor relevancia tuvo que ver con la sanción de una ley de promoción de la exploración y explotación petrolera que otorga numerosos beneficios por un período de 10 a 15 años para las firmas que se propongan invertir en estas actividades. Ello sería lógico si se pretendiera desarrollar un sector que no hubiera tenido crecimiento o si se intentara hacer crecer a las pequeñas o medianas empresas insertas en él. Pero si se analizan los efectos que tuvieron las medidas privatizadoras y desregulatorias de los años noventa, resalta que esto no es así.

En lo que hace a las inversiones en exploración, es evidente que luego de entregarse los recursos naturales al sector privado, no se produjo un desarrollo de las áreas petroleras y gasíferas que incorporase nuevos yacimientos a los que había descubierto y puesto en producción YPF mientras estaba en manos del Estado. En efecto, mientras en los años setenta y ochenta el promedio anual de pozos exploratorios podía oscilar alrededor de los 140, entre 1993 y 1999 ese número disminuyó a 105, y entre el 2000 y el 2005 cayó a 39.

⁴ En este apartado se recogerán los análisis expuestos en Ortiz (2007a y 2007b) y Ortiz y Perez (2007).

Así, la disminución en el número de pozos exploratorios perforados en los años noventa y en la primera mitad de la década actual respecto de lo realizado por YPF estatal con anterioridad al año 1993, debía conducir a la caída de las reservas: mientras en el año 1988 las del petróleo alcanzaban para el abastecimiento del mercado por un período equivalente a los 14 años y las gasíferas llegaban a los 34 años, en el año 2007 esa expectativa alcanzaba a los 7 años tanto para el petróleo como para el gas.

Gráfico N° 1:
Estimación de las reservas de petróleo y gas natural (en años)



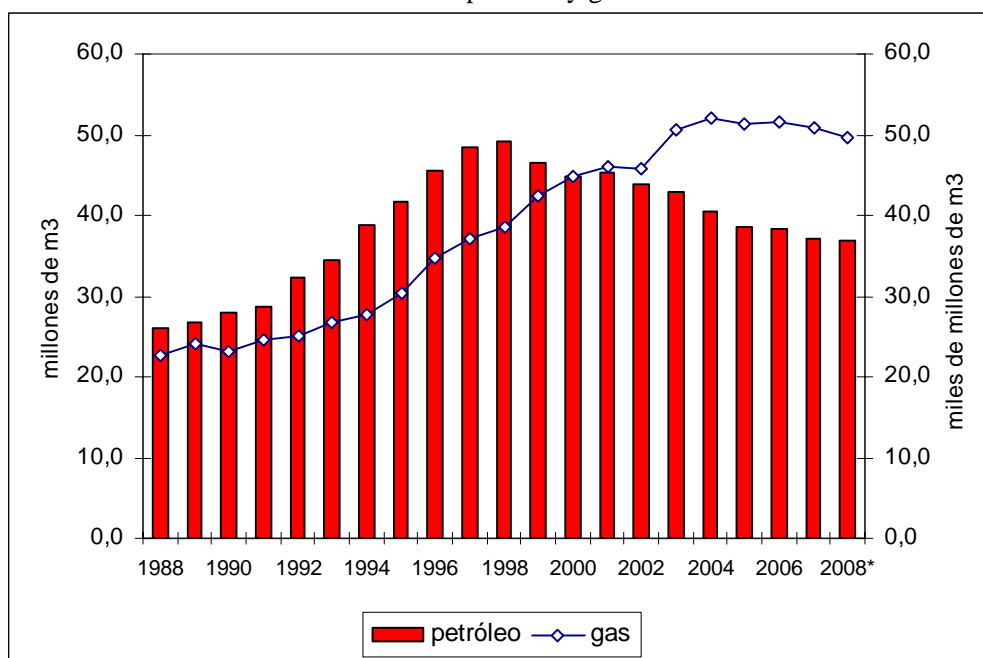
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía. Años 2007 y 2008 estimación propia.

Ello estuvo relacionado con las estrategias empresariales de corto plazo, que prefirieron enfocarse en incrementar el ritmo de la explotación del recurso –sobre todo del gas- sin preocuparse por la búsqueda de nuevos yacimientos, y en orientar la producción al mercado externo como fuente de divisas, lo que refuerza el poder empresario frente a un Estado que resignó actividades que le permitiría obtenerlas.

En el último año previo al proceso de desregulación (1988), el volumen de producción del petróleo había sido de algo más de 26 millones de metros cúbicos, mientras que la producción de gas era de 22.700 millones de metros cúbicos; esos valores aumentaron a lo largo de los dieciocho años siguientes hasta llegar a los 49 millones de metros cúbicos de petróleo en el año 1998 y casi 52.000 millones de metros cúbicos de gas en el año 2004. Desde 1998 en adelante, la producción petrolera fue disminuyendo paulatinamente, y en el año 2007 se encontraba en los niveles de 1994; en cambio, la explotación del gas natural

lleva una curva ascendente casi ininterrumpida desde fines de la década de los ochenta (Gráfico N° 2).

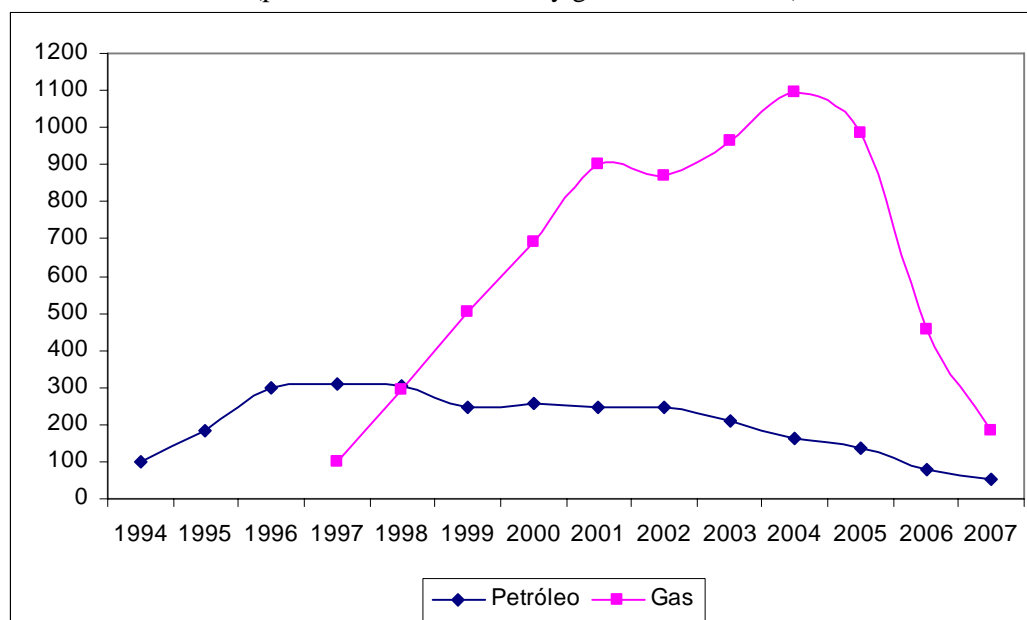
Gráfico 2:
Producción de petróleo y gas natural



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía. Año 2008 estimación propia.

Ahora bien, cuando se indaga respecto del destino de la producción de ambos recursos, se observa que las ventas externas de petróleo se triplicaron hacia fines de los noventa, y hacia el año 2005 oscilaban entre una vez y media y dos veces y media respecto de los del año inicial, para luego ubicarse por debajo de los valores de 1994. En el caso del gas, en apenas 6 años las exportaciones crecieron más de 10 veces, reduciéndose en los últimos dos años – al igual que en el caso del petróleo- debido a la mayor demanda del mercado local (Gráfico N° 3).

Gráfico N° 3:
Exportaciones de petróleo y gas, 1994-2007
(petróleo base 1994=100, y gas base 1997=100)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía.

Las características que se exponen del sector hidrocarburífero demuestran que no se trata de una actividad en la cual las estrategias empresarias hayan avanzado en un sendero que incorporara mayor valor agregado a la producción del recurso natural (ya que se exportaba fundamentalmente el petróleo crudo y no derivados) ni que haya habido inversiones para dinamizar la producción futura a medida que se iba extrayendo el mineral de los yacimientos. A pesar de ello, la Ley N° 26.154 de incentivos para la producción petrolera aprobada en octubre de 2006 les otorga nuevos beneficios a las productoras de petróleo y gas, en vez de sancionarlas por el incumplimiento de sus obligaciones estipuladas en la ley de hidrocarburos y en la normativa que les entregó los yacimientos de YPF. Según esta ley se establecen beneficios impositivos y de eliminación de tasas y derechos de importación para aquellas empresas que se presenten a solicitarlo, los que tienen un carácter similar al Régimen Minero aplicado desde 1993⁵. De tal modo, las empresas que se asocien con la empresa estatal ENARSA (Energía Argentina S.A.) pueden obtener la devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado, amortización del Impuesto a las Ganancias y exención del Impuesto a la Ganancia Mínima presunta sobre la totalidad de los gastos e inversiones realizadas en la etapa de exploración y las inversiones realizadas en el período de explotación de los recursos. También se exime del pago de los derechos de importación y todo otro derecho por la introducción de bienes de capital necesarios para la ejecución de las actividades de exploración y explotación. Por otra parte, a las empresas que ya están explotando petróleo y gas, no han realizado exploración y se suman al régimen de incentivos, se les otorga, además, 10 años más de concesión sobre las nuevas áreas, a

⁵ En el apartado siguiente se analizará la ley de promoción minera.

contarse a partir del vencimiento del plazo original de la concesión⁶. En este último sentido, la ley de promoción coincide con algunas prórrogas a las concesiones petroleras y gasíferas otorgadas tanto a nivel provincial como nacional, muchos años antes del vencimiento de los contratos. Por ejemplo, en el año 2000, el gobierno nacional prorrogó de la concesión del yacimiento Loma de la Lata en Neuquén (que no había terminado) hasta el 2027; en el año 2007, las provincias de Chubut y Santa Cruz otorgaron prórrogas a las empresas diez años antes del vencimiento de las concesiones, por períodos de 20 y 40 años (hasta el 2027 en Chubut y hasta el 2047 en Santa Cruz), sin que ello tuviera justificaciones basadas en criterios técnicos o productivos.

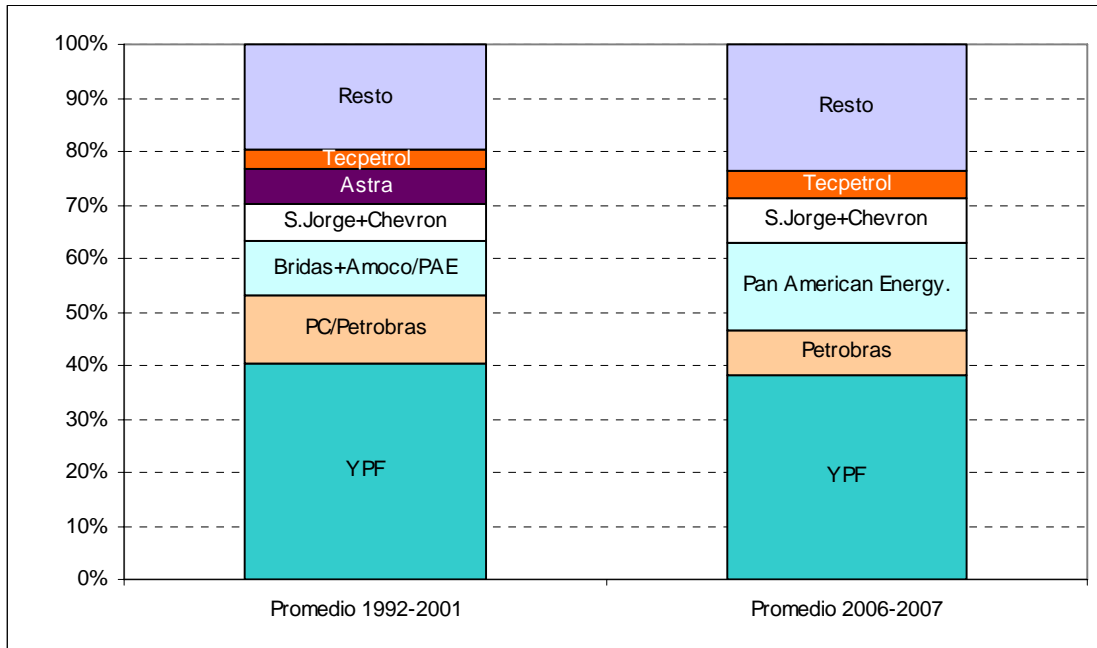
Por otra parte, resulta interesante considerar otra medida de política sectorial como lo fue la creación de una empresa estatal petrolera, denominada ENARSA. Al privatizarse YPF el Estado perdió toda posibilidad de control sobre la cadena hidrocarburífera, pues no retuvo ninguna presencia en ningún eslabón de la misma: no explora ni produce gas o petróleo, no tiene instalaciones de refinación, almacenamiento, transporte ni comercialización de derivados. Además, como consecuencia de la privatización total del sector, también ha perdido a los recursos humanos formados durante décadas que permitirían –a través del conocimiento de la actividad- ejercer un control efectivo sobre las empresas privadas. Hoy, ENARSA sólo se dedica a administrar los yacimientos revertidos por los privados por no encontrar interés en su explotación (sin contar con capacidades de exploración o explotación por sí misma). Podría haberse convertido en un instrumento de recuperación de la actividad hidrocarburífera por parte del Estado, pero la estrategia gubernamental es utilizarla por el gobierno como un socio menor de las grandes transnacionales en la búsqueda de hidrocarburos *off shore*.

Otro efecto de la desregulación sectorial ha sido el afianzamiento del control oligopólico del mercado del petróleo crudo y de sus derivados. Este proceso se generó al privatizar YPF (la empresa más grande en términos de exploración y explotación petrolera y gasífera, producción de derivados y su comercialización) y se mantuvo hasta la actualidad, sin que se hubieran adoptado acciones tendientes a incrementar el número de actores presentes en la oferta de hidrocarburos y subproductos y/o disminuir la participación porcentual de los más grandes.

En la actualidad, las cinco principales firmas operadoras en la producción de petróleo manejan más del 75% del total de la oferta; ese número era levemente superior en la década pasada (80%), antes de que se produjera una serie de transferencias de activos entre empresas (Gráfico N° 4).

⁶ Se “incentiva” así a las empresas que incumplieron con las tareas de exploración y explotación a la que se comprometieron con las concesiones. El propio presidente de ENARSA lo asume al sostener que “con posterioridad a la concesión y privatización se siguió trabajando exactamente en las mismas cuencas” y que los que vinieron después de la YPF estatal “no avanzaron sino que se concentraron en esas cinco cuencas”. Al respecto, puede consultarse la versión taquigráfica del informe oral del presidente de ENARSA el 7/9/2005 en la Comisión de Energía y Combustibles de la Cámara de Diputados de la Nación.

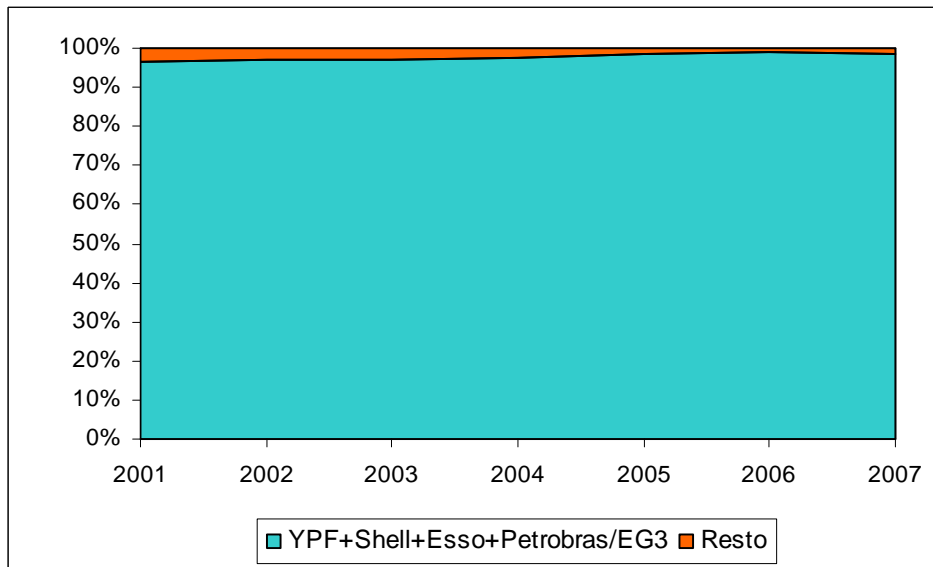
Gráfico N° 4:
Empresas productoras de petróleo: promedio anual de participación en la oferta



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía.

Lo mismo ocurre con la producción de combustibles: cuatro firmas controlan más del 80% de las ventas de naftas y gas oil en la Argentina. En el caso de la nafta Premium (más de 97 octanos) el manejo del mercado es casi absoluto (entre el 96% y el 99%) (Gráfico N° 5).

Gráfico N° 5:
Participación de las cuatro primeras empresas en las ventas de nafta Premium al mercado, años 2001-2007

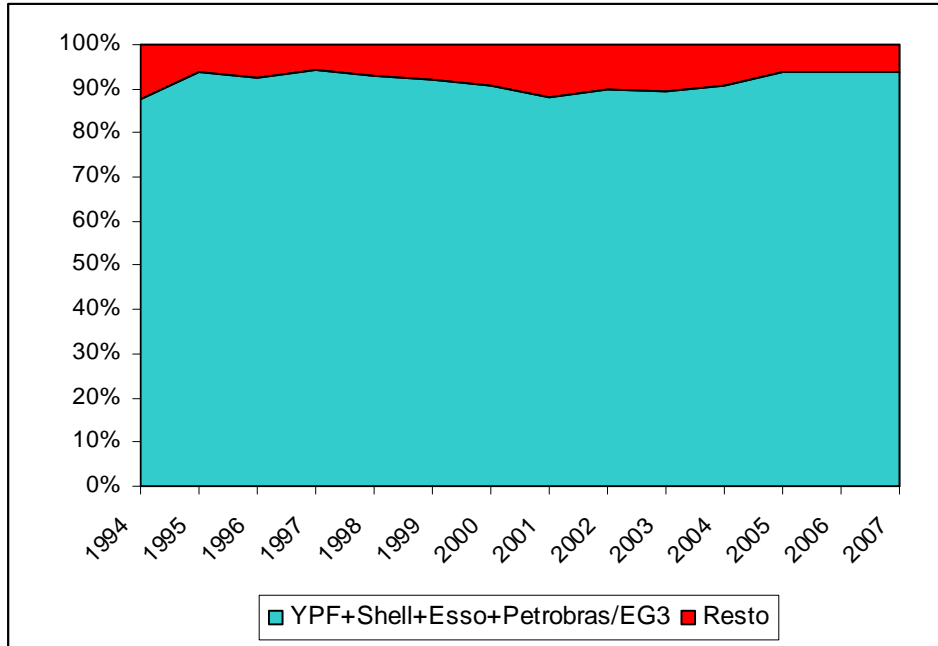


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía.

En las otras naftas, si bien el peso de estas cuatro firmas es algo menor, oscila alrededor del 90% del total de las ventas (Gráficos N° 6 y 7).

Gráfico N° 6:

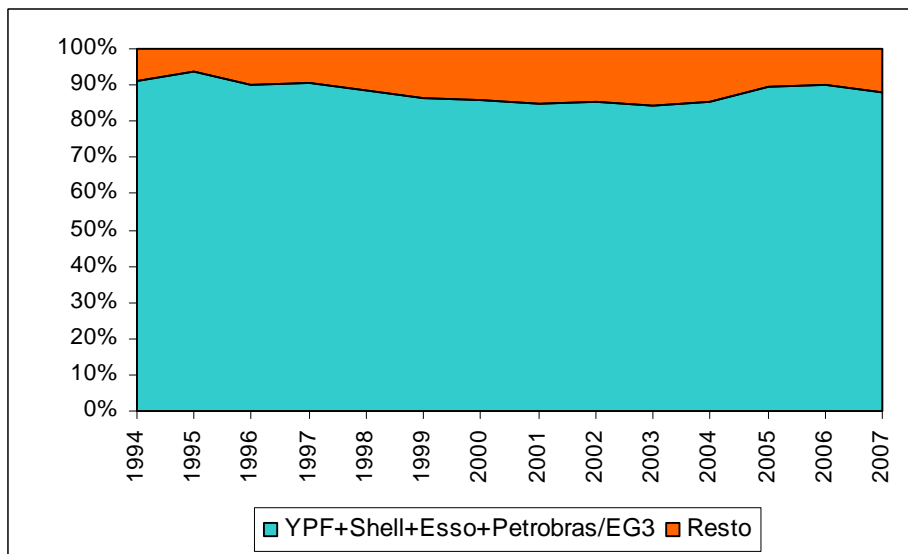
Participación de las cuatro primeras empresas en las ventas de nafta super (+93 RON) al mercado, años 1994-2007



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía.

Gráfico N° 7:

Participación de las cuatro primeras empresas en las ventas de nafta común (+83 RON) al mercado, años 1994-2007

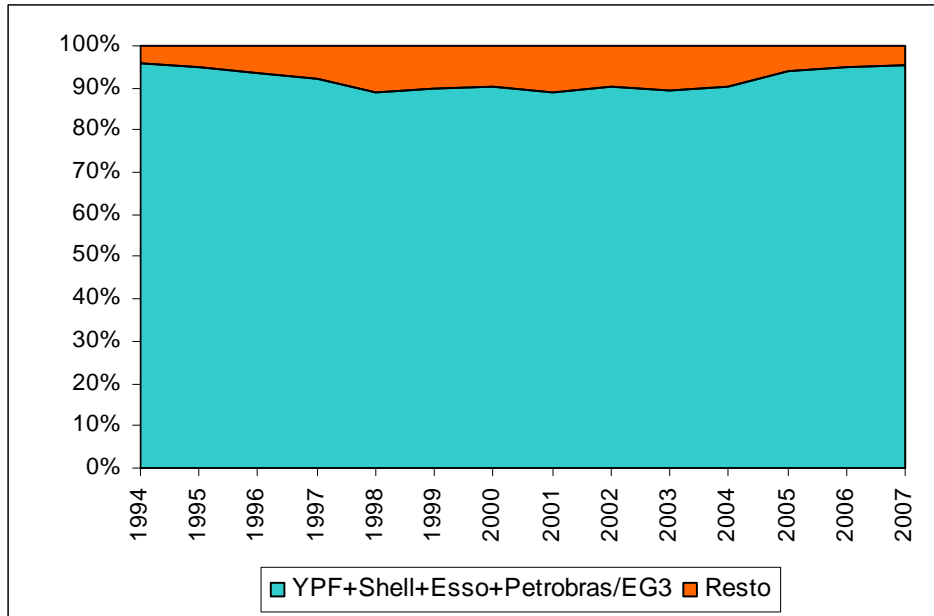


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía.

Por último, en las ventas de gas oil también se reitera esta característica, advirtiéndose que en los últimos años se ha concentrado aún más el mercado (Gráfico N° 8).

Gráfico N° 8:

Participación de las cuatro primeras empresas en las ventas de gas oil al mercado, años 1994-2007



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía.

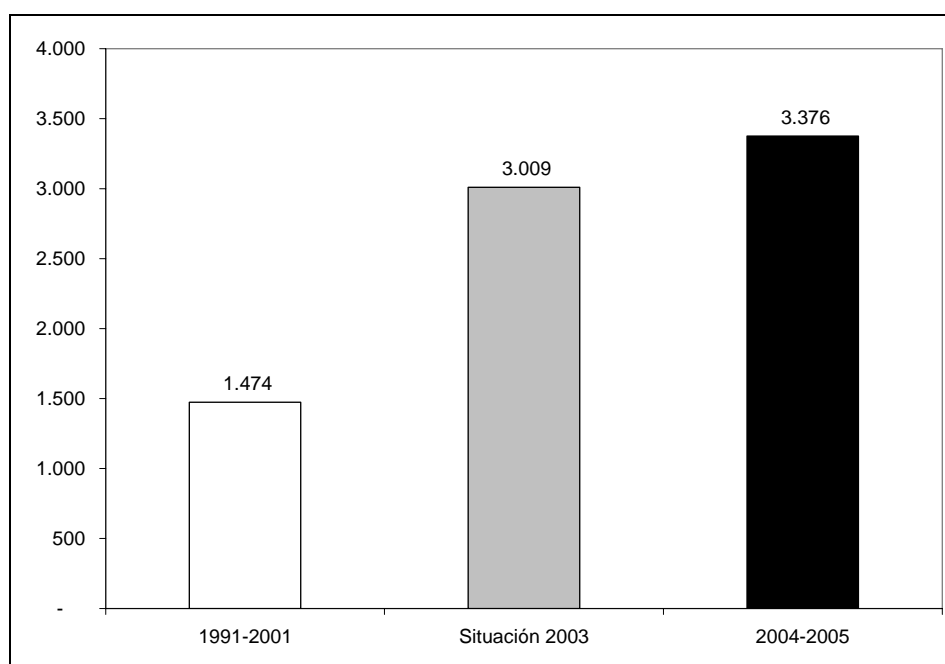
Asimismo, y como correlato del fuerte proceso de extranjerización de la economía argentina, en el sector hidrocarburífero prácticamente la totalidad de la producción de petróleo y gas y de sus derivados está manejado por un selecto grupo de empresas trasnacionales. Desde la segunda mitad de los años noventa hasta los primeros años de la actual década se realizaron varias transferencias de capital de firmas petroleras argentinas a multinacionales. Entre las más importantes, se encuentran la seguidilla de compras de la española Repsol: en 1996, adquirió el control del grupo argentino Astra; en 1997, a través de esta última, compró el 45% de compañía local Pluspetrol, y obtuvo el paquete mayoritario de Eg3 (comercializadora de combustibles de capital local); en 1998 aumentó su participación en Refinería del Norte; y en 1999 compró YPF. Otras operaciones importantes realizadas por petroleras internacionales fueron también la adquisición de Bidas por parte de la norteamericana Amoco en 1997, que dio origen a Pan American Energy; la adquisición de Petrolera San Jorge por la estadounidense Chevron, en 1999; y las compras por parte de Petrobras de Eg3 en 2001 y del grupo energético argentino Perez Companc en 2002. Dicho proceso de centralización del capital y extranjerización de activos se produjo prácticamente sin que los organismos de control (entre ellos la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia) pusieran límites a la concentración de los mercados. Ello es particularmente importante de destacar por los efectos –reales o potenciales– que se derivan de dichas operaciones sobre la estructura y el funcionamiento del mercado petrolero, del conjunto del sector energético, y de una amplia gama de actividades productivas de tipo energo-intensivas. Sólo en 1999, cuando Repsol adquirió YPF, la CNDC dictaminó que la firma española debería desprenderse de algunos activos, lo

que recién se produjo a principios de 2001, cuando transfirió Eg3 a la brasileña Petrobras. Luego de la salida de la convertibilidad continuaron las transferencias accionarias, pero excepto en el mencionado caso de la compra de Perez Companc por parte de Petrobras, el resto fueron operaciones entre empresas extranjeras⁷, involucrando montos por U\$S 3.700 millones en total.

De este modo, todos los operadores mencionados como los más importantes oferentes en los mercados del petróleo y los combustibles son de capitales extranjeros: YPF, Petrobras, Pan American Energy, Chevron y Tecpetrol tienen en sus manos más del 75% de la oferta petrolera; YPF y Petrobras (nuevamente) más Shell y Esso hacen lo propio con más del 80% de las naftas y gas oil.

Por todo ello, es llamativo que -a pesar del discurso nacionalista del gobierno- no se hayan adoptado medidas dirigidas a restringir los procesos de extranjerización ni de captación de la renta hidrocarburífera por parte de las empresas del sector, que se ha incrementado fuertemente desde la década pasada (Gráfico N° 9). Sólo se ha optado por asociar el Estado al incremento de beneficios obtenido por las empresas como consecuencia del aumento del precio internacional del petróleo a partir del año pasado; ello se instrumentó a partir de la implementación de retenciones móviles a la exportación de hidrocarburos.

Gráfico N° 9;
Estimación de la renta hidrocarburífera en la Argentina, 1991-2005
(millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a KOZULJ (2005).

⁷ En ellas estaban involucradas Vintage Petroleum, Occidental Petroleum, Apache, Pioneer y Pan American Energy.

Es decir, no se ha optado por seguir una vía de nacionalización del recurso natural, sino apenas de asociación del Estado con los privados en la apropiación de parte de la renta, con un sentido fiscalista y dejando de lado toda consideración de tipo estratégica. La reciente compra de una participación accionaria en el conglomerado energético YPF por parte de una empresa constructora argentina que cuenta con más respaldo político que patrimonial no parece modificar el hecho de que se continúa orientando la política petrolera en el mismo sentido en que se lo hacía en los años noventa⁸.

1.2. Política y práctica minera

En el sector minero la política “progresista” ha sido, si se quiere, aún más continuista que en los hidrocarburos. Poco después de asumir el cargo, el ex-presidente Néstor Kirchner afirmó en la presentación del “Plan Minero Nacional” el 23 de enero de 2004, que la legislación de los años noventa “...nosotros estimamos que fue positiva, que ayudó, y que evidentemente hoy estamos ante una posibilidad concreta de consolidar el proceso de inversión y de desarrollo minero en la Argentina...”; para lo cual “...estamos dispuestos a ver un crecimiento fuerte del sector, apoyarlo fuertemente y a su vez escuchar qué políticas activas desde el Gobierno Nacional podemos promocionar para que evidentemente esto se agilice, la inversión sea más rápida y la dinamización del sector ayude a consolidar el proceso de crecimiento que la Argentina necesita...” (Secretaría de Minería, 2006).

Se refería así a un complejo normativo que se articuló desde la sanción de las leyes de inversiones mineras Nros. 24.196 y 24.296 y del decreto 2686/93 –durante la administración de Carlos Menem- y que continuó con la creación de nuevos incentivos a la inversión extranjera en el sector durante todos los gobiernos posteriores⁹.

Así, en el año 2000 se sancionó la ley 25.543 que aprobó el Tratado de Integración y Complementación Minera con Chile, regula la explotación integrada de yacimientos compartidos, brinda facilidades fronterizas y un marco de coordinación impositiva para todas las explotaciones (actuales y futuras) a lo largo de la cordillera de los Andes. En función de este Tratado, se avanzó en el proyecto “Pascua-Lama”, el primer emprendimiento binacional del mundo, que prevé una inversión minera de U\$S 1.500 millones y del lado argentino se ubica en la provincia de San Juan; se adecuó el proyecto de cobre “El Pachón” (U\$S 750 millones de inversión), y se promovieron protocolos específicos para la exploración, favoreciendo la incorporación de los proyectos binacionales “Vicuña” (en San Juan) y “Amos Andrés” (La Rioja).

En el año 2001, la ley 25.249 amplió el régimen de inversiones, la estabilidad fiscal, la facilidad para las inversiones de capital y las exenciones impositivas. Luego de la salida de

⁸ La empresa argentina Petersen (de la familia Eskenazi) adquirió este año el 15% de YPF a Repsol, desembolsando sólo U\$S 100 millones y utilizando para completar el pago un préstamo por parte de la petrolera española. El total de la operación fue de algo más de U\$S 2.200 millones. A lo largo del año, Eskenazi comenzó a pagar a Repsol con las utilidades de YPF. Como se puede observar, es una operación que cuenta con varios puntos oscuros, pero que recoge como un antecedente la fuerte caída de las estimaciones de reservas de gas y petróleo de YPF -de más del 20%- admitidas por la empresa en abril del 2008.

⁹ Para un tratamiento más pormenorizado del sector minero, puede consultarse Ortiz (2007b).

la Convertibilidad, que afectó al conjunto de las actividades económicas del país, mediante los Decretos 417/03 y 753/04 se eliminaron restricciones cambiarias a las empresas mineras y se las liberó de la obligatoriedad de liquidar las divisas originadas en la exportación (es decir, que al igual que el sector hidrocarburífero no deben ingresar al país los dólares obtenidos por las ventas al exterior), tal como se había pautado en los decretos de emergencia económica de enero de 2002.

El gobierno de Néstor Kirchner buscó también avanzar en la realización de un tratado de integración y complementación minera con Bolivia; ya se ha firmado un memorando de entendimiento, fomentando la integración, el comercio y la asistencia técnica en materia minera (Agencia de Desarrollo de Inversiones, 2005).

Estas facilidades ubican a la Argentina como uno de los países más “amigables” para la inversión extranjera en el sector minero. La estabilización de la carga impositiva de los proyectos por un período de hasta 30 años es el plazo más amplio otorgado por países de la región: las firmas gozan de esta manera de un congelamiento de las cargas tributarias totales, sean estas nacionales, provinciales o municipales. También se eliminaron derechos de importación, impuestos especiales, gravámenes a bienes de capital e insumos; se estima así que en los primeros cinco años de aplicación de esta liberación de gravámenes, los montos destinados a la importación (sólo por grandes empresas) representaron aproximadamente el 30% del total de las inversiones en dicho período (Prado, 2005). Por otra parte, las empresas están obligadas a constituir una previsión especial para cubrir posibles daños ambientales, y son ellas mismas las que fijan el monto de los aportes; los fondos destinados a estas previsiones también pueden ser deducidos del impuesto a las ganancias hasta en un 5%, lo que ha sido utilizado por la totalidad de las empresas registradas en el régimen de promoción minera (Prado, 2005).

Respecto de las regalías, a pesar de que las empresas deben pagar un 3% a las provincias mineras, del monto resultante se deducen los costos de transporte, fletes, seguro, molienda, comercialización, administración, fundición y refinación (art. 22 de la ley 24.196). De esta forma, gran parte de las inversiones las paga el Estado.

Además, para su comercio exterior no deben pasar por la aduana y tienen libre disponibilidad de las divisas, lo que hace prácticamente inexistentes los controles sobre los reales movimientos de productos, bienes y divisas. Tampoco pagan impuestos de ingresos brutos, ni a los combustibles, ni sellos ni tasas para la importación; deducen gastos al doble a los fines del impuesto a las ganancias; en los primeros cinco años no pagan impuestos nacionales, provinciales ni municipales; gozan de la devolución del IVA, y todo ello, con estabilidad impositiva. Como si se tratara de un sector desfavorecido, en el sur de la Argentina gozan de un reintegro especial por exportar desde los puertos patagónicos.

Estos incentivos y garantías operaron favoreciendo a las empresas del sector cuando se produjo la crisis económica e institucional del año 2002, ya que las mismas no se vieron afectadas por las variaciones cambiarias e impositivas a pesar de la vigencia de la ley de emergencia pública. De este modo, a las empresas mineras que ya operaban en la Argentina no se les aplicaron las retenciones a las exportaciones, que sí incidieron sobre las ventas al exterior de las empresas agropecuarias y petroleras. Aquellas firmas que ingresaron al país

luego de enero de 2002 sí fueron incluídas dentro del régimen de retenciones, pero los menores costos internos de producción derivados de la salida de la convertibilidad compensaron los menores ingresos originados por las exportaciones.

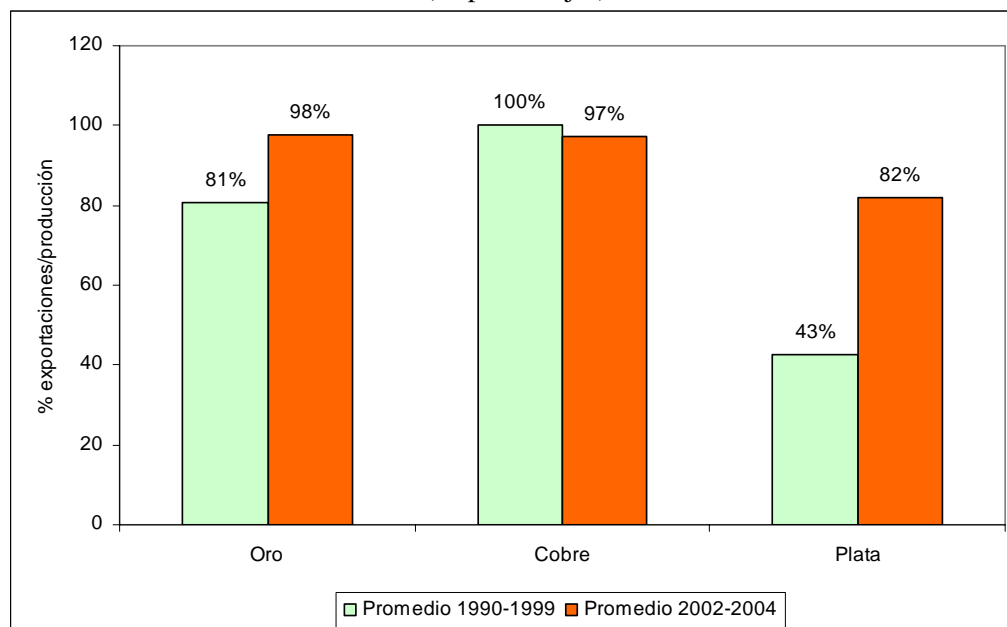
La puesta en vigencia del complejo normativo citado precedentemente ha generado muy importantes incentivos para la entrada de los capitales extranjeros en el sector, dinamizando la exploración y explotación de la minería metálica en la Argentina. En este sentido, y para comprender el proceso de entrada a la Argentina de algunas de las más importantes empresas mineras del mundo, debe destacarse que hacia 1999 la Argentina presentaba una de las tasas internas de retorno más elevadas del mundo para la producción de cobre y oro; ello se vio magnificado, a la vez, por la mencionada caída de los costos internos post-convertibilidad¹⁰.

Todo ello redundaba en bajísimos costos para la explotación del mineral; en el caso del oro, su costo en la Argentina oscila entre los U\$S 120 y U\$S 170 la onza, cotizándose en el año actual a un precio internacional que quintuplica dichos valores.

Es decir, el conjunto de leyes, decretos y resoluciones ministeriales que ordenaron la actividad sectorial propendieron al crecimiento de la producción y al afianzamiento de algunos grupos de productos (minerales metálicos) por sobre el resto, al mismo tiempo que orientaban el destino de la producción hacia la exportación sin agregar valor al mineral (Gráfico N° 10).

¹⁰ La Argentina tenía en 1999 una tasa de retorno del 17,8% para desarrollar proyectos auríferos y del 14,8% en proyectos cupríferos. Ello la ubicaba en el segundo lugar y en el tercer lugar del mundo, respectivamente, para el desarrollo de este tipo de emprendimientos (Sánchez Alvabera y otros, 1999). Merece destacarse, por otra parte, que la Argentina ha brindado aún más garantías para las inversiones extranjeras a través de la firma de numerosos tratados bilaterales de inversiones (BITs), especialmente en el período 1992-1995, en el cual el Congreso Nacional aprobó 32 tratados bilaterales de protección recíproca de las inversiones. Es el país de América con más BITs firmados (58, de los cuales 54 se encuentran vigentes). Al respecto, puede consultarse Ortiz (2004 y 2006),

Gráfico N° 10:
Minería metálica: relación exportaciones/producción, promedios 1990-1999 y 2002-2004
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a Prado (2005), sobre datos de la Dirección Nacional de Minería.

Esta nueva minería produjo un salto cualitativo en la relación exportaciones/producción, orientada por las estrategias de las empresas extranjeras y las políticas estatales que no privilegian la incorporación de valor agregado a los productos, sino que se limitan a explotar el recurso natural y venderlo al exterior sin realizar procesamientos que impliquen industrializar las sustancias. En este sentido, se vuelven coherentes con otros lineamientos sectoriales (por ejemplo, los casos del petróleo y el gas y la producción de granos y oleaginosas) en los cuales el lugar de la Argentina es el de simple proveedor de materias primas para el mercado mundial. En el caso específico de la producción de mineral de cobre, la evolución de las exportaciones entre el año 2001 y el 2006 ejemplifica claramente este aspecto¹¹.

También es ilustrativo considerar lo que sucede en cuatro de los más grandes proyectos mineros en operación: Minera Aguilar (plomo, plata y zinc), Bajo de la Alumbrera (cobre y oro), Salar del Hombre Muerto (litio) y Cerro Vanguardia (oro y plata). Todos ellos están dirigidos a extraer el mineral y comercializarlo en el exterior sin añadir mayores procesos que incorporen valor agregado doméstico.

La Dirección Nacional de Minería estimó en el año 2005 algunos indicadores relacionados con las inversiones en la etapa productiva y los montos que obtendrían las empresas por las ventas al exterior. En el caso de Minera Aguilar, entre 2001 y 2007 sus accionistas habrán realizado inversiones por U\$S 29 millones y exportarán por un monto estimado de U\$S 158

¹¹ En dicho período las exportaciones anuales del complejo cuprífero se incrementaron un 258%, siendo el agrupamiento exportador más dinámico dentro del segmento de los más importantes del país (INDEC, 2007).

millones; en Bajo de la Alumbreira, se habrán invertido U\$S 1.531 millones en el período 1995-2007 y se podrá exportar por U\$S 5.685 millones; en Salar del Hombre Muerto, se habrán realizado inversiones por U\$S 148 millones entre 1995 y 2007, y se venderán minerales al exterior por U\$S 345 millones; y en Cerro Vanguardia se habrán invertido U\$S 310 millones y se comercializarán minerales por un valor de U\$S 889 millones. En síntesis, los ingresos por exportaciones triplican, cuadruplican o quintuplican en diez o doce años los aportes realizados por los propietarios de estas minas¹². Ellos son la firma suiza Glencore (en Minera Aguilar); la suiza Xstrata asociada con los canadienses GoldCorp Ltd. y Northern Orion Resources Inc. (en Bajo de la Alumbreira); la sudafricana AngloGold (en Cerro Vanguardia); y la norteamericana FMC Lithium Corp. (en el Salar del Hombre Muerto)¹³.

Reflexiones finales

En esta presentación se han tratado de reflejar algunos aspectos que hacen a la vigencia de ciertos condicionamientos estructurales erigidos durante los años noventa, en el contexto de la imposición de las reformas neoliberales en la Argentina¹⁴.

Aquellas reformas estructurales relacionadas con la explotación de recursos naturales tienen asiento tanto en aspectos normativos, como así también en las prácticas políticas que se impulsan desde el Estado hacia los diferentes sectores de actividad económica. Entre otras pueden mencionarse:

- la reforma constitucional de 1994 que transfiere la propiedad del subsuelo a las provincias, desarticulando estrategias de integración regional o nacional;
- la vigencia de los tratados bilaterales de inversión firmados por el Estado principalmente durante los años noventa, que otorgan numerosas garantías a las empresas transnacionales y determinan la jurisdicción exterior en los casos de disputas legales (por ejemplo, en el CIADI);
- la existencia de un entramado legal que mantiene el control privado sobre la extracción del petróleo y la minería, y complementariamente, la falta de intervención pública en las decisiones empresariales relativas a la explotación de recursos naturales no renovables;
- una regulación sumamente laxa sobre el manejo del comercio exterior para las empresas exportadoras –entre ellas, las petroleras y mineras – que les permite mantener en el exterior hasta el 70% de las divisas ingresadas por las ventas externas

¹² Debe señalarse, por otra parte, que dichas estimaciones fueron realizadas en el año 2005 con un precio internacional de la onza de oro de alrededor de U\$S 450; a principios de octubre de 2008 este valor casi se había duplicado, con el consecuente incremento de las ganancias empresarias. En el caso de la plata, el precio se incrementó en más del 66%. Por otra parte, dados los incentivos sectoriales y los reintegros vigentes, debería recalcularse el monto efectivamente invertido por las empresas.

¹³ Otras firmas de peso son las canadienses Barrick y Northern Orion, la inglesa Rio Tinto y la norteamericana Coeur D'Alene Mines. En Ortiz (2007b) puede encontrarse un listado de los propietarios extranjeros de los 24 proyectos mineros más importantes de la Argentina.

¹⁴ Si bien las políticas que abrevan en el Consenso de Washington fueron implantadas durante la década del noventa, los antecedentes del profundo quiebre societario en la Argentina se remiten a mediados de los años setenta.

–en el petróleo– y no obliga a liquidar localmente las divisas a las mineras. Se refuerza así el poder de veto empresario sobre las políticas públicas al no contar el Estado con una vía propia de obtención de divisas por exportaciones;

- las leyes de promoción minera y petrolera, que apoyan y subsidian la acción empresaria sectorial, como si se tratara de agentes económicos que necesitaran este tipo de apoyo y no grandes multinacionales;
- el refuerzo de un perfil exportador basado en materias primas sin valor agregado¹⁵, que cristaliza la reprimarización de la economía argentina y la simplificación productiva heredada de las décadas previas;
- la falta de aplicación de la legislación antimonopólica existente (salvo excepciones) y la desarticulación de los organismos públicos encargados de su cumplimiento;
- el desentendimiento estatal respecto de la extranjerización total de los hidrocarburos y la minería metálica;
- el aprovechamiento del recurso natural con una perspectiva de corto plazo, en la que el Estado sólo interviene para apropiarse de una parte de la renta con fines fiscalistas.

Ello permite considerar que el nuevo modelo impulsado a partir de la devaluación y que es presentado como la ruptura con el neoliberalismo es en el fondo un modelo de crecimiento sin cambio estructural. En el caso de la explotación de los recursos naturales, específicamente, no sólo no se diferencia sustancialmente de las estrategias de la década previa, sino que se afirma sobre sus bases y las proyecta hacia el futuro.

Lógicamente, en este sendero se registraron (y registran actualmente) numerosas oposiciones, fundamentalmente por parte de organizaciones no gubernamentales, asociaciones ambientalistas y vecinalistas, sindicatos y organizaciones de pueblos originarios, generalmente sin acompañamiento de los gobiernos nacional o provinciales y frecuentemente en contra de éstos¹⁶.

De todos modos, hay posibilidades para acotar y restringir el campo de acción de las empresas si se toma la decisión política de avanzar en un proceso de redistribución progresiva de la riqueza. Para ello, pueden tomarse algunas medidas, como las siguientes:

1. *En general*: modificar la política de gastos del Estado, para que las retenciones no se destinen a fortalecer al poder económico (vía las transferencias a las fracciones exportadoras del capital concentrado interno), sino para reparar las consecuencias sociales de la implementación de las políticas neoliberales de los últimos treinta años (principalmente en lo que refiere a salarios, jubilaciones, salud y educación); también formular un marco regulatorio integral para la energía y crear un ente de control unificado para su monitoreo. Además, la legislación vigente de Defensa de la Competencia proporciona elementos suficientes como para ejercitar activamente los instrumentos regulatorios disponibles, y la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor podría –y

¹⁵ Mientras que entre 1992 y el 2001 las exportaciones de energía y combustibles representaban el 13% del total de las ventas externas, entre 2002 y 2006 ascendieron al 18%.

¹⁶ Para obtener referencias acerca de las acciones de enfrentamiento social respecto de las consecuencias de la política minera y petrolera, pueden consultarse Ortiz (2007a y 2007b) y los informes del Observatorio de Empresas Transnacionales de FOCO (<http://www.inpade.org.ar/oet.html>).

debería– haber actuado desde hace ya largos años. Sin duda, la conducta de las firmas líderes del oligopolio petrolero se ha inscripto en los comportamientos que se consideran como potencialmente atentatorios de la competencia. Sin embargo, a pesar de la sospecha fundada de la sistematicidad del abuso de posición dominante en el mercado por parte de las principales petroleras locales, muy poco se ha hecho en beneficio del “interés público” privilegiando, en este caso por omisión, los intereses de las grandes firmas del sector (Ortiz, 2007c).

2. *En particular:* derogar los decretos desreguladores y aplicar la Ley de Hidrocarburos, lo que permitirá desintegrar los activos energéticos en manos de los privados; auditar las reservas (ya que no hay datos independientes sino sólo lo que comunican las empresas); restringir las exportaciones; eliminar el privilegio sectorial que permite dejar en el exterior el 70% de las divisas generadas por las exportaciones de hidrocarburos y el 100% de las mineras; fijar el precio de gas “en boca de pozo” en función de los costos internos, y no del precio internacional. Por último, cabe destacar que Enarsa debería convertirse en una empresa testigo en el mercado, fijando precios de los combustibles a favor de los usuarios y consumidores, realizando la gestión de las áreas que dejarían los privados si se aplicara la Ley de Hidrocarburos y efectuando las auditorías de las reservas, en la recuperación del enfoque de los recursos energéticos como bienes estratégicos a cargo de la Nación. También podrían incrementarse las regalías que pagan las empresas mineras y petroleras, aplicar retenciones a las exportaciones a la totalidad de las firmas mineras (sólo se las aplica a aquellas que invirtieron con posterioridad al año 2002), controlar efectivamente el comercio exterior y transformar el mineral bruto que es exportado para dotarlo de valor agregado.

Por último, debe señalarse que este tipo de crecimiento afirmado sobre un sistema productivo con un ostensible grado de primarización, las características estructurales de los actores que conducen el bloque dominante y el legado social y político del neoliberalismo intentan ser legitimados a través de una actualización de la “teoría del derrame”, ahora fundamentada en que el crecimiento industrial post-crisis mejorará notablemente las condiciones de vida de la mayoría de la población, recuperando no sólo lo perdido durante la salida a la crisis de la convertibilidad sino también el retroceso social de los años noventa (Ortiz y otros, 2008) . En función del contenido de las políticas públicas implementadas a partir del año 2002 y de las omisiones estatales en diversos planos, es evidente la carencia de una estrategia de desarrollo productivo e industrial, ya que el eje de la política económica gira alrededor del mantenimiento del dólar en niveles elevados en términos reales, reproduciéndose en muchos aspectos la lógica del *piloto automático* que caracterizó paradójicamente al denostado “modelo de los noventa”. De este modo, las reformas estructurales del neoliberalismo perduran como un *caballo de Troya* en el pretendido modelo “nacional y productivo”.

BIBLIOGRAFIA

Agencia de Desarrollo de Inversiones (ADI), Ministerio de Economía (2005): Invertir en Argentina. Minería, Buenos Aires (www.inversiones.gov.ar).

Nochteff, Hugo (1999): “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto”, en ÉPOCA, Revista Argentina de Economía Política, año 1 N° 1, Buenos Aires.

O’Donnell, Guillermo (1982): *El Estado burocrático-autoritario*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Ortiz, Ricardo (2007a): Las empresas transnacionales en el sector petrolero argentino. Agotamiento de los recursos naturales, comportamiento oligopólico e irresponsabilidad socio-ambiental, Observatorio de Empresas Transnacionales, Cuadernos del Observatorio N° 2, Foco-Inpade/MISEREOR IHR HILFSWERK, Buenos Aires.

Ortiz, Ricardo (2007b). Las empresas transnacionales en la minería argentina: seguridad jurídica para las empresas, inseguridad ambiental e incumplimiento de los derechos de las comunidades locales, Observatorio de Empresas Transnacionales, Cuadernos del Observatorio N° 3, FOCO-Inpade/MISEREOR IHR HILFSWERK, Buenos Aires.

Ortiz, Ricardo (2007c): “La consolidación del poder empresario en la Argentina. El sector petrolero durante la convertibilidad y ante el ‘nuevo modelo’ post-crisis”, en Forcinito, K. y V. Basualdo: Transformaciones recientes en la economía argentina. Tendencias y perspectivas, Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo Libros, Buenos Aires.

Ortiz, Ricardo (2006): Los tratados bilaterales de inversiones y las demandas en el CIADI: la experiencia argentina a comienzos del siglo XXI, elaborado para FOCO (Foro para la Participación Ciudadana) a solicitud de FDCL-Forschungs und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. (Centro de Investigación y Documentación Chile-América Latina), Berlín. (Versión electrónica en español e inglés: www.fdcl-berlin.de).

Ortiz, Ricardo (2004): Los BITs en la Argentina: un instrumento para legalizar la subordinación del país a los intereses de los grupos corporativos, *Programa de Vigilancia Social sobre los Acuerdos de Libre Comercio*, FOCO (Foro para la Participación Ciudadana), Buenos Aires.

Ortiz, Ricardo, Pablo Perez y Martín Schorr (2008): La vigencia de las reformas estructurales en la economía post-devaluación: ¿un Caballo de Troya en el “modelo de la producción y el trabajo”?, ponencia presentada en las V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata y I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, 10 al 12 de diciembre de 2008.

Ortiz, Ricardo y Pablo Perez (2007): La explotación de los recursos naturales en la Argentina y los límites del “nuevo modelo”, ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología de la UBA “Pasado y presente, 50° Aniversario de la Carrera, 1957-2007”, Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.

Prado, Oscar (2005): Situación y perspectivas de la minería metálica en Argentina, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 91, Santiago de Chile.

Sanchez Albavera, F.; G. Ortiz y N. Moussa (1999): Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 1, Santiago de Chile.