

40^o aniversario
**realidad
económica**

Revista de economía
editada por el Instituto
Argentino para el
Desarrollo Económico
(IADE) Aparece cada
45 días

259



Ilustración de Arturo Cadenas

**Cúpula empresaria
DISPUTA POR EL EXCEDENTE**

**INSTITUTO
ARGENTINO
PARA EL
DESARROLLO
ECONÓMICO**

Presidente honorario:
Salvador María Lozada

Presidente:
Sergio Carpenter Vallejos

Vicepresidente:
Alfredo T. García

Secretaria:
Lucía Vera

Prosecretaria:
Marisa Duarte

Tesorero:
Eduardo Kanevsky

Protesorero:
Ricardo Lournagaray

Vocales Titulares:
Roberto Gómez
Alberto Rosenthal
Juan Carlos Amigo
Carlos Zaietz
Pedro Etchichury
Daniel Rascovschi
Horacio Rovelli
José María Cardo

Vocales Suplentes:
Ariel Slipak
Flora Losada
Teresa Herrera
Alberto Urthiague

Comisión revisora de cuentas:
Enrique Jardel
Gabriela Vítola

**realidad
económica**

Revista de economía editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso (C1086AAT) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Teléfonos y Fax: (54 11) 4381-7380/9337 - correo electrónico: iade@iade.org.ar, realidadeconomica@iade.org.ar - <http://www.iade.org.ar>

ISSN 0325-1926

 **realidad
económica**

Nº 259
1º de abril al
15 de mayo de 2011

Editor responsable:
Instituto Argentino para el
Desarrollo Económico (IADE)

Director:
Juan Carlos Amigo

Comité Editorial:
Enrique O. Arceo
Eduardo Basualdo
Alfredo Eric Calcagno
Dina Foguelman
Roberto Gómez
Mabel Manzanal
Miguel Teubal

**Registro Nacional de la
Propiedad Intelectual Nº 133452**

Los artículos pueden ser libremente reproducidos con sólo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario. La responsabilidad de los artículos firmados recae de manera exclusiva sobre sus autores y su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.

**Pedido de suscripción
Nacional**

Valor de la suscripción
8 números/1 año \$250

Exterior
Precio del ejemplar (vía aérea) US\$18
Suscripción anual (vía aérea) US\$150

Impreso en Publimprint S.A.,
Cóndor 1785 - Cdad. de Buenos Aires.
tel. 4918-2061/2

SUMARIO

De Nobel a Nobel

Carta abierta a Barack Obama, Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica

Adolfo Pérez Esquivel

8

“Un día como hoy, hace 34 años volví a la vida, tuve un vuelo de la muerte durante la dictadura militar argentina apoyada por Estados Unidos. Gracias a Dios sobreviví y tuve que salir del laberinto por arriba de la desesperación y descubrir en las estrellas el camino para poder decir como el profeta: ‘la hora más oscura es cuando comienza el amanecer’”.



La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales

Daniel Azpiazu - Martín Schorr

12

La reciente publicación de los tabulados básicos del Censo Nacional Económico realizado entre 2004 y 2005 (con datos referidos al año 2003), brinda elementos de juicio suficientes como para encarar un análisis estructural de la industria argentina. En ese marco, de cotejar tal información con la de los relevamientos censales de 1973, 1984 y 1993 se puede acceder a una visión panorámica de los principales cambios registrados en el sector fabril local en el transcurso de las tres últimas décadas.

Se trata de un horizonte temporal interesante dada su contemporaneidad con cambios sustantivos en el entorno macroeconómico en el que se inscribe el desenvolvimiento industrial y, con ello, en el interior de la propia actividad manufacturera. El quiebre del proceso sustitutivo, que hasta mediados del decenio de 1970 y al cabo de más de cuatro décadas había tenido al sector fabril como eje ordenador y dinamizador de la economía en su conjunto, devino en una prolongada fase de hegemonía de la valorización financiera y el ajuste estructural, como régimen económico dominante en el que la industria asistió a una profunda y muy heterogénea reestructuración tecnoproductiva, organizativa y en las formas de articulación del tejido fabril. En otras palabras, a un complejo y generalizado redimensionamiento de la actividad inscripto en un intenso proceso de desindustrialización y reestructuración regresiva sectorial. A partir del abandono de la convertibilidad se ingresó en una etapa diferente, sin que por ello pueda afirmarse que se está en presencia de un nuevo modelo de acumulación. En ese marco, es indudable que 2003 todavía expresa los coletazos de la aguda crisis socioeconómica con la que la Argentina ingresó al siglo XXI y los legados críticos del período 1976-2001, antes que ser un año plenamente representativo de la nueva fase, aunque sí el primero de una importante reactivación económica e industrial.

Renacionalización de empresas

Un análisis del proceso reciente de “argentinización”

42

Gustavo Burachik

Durante los años '90 tuvo lugar un amplio proceso de extranjerización de la propiedad de las grandes empresas argentinas. Su epicentro fue el programa de privatización de compañías estatales de servicios públicos, industriales y de insumos básicos. A partir de la caída de la Convertibilidad y de la recuperación de la actividad económica posterior, la extranjerización del gran capital prosiguió pero de un modo más selectivo. En el sector servicios se observó, incluso, una cierta retracción de la presencia del capital extranjero que fue bautizada como “argentinización”. Este trabajo se propone analizar la naturaleza de dicho fenómeno, el origen de sus impulsos básicos, sus limitaciones y el papel facilitador desempeñado por el gobierno.

Productividad y salarios

La lógica de la cúpula empresaria en la disputa por el excedente

64

Juan E. Santarcángelo - Guido Perrone

Las entidades que representan la cúpula empresaria han retomado con fuerza, en el marco del inicio de las negociaciones paritarias, el argumento de que los incrementos salariales solo pueden convalidarse si los mismos se ajustan a la evolución de la productividad de la economía. En este contexto, el presente trabajo pretende analizar la lógica detrás de esta postura, así como los efectos que la misma tendría en términos de distribución de la riqueza generada. La principal conclusión del trabajo sostiene que una de las principales victorias que obtuvo la elite económica durante los últimos años fue instalar ciertas premisas como verdades absolutas cuando en realidad ocultan debates y discusiones que deben ser recuperados si se pretende transformar la matriz distributiva actual.

Interpretaciones

Democracia y desarrollo: ¿binomio imposible en Latinoamérica en un contexto económico de población excedente?

80

Héctor De la Fuente Limón - Leonel Álvarez Yáñez

La interpretación del espacio sociopolítico en torno de los conceptos democracia y desarrollo que este trabajo realiza, es un ejercicio derivado de las acciones que se emprendieron para la implementación de políticas públicas con base sobre los esquemas planteados por las teorías de la modernización, cepalina y de la dependencia, las cuales fueron desbancadas por las prescripciones neoliberales y la globalización. El objetivo es analizar la teoría y la práctica del binomio desarrollo-democracia en América latina, para reconstruir dialécticamente las condiciones materiales concretas en que se ha desenvuelto el plano explicativo de este fenómeno en la región, apuntando críticamente las limitaciones analíticas a las que se ha enfrentado.

Discusiones

La puerta de entrada al capital extranjero en el sector minero argentino. Análisis del debate de la ley de Inversiones Mineras (1993)

106

Lucas Christel - Laura Álvarez

La problemática vinculada con la regulación minera y el establecimiento de parámetros básicos para el desempeño de este sector extractivo esencial para un plan de desarrollo económico y social de largo plazo, constituye uno de los puntos de debate más críticos de la actual etapa. Este nuevo escenario de interpelación política, social e institucional deviene de una predisposición renovada de distintos actores de la arena pública argentina de encarar la compleja tarea de fijar, de manera democrática, un perfil productivo con eje en el tratamiento de recursos naturales básicos no renovables, la protección del medio ambiente, la preservación de derechos de las comunidades circundantes a los emprendimientos o afectadas directa o indirectamente por ellos, y un rumbo productivo para el país. Realidad Económica ha acompañado y reflejado tales debates en sus páginas. El trabajo que aquí se presenta analiza las posiciones de las principales fuerzas políticas y los discursos de sus integrantes acerca del proyecto de inversiones mineras aprobado durante la década de los años '90 en la Argentina. El objetivo declarado por sus autores consiste en "brindar a grandes rasgos un panorama situacional y así enriquecer el análisis concreto del debate legislativo, ubicando a éste en un proceso más amplio del que es sólo una pieza del gran rompecabezas".

El complejo sojero ¿una economía de enclave
sui generis del siglo XXI?

128

José Pierri - Marcelo Abramovsky

Este trabajo intenta identificar qué aspectos del complejo sojero se corresponden con el concepto tradicional de “economía de enclave”. Parte de describir y cuantificar distintos aspectos del complejo; las causas y efectos de la adopción del llamado “paquete sojero” (semilla genéticamente modificada -SGM-, siembra directa y uso del glifosato), la conformación e importancia de las empresas proveedoras de esos insumos agrícolas y su relación con el proceso de agriculturización y sojización. Aborda, también, la influencia que tuvieron los cambios en el mercado mundial y el papel de las grandes empresas transnacionales aceiteras y comercializadoras de granos como factores inductores de la sojización de la agricultura nacional.

Aclaración:

El título correcto del artículo de Cecilia Gárgano en el N° 258 de Realidad Económica es “La reorganización de las agendas de investigación y extensión del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)”

Galera de corrección

Horacio Giberti: memorias de un imprescindible
DIEGO RAMÍREZ

Gustavo Eduardo Lugones

154



IADE

Actividades

158

La puerta de entrada al capital extranjero en el sector minero argentino.

Análisis del debate de la ley de Inversiones Mineras (1993)

*Lucas Christel**

*Laura Álvarez**

La problemática vinculada con la regulación minera y el establecimiento de parámetros básicos para el desempeño de este sector extractivo esencial para un plan de desarrollo económico y social de largo plazo, constituye uno de los puntos de debate más críticos de la actual etapa. Este nuevo escenario de interpelación política, social e institucional deviene de una predisposición renovada de distintos actores de la arena pública argentina de encarar la

* Cada uno de los autores de esta ponencia vienen desarrollando investigaciones sobre las reformas al código de minería y las políticas implementadas en el sector minero. Lucas Christel es becario Conicet, maestrando en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo en UNSAM. Laura Álvarez es doctorando en Ciencias Sociales de la UBA y maestrando en Sociología Económica en UNSAM; es becaria del Conicet e investiga sobre las políticas públicas de promoción de inversiones extranjeras en el sector minero argentino desde 1993 a 2007.

compleja tarea de fijar, de manera democrática, un perfil productivo con eje en el tratamiento de recursos naturales básicos no renovables, la protección del medio ambiente, la preservación de derechos de las comunidades circundantes a los emprendimientos o afectadas directa o indirectamente por ellos, y un rumbo productivo para el país. Realidad Económica ha acompañado y reflejado tales debates en sus páginas. El trabajo que aquí se presenta analiza las posiciones de las principales fuerzas políticas y los discursos de sus integrantes acerca del proyecto de inversiones mineras aprobado durante la década de los años '90 en la Argentina. El objetivo declarado por sus autores consiste en “brindar a grandes rasgos un panorama situacional y así enriquecer el análisis concreto del debate legislativo, ubicando a éste en un proceso más amplio del que es sólo una pieza del gran rompecabezas”.

“No faltan políticos y tecnócratas dispuestos a demostrar que la invasión del capital extranjero ‘industrializador’ beneficia las áreas donde irrumpe. A diferencia del antiguo, este imperialismo de nuevo signo implicaría una acción en verdad civilizadora, una bendición para los países dominados, de modo que por primera vez la letra de las declaraciones de amor de la potencia dominante de turno coincidiría con sus intenciones reales. Ya las conciencias culpables no necesitarán coartadas, puesto que no serían culpables: el imperialismo actual irradiaría tecnología y progreso, y hasta resultaría de mal gusto utilizar esta vieja y odiosa palabra para definirlo. Cada vez que el imperialismo se pone a exaltar sus propias virtudes, conviene, sin embargo, revisarle los bolsillos...”.

Eduardo Galeano (2003)

Introducción

América Latina vio incrementarse la inversión en exploración minera un 400% en el período 1990-1997. La Argentina, no ha escapado a esta tendencia y hoy la minería es uno de los sectores que más se ha desarrollado en la última década bajo la utilización de nuevas formas de explotación¹, siendo actualmente señalada por el gobierno como elemento central y estratégico del desarrollo nacional.² (Svampa, y Antonelli, 2009)

De este modo, la producción minera argentina en 1993 ascendía a la suma de 350 millones de dólares, mientras que las exportaciones argentinas de minerales no

¹ En reemplazo de la vieja y tradicional minería de socavón, actualmente se aplica la denominada minería a cielo abierto puesto que “Los minerales remanentes se encuentran en estado de diseminación en la naturaleza y en partículas ínfimas dispersas en las rocas montañosas, razón por la que es imposible extraerlos por los métodos y tecnologías de la minería tradicional. En su reemplazo, la industria minera ideó un método extractivo acorde con las nuevas condiciones: detecta por satélite aquellos sitios o yacimientos donde existe mayor concentración relativa de metales, generalmente polimetálicos y diseminados en extensiones kilométricas. Para apropiarse de los minerales y concentrarlos, la minera debe primero producir la voladura de extraordinarias cantidades de suelo, montañas enteras son convertidas en rocas y luego trituradas hasta alcanzar medidas ínfimas, para posteriormente aplicarles una sopa de sustancias químicas licuadas con gigantescas cantidades de agua, que logran separar y capturar los metales del resto de la roca. Los reactivos químicos empleados son cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y otros compuestos tóxicos, acumulativos y persistentes, de alto impacto en la salud de las personas y el medio ambiente” (Rodríguez Pardo, 2009: 8)

² La visión de la megaminería como “elemento central y estratégico del desarrollo nacional” no es unánimemente compartida. En efecto, la resistencia al nuevo modo de extracción de minerales, denominada “cielo abierto”, se ha transformado en nuestro país, como en otros territorios latinoamericanos, en eje de conflictos en varias regiones del país. Conflicto que une a comunidades contra el modelo, al que Svampa denomina, “extractivo-exportador”, defendido por empresas transnacionales y gobiernos. Así, muchas poblaciones se han ido levantando con la bandera del “NO a la

superaban, para dicha época, los 35 millones de pesos y las inversiones en el sector registraban apenas 10 millones. En cuanto a la participación de la actividad minera como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), para el año 1990, se situaba cercana al 0,22 %, observándose en franco retroceso respecto de años anteriores, más precisamente 1971 y 1973, en los cuales había llegado a representar un 0,43 % del PIB. Por otra parte, en 1993, la totalidad de las explotaciones mineras llegaban a 130, en tanto que los proyectos en curso se encontraban limitados a 7. (Anexo presentado por el diputado Gómez Centurión en el marco del debate parlamentario del 17/3/1993).

Años después, el panorama de la actividad minera argentina experimentó una serie de modificaciones que lo diferenciaron sustancialmente del presentado a inicios de la década del 90. Así, la producción nacional minera durante el año 2008 superó los 16.650 millones de dólares. Por su parte, las inversiones extranjeras, provenientes de más de 30 naciones, se calculó, para ese mismo año, en 7.300 millones de

dólares. En el rubro exportaciones, los minerales argentinos y sus derivados, alcanzaron los 12.375 millones de dólares. El nivel de participación de la actividad minera en el Producto Interno Bruto Nacional se sitúa cercano al 4%, mientras que los emprendimientos mineros en actividad suman 430 proyectos en todo concepto. (Secretaría de Minería de la Nación, Informe *La minería en números*, 2009)

Desde los primeros años de la década de los '90 y como parte de una política de "atracción de capitales", el Estado argentino implementó un conjunto de reformas que fundaron un nuevo marco jurídico-político. Aquellas se basaron, fundamentalmente, según los voceros del gobierno, sobre la necesidad de reunir un perfil "atractivo" con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica reclamada por los inversionistas.³ Incluido en las políticas de promoción de inversiones extranjeras en el sector minero es que se sancionó el Régimen de inversiones mineras en 1993 (Ley 24.196).

Este trabajo se propone analizar las políticas públicas, en tanto

minería a cielo abierto", en el marco de las luchas "contra el saqueo y la contaminación". Un ejemplo de ello, ha sido el surgimiento de la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC), un espacio de encuentro de asambleas de estas poblaciones.

³ Los Estados nacionales necesitan mostrar atractivos sus territorios para atraer capitales. Como sostiene Holloway, "Todas son medidas que adquieren su significado del movimiento mundial del capital. Los estados nacionales se pueden entender como tantos obstáculos al flujo mundial del capital, tantas presas tratando en competencia el uno con el otro de atraer y retener el flujo mundial en su propia dirección, tantas válvulas intentando aprovechar del movimiento de un flujo que ellos no controlan" (Holloway, 2003)

“tomas de posición” del Estado⁴ en la territorialización de capitales a partir del “debate”⁵ parlamentario de la ley 24.196. Los interrogantes que surgieron para esta ponencia se pueden resumir en dos: ¿quiénes y cómo impulsaron

el proyecto de ley?, y ¿cuáles fueron los argumentos legitimadores de la misma?

En líneas generales, este trabajo se organizará bajo la siguiente estructura: a) una introducción de

⁴ El Estado puede entenderse desde distintas dimensiones (cada una, de diferentes niveles de abstracción). La primera según O’Donell (1978), es la del Estado como relación social de dominación. Es decir, el Estado definido como un aspecto del fenómeno más amplio de dominación social. Esta dominación es relacional en tanto es una forma de vinculación entre sujetos; y es asimétrica en tanto relación basada en el desigual control de recursos (de coerción física, económicos, de información, e ideológicos). Al tener el control de éstos, el Estado, es el garante, por excelencia, de la estructura social capitalista, por ello, el Estado no defiende los intereses particulares de la burguesía (por lo tanto no sería instrumento de ninguna clase) sino que es garante de la relación de producción capitalista en general. En este sentido, “lo propiamente político es un aspecto co-constitutivo de ciertas relaciones sociales entre ellas de las relaciones capitalistas de dominación. (O’Donell, 1978) Sin embargo, para ser relación de dominación, el Estado necesita aparecer como “árbitro neutral” mediador de la relación entre dominantes y dominados, como algo “extraeconómico”. Debe situarse por encima de los antagonismos de clase, aunque sea parte inherente y reproductora de esta relación conflictiva. De esta necesidad de aparentar neutralidad deviene la emergencia de un tercer sujeto: las instituciones estatales. La segunda dimensión del Estado es, entonces, la de su materialidad, o sea, como conjunto de aparatos. En este sentido, las instituciones estatales son la cristalización de las relaciones conflictivas inherentes al sistema capitalista. Es dable aclarar, como asegura O’Donell, que éstas no son “todo” el Estado, sino un aspecto del mismo, el que justamente aflora. Las instituciones estatales actúan de dos maneras: como “administración burocrática que cumple tareas rutinizadas de organización general de la sociedad” y como respuesta a situaciones problematizadas socialmente. La tercera dimensión es la del Estado en movimiento: es decir, el Estado, no ya en su nivel más abstracto sino desde las distintas tomas de posición que asume frente a una determinada cuestión socialmente problematizada (Oszlak, O. y O’Donnell, G, 1982). Si el Estado toma una posición sobre una cuestión significa que ha sido “instalada en agenda”. Y dado que relación social capitalista es, inherentemente conflictiva, este conflicto permanente también se traduce en la agenda estatal. No obstante, para saber los motivos por los cuales una cuestión es puesta en agenda, es necesario comprender el período previo a su surgimiento como tal (O’Donell y Oszlak, 1982; Thwaites Rey, 1999).

⁵ No se quiere dejar pasar, en esta ponencia, que más allá de que así se denomine, se pone en duda que lo que aquí se analiza merezca el calificativo de “debate” partiendo de que el mismo significa intercambio de ideas o discusión, que propende al enriquecimiento de la temática en cuestión. Además en la mayoría de los casos no existe un debate, sino más bien monólogos colectivos que solamente buscan cumplir los pasos y los procedimientos signados para el funcionamiento del Poder Legislativo.

las reformas en el marco jurídico establecidas en los primeros años de la década de los '90, b) un análisis del debate parlamentario de la ley 24.196 focalizando en cuatro ejes: inversiones, seguridad jurídica, desarrollo provincial y desarrollo de la actividad minera, y por último c) conclusiones sobre los argumentos esgrimidos tanto por el Poder Ejecutivo, como por las Cámaras de Diputados y Senadores.

Un recorrido por la ley de inversiones mineras: puntos relevantes y significancias

Con este proyecto estamos colocando un jalón muy importante en el camino al desarrollo que queremos

(Debate parlamentario, 17/03/93, extracto de la intervención del diputado por Salta, López Arias, PJ)

El rompecabezas

La ley de inversiones mineras, como afirmaba el diputado López Arias, significó un jalón muy importante en el "modelo de desarrollo" que impulsó el menemismo, y el puntapié inicial para una serie de modificaciones legislativas conducentes a la reforma del Código de Minería, entre las cuales se destacan la ley de Reordenamiento Minero (1993), la ley de Financiamiento y Devolución Anticipada del IVA (1994), la ley de Acuerdo Federal Minero (1993), la ley que forma la

Comisión Bicameral de Minería (1993), la ley modificatoria de la 24.196, la ley de Actualización Minera (1995), la ley de Protección Ambiental (1995), la ley del Banco Nacional de Información Geológica (1995), la ley que crea el Sistema Nacional de Comercio Minero (1995), la ley ratificatoria del Tratado Binacional entre la Argentina y Chile de Integración y Complementación Minera (1996), la ley modificatoria de la ley de Inversiones Mineras que establece el significado de valor boca mina (1999), y por último, otra ley modificatoria de la ley de Inversiones Mineras (2001).

Ahora bien, cabe preguntarse a qué responde la sanción de este conjunto de leyes. Sin ser pretensión de este trabajo realizar un análisis del abanico de motivos que se pueden encontrar, es dable presentar algunos puntos sobre el surgimiento histórico de la cuestión (atracción de inversiones extranjeras en el sector minero) y cómo se instala en agenda pública.

En primer lugar es importante remarcar el rol significativo del Banco Mundial en la instalación de la cuestión en la agenda de gobierno. Bajo el denominado "Proyecto de asistencia a la minería argentina" (PASMA), este organismo internacional tuvo como objetivo estudiar las "debilidades institucionales", tanto nacionales como provinciales, y reordenar los organismos mineros, con el fin de hacer frente a la

transformación que había provocado en el sector la llegada de cuantiosas inversiones extranjeras. A través del PASMA el Banco Mundial inició, durante el año 1994 (“Qué es el P.A.S.M.A”, documento de la Dirección de Minería de San Juan), una serie de negociaciones con las autoridades del gobierno argentino para llevar adelante dicho proyecto. La duración del mismo fue de seis años (Svampa, Bottaro, Sola Álvarez, 2009, p.34) y se llevó a cabo con participación del Estado nacional y 6 provincias. Posteriormente, en una segunda etapa, serían diecisiete las provincias incluidas. Según los informes del PASMA, las políticas que se implementaron buscaban favorecer el clima para las inversiones de riesgo y de ese modo, lograr una mayor participación del sector minero en el PIB nacional y su incidencia en el comercio exterior.

Según los lineamientos del Banco Mundial, se procuraba, principalmente, conseguir el aumento de la competitividad del sector sosteniendo la imperiosa necesidad de insertar a la Argentina dentro de los principales flujos de intercambio de la actividad minera internacional. En este sentido se sugería “acelerar la desregulación que se venía llevando a cabo en el sector, en forma orgánica y coincidente con el resto de

las áreas del gobierno nacional...” (“Que es el P.A.S.M.A”, documento citado). Como resultantes de esta implementación, se destacó el desarrollo del marco institucional del sector, el del sistema de catastro y registro minero y el del sistema unificado de información minera.

Otro punto nodal del surgimiento de la cuestión fue la pertenencia de estas políticas a un proceso mucho más amplio que se produce en casi toda América latina y en gran parte del mundo, que es profundizado durante los años 90: la expansión de las Inversiones Extranjeras Directas (IED)⁶. Las IED en 1980 en todo el mundo representaban menos del 5% del Producto Bruto Mundial, y en el año 2000 la proporción ascendió al 20% (*Atlas de Le Monde Diplomatique*, 2003).

Asimismo, estas políticas se dieron en el marco de la denominada “Reforma del Estado”, con privatizaciones, ajuste fiscal y desregulaciones. De esta forma, uno de los argumentos más sostenidos en aquellos años era que la Argentina precisaba capitales para poder modernizarse y por lo tanto, las reformas se mostraban como condición necesaria para el establecimiento de aquellos. Esto conllevó a que el Estado se desprendiera de viejos obstáculos a la movilidad del capital.

⁶ Las Inversiones Extranjeras Directas, una de las formas que asume el capital global, tienen como característica particular crear una filial en otro país o establecerla apropiándose de una empresa en otro territorio distinto del que ellas provienen.

Sumado a ello, en 1994 se reunió en Santa Fe, la Convencional Constituyente con el fin de reformar la Constitución Nacional. Particularmente, es importante destacar para el presente análisis, la modificación del artículo 124 que afirma que: "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio". Entonces, a partir de la reforma, se reconfiguró el rol de las provincias y del Estado nacional en el manejo y explotación de los recursos mineros. Una vez logrado el apoyo de todas las provincias argentinas para tal modificación, el paso siguiente fue asegurar ese incentivo que, desde ese momento poseerían las provincias, esa entrada de dinero que, mediante los cantos de sirena del capital, prometería engrosar las débiles economías regionales.

El jalón de las inversiones mineras: la ley 24.196

A continuación, y previo a adentrarse en el análisis del debate parlamentario que se sucedió para sancionarla, se presenta un resumen de los aspectos más relevantes de la ley 24.196.

En cuanto a su ámbito de aplicación territorial, se estableció que el Régimen de Inversiones tendría validez en todas las provincias que compongan el territorio nacional, siempre y cuando hayan adherido expresamente al mismo.

Esta adhesión debería darse mediante el dictado de una ley por parte de las provincias, en la cual se invite a las municipalidades a que éstas, a su vez, y para sus respectivas jurisdicciones, dicten las normas legales pertinentes para su aplicación. Por otro lado, fueron comprendidas, bajo el sancionado régimen, todas aquellas actividades de prospección, exploración, desarrollo, preparación y extracción de sustancias minerales incluidas en el Código de Minería.

Uno de los ejes principales de la citada ley es la estabilidad fiscal para los inversores, que según su artículo 8, queda garantizada durante 30 años, contados los mismos desde que el inversor presenta el estudio de factibilidad. Se comprenden en este concepto impuestos directos, tasas, contribuciones, derechos, aranceles u otros gravámenes a la importación y a la exportación. En términos generales, esto significa que las empresas que desarrollen actividades mineras en el marco del presente régimen de inversiones no verán incrementada su carga tributaria total durante tres décadas. En consecuencia, esta ley provoca un autocongelamiento de las capacidades fiscales y recaudatorias provinciales y municipales. A ello cabe agregar que ante cualquier caso en que el mencionado principio de estabilidad fiscal se vea vulnerado, ya sea por auto-ridad provincial o municipal, los

perjudicados contarán con el derecho de reclamo ante las autoridades, a fin de que se retengan los fondos coparticipables que correspondan al fisco "incumplidor", para proceder a la devolución de los fondos pertinentes. (Moori-Koenig, 2000)

Los inscriptos al presente régimen de inversiones, según establece el artículo 12, podrán deducir en un 100 % del pago del Impuesto a las Ganancias por inversiones en prospección, exploración, estudios de suelos, ensayos y demás actividades destinadas a determinar la factibilidad técnico-económica de los proyectos.

Otro de los puntos clave de la presente ley minera es su artículo 22. En el mismo se establece que las provincias que adhieran a dicho régimen de inversiones, y perciban o decidan percibir regalías, no podrán cobrar un porcentaje superior al 3 % sobre el "valor boca mina" del mineral extraído. El concepto de "valor boca mina" es posteriormente definido por la ley 25.161 e incorporado como artículo 22 bis, donde se acuerda que el mismo refiere al valor obtenido en la primera etapa de comercialización del mineral o el metal, menos aquellos costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de "boca mina" a dicha etapa, por tanto se debe descontar, entre otros, los costos de transporte, fletes, seguros, trituración, molienda, fundi-

ción, refinación y de comercialización.

Existe en esta legislación un apartado destinado a contemplar las alteraciones que en el medio ambiente pueda ocasionar la actividad minera, estableciéndose para ello una previsión especial que las empresas deberían constituir. Es decir que en la ley se estaría reconociendo la posibilidad de que las empresas contaminen, vista como un problema futuro a resolver. Por un lado, dicha previsión es en realidad deducible del impuesto a las ganancias -hasta una suma equivalente al cinco por ciento (5 %) de los costos operativos de extracción y beneficio-. Por otro lado, la fijación de dicho importe anual quedaría a criterio de los inversores.

Por su parte, la Autoridad de Aplicación de la Ley 24.196, según lo instituido por el artículo 24, es la Secretaría de Minería de la Nación, es decir que la aplicación de las disposiciones reglamentarias de la presente ley, queda bajo órbita del gobierno nacional; no obstante deberá concertar con las autoridades provinciales en lo relativo a la aplicación de esta ley y al ejercicio de las facultades constitucionales concurrentes.

El camino del proyecto

En el mes de diciembre de 1992 el Poder Ejecutivo Nacional presentó el proyecto de ley sobre Inversiones Extranjeras, con las

firmas de Carlos Menem y Domingo Cavallo. En el mismo mes, las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Minería recomendaron su sanción. Es de destacar que tanto el secretario de Minería de aquel entonces, Ángel Maza, como José Luis Gioja, integrante de la comisión de Minería de la Cámara de diputados de la Nación, también impulsaron la ley.

La urgencia del proyecto por parte del oficialismo, se demostró en varios momentos de la sesión, como por ejemplo cuando le tocó la palabra al entonces diputado sanjuanino por el Partido Bloquista, Gómez Centurión:

“...solicito al cuerpo que se tomen todos los recaudos -incluso a riesgo de no cumplir estrictamente con el reglamento- para que en el día de hoy se sancione esta norma, lo cual constituirá un acto histórico para el país”.

Así también, el senador Bravo, agregó:

“Este tema de gran interés para el país presenta cierta urgencia en cuanto a su tratamiento dado que el 6 de mayo (...) todos los gobernadores firmarán el Pacto Nacional Minero en una reunión presidida por el presidente de la República en la Casa de Gobierno. (Sen. Bravo-San Juan-Bloquista, pág. 5559 Debate Parlamentario).

En lo referido a la oposición, en el debate no sólo no hubo grandes objeciones al proyecto, sino que existió un apoyo expreso. Esto lo demuestran algunas intervenciones:

“...nunca en tan breve tiempo he dado mi apoyo a un proyecto remitido por el poder Ejecutivo. Esta iniciativa está dirigida a beneficiar al conjunto del país y, sobre todo, a las provincias mineras.” (Dip. Galván-La Rioja-UCR, Debate Parlamentario, pág. 6617)

“En este tema han intervenido todos los partidos y viene a constituir la piedra angular con la que se inicia una nueva política minera en el país...” (Dip. Snopek-Jujuy-PJ, Debate Parlamentario, pág. 5561)

En cuanto a las observaciones al proyecto de ley, sólo el bloque del MODIN presentó una, que se oponía al art. 11 del proyecto porque alegaban que el mismo no sólo era inconstitucional, sino que vulneraba las competencias provinciales. Dijeron: “...las garantías tienen que respetar las normas constitucionales y en especial la forma Estado federal” (Orden del día 921/92 de la Cámara de Diputados de la Nación). No obstante, los diputados de este bloque, aclararon que la intención del proyecto era buena.

Según el Poder Ejecutivo, en su mensaje al Congreso Nacional, la aplicación de este marco legal iba a permitir:

- a) Generar las condiciones adecuadas para hacer atractivo el ingreso de capitales para la inversión de riesgo en el campo de la minería;
- b) Conocer y potencializar los recursos mineros del país;
- c) Incrementar la producción de los mismos y mejorar en calidad y cantidad el abastecimiento de materias

primas a las industrias de transformación;

d) Equilibrar la balanza del intercambio comercial en materia de minerales y sus derivados primarios;

e) Generar fuentes de trabajo y asentamientos estables en zonas alejadas, fronterizas y por lo general de escaso desarrollo;

f) Incorporar y crear tecnología minera.” (Mensaje del Poder Ejecutivo. 29/12/92. Firmantes: Carlos Menem y Domingo Cavallo, pág. 6562)

El debate parlamentario en Diputados y Senadores

Cuatro ejes permiten organizar el análisis del debate: inversiones, seguridad jurídica, desarrollo provincial y desarrollo de la actividad minera. Cabe aclarar que estos ejes no sólo son necesariamente complementarios, sino que la separación se realiza únicamente con el fin de hacer un análisis más detallado.

Inversiones:

Uno de los argumentos más esgrimidos es que la inversión que requiere la minería es del tipo “inversión de riesgo”. Así lo afirmaron el entonces presidente Menem y el ministro Cavallo al explicar cuáles eran las características de las inversiones de riesgo y, por lo tanto, la diferencia con la de otros sectores de la economía:

1. Los recursos minerales frecuentemente se localizan en

zonas en las cuales las obras de infraestructura son nulas o muy escasas.

2. Como es un recurso no renovable, las empresas deben realizar una constante actividad exploratoria, con lo cual deben aplicar nuevas tecnologías y técnicas.
3. Las inversiones necesarias para poner en producción una reserva suelen ser montos muy altos y en general, los retornos de los mismos suelen producirse a largo plazo.
4. Inelasticidad de la oferta de productos hacia el mercado. (Mensaje del Poder Ejecutivo. 29/12/92. Firmantes: Carlos Menem y Domingo Cavallo, pág. 6562)

En la misma línea, otros dos diputados señalaban lo siguiente:

“La actividad minera requiere una enorme inversión inicial que sólo puede recuperarse -con mucha posteridad- en un marco de estabilidad.” (Dip. López Arias-Salta-PJ, Debate Parlamentario, pág. 6569).

“...recuerdo un hecho reciente donde me tocó defender a los mineros sanjuaninos -que eran mis clientes- en una asociación que tienen con los norteamericanos en la National Leads, la compañía minera Castaño viejo (...) se agotó la veta y quedaba sólo plomo en bolsón, que es antieconómico para explotarlo.

Entonces, los accionistas que yo representaba trajeron un profesor de Houston, quien tenía que hacer el acta de defunción del yacimiento indicando que ya no había explota-

ción económica. Así es como vino el ingeniero Bryan (...) a quien escuché decir: "los argentinos están equivocados; creen que la minería es una aventura y no es así; la minería es el negocio más seguro de todos; el riesgo está en la prospección y en la exploración; hay que tener dinero para prospectar y explorar un yacimiento, pero una vez conocido se sabe a ciencia cierta lo que él tiene, por lo que el único riesgo está en los precios de los productos; lo que ocurre en la agricultura con el que siembra y en la ganadería con el que cría".(Dip. Seguí-San Juan- Debate Parlamentario, pág. 6614)

"El espíritu de la ley de promoción y desarrollo minero debe estar ligado a la suerte de los inversores pues se trata de una actividad empresarial de alto riesgo y de una inversión a largo plazo de muy difícil recuperación. Además, competitivamente los negocios que el mercado ofrece tienen tasas de retorno mucho más convenientes que las de la actividad minera. (...) En el negocio minero las ventajas para los inversionistas deben ser notoriamente superiores -insisto en esta expresión- a las que consagra cualquier actividad económica normal. (Dip. Sodero Nievas-Río Negro-PJ, Debate Parlamentario, pág. 6616)

"...nos encontramos frente a una inversión de riesgo (...) no sólo en el aspecto de prospección, sino también en lo que se refiere a la explotación (...) Sabemos que los técnicos en la materia han calculado que estas inversiones son recuperadas en un período que va de los siete a los diez años: me refiero al lapso necesario para que empiecen a generar rédito."(Sen. Sánchez-La Rioja-PJ pág. 5560/61)

Entonces, según estas intervenciones, la actividad minera se caracterizaba por una inseguridad "natural" (para diferenciarla de la "inseguridad" específica de cada economía) ya sea por las tecnologías, el costo que significa poner una reserva en producción, la inelasticidad de la oferta de productos hacia el mercado, o la difícil recuperación a largo plazo del capital invertido. En consecuencia, sólo el capital extranjero podría hacer frente a este tipo de inversión. Como diría el diputado Seguí: "Por eso es que estamos frente a un proyecto de ley necesario, porque en la Argentina no hay capital de ahorro suficiente para una prospección o exploración como las que necesitamos" (Debate Parlamentario, pág. 6614).

Necesidad de capitales -"Beneficio para el pueblo"

Otro de los argumentos más repetidos tanto en la sesión en Senadores como en Diputados y no opuesto al anterior, es el que coloca "la llegada de capitales" como un beneficio para el pueblo, o en su versión más radical, como una necesidad para su progreso. Ejemplos claros de este tipo de discurso son:

"Pocas veces en el mundo se dan situaciones coyunturales donde hay gran cantidad de capital que busca una inversión; esta es una de ellas. Por lo dicho, solicito que aprobemos rápidamente este proyecto para que estos capitales sirvan para el progreso de nuestro pueblo." (Dip. Castillo-

Catamarca-PJ, Debate Parlamentario, pág. 6618)

“...estamos convocando a los capitales del mundo (...) ayudando a que estos inmensos recursos naturales que posee nuestra patria, puedan ponerse al servicio de nuestro pueblo y del futuro de todos los argentinos.” (Dip. López Arias-Salta-PJ, Debate Parlamentario, pág. 6569)

Se pueden observar alusiones como “futuro de todos los argentinos” donde el acento está puesto en la mirada hacia adelante, asociando la llegada de inversiones extranjeras con el porvenir, en tanto “faro de esperanza”. Así, estos capitales invertidos en minería se establecen como un factor de desarrollo indispensable y exclusivo, en otras palabras, la única alternativa capaz de “modernizar” tanto la economía nacional como las economías provinciales.

En el mismo sentido, el senador Sánchez sostenía: “...es lógico que tengamos que ceder algunas cosas, a los efectos de que ese capital que se invierte tenga un poder multiplicador que permita no sólo incrementar la ocupación sino también desarrollar la economía” (Sen. Sánchez, Debate Parlamentario, pág 5561). En este argumento se hallaban condensadas las promesas del desarrollo económico y los beneficios para el pueblo, sobre todo a través de la ocupación.

Como plantea Acselrad (2003)

“...la apertura de los mercados permitió a los capitales actuar directamente como agentes políticos, buscando alterar, por su fuerza e influencia, políticas ambientales y también, del trabajo. Los medios utilizados pueden denominarse básicamente como chantaje de la localización. Esgrimiendo frente a los gobiernos locales sus posibilidades de generación de empleos y de ingresos, las grandes empresas procuraron obtener ventajas fiscales y normativas como condición necesaria para la localización de sus inversiones”.

En otros discursos, se alude a la “victimización del capital”:

“En su gran mayoría el capital es tímido y busca lugares donde haya ciertas garantías y estabilidad...” (Dip. Castillo-Catamarca-UCR. Debate Parlamentario, pág. 6618)

“Lo cierto es que no podemos pretender sacarles el jugo a estos capitales antes de que empiecen a redituarse. Dejemos que ganen dinero, que se llenen los bolsillos y luego metámosle la mano en los mismos a efectos que podamos encontrar algo”. (Sen. Sanchez-La Rioja-PJ, Debate Parlamentario, pág 5561)

A ello, cabe agregar que, en lo esgrimido por el Senador Sánchez, existe una apelación a la “viveza criolla” y a un “nosotros” saqueando al capital, lo que de por sí puede relacionarse con la teoría del derrame, al sostener que en algún momento algo de esas hiperganancias van a redistribuirse.

Seguridad Jurídica

Existía una visión compartida respecto a la “intervención del Estado en el mercado” como lo muestra el fragmento extraído del discurso de Dip. Durañona y Vedia:

“Los intentos que ha habido hasta ahora en materia de promoción minera han sido signados por el fracaso debido al intervencionismo creciente que se desplazaba sobre los proyectos mineros, inmiscuyéndose en sus posibilidades. (...) esto determinó lo que siempre ocurre con la exacerbación del estatismo: la ventaja, el favoritismo, cuando no la venalidad en los procedimientos, lo que derivó en (...) proyectos que fueron aprobados por las autoridades de aplicación después resultaron iniciativas fantasmas que desaparecieron.” (Dip. Durañona y Vedia-Buenos Aires-UCeDe, Debate parlamentario, pág. 6604)

Y también el entonces diputado Aceñolaza:

“...sé que el sentido de desarrollar la producción minera a través de una promoción ha sido una constante histórica, donde el Estado ha tomado un rol protagónico (...) Porque se pensaba que el Estado paternalista iba a resolver el incremento de producción de nuestros minerales, pero no ha sido así.” (Dip. Aceñolaza-Tucumán-PJ, Debate Parlamentario, pág. 6569)

Desde esta visión tan compartida, los inversores habían perdido iniciativa por el denominado “intervencionismo de estado”. Existe en esta afirmación, un desligamiento de las políticas que habían sido

implementadas en años previos, de modo tal que lo que otrora se hubiera percibido como beneficio a la industria, devino en su caracterización como “exacerbacionismo estatal”.

Por otro lado, en algunas intervenciones se enfatizó la relación que la Argentina debería tener “con el mundo”:

“...hemos caminado por algunos lugares del mundo a los efectos de ofrecer esta posibilidad que la Argentina brinda a los inversores mineros.”

“Lo importante es que el país ha dado el paso; ha dado el paso (...) para que podamos poner en marcha la industria extractiva dentro de un marco de seriedad y de condiciones que se deben ofrecer al inversor extranjero para que tengamos una relación fluida, clara, precisa, y positiva.”

“...porque en lo que hace a este tema la imagen de la Argentina en el mundo ha cambiado y ofrece grandes perspectivas, ya que el país merece confianza” (Sen. Sánchez-La Rioja-PJ, Debate Parlamentario pág. 5561)

Asimismo, en otros discursos, se recurría a la comparación de la Argentina con otras naciones, apelando a un ideal de desarrollo, una etapa a superar. Un ejemplo de este tipo, fue el expresado por el diputado por San Juan Gómez Centurión:

“...la estabilidad fiscal que se propone es la que se brinda sólo en aquellas naciones que han conseguido un importante desarrollo minero. La

seguridad jurídica, además, permitirá que el inversor extranjero venga a la Argentina contando con las mismas seguridades que en los países de avanzada en materia minera”

“...los empresarios con los que hemos conversado (...) están dispuestos a venir a la Argentina. La pregunta que nos hicieron esos profesionales se refería a la situación de Chile con relación a la Argentina. (...) Lo que ocurre es que en toda su historia Chile ejecutó una política minera con un concepto de grandeza que no pudimos lograr que se aplicara en nuestro país.” (Dip. Gómez Centurión-San Juan-Blouquista pág. 6610)

En la misma línea, el Senador Cabana agregaba:

“Pero garantizar la estabilidad fiscal es una condición necesaria aunque no suficiente, para estimular las inversiones en nuestro país. En otros que actualmente tienen gran minería –Canadá, Australia, por ejemplo- es suficiente con la estabilidad fiscal porque no tienen elementos fiscales y otros que pesen sobre los costos de producción. Nosotros si los tenemos, ya sea que se llamen alto costo de cargas sociales, rigidez en la legislación laboral, alta carga impositiva, elevados costos de servicios privados y otros que podría seguir enumerando” (Sen. Cabana-Jujuy-PJ, Debate Parlamentario pág. 5562)

Desarrollo de la actividad minera

El mensaje del poder Ejecutivo afirmaba que la aplicación de este nuevo marco legal a sancionar,

permitiría, en lo referido al desarrollo minero, el conocimiento y la potencialización de los recursos, el incremento de la producción, tanto en calidad como en cantidad y la incorporación y creación de tecnología minera, todos aspectos considerados de gran importancia en un marco global de desarrollo del sector. Sin embargo, un rápido acercamiento al eje del desarrollo minero, lleva a apreciar, en primer lugar, que el mismo ocupó un lugar relegado en el orden de las prioridades a debatir, visiblemente opacado por los brillos provenientes de las concepciones de seguridad jurídica y el valor de las inversiones. (Mensaje del Poder Ejecutivo. 29/12/92. Firmantes: Carlos Menem y Domingo Cavallo, pág. 6562)

Los argumentos que se presentaron a lo largo de las intervenciones de los legisladores se pueden agrupar en torno de dos direcciones, *a priori* de índole antagónicas, el pasado, con historias duales, desde los inicios de la actividad hasta sus fracasos, y la visión de un futuro promisorio. La presencia de estos dos elementos, que en un principio parecieran apuntar hacia horizontes contrarios, posee concretamente una realidad que los vincula íntimamente como parte esencial de una construcción sociodiscursiva tendiente a instalar la minería como un modelo anhelado de desarrollo.⁷

⁷ “(...) en la medida en que nuestro país no proviene de una economía minera a gran escala, el modelo minero presenta una particular producción sociodiscursiva y cultural

Acerca de las “potencialidades” y las historias del “fracaso” de la actividad minera en la Argentina, se aprecian declaraciones tales como:

“Para un diputado que representa una provincia minera es un honor ser miembro informante de una iniciativa que va a contribuir a que la Cencienta de la actividad económica argentina que hasta hoy ha sido la industria minera pueda convertirse en un nuevo horizonte de esperanza de desarrollo económico y social para nuestro país” (Dip. López Arias-Salta-PJ, Debate Parlamentario pág. 6568)

“sé que el sentido de desarrollar la producción minera a través de una promoción ha sido una constante histórica, donde el Estado ha tomado un rol protagónico (...) Porque se pensaba que el Estado paternalista iba a resolver el incremento de producción de nuestros minerales, pero no ha sido así.” (Dip. Aceñolaza-Tucumán-PJ Debate Parlamentario pág. 6569)

“Debemos asumir como parte de la realidad que nuestro país no tiene las ventajas que tienen otros países hermanos de América Latina en materia de calidad, rendimiento y explotabilidad, en particular en lo referido a los minerales de la primera categoría...” (Dip. Sodero Nieves-Río Negro-PJ, Debate Parlamentario, pág. 6616)

“...este tema (...) está aureoleado

de leyenda, debe ser encarado decididamente por el país porque no podemos postergar más la explotación del subsuelo.” (Sdor. Sánchez-La Rioja-PJ, Debate Parlamentario, pág.5560)

Algunas intervenciones intentaron construir un discurso sustentado sobre mitos originarios y en la imagen de un pasado legendario. Tal fue el caso del diputado sanjuanino Seguí, cuyo discurso se apoyó en el peso del pasado, utilizando acotaciones y anécdotas históricas.

“...Domingo Faustino Sarmiento, quien fuera un apasionado de la minería, a tal punto que cuando estuvo exiliado en Chile fue minero en Copiapó. Esto hizo que creyera que en la Argentina también se podía desarrollar ostensiblemente una labor minera muy importante. Y tan pronto como fue gobernador de San Juan lo primero que hizo fue restablecer la diputación de minería. (Dip. Seguí-San Juan-PJ, Debate Parlamentario, pág. 6613)

“Y así como Sarmiento trajo en aquella oportunidad a unas maestras norteamericanas para trabajar en las escuelas normales argentinas, también llevó a la provincia de San Juan al mineralogista inglés Francisco Ignacio Richard y a dos ingenieros alemanes (...) y empezó la gran carrera para hacer funcionar esta Compañía Minera San Juan que era suya” (Dip. Seguí-San Juan-

a nivel de todos los actores involucrados. (...) Por ello, a diferencia de otros “modelos de desarrollo” que, más allá de sus transformaciones, se sitúan en la “continuidad imaginaria” (un país agrario) o en el “retorno a la normalidad” (la Argentina industrial), el modelo ligado a la megaminería a cielo abierto requiere no sólo inscribirse en las significaciones del presente modelando visiones de futuro sino fundar un linaje, una genealogía honorable y unos mitos de origen, para volver deseable y razonable la “Argentina minera” (Svampa, M y Antonelli. M, 2009, p. 19)

PJ, Debate Parlamentario, pág. 6613)

“Entonces, dónde está la diferencia? La diferencia es geográfica, fundamentalmente. Chile tiene mar y cerros; nosotros por fortuna tenemos mar, pampa y cerro. Por esta razón, las inversiones fueron quedándose en estas tierras de pan llevar, donde siempre fue mejor tener exportaciones agrícola-ganaderas que mineras, con lo que la minería quedó relegada. En consecuencia, todos aquellos que intentaron algo –como el viejo Sarmiento- emprendieron más una aventura que un gran negocio.”(Dip. Seguí-San Juan-PJ, Debate Parlamentario, pág. 6614)

Desarrollo Provincial

Resulta importante resaltar algunos puntos particulares de la discusión en torno del rol y papel de las regalías y la novedad de éstas como forma legal de recaudación provincial.

“Es la primera vez que la legislación argentina reconoce a las provincias su derecho a cobrar regalías, lo cual es lógico ya que las minas están en su territorio. Por otra parte, también se llega a un justo medio ya que se limita el importe que las provincias pueden cobrar en concepto de regalías al establecer el límite del tres por ciento, que además es el que rige internacionalmente. Entendemos que se trata de un buen equilibrio; es el punto medio entre los derechos de las provincias por tener las minas en su territorio y las facultades que tiene el Estado nacional para promover el desarrollo de esta industria tan importante para el

país”. (Dip. Orquín - Mendoza-UCR, Debate Parlamentario, p.6603)

Precisamente en las palabras del diputado Orquín, se encuentra el meollo de la discusión del “modelo regalista”, ya que se trata de la primera vez que se legisla específicamente sobre la forma de cobro y valor de las regalías impuestas por el Estado nacional.

“... Se prohíbe al Estado explotar minas y disponer de ellas y se establece la propiedad particular minera por la concesión. Este es el sistema regalista. La propiedad minera se mantiene mientras el particular cumpla con determinadas obligaciones entre las que figura el pago del canon y determinados trabajos mineros. Quiere decir esto que en nuestro sistema nacional no figura el cobro de regalías; no figura en nuestro sistema la participación del Estado en el producto de la explotación. (...) Quien puede dictar la legislación de fondo aún no estableció la participación del Estado en la explotación. (...) No existe ninguna ley nacional que hable de regalías. Entonces no puede dictarse ahora una ley que pretende tratar sobre promoción minera, sobre estabilidad fiscal y otras cuestiones, estableciendo a la palabra “regalías” ya que esto puede dar lugar a que se crea que el Congreso de la Nación acaba de incorporar un sistema totalmente ajeno a nuestro régimen de explotación minera. No puede existir subrepticamente en la redacción de la futura ley la mención de la palabra “regalía”, ya que no se desprende de ningún instituto de legislación minera sancionada por el Congreso de la Nación. (...) no sólo se dice ‘las provincias que perciban regalías...’

sino que se agrega: 'o que puedan percibir', invitando a otras provincias a transgredir la legislación de fondo con un instituto que aparece en forma dudosa en una legislación instrumental, como es la que vamos a dictar ahora para promover la actividad minera" (...) el Congreso de la Nación, cualquiera sea la mención que se haga de las regalías, se está refiriendo a un hecho, pero de ninguna manera está estableciendo el derecho a esta percepción, que no está contenido en el código de fondo, único instrumento que puede concebirlo" (Dip. Durañona y Vedia-Buenos Aires-UCeDe, Debate parlamentario p. 6607-6608)

"Nuestra Constitución no establece leyes de primera y leyes de segunda; todas son iguales y pueden ser modificadas por una ley posterior. Si tuviéramos que modificar el Código de Minería por medio de un artículo no habría ningún problema. Tenemos competencia para hacerlo. (...) Nosotros no interpretamos que este es un problema para plantear un cono de sombra en el sentido de que las provincias tienen o no el derecho de cobrar las regalías. Ellas tienen ese derecho y no es una concesión graciosa de este Congreso; lo podrán ejercer o no según sea la oportunidad y sus conveniencias políticas, pero no es cuestión de que nos sentemos a defender aquí los derechos de las empresas y nos olvidemos de los de las provincias". (Dip. Orquín - Mendoza-UCR, Debate Parlamentario, p.6625)

"...El gobierno viene aceptando el cobro del 3 por ciento por regalías como un hecho que hoy se está llevando a cabo, pero no le está dando legalidad al cobro de ese 3 por ciento y la comisión interpreta lo mismo. Ese será un problema que lo tendrá

que dilucidar en su momento la Corte Suprema de Justicia". (Dip. Echevarría - Buenos Aires- PJ, Debate Parlamentario p.6625)

"...Decidimos que, como todas las provincias coparticipan de un beneficio promocional minero que sale del bolsillo de todos los contribuyentes del país, el porcentaje fuera igual. Esto no significaba poner en duda el derecho de las provincias a cobrar regalías" (Dip. Baglini - Mendoza-UCR. Debate Parlamentario p. 6627)

Como se puede observar, en las palabras de los legisladores hasta se llegó a poner en cuestión la validez legal del concepto de regalía, ya que el mismo no se encuentra incluido en el Código Minero, es decir la legislación de fondo. Más allá de esta discusión entre los distintos integrantes del cuerpo legislativo, y a pesar de presentar una dudosa instrumentación, la ley 24.196 fue sancionada manteniendo el mencionado artículo 22 al tiempo que hizo del derecho a percibir regalías mineras un instrumento clave y tentador para el apoyo provincial al proyecto minero proveniente del Poder Ejecutivo.

Más allá de estas intervenciones y al igual que lo sucedido con el eje analizado anteriormente, la temática del desarrollo provincial fue relegada bajo la sombra del capital extranjero y los beneficios que la Argentina debía asegurarle. Igualmente se puede concluir que, aquellos que remiten a la necesidad de desarrollar las provincias a partir de la actividad

minera, caen, principalmente y reiterativamente, en dos argumentos, una linealidad absoluta entre minería y desarrollo provincial y por otro lado un llamado a la esperanza, la noción de un futuro promisorio, aspecto compartido, como se ha visto, con la argumentación pro desarrollo de la actividad minera y de la entrada de capitales extranjeros.

Indagando en el primer argumento presentado por los legisladores, se intenta presentar un tipo de razonamiento lógico de tipo inductivo, en el cual sería un hecho fáctico que el solo establecimiento de un emprendimiento minero derramaría riqueza y desarrollo automático en la provincia donde decida instalarse. En este sentido, afirmaban que:

“permitirán que todas aquellas provincias potencialmente ricas por sus recursos naturales lo sean en la práctica por medio de la explotación de dichos recursos” (Dip. López Arias-Salta-PJ, Debate Parlamentario, pág. 6569)

“...las provincias (...) que tienen riquezas mineras considerables, se verán beneficiadas con esta norma, que por fin se acuerda de las economías regionales y del federalismo”. (Dip. Orquín - Mendoza-UCR, Debate Parlamentario pág. 6603)

Como se ha mencionado, prevaleció una construcción simbólica basada sobre una visión de futuro deseable apelando al concepto de la esperanza, como ya se ha mencionado y como puede observarse en los discursos del Senador

Snopek y del Diputado Castillo:

“...abriéndose para todos, especialmente para las provincias como las nuestras, al lado de la cordillera, una esperanza, una esperanza importante. Por fin tenemos una posibilidad seria y cierta cambiada la política nacional y vista nuestra República desde el exterior de otra manera.” (Sen. Snopek-Jujuy-PJ, Debate Parlamentario, pág. 5561)

“...esta iniciativa tan esperada por nuestra provincia (...)”

“... la provincia de Catamarca ha empezado a transitar el camino de la gran minería.” (Dip. Castillo-Catamarca-UCR. Parlamentario pág. 6618)

Conclusión

Más allá de aquellos factores coyunturales que puedan explicar la actual explosión de proyectos mineros en la Argentina, tales como la devaluación monetaria y el incremento de los precios internacionales de los minerales, las políticas implementadas por el gobierno menemista y específicamente, las reformas al Código de Minería fueron un factor clave para que ello sucediera. Así, la sanción del régimen de inversiones mineras puede verse como punta de lanza de un régimen que se ha consolidado con gobiernos posteriores; en otras palabras, esta ley ha sido el inicio de la reconfiguración del escenario minero argentino y de las numerosas muestras de “garantía” que el estado argentino ha brindado hasta la actualidad, al capital

extranjero; garantizando así aquellos dos pedidos esenciales que clamaban los inversionistas: estabilidad fiscal y seguridad jurídica.

Referido a aquellos temas vinculados con temáticas ambientales o a las condiciones socioeconómicas que sobrevienen a la finalización de la explotación de un emprendimiento minero,⁸ fueron invisibilizados, ignorados u omitidos durante el tratamiento legislativo, salvo algunas menciones insignificantes. A su vez, no sería posible conocer qué razones llevaron a cada diputado o senador a aprobar esta ley; tal vez una omisión ex profeso y voluntaria de estas temáticas, la obediencia a las decisiones partidarias, o la falta de conocimiento técnico y real de los impactos de la minería a cielo abierto a gran escala. Lo que sí se puede observar a través de aquel debate, son los argumentos justificatorios esgrimidos

por los legisladores, puesto que son éstos los que tienen efectos reales como intentos legitimadores de una política pública y no las intenciones o razones personales de los mismos.

Si bien el anteproyecto de la ley de inversiones mineras provino de un impulso del Poder Ejecutivo de la Nación, es menester considerar que acompañaron este proceso tanto otras instituciones estatales como gobiernos provinciales, la mayoría de los partidos con representación parlamentaria, así como organismos internacionales. A lo largo del presente trabajo, se ha intentado brevemente hacer mención a los mismos con la intención de brindar a grandes rasgos un panorama situacional y así enriquecer el análisis concreto del debate legislativo, ubicando a este en un proceso más amplio del que es sólo una pieza del gran rompecabezas

⁸ “El saldo se compone de cráteres abandonados, glaciares destruidos, lagunas artificiales envenenadas, cursos de ríos sembrando químicos y metales pesados, tierras inutilizables o sospechadas de serlo y finalmente el desierto. Esta minería ofrece desiertos”. (Rodríguez Pardo, 2009: 66)

Bibliografía

- Achselrad, Henry (2003) Cuatro tesis sobre políticas ambientales ante las coacciones de la globalización, Revista *Nueva Sociedad*, 188. Brasil.
- Arsen, Patricia (2003): *Tratados bilaterales de inversión. Su significado y efectos*, Buenos Aires, Ed. Astrea.
- Bonnet, Alberto (2001): “La globalización y las crisis latinoamericanas”, Revista *Bajo el Volcán*, vol.2, N°003. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

- Bonnet, Alberto (2006): *Políticas neoliberales y lucha de clases, en Marxismo Abierto*, Tomo II, Bs. As-Puebla, Herramienta.
- Chudnovsky, Daniel y López, Andrés (1997): "La inversión extranjera directa en la Argentina en los años 1990 tendencias, determinantes y modalidades", en Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), Buenos Aires.
- Holloway, John (1993): "La reforma del Estado: capital global y Estado nacional", en *Doxa* N°9-10, Buenos Aires.
- Holloway, John (2003): *Keynesianismo, una peligrosa ilusión*, Buenos Aires, Herramienta.
- Kulfas, M. y Hecker, E. (1998): "La inversión extranjera en la Argentina de los años noventa. Tendencias y perspectivas", Serie Estudios de la economía real, N° 10, Secretaria de Minería de la Nación, Buenos Aires.
- Moori-Koenig, Virginia (2000): "Las Reformas Estructurales y el sector minero en Argentina", en *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas* (Tomo II). Heymann, D. y Kosacoff, B (editores), Buenos Aires, Eudeba/ CEPAL.
- Moori-Koenig, Virginia y Bianco, C. (2003): Industria minera; Estudio 1 EG.33.6. Pre II, CEPAL-ONU en Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1978): Apuntes para una teoría del Estado, *Revista Mexicana de Sociología*. Año XL, Vol. XL/N° 4 Octubre –Diciembre 1978, UNAM, México DF.
- O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1982): "Estado y políticas públicas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, N° 1, Caracas.
- Oszlak, Oscar (1984): *Teoría de la Burocracia estatal* (compilación), Buenos Aires, Paidós.
- Oszlak, Oscar (1994): "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en *El rediseño del perfil de Estado*, Bernardo Kliksberg (comp.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Pardo, Javier (2009) *Vienen por el oro, vienen por todo*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- Svampa, Maristella; Antonelli, Marta (editoras) (2009): *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblio.
- Thwaites Rey, Mabel (2003): *La (des)ilusión privatista*, Buenos Aires, Del Rojas-Eudeba.
- Thwaites Rey, Mabel (1999): *El Estado: notas sobre su(s) significado(s)*, Buenos Aires, Mimeo.

Otras fuentes

Atlas de la *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, marzo de 2003.

Versión Taquigráfica de las sesiones del 10/03/93, 17/03/93, del Congreso de la Nación. Tratamiento del Régimen de Inversiones Mineras.

Que es el P.A.S.M.A", documento de la Dirección de Minería de San Juan, Disponible en: www.mineria.sanjuan.gov.ar/pasma/pdf/PASMA-1.pdf (último ingreso 27/01/2011)