



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Instituto de Industria

III^o JORNADAS DE ECONOMIA POLITICA

9, 10 y 11 de noviembre de 2009

Campus UNGS: Juan María Gutiérrez 1150,
Los Polvorines, Prov. de Buenos Aires

TRANSFORMACIONES RECIENTES EN EL PERFIL MINERO ARGENTINO

GASPAR TOLÓN ESTARELLES

www.ungs.edu.ar/ecopol jornadaecopol@ungs.edu.ar

Tel. (5411) 4469-7552 o 4469-7500 int. 7255

TRANSFORMACIONES RECIENTES EN EL PERFIL MINERO ARGENTINO

Gaspar Tolón Estarelles (gtolon@ungs.edu.ar)

Área de Economía, Instituto del Desarrollo Humano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

I. INTRODUCCIÓN

La extracción de minerales en la Argentina atraviesa a lo largo de la última década un ciclo notoriamente expansivo, impulsado por la exportación de materiales que se consolidan como claros protagonistas de la actividad a partir de la década de 1990¹. Tales materiales, en general pertenecientes al rubro de los minerales metalíferos (principalmente cobre, oro y plata), comienzan a ser explotados a gran escala tras la concreción de proyectos cuya existencia debe explicarse a la luz de las transformaciones que durante el último cuarto del siglo XX cambiaron el perfil de la economía local en su conjunto.

En efecto, la presente conformación de la actividad minera argentina puede explicarse como el producto de dos fenómenos correlativos. En primer lugar, un prolongado proceso de deterioro del perfil minero previo, estructurado en torno al uso de los minerales como insumos en la industria y la construcción a nivel nacional: este declive se inicia a mediados de la década de 1970 con la crisis y desarticulación de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI, ver secciones II y III), que conlleva una drástica reducción en la demanda de materias primas. En segundo lugar, la concreción de modificaciones sustanciales en el marco jurídico aplicable a la inversión minera; proceso ocurrido a lo largo de la década de 1990 que generó las condiciones de posibilidad de las actuales estructuras de mercado y de propiedad del capital en la actividad así como las estrategias empresariales dominantes.

El hecho de que la minería local se encuentre en nuestros días caracterizada por la venta de metales al sector externo tras un escaso o nulo agregado de valor, tiende a

¹ La Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) definida por las Naciones Unidas y adoptada por la Argentina en su sistema de cuentas nacionales, tipifica en su revisión 3 -actualmente vigente- a la actividad "Explotación de Minas y Canteras", bajo la que se incluyen las siguientes categorías: 10. extracción de carbón y lignito, extracción de turba. 11. Extracción de petróleo crudo y gas natural; actividades de servicios relacionadas con la extracción de petróleo y gas, excepto las actividades de prospección. 12. Extracción de minerales de uranio y torio. 13. Extracción de minerales metalíferos. 14. Explotación de otras minas y canteras. La inclusión de los hidrocarburos (ítem 11) parte de una definición amplia que no adoptaremos, considerando que por su especificidad -en cuanto a usos productivos, escala y estructura de mercado- los sectores incluidos en dicho ítem deben ser estudiados por separado.

consolidarla como productora de *commodities* exportables², contribuyendo a dar por tierra con el estatuto estratégico que se atribuyera desde el Estado nacional, durante décadas anteriores, a los recursos no renovables.

Por otra parte, y sin detrimento de lo anterior -en tanto los metales explican una proporción sustancial del valor agregado por la minería-, esta caracterización es insuficiente para dar cuenta de la situación actual de aquellas ramas que décadas atrás explicarían el grueso de la actividad sectorial: los rubros correspondientes a *minerales no metalíferos* y *rocas de aplicación*, cuyo desempeño responde a determinantes diferentes a los de las extracciones metalíferas.

II. TENDENCIAS GLOBALES

En cuanto a la evolución internacional del sector minero, es útil relevar el proceso de apertura comercial y financiera que atraviesan los mercados mundiales de materias primas a lo largo del último cuarto del siglo XX. Haremos foco, dada la divisoria de aguas ya mencionada entre rubros metalíferos y no metalíferos, en los primeros; siendo los segundos un ítem marginal en lo que respecta a los flujos de valor agregado, comercio internacional e inversión extranjera directa (IED).

A medida que avanza la desintegración de los tejidos industriales al interior de las economías de América Latina, la actividad minera pierde progresivamente su rol de proveedora de materias primas e insumos fundamentales para la actividad fabril local; y aparece como una fuente más de divisas a través de la exportación de su producción en tanto *commodity*. Por otra parte, la imposición de progresivas restricciones ambientales en las economías centrales a lo largo de las últimas décadas fomenta la relocalización de las explotaciones en la periferia; y la constante implementación de mejoras tecnológicas en el sector, junto al agotamiento de los yacimientos de más alta ley³, permite que proyectos de inversión que en el pasado no resultaban atractivos se tornen rentables⁴.

² Por *commodities* se entiende a aquellas materias primas o manufacturas cuyas características dificultan el agregado de valor mediante diferenciación cualitativa (por ejemplo, a través de la inclusión de determinadas prestaciones específicas en el producto, poco flexibles a ser replicadas por otros proveedores); y que, por ende, tienden a ser comercializadas en condiciones y precios determinados fuertemente por las técnicas de producción medias de sus industrias productoras. Ejemplos clásicos de *commodity* son los cereales, los metales y manufacturas fuertemente homogeneizadas como el acero en sus distintas prestaciones (laminados, tubos, etc.).

³ Se entiende por *ley* de un mineral la concentración de un determinado metal valioso presente en él. De este modo, los yacimientos de mejor *ley* son aquellos en los que el metal se encuentra más concentrado como parte del mineral en bruto o *mena*.

⁴ En este sentido, la técnica que probablemente más publicidad recibió en los últimos años en la Argentina es la de extracción de oro y otros metales por lixiviación, un proceso sumamente difundido en la minería a cielo abierto -y, de hecho, el más utilizado actualmente en la minería aurífera, siendo que la mayoría de los yacimientos disponibles son

La desintegración de los tejidos industriales basados en el mercado interno de los países de América Latina es acompañada por esquemas de regulación estatal que procuran incrementar tanto los flujos comerciales como la captación de capitales externos; en gran medida mediante procesos de apertura comercial y financiera. En numerosos países con un acervo relevante de recursos minerales aún sin explotar, este fenómeno se ve acompañado por la liberalización de las normativas referentes a preservación de recursos naturales en tanto bienes públicos y/o estratégicos.

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

Las empresas transnacionales abocadas a la explotación de recursos naturales participan activamente del mencionado proceso de apertura, habiendo desarrollado a lo largo de las décadas precedentes una lógica de operaciones crecientemente global. En el caso de la minería, la estrategia implementada procura optimizar los beneficios integrales de la corporación, considerando cuatro variables fundamentales: a) la disponibilidad de reservas, b) los costos de explotación y la competitividad territorial, c) la dimensión de operaciones y la participación en el mercado, y d) la localización de los eslabones de la cadena de valor⁵. El hecho de que las empresas seleccionen sus zonas de operación a partir de estos factores implica que algunos elementos fundamentales para

de calidad análoga- por medio del cual, una vez desprendida la mena del yacimiento mediante explosivos y desmenuzada mecánicamente, los metales valiosos son separados de la misma mediante el uso de solventes - típicamente cianuro de sodio-, transformándose en una solución líquida de la que luego el metal es recuperado por procesos como la electrólisis. En los residuos generados por este proceso, acumulados en *diques de colas* cuya filtración implica severas consecuencias para los suelos, radica uno de los tres ejes principales en el debate respectivo al impacto ambiental de esta minería. Otros puntos de igual importancia son los enormes consumos de energía y agua que este tipo de minería requiere.

⁵ Esto implica que, más allá de las estrategias aplicables por parte de las empresas, debe tenerse en cuenta la fuerte incidencia que tienen sobre los costos operativos la dotación de infraestructura, el costo de la energía y los esquemas cambiarios, tributarios y arancelarios que enfrenta cada explotación. En este último sentido apuntaron todas las reformas instrumentadas en la Argentina que se mencionan abajo, procurando convertir al país en un destino “atractivo” para la IED sectorial.

su localización serán la seguridad y la estabilidad del abastecimiento de la materia prima, la dotación de infraestructura, y toda innovación capaz de flexibilizar los costos operativos. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que el producto de la extracción minera no es flexible a múltiples formas de estandarización como ocurre en las ramas manufactureras sino que se halla acotado a una sola (los metales); y por otra parte el sector suele comercializar su producción bajo contratos de largo plazo y a cotizaciones aceptadas internacionalmente. Sin la posibilidad de diferenciar productos, implementar patentes u otros mecanismos tendientes a la imposición de un precio por mecanismos no competitivos, todas las estrategias de maximización apuntan a la reducción de costos. (Campodónico y Ortiz, 2002; Sánchez Albavera et al, 1999)

Lo anterior implica una óptica de selección de depósitos que ordena jerárquicamente las opciones de inversión de acuerdo a los costos asociados para cada explotación, y apunta a reducir el promedio de dichos costos a nivel mundial. En esta lógica, la contribución que cada operación realiza a la participación de la empresa en el mercado mundial resulta fundamental dada la necesidad de incrementar una y otra vez la cuota de abastecimiento de materia prima: las operaciones se cierran cuando su costo es elevado y existe la posibilidad de acceder a otras que permiten reducir los costos medios globales. Por otra parte, al ser este tipo de explotación rentable sólo tras una prolongada etapa de inversión inicial, las corporaciones suelen evaluar la estabilidad jurídica y política sobre sus propiedades como una variable fundamental para el sostenimiento de sus estructuras locales. (Sánchez Albavera et al, 1999; Polo Robilliard, 2006)

Por otra parte la tradicional demanda de metales por parte de la industria mundial se redujo progresivamente desde mediados de la década de 1970: los aumentos en los precios de los hidrocarburos como producto de las disposiciones de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) llevaron a los países desarrollados a avanzar en procesos de sustitución y miniaturización que redujeron sustancialmente su dependencia de los recursos no renovables. Este proceso profundizó la racionalización de las estructuras empresariales de las transnacionales mineras, acelerando los procesos de fusión entre firmas, integración vertical e inclusive la formación de “alianzas estratégicas” con el fin de distribuir entre firmas los costos de exploración y

explotación⁶. (Bezchinsky et al, 2007; Sánchez Albavera y Lardé, 2006) De este modo, es frecuente que un conjunto escueto de transnacionales operando en múltiples yacimientos sea capaz de controlar amplios porcentajes de la extracción mundial de una determinada materia prima⁷.

Posteriormente, la aparición de grandes procesos de industrialización emergente en Asia hizo que se recuperara la demanda global de materias primas, y hacia la década de 1990 se dieran tasas de crecimiento para la industria minera superiores a las de incremento del producto bruto mundial⁸. La demanda global actual para el sector se concentra en las economías asiáticas de mayor crecimiento; de modo tal que se mantiene la dependencia industrial con respecto al sector minero en términos globales. Considerando que existe aún un gran potencial en cuanto a industrialización de los países en desarrollo, y que incluso las más nuevas tecnologías requieren del suministro de infraestructura básica, no es probable un cambio de tendencia general en este sentido a corto o mediano plazo. (Campodónico y Ortiz, 2002; Sánchez Albavera et al, 1999; Sánchez Albavera y Lardé, 2006)

En este contexto de demanda creciente y sostenida, y ante la escasez relativa que esto genera tratándose de recursos no renovables, sería esperable que los precios internacionales de los metales se hallasen atravesando una tendencia uniformemente creciente, más allá de ciclos bajistas como el actual ante el descenso de la demanda mundial por parte de la industria⁹. Sin embargo, a lo largo de las décadas de 1990 y 2000 tuvo lugar una profundización de la explotación y por ende un aumento de la oferta, que compensó el incremento de la demanda morigerando las tendencias al alza sostenida. Como contrapartida, las empresas del sector operan en determinadas oportunidades mediante estrategias tendientes a disminuir coordinadamente la oferta de

⁶ Esta lógica tendiente a la concentración de los capitales, en línea con la teoría económica clásica, se reitera posteriormente ante coyunturas adversas que dificultan la viabilidad de las empresas de menor envergadura y propician su absorción por aquellas con mayor capacidad de financiamiento. En el caso de la minería metalífera global, esto ocurrió ante la caída del crecimiento industrial mundial a fines de la década de 1990 y en la actualidad.

⁷ Sin embargo, ocurre que en los mercados de minerales no siempre controlar una amplia porción de la producción mundial permite influir sobre los precios de oferta: por ejemplo, en los mercados mundiales de plata y oro, la proporción de mineral previamente existente es tanto mayor a la producción anual, que aún las principales transnacionales son tomadoras de precios. Más generalmente, la posibilidad de existencia de *oligopolios* en el sentido usual –poder de mercado, además de la consabida concentración de la producción– depende, en el caso de los minerales, de la medida en que el material previamente existente se reutilice (World Gold Council, 2009).

⁸ La tasa de crecimiento de la economía mundial para el período 1990-2001 fue del 2,6%; mientras la tasa de crecimiento promedio anual del consumo internacional de níquel y cobre para el mismo período fue del 3,4%. Por su parte, la de oro fue del 2,9% y tanto la de zinc como la de aluminio fueron del 2,7%. (Campodónico y Ortiz, 2002).

⁹ Cabe separar al oro y, en menor medida, la plata, de los determinantes capaces de explicar desde la demanda -por parte de la industria- el precio de los metales en el mercado mundial, dada la función de ambos como reserva de valor en etapas de incertidumbre. De este modo, no es infrecuente que estos metales se incrementen en sus valores cuando los correspondientes a aquellos con uso preponderantemente industrial disminuyen.

determinados metales para influir positivamente en sus precios (Campodónico y Ortiz, 2002)

El proceso de reformas que atraviesa la minería argentina durante la década de 1990 debe, de este modo, enmarcarse en el creciente dinamismo de la demanda asiática, y china especialmente¹⁰, sumada a la generada por los ciclos alcistas en las economías desarrolladas; observándose una tendencia análoga para la presente década.

III. ESTRUCTURA Y REGULACIÓN DEL SECTOR EN LA ARGENTINA HASTA LA DÉCADA DE 1990

Si bien el inicio de las actividades mineras en territorio nacional se remonta a la etapa colonial, el surgimiento de un sector de escala relevante sólo se produce tras el racionamiento de las exportaciones de materia prima por parte de los principales países europeos, durante el período de guerras y crisis económicas que impera en el viejo continente y el mundo desde 1914 hasta 1945. A tono con la necesidad de cubrir la demanda insatisfecha en los sectores industriales preexistentes, y a su vez acompañando el impulso de la ISI, el desarrollo de la minería nacional tuvo a partir de entonces una fuerte impronta estatal, y sus ejes se establecieron característicamente alrededor de la mencionada provisión de insumos. El Estado nacional, consumidor principal del sector, deviene también en protagonista de las actividades de prospección y exploración¹¹. En cuanto a la participación privada, se extiende la presencia de pequeñas y medianas empresas. (Strazzolini, 2001)

El Código de Minería sancionado en 1887 (Ley 1.919), que con sus modificaciones constituye aún el marco legal aplicable al sector, establece derechos sobre minas de tres categorías: a) Minas inalienables del Estado, sólo explotables por el sector privado a través de concesiones, como ser las metalíferas y las destinadas a la extracción de hidrocarburos; b) Minas concedidas preferentemente al propietario del suelo, como ser las salinas; y c) Minas cuya propiedad le corresponde únicamente al dueño del suelo, como ser las canteras, los materiales de construcción y las rocas de aplicación. (Bezchinsky et al, 2007)

¹⁰ China es en la actualidad el principal destino de la minería en términos globales, siendo el primer consumidor mundial de estaño, cobre y zinc, el segundo de aluminio y el tercero de níquel. (Campodónico y Ortiz, 2002; Sánchez Albavera y Lardé, 2006).

¹¹ En cuanto a la primacía de empresas públicas en las actividades de prospección y exploración, se han señalado tanto el escaso atractivo de dichas inversiones de riesgo para el sector privado en el inestable e inflacionario marco macroeconómico de la ISI (Strazzolini, 2001) como la decisión estratégica por parte de los sucesivos gobiernos en el sentido de mantener el control sobre este sector clave (Méndez, s.f.).

Los principales organismos nacionales encargados de gestionar las inversiones, y en gran medida los procesos industriales subsiguientes, fueron la Secretaría de Minería, la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). En esta etapa se realizan los principales sondeos prospectivos y se inician explotaciones fundacionales como la de mineral de hierro en la Sierra de Zapla (Jujuy)¹² y Sierra Grande (Río Negro); la de azufre en la puna salteña, la de carbón en Río Turbio (Santa Cruz); la de arcillas y caolines en Olavarría, Azul y Tandil (Buenos Aires); y la de cobre en Tinogasta (Catamarca). (De Dicco y Fernández Franzini, 2006; Méndez, s.f.)

Por otra parte, la prospección en busca de uranio avanza con un fuerte control del Estado conforme surge la posibilidad de desarrollar una industria atómica nacional¹³. Tras los primeros hallazgos en Comechingones (San Luis) y Mendoza (minas *Soberanía* e *Independencia*) se inicia el desarrollo de las actividades de la CNEA a partir de 1950, y en 1970 esta institución asume el compromiso de proveer a la central atómica Atucha I con uranio de origen nacional. Tras una primera etapa iniciada en una planta perteneciente a la DGFM (Planta Córdoba), entre 1954 y 1997 operaron siete complejos minero-fabriles uraníferos en el país: Malargüe (Mendoza, de 1954 a 1986); Tonco (Jujuy, de 1964 a 1981); Pichiñán (Chubut, de 1977 a 1981); San Rafael (Mendoza, de 1979 a 1997), Los Gigantes (Córdoba, explotación privada, de 1982 a 1989); La Estela (San Luis, explotación privada, de 1985 a 1990); y Los Colorados (La Rioja, explotación privada, 1993-1997). La explotación uranífera estatal fue discontinuada por decisión del gobierno nacional a mediados de la década de 1990, y la privada hizo lo propio simultáneamente ante los bajos precios internacionales generados por la apertura del ex bloque soviético y el alto costo de su explotación local.¹⁴ (Plaza, 2003; Navarra y Adelbert, 2005). Véase nota 17 en cuanto a la regulación de los minerales nucleares tras las reformas instrumentadas durante la década de 1990.

De este modo se configura lo que puede considerarse la estructura “tradicional” del sector, constituida por tres caracteres significativos: a) la preeminencia de las rocas de aplicación -y en menor medida de los minerales no metalíferos- en el total extraído;

¹² Descubiertos en 1941, estos yacimientos son la base sobre la cual se inicia la industria siderúrgica nacional con la puesta en funcionamiento de los Altos Hornos Zapla por parte de la DGFM en 1945.

¹³ La prospección se inicia bajo orden expresa del general Manuel Savio, fundador y primer titular de la DGFM.

¹⁴ A partir de 2007 se plantea la posibilidad de retomar la explotación del yacimiento sobre el que se implantara el complejo Tonco, en el cerro Don Otto en Salta, dado el incremento en los precios internacionales de este material y con el fin de sustituir la importación de metales pesados actualmente provenientes de ex repúblicas soviéticas como Kazajstán.

en tanto insumos destinados a la industria nacional y a la construcción; b) la predominancia, en lo que refiere a la iniciativa privada, de pequeños y medianos productores fuertemente dependientes del mercado interno; y c) una balanza comercial sectorial deficitaria (Moori Koenig y Bianco, 2003).

El declive de la ISI que se inicia a mediados de la década de 1970 afecta profundamente el patrón sectorial descrito. El contexto de drásticos cambios en el comportamiento de los flujos internacionales de capital, potenciado por el reciclaje de petrodólares en economías emergentes y por las características específicas del proceso local de apertura, sienta las bases para un fuerte proceso de endeudamiento del sector público durante la sucesión de gobiernos de facto en el período 1976-1983. La subsiguiente crisis de financiamiento se vería coronada, a principios de la década de 1990, por la reaparición de fondos frescos y el repudio, por parte del gobierno nacional, a la activa participación estatal en la sustentación de una estructura industrial integrada. Este proceso, por otra parte inserto en una tendencia global que afectaría a toda América Latina y fogoneado por los organismos multilaterales de crédito, apuntará a la transformación del sector minero y de todos aquellos productores de bienes transables, en fuentes de divisas a través del comercio exterior¹⁵.

Se procuraría, entonces, asentar el marco para la radicación de Inversión Extranjera Directa (IED) y financiar con ella el desarrollo de un sector minero orientado netamente a la exportación.

En este punto cabe desagregar el análisis del sector minero en función de sus tipos principales de extracción. Como se mencionó previamente, los rubros tradicionales de la minería local bajo la ISI (excluyendo la extracción de hidrocarburos) son las rocas de aplicación y los minerales no metalíferos, utilizados para todas las ramas de la industria (manufacturas, construcción, infraestructura, etc.). Tras el período de reformas que observaremos a continuación, los rubros metálicos -antes marginales- pasan a explicar el comportamiento global del sector en lo que respecta a valor agregado, IED y exportaciones. Finalmente, las “piedras semipreciosas” han constituido y constituyen aún un rubro marginal. Los ítems que priman en la minería metalífera (oro, cobre y plata) son de escasa incidencia en cuanto a la demanda local, mientras las rocas de

¹⁵ Otros relatos de esta transición pueden encontrarse en Sánchez Albavera et al, 1999; y en Sánchez Albavera y Lardé, 2006.

aplicación y los minerales no metalíferos se integran en diversos puntos de la matriz productiva nacional.

El hecho de que los minerales metalíferos no muestren alta incidencia en el mercado local se debe a que no pueden utilizarse tal como son extraídos, y el proceso de refinamiento se realiza fuera del país. De este modo, los metales refinados deben ser importados aún cuando hayan sido obtenidos originalmente en yacimientos locales.

IV. REFORMAS IMPLEMENTADAS EN LA ARGENTINA DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONVERTIBILIDAD

Strazzolini (2001) distingue entre tres niveles de política que hicieron al desarrollo del sector en el contexto signado por el desmantelamiento de la ISI. En primer lugar, un marco institucional de consolidación de la democracia que según la autora habría sido positivo para la atracción de capitales externos. En segunda instancia, un marco macroeconómico que, a través de la apertura a los flujos comerciales y de capital y la estabilidad que garantiza la Ley de Convertibilidad (reducción de la inflación, tipo de cambio fijo), fomenta la radicación de inversiones de riesgo a largo plazo. En el nivel más particular, aparecen como tercera instancia las sustanciales modificaciones al Código de Minería operadas en 1993 y 1995, tras las cuales se les garantizan a los inversores estabilidad jurídica, seguridad de la tenencia minera, e incentivos para las etapas de exploración y explotación.

Moori Koenig (1999) señala, asimismo, que las reformas implementadas en el marco regulatorio del sector minero, inscriptas en el proceso general de reformas estructurales pro-mercado, acerca dicho marco al que se adopta hacia en casi todos los países de América Latina y el Caribe durante el mismo período. En un marco de apertura, la minería es una actividad “tomadora de precios internacionales”¹⁶ y la eficiencia empresarial debe orientarse casi unívocamente a la reducción de costos (la eficiencia productiva es, tratándose de una *commodity*, especialmente relevante); motivo por el cual estas reformas contribuyeron a revalorizar las ventajas comparativas de la minería regional tras los cambios productivos que operaron en el sector durante las décadas anteriores.

Respecto del fomento a la actividad privada en el sector, los aspectos fundamentales del marco regulatorio que opera a partir de las modificaciones sobre el

¹⁶ Véase nota 7 en este sentido.

Código de Minería, y sobre las leyes aplicables a la radicación de IED, son los siguientes (Moori Koenig, 1999; Prado, 2005; Secretaría de Minería, 1997; Subsecretaría de Minería, 2001):

- Se faculta a los particulares para disponer del producto de la extracción como dueños, si bien el subsuelo es propiedad estatal (nacional o provincial, según el caso). Las provincias están obligadas, por ley, a facilitar la exploración privada, facilitar el acceso a las áreas exploradas, y a otorgar el potencial yacimiento al descubridor si el área es apropiada para la prospección.
- Se elimina la exclusividad del Estado para la explotación y comercialización de ciertos productos, así como las áreas de reserva para empresas públicas. Existe libre comercialización interna y externa de todos los minerales exceptuando los nucleares¹⁷.
- Se conceden por tiempo ilimitado las minas a los particulares, mientras haya existencias del mineral y se mantenga la explotación en operaciones. Las inversiones exploratorias requieren autorización de la autoridad (nacional o provincial) competente, así como las destinadas a la explotación, una vez que el interesado manifieste el hallazgo y lo constate con una muestra del mineral. Si el concesionario no cumple con los tiempos estipulados legalmente (cinco años para exploración, uno para estudios de factibilidad y treinta para explotación), el área se considera abandonada y la provincia retoma el control sobre la misma, pudiendo otorgarla a otra empresa. Se establece el pago de un canon anual a las provincias por parte de los concesionarios. En la práctica, el concesionario puede actuar como propietario en términos de que está habilitado a vender su licencia a otro particular, previa autorización de la Autoridad de Aplicación (dispuesta por cada provincia).
- Se garantiza la posibilidad, para toda persona física o jurídica, de solicitar a la autoridad competente permisos exclusivos para explorar un área determinada.
- Se establece al Estado nacional como encargado del relevamiento minero de todo el territorio, siendo libre el que efectúen las provincias en sus respectivos territorios.
- Se deroga el régimen específico para minería de gran escala, quedando todos los tipos de minería sujetos a un único marco de disposiciones.

¹⁷ Tras las reformas, los minerales nucleares pertenecen a los concesionarios de las explotaciones mineras, y quedan habilitados para comercializarlos si la Autoridad de Aplicación así lo determina. Con anterioridad, tanto la propiedad como el derecho a la comercialización eran atribución exclusiva de entes públicos como la CNEA.

- Se compromete al gobierno nacional y los gobiernos provinciales, mediante el Acuerdo Federal Minero, a implementar acciones tendientes a la homogeneización de las políticas mineras y armonizar los procedimientos legales, a la actualización del Catastro Minero, a la protección del medio ambiente y a la eliminación de gravámenes y tasas municipales locales para la minería.

(En los hechos, los compromisos asumidos en este sentido por los distintos niveles del Estado resultaron de cumplimiento cuando menos relativo. Véanse nota 18 y Sección V en este sentido.)

- Se instaure, a través de la *Ley de Inversiones Extranjeras* de 1976 y su modificatoria (Decreto 1853/93), la no discriminación entre inversionistas nacionales y extranjeros, garantizándose el derecho a transferir al exterior las utilidades líquidas y la propia inversión. No existen requisitos ni autorizaciones especiales para efectuar inversiones en el país.

- Se establece mediante la Ley N° 24402 el Régimen de Financiamiento y Devolución del IVA al Sector Minero, que beneficia las actividades de compra de bienes de capital.

- Se establece mediante la Ley de Inversiones Mineras de 1993 el derecho de las provincias a establecer y regular las regalías a ser tributadas por los concesionarios de establecimientos mineros que se radiquen en las mismas.¹⁸

- Se le garantizan a las actividades del sector, mediante la Ley de Inversiones Mineras de 1993, los siguientes beneficios fiscales y tributarios:

- Estabilidad fiscal: Por el término de treinta años a partir de la presentación del estudio de factibilidad, no puede verse afectada positivamente la carga tributaria total aplicada a ninguna actividad minera nueva (o preexistente, si ésta inicia un proyecto de ampliación). Esto rige para eventuales modificaciones en la legislación impositiva, el régimen cambiario y arancelario, exceptuando la paridad cambiaria y el reembolso o reintegro de tributos.

- Beneficios especiales en el Impuesto a las Ganancias: Se deduce el 100% de los montos invertidos en trabajos de prospección, exploración y los destinados a

¹⁸ Esta disposición probó ser efectiva en cuanto a la capacidad de presión posterior de las empresas mineras frente al gobierno nacional a través de los gobernadores provinciales, en aquellos casos en los que éste procuró avanzar contra sus intereses (véase la siguiente sección).

evaluar la factibilidad técnico-económica de la inversión. Se implementa la amortización acelerada para dichas inversiones. Se eximen del gravamen las utilidades provenientes de aportes de minas y de derechos mineros, como capital social. Se deduce la previsión especial a efectos de prevenir y subsanar alteraciones sobre el medio ambiente, hasta una suma equivalente al 5% de los costos operativos de extracción y beneficio. Se permite la capitalización hasta un 50% del avalúo de reservas de mineral económicamente explotable practicado y certificado por profesional responsable¹⁹.

- Beneficios fiscales para la importación de bienes e insumos: Se exime a los inscriptos en el régimen de la Ley de Inversiones Mineras del pago de derechos a la importación y de todo otro derecho, impuesto especial, gravamen correlativo o tasa de estadística. Este beneficio alcanza a la introducción de bienes de capital, equipos especiales, partes o componentes, así como repuestos y accesorios.
- Límite a las regalías provinciales: Las provincias adheridas al régimen y que perciban regalías o decidan hacerlo no pueden cobrar un porcentaje superior al 3% sobre el valor a “boca de mina” del mineral extraído.

(En este sentido cabe hacer un señalamiento: los valores a boca de pozo o en yacimiento son sensiblemente inferiores a los de los concentrados que típicamente se exportan para ser fundidos. Véanse las siguientes diferencias entre valores de la producción metalífera para 2003 en millones de pesos a precios de productor en yacimiento contra sus homólogos en planta de beneficio para ciertas provincias: 11,5 contra 51,2 para Jujuy; 21,9 contra 277,8 para Santa Cruz; 16,5 contra 1522 para Catamarca. (Censo Nacional Económico 2004/2005)

Moori Koenig (1999) destaca en la *Ley de Inversiones Mineras* un determinante fundamental del posterior crecimiento de la inversión privada en el sector, dado lo crítico de la confianza en la estabilidad legal y fiscal de largo plazo ante los montos y plazos involucrados en las inversiones mineras. Asimismo, Strazzolini (2001) considera que la vigencia del marco legal permitió convertir a la Argentina en un mercado atractivo para las inversiones de riesgo, aunque el actual nivel de actividad se encuentre limitado con respecto al potencial minero nacional, explotándose al presente sólo los

¹⁹ De este modo, emitiendo acciones provenientes de capitalización por avalúo de reservas, la empresa puede incrementar su capital y remitir al exterior más utilidades, determinadas por su ejercicio financiero.

proyectos que garantizaron altas ganancias en el corto plazo. Prado (2005) destaca por su parte que, luego de las reformas, la Argentina ocupa el tercer lugar a nivel mundial en cuanto al carácter promocional de su régimen tributario minero. Como puede observarse, la literatura muestra un grado importante de consenso al evaluar el impacto de las reformas regulatorias de los años noventa sobre el sector.

Tras la implementación de las reformas, la puesta en marcha en Catamarca del megaproyecto de Bajo de la Alumbrera en 1997 duplicó, por sí sola, la producción minera del país y las exportaciones del sector. La extracción de oro y cobre proveniente de este emprendimiento representa hacia 2003 casi un 60% de las ventas externas totales de minerales y sus derivados. La inversión requerida para poner la mina en producción fue de aproximadamente 1200 millones de dólares, aportados por los capitales propietarios del emprendimiento (canadienses, australianos e ingleses)²⁰ (Moori Koenig y Bianco, 2003).

Los flujos de IED al sector minero argentino pasaron de representar 2 millones de dólares en 1992 a 316 millones en 1996. A lo largo de ese período, si bien la minería no se encontró entre los principales sectores receptores de IED, su participación creció del 0,05% al 6% del total de las transacciones de capital²¹. (Bezchinsky et al, 2007; Moori Koenig, 1999)

Asimismo, las tasas internas de retorno posibilitadas por la tributación vigente en Argentina se encuentran hacia 1999 entre las tres más altas del mundo para los proyectos de explotación de cobre y oro. Hasta el año 1992, operaban en el país sólo cuatro firmas extranjeras en el sector minero. Hacia 1999 operaban ochenta. (Sanchez Albavera et al, 1999).

Tras la maduración de las inversiones que fueron realizadas mientras se implementaban las reformas, la Argentina se transformó en el noveno productor mundial de cobre y decimocuarto de oro (explotación de Bajo de la Alumbrera) y tras la entrada en operaciones de la explotación de Salar del Hombre Muerto en 1997, pasa a tener la capacidad de abastecer el 30% de la demanda internacional de litio. Asimismo,

²⁰ El énfasis en este emprendimiento no es exagerado. Para más datos, su puesta en funcionamiento implicó en su momento un incremento del valor agregado sectorial en un 131,5%; de la inversión minera en un 2439% y de las exportaciones del sector en un 670%. (Moori Koenig, 1999).

²¹ Cabe destacar que esta tendencia se enmarca en un proceso regional, propiciado por reformas análogas en diversas economías latinoamericanas. Se estima que América Latina pasa de explicar el 12% de la inversión mundial en exploración en 1991 al 27% en 1996. (Moori Koenig, 1999)

durante 2006 se pone en marcha la mina Veladero. (Bezchinsky et al, 2007; Duhalde, 1999)

Sánchez Albavera y Lardé (2006) destacan la influencia que las estrategias empresariales a nivel mundial ejercieron sobre la configuración del esquema local de incentivos expresando que las firmas operan bajo una lógica de “mercado mundo”, la cual implica una interconexión de ventajas competitivas a través de contrataciones entre empresas que dinamizan el mercado financiero y el comercio internacional. Ante este panorama, afirman los autores, se asume que los países compiten entre sí por la atracción de capitales, en tal forma que no basta sólo la posesión de ventajas naturales, sino que se procura también garantizar condiciones políticas y económicas pasibles de amparar las inversiones; proporcionar competitividad territorial a partir de la disponibilidad de infraestructura; reducir costos de explotación y ofrecer oportunidad de nuevas exploraciones; además de proveer conectividad internacional.

A todo lo anterior debe sumársele la entrada en vigencia, a partir de 2000, del *Tratado sobre integración y complementación minera* entre Argentina y Chile.

Suscripto en 1997 y 1999 por los gobiernos de ambos países, el *Tratado* tiene el fin explícito de garantizar la explotación eficiente de los yacimientos fronterizos. Los proyectos que darían lugar a la concreción de este tratado con amplios alcances son los de El Pachón y Pascua Lama, que requirieron en primera instancia *Protocolos de Facilitación* específicos ante la ausencia de legislación a tal efecto. El proyecto de El Pachón establece la explotación de un yacimiento de cobre y molibdeno ubicado en la frontera cordillerana de San Juan con el territorio chileno, y el de Pascua Lama refiere a la explotación de un yacimiento de oro y plata, también en territorio fronterizo sanjuanino. En ambos casos, el proyecto sólo resulta viable cuando puede explotarse el subsuelo compartido por ambos países accediendo desde el suelo de cualquiera de ellos, y se permite la libre circulación de equipos y personal. El *Tratado* no proporciona beneficios adicionales a ningún proyecto, pero contempla la firma de un Protocolo específico por cada emprendimiento para determinar su área de operaciones y otros elementos necesarios para su desarrollo. Una vez determinada el área de operaciones, se permite toda circulación de bienes en su interior sin considerarse un acto de comercio exterior. El personal sólo paga impuestos en el país donde es contratado, y tanto Chile como la Argentina quedan habilitados para aplicar su propia legislación ambiental, de higiene, seguridad del trabajo, salud y alimentación. Los inversores quedan autorizados

a utilizar toda clase de recurso natural requerido para la explotación del mineral, comprendiéndose en este concepto los recursos hídricos compartidos o no. Se dispone asimismo la creación de una Comisión Administrativa Binacional, encargada de administrar los diferendos que pudieran generarse. (Infoleg, 2007; Prado, 2005; Subsecretaría de Minería, 2001)

Algunas de las ventajas esgrimidas por el gobierno nacional argentino al firmar el tratado son: a) la potencialidad que representan el *know how*, la tecnología de avanzada y los recursos humanos especializados chilenos, proviniendo de un país históricamente dedicado a la minería de gran escala; b) el impacto directo del incremento en inversiones, exportaciones, recaudación tributaria y nivel de empleo (se tributa en el país de extracción aún cuando la planta procesadora se halle en el país limítrofe); c) el impacto indirecto reflejado en la generación de actividades complementarias a la minería, como redes de proveedores e infraestructura; y d) la generación de actividades en zonas económicamente deprimidas y donde es inviable casi cualquier otra actividad (por ejemplo, a más de 4000 metros de altura). (Subsecretaría de Minería, 2001)

También con respecto a los alcances de la firma de este tratado existe consenso en la bibliografía. Así, Prado (2005) destacará el carácter imprescindible de la desregulación fronteriza para la concreción de proyectos como los mencionados, y Moori Koenig (1999) lo considera fundamental dada la existencia de amplios y valiosos yacimientos en el área fronteriza, de características geológicas similares pero dificultosos para su explotación por sus condiciones geográficas.

Los efectos del *Tratado* sobre las potencialidades de la minería local también son destacados por Duhalde (1999). El autor señala que los principales intereses de Chile se centran en la exportación de tecnología minera a la Argentina, el desarrollo de infraestructura portuaria y de transporte, y el acceso al recurso hídrico argentino; es decir, motivos ajenos a la extracción del material en sí, ya que aquellos proyectos que refieren al subsuelo chileno podrían realizarse aún sin la firma del tratado. Por otra parte, el interés argentino en la firma del tratado estaría netamente orientado a la concreción de los proyectos extractivos, sin perspectivas de mayores beneficios adicionales.

V. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ACTIVIDAD MINERA EN ARGENTINA²²

La Argentina no ocupa, aún tras la radicación de proyectos de gran magnitud, un rol protagónico en el mapa de la minería latinoamericana. Sin embargo, a partir de la entrada en producción de *Bajo de la Alumbrera* (puesto en marcha en 1997 en Catamarca, extracción de cobre y oro), *Salar del Hombre Muerto* (1997, Catamarca, litio) y *Cerro Vanguardia* (1998, Santa Cruz, oro) iniciados tras las reformas regulatorias ya detalladas, participa crecientemente en la exportación de cobre, oro y ciertos minerales no metalíferos.

A los tres mencionados se sumaron posteriormente proyectos como los de *Veladero* (San Juan, oro y plata, puesto en marcha en 2005); *Pirquitas* (Jujuy, plata, estaño y zinc, reinaugurada en 2009 tras 20 años de inactividad); *El Pachón* (San Juan, cobre, en prefactibilidad) *Agua Rica – Farallón Negro* (Catamarca, oro, cobre y molibdeno, puesta en marcha estimada para 2012); *Loma Blanca* (Jujuy, boratos, inaugurado en 1996 pero funcionando a niveles rentables sólo hacia 2000); y *Pascua Lama* (San Juan y Chile, oro y plata, puesto en marcha en mayo de 2009)²³; consolidando un perfil minero sensiblemente distinto al configurado en torno a la ISI y cuyas características se detallarán en las próximas secciones²⁴.

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

Estos emprendimientos han consolidado un cambio de alcance nacional en la composición de la producción sectorial, que en términos globales incidió fuertemente en favor de los rubros metalíferos y en detrimento de los minerales no metalíferos y las

²² Las dificultades que presenta la búsqueda de información desagregada, exhaustiva y de largo alcance temporal en lo que hace a la actividad minera impiden la confección de una gran cantidad de series, frecuentes en el análisis de otras actividades. Ejemplo de ello son las estimaciones de la evolución a largo plazo en el producto desagregado de la actividad o sus exportaciones. En la medida de lo posible se han articulado los datos pertenecientes a relevamientos heterogéneos en su conformación y su alcance, realizados por distintas instancias de la administración nacional y provincial.

²³ Perteneciendo tanto el proyecto *Pascua Lama* como el proyecto *Veladero* a la firma Barrick Gold, y siendo contiguos, en el caso de que ambos entren en operaciones el área se convertirá en el sector aurífero más grande del mundo en ser explotado por una sola compañía.

²⁴ Cabe señalar que esta enumeración no pretende abarcar todos los proyectos recientes, sino puntualizar algunos de los más representativos para trazar un perfil del sector.

rocas de aplicación; proceso que tuvo un correlato a nivel de organización territorial del sector.

Mientras preponderaron los insumos para la industria y la construcción en la composición de la producción minera, las provincias de Buenos Aires y Córdoba hegemonizaron el mapa nacional de las extracciones, tanto en volumen como en valor de lo producido. Bastó con la puesta en producción del *Bajo de la Alumbraera* para que en 1998 Catamarca pasara a ocupar el lugar de principal productora minera del país en cuanto al valor de su producción²⁵. Este proceso se profundiza a medida que entran en actividad los demás proyectos metalíferos ubicados sobre los Andes, convirtiendo a las regiones cordilleranas en claras protagonistas. En este sentido, tanto en el Gráfico I como en el Gráfico II puede observarse lo radical de la transformación en la estructura del sector a partir de 1997, momento en el cual el rubro *metalíferos* pasa a liderar el conjunto e incluso a superar el Valor Bruto de Producción –VBP- de los restantes rubros sumados. Asimismo, puede observarse el carácter marginal de los rubros *pedras semipreciosas* y *combustibles sólidos* (carbón) en términos de VBP, y la recuperación de los rubros asociados a la industria y la construcción locales –*no metálicos* y, fundamentalmente, *rocas de aplicación*- con el ciclo de crecimiento iniciado en 2003.

A su vez, el saldo de la balanza comercial minera, tradicionalmente deficitario, ha pasado a mostrar superávit sostenidos hasta la fecha. Esto se debe al enorme peso de los ingresos generados por la exportación de cobre y oro, que compensan por sí mismos la demanda total de importaciones de minerales a partir de 1997 como puede observarse en el Gráfico IV²⁶. La inversión pasó de un nivel inferior a los 10 millones de dólares anuales en 1990 a un monto superior a los 80 millones hacia el año 2002; así como el número de empresas internacionales operando localmente pasó de 7 a 55 para el mismo período.

No obstante lo antedicho, y siguiendo una tendencia de alcance regional, la minería argentina actual sólo produce concentrados minerales y subproductos de etapas

²⁵ Dado que el proceso de concentración del mineral extraído en La Alumbraera se realiza en la provincia de Tucumán, esta afirmación es válida al considerarse los valores *en planta de beneficio*. Si se toman los valores *en yacimiento*, la Provincia de Buenos Aires mantiene su primacía aún al realizarse el Censo Nacional Económico 2004-2005.

²⁶ También en el Gráfico IV, puede observarse cómo la demanda de minerales importados se incrementa posteriormente, conforme se afianza un ciclo de crecimiento para la industria y la construcción locales. Por otra parte Juan (2000) señala cómo ciertos minerales pueden ser sustituidos por decisiones de la industria demandante ante determinados contextos macroeconómicos, de modo que no es posible establecer una ley general en este sentido. Un caso que muestra particular flexibilidad por parte de la demanda es el del talco proveniente de las canteras mendocinas, utilizado como carga en diversos productos industriales: tras una etapa de declive hacia fines de la década de 1990 en la que fue sustituido por caolín importado de Brasil, hacia 2004 reinicia una etapa de crecimiento tanto en lo respectivo a valores comercializados como en volúmenes extraídos.

inferiores a la de refinación –exceptuando los procesos relativos al hierro–, por lo que el valor agregado localmente es sumamente reducido²⁷. (Prado, 2005, Sánchez Albavera et al, 1999; Sánchez Albavera y Lardé, 2006)

La relevancia de la actividad minera en términos de atracción de IED tras la caída de la convertibilidad es tal que protagoniza, como destino, las inversiones de firmas extranjeras realizadas durante el período 2002-2005. Los principales seis inversores del período (España, EEUU, Francia, Gran Bretaña, Brasil y Canadá) localizan en la minería y los hidrocarburos sus mayores montos invertidos, contrastando la dinámica observable durante la década anterior; durante la cual sólo Canadá mostró dicho comportamiento. La suba generalizada en los precios de los metales a nivel mundial, traccionada por el crecimiento de la demanda –principalmente asiática- de materias primas, se ha señalado como el estímulo fundamental para explicar la conducta de los inversores del sector en cuanto a la búsqueda de nuevos yacimientos y profundización en el uso de los ya conocidos (Bezchinsky et al, 2007; Sacroisky, 2006). De cualquier modo, en el Gráfico III puede constatar la desproporción entre inversiones productivas (netamente correlacionadas con los metros perforados) e inversiones en exploración (virtualmente estancadas) una vez realizadas las reformas regulatorias de la década de 1990. Esta desproporción es producto del hecho, ya mencionado arriba, de que las inversiones productivas se aplicaran sobre áreas ya cateadas por organismos estatales en décadas previas.

Ni la crisis nacional de diciembre de 2001 ni la devaluación que sobreviene durante el primer trimestre del 2002 alteran inicialmente la regulación fundamental aplicable a la industria minera -aún a pesar de la entrada en vigencia de la Ley 25561 de Emergencia Pública- dado el régimen excepcional al que se atiene el sector. Lejos de ralentizarse los negocios, durante los años 2002 y 2003 entran en producción nuevos proyectos, se realizan nuevas inversiones en explotación y exploración, y se dan más de sesenta adquisiciones de empresas y locaciones mineras.

Las retenciones a las exportaciones afectan sólo a los proyectos que entran en vigor tras la devaluación del peso (inicialmente del 5%, luego del 10%), pero esta erogación es compensada por el notable descenso en los costos de producción en divisas

²⁷ Los metales, luego de ser extraídos, se concentran, se funden y se refinan, en ese orden. Se efectuaron estudios de factibilidad para la instalación de una planta de fundición y refinación de cobre, pero los niveles óptimos de procesamiento para que dicha planta fuera rentable se hallan muy por encima de las proporciones de concentrado extraídas localmente. (Prado, 2005)

implícita en la misma devaluación (Prado, 2005). Como veremos, posteriormente se aplicarán retenciones también a los proyectos de inicio anterior a 2002.

Algunas normativas comienzan a aplicarse sobre el sector tras la implementación del nuevo régimen cambiario. Se hace forzoso ingresar al país y liquidar en el Mercado Único y Libre de Cambios los cobros por exportaciones de productos mineros, y se obliga a cancelar los créditos externos dentro de un plazo limitado; lo cual en principio deteriora la capacidad empresarial para garantizar financiamiento. En el mismo sentido opera la imposibilidad inicial de mantener cuentas en moneda extranjera dentro del país, y por lo tanto asumir riesgos cambiarios. Durante 2003, el Poder Ejecutivo garantiza la libre disponibilidad de las divisas para las empresas del sector a las que se hubiera garantizado estabilidad, a través del Decreto 417/03. (OMC, 2007)

A través del decreto 753/2004, la administración de Néstor Kirchner deja sin efecto en Junio de 2004 la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios local de las divisas provenientes de la exportación de productos mineros, tanto en cuanto a nuevos proyectos como respecto de la ampliación de unidades productivas existentes. (Kadomoto, 2005)

Según Prado (2005), el hecho de que las inversiones se tripliquen en 2004 con respecto a las del 2003, conjuntamente al ciclo observable de precios internacionales de los metales durante lo más álgido de la crisis local y tras ella, tiende a afianzar la hipótesis de que, en los casos particulares en los que se retrae la inversión local hacia 2002, esto obedece a motivos vinculados fundamentalmente a las condiciones del mercado mundial y no a una reacción “negativa” de esta industria ante el cambio de régimen macroeconómico.

Moori Koenig y Bianco (2003) señalan como muy relevante el efecto de la devaluación sobre la rentabilidad del sector, especialmente en los rubros metalíferos que destinan gran parte –o el total- de su producción al mercado externo. Según los autores, el efecto del cambio en los precios relativos sobre la competitividad por costos podría atraer en el mediano plazo inversiones de riesgo para el sector; especialmente cuando la coyuntura de precios internacionales para los productos mineros se muestra sumamente favorable.

Hacia fines de 2007, la gestión de Nestor Kirchner dispuso desde el Ejecutivo la imposición de retenciones entre el 5% y el 10% a las explotaciones iniciadas

previamente al 2002, medida que hasta ese momento había sido bloqueada con el argumento de la *estabilidad fiscal* comprometida en la Ley. Dado lo despajeo del procedimiento en términos formales²⁸, la medida dio lugar a reacciones de diverso tipo por parte de las firmas, desde la negativa (y consecuente penalización por parte del Estado bajo la forma de bloqueo de reintegros a las exportaciones); pasando por el litigio en los fueros correspondientes; hasta el acatamiento, no exento de múltiples apariciones de agentes de prensa en medios de comunicación alertando por los *riesgos* que la *incertidumbre*²⁹ implicaba para el futuro de la inversión extranjera.

Si bien desde ese momento se han suspendido proyectos, fundamentalmente debido a la crisis internacional, los precios del oro y la plata no se vieron afectados negativamente por la crisis dado su uso como reserva de valor; motivo por el cual proyectos como Veladero y Pascua Lama se sostuvieron. En ese marco, hacia noviembre de 2008 el Senado de la Nación refrendaba el proyecto, ya aprobado en Diputados, de *Ley de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial*, en cuyo texto se establecían impedimentos para realizar actividades que pudieran afectar este recurso hídrico tales como liberación de sustancias contaminantes, construcción de infraestructuras no científicas o explotaciones minera e hidrocarburíferas, entre otras medidas.

Merced a la presión ejercida por los gobernadores de las provincias cordilleranas como Chubut, Santa Cruz y particularmente San Juan, El Poder Ejecutivo Nacional vetó la ley sancionada mediante el decreto 1837/08, en el que se argumenta que

“(...) El establecimiento de presupuestos mínimos no puede limitarse a la absoluta prohibición de actividades, sino por el contrario a fijar parámetros mínimos que las provincias deben asegurar, pudiendo éstas establecer parámetros más rígidos aún, de acuerdo a su especial situación ambiental. (...)”

²⁸ El procedimiento utilizado a tal efecto no fue un decreto, sino dos notas (130/07, del 30 de noviembre de 2007, de la Secretaría de Minería; y 288/07, de la Secretaría de Comercio Interior, misma fecha) por medio de las cuales se indica a la Administración Nacional de Aduanas que debe proceder a practicar una retención del 10% en concepto de derechos mineros sobre el valor exportado a un conjunto de empresas antes exentas.

²⁹ Si bien, naturalmente, las *retenciones* incrementan lo que las explotaciones mineras observan como un costo, modificando así la *ley de corte* (concentración del metal bajo la cual la explotación deja de ser rentable), el contexto internacional para los precios de los metales hace poco verosímiles las constantes diatribas por parte de los agentes de prensa de estas firmas en cuanto a las amenazas que estas medidas representan para su rentabilidad. La suspensión tanto de proyectos nuevos como de ampliaciones debe, de este modo, enmarcarse fundamentalmente en el contexto de crisis mundial y no en la vigencia de las *retenciones*; como lo comprueba la puesta en actividad de nuevos proyectos una vez superada la etapa de mayor incertidumbre en cuanto a la demanda mundial.

La prohibición de actividades (...) podría afectar el desarrollo económico de las provincias involucradas, implicando la imposibilidad de desarrollar cualquier tipo de actividad u obra en zonas cordilleranas. (...)

Las provincias involucradas, a través de las instituciones y las normas nacionales y locales existentes, cuentan con los controles suficientes para evaluar y autorizar las actividades de infraestructura, industriales, mineras, hidrocarburíferas, etc., en plena armonía, equilibrio y cuidado del medio ambiente. (...)

Gobernadores de la zona cordillerana han manifestado su preocupación con lo dispuesto por la norma sancionada, toda vez que repercutiría negativamente en el desarrollo económico y en las inversiones que se llevan a cabo en dichas provincias. (...) El Proyecto de Ley sancionado, al disponer sobre recursos provinciales, excede el alcance de las facultades reservadas a la Nación en el artículo 41 de la Constitución Nacional. (...)”

Aquí se hace patente el efecto disuasivo viabilizado por la reforma de 1993, a partir de la cual las provincias se convierten en receptoras de regalías: siendo las regiones cordilleranas en general poco propensas al desarrollo de actividades económicamente rentables (exceptuando a la industria frutícola, vitivinícola y el turismo), el efecto de una caída en las regalías vigentes o potenciales afecta sensiblemente las finanzas de ciertas provincias, propiciando que los representantes electos de las mismas operen como agentes de estas empresas al interior del Estado. Por el mismo motivo, el hecho de que sean las provincias y no la Nación las auditoras del cumplimiento de la ley en lo que hace a preservación de recursos naturales tiende a debilitar el poder de disciplinamiento por parte de los organismos de contralor.

Todo lo dicho tiende a consolidar un cuadro en el cual, una vez implementadas las reformas en el marco regulatorio minero, y más allá de los avances recientes del Estado nacional en cuanto a su capacidad de disciplinamiento sobre el sector privado en este rubro, se sostiene una lógica productiva “de enclave”, que desvincula el comportamiento sectorial del ciclo productivo nacional; y por medio de la cual los rubros que ofrecen mayores perspectivas de realizar ganancias en divisas (los pertenecientes a la minería metálica) pasan a detentar un rol análogo al de los hidrocarburos en todo lo que respecta a estrategias nacionales de racionamiento de recursos no renovables.

VI. CONCLUSIONES

La actividad minera argentina atraviesa a lo largo de las últimas dos décadas una transformación que representa la de mayor envergadura desde su surgimiento a gran escala durante los albores de la industrialización por sustitución de importaciones. Este proceso implica grados inéditos de participación tanto de capitales privados como extranjeros, así como de desvinculación con respecto a la matriz productiva local y de sangría de recursos no renovables.

Este proceso, a través del cual una actividad económica rompe progresivamente sus vínculos con el conjunto del entramado productivo nacional durante el último cuarto del siglo XX, no es privativo de la minería y obedece a determinantes que transformaron dicho entramado en su totalidad.

Por otra parte, resulta claro que las transiciones relevadas no hubieran resultado posibles de no hallarse el sector ante determinadas condiciones del mercado mundial, y las políticas públicas implementadas en pro de la liberalización sectorial se encuentran enmarcadas en dicha coyuntura.

Aún ante la recuperación de los sectores manufactureros que puede observarse a lo largo de la presente década, no parece factible que las condiciones normativas impuestas durante los años previos puedan retrotraerse en función de necesidades o estrategias que pretendan alterar el sesgo exportador de esta actividad; fenómeno que presenta analogías con múltiples actividades que han pasado a funcionar con una lógica transnacional e integran actualmente cadenas de valor cuya dimensión y condiciones de factibilidad hacen imposible la operatoria a escalas locales.

Ante el escaso atractivo que representa para el sector privado la agregación local de valor a los metales exportados dado lo elevado de los costos asociados, cabría analizar la pertinencia de una iniciativa con participación activa del Estado nacional en este sentido. Esta posibilidad se tornaría especialmente atractiva si la oportunidad de agregar valor, mediante la fundición y refinación de los metales, implicara conjuntamente la de incrementar los ingresos fiscales superando los costos asociados al proyecto. La recuperación de grados de libertad para el control estatal sobre la explotación de los recursos naturales no renovables también sería asimismo un factor a considerar en la formulación de un proyecto de estas características.

BIBLIOGRAFÍA

Bezchinsky, Gabriel; Dinenzon, Marcelo; Giussani, Luis; Caino, Omar; López, Beatriz y Amiel, Silvia (2007): *Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad*. Colección Documentos de Proyectos, CEPAL, Santiago de Chile.

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

De Dicco, Ricardo y Fernandez Franzini, Alfredo (2006): *La importancia del uranio mendocino*. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, Buenos Aires.

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

Infoleg, Ministerio de Economía y Producción. Base de Información Legislativa. <http://infoleg.mecon.gov.ar/> (2007)

Instituto Nacional de estadísticas y Censos (2005): *Censo Nacional Económico 2004/2005. Operativo especial: Relevamiento Nacional Minero*. Buenos Aires.

Juan, Juan Fernando (2000): *La Minería en Argentina*. Instituto Desarrollo Rural, Ministerio de Economía de Mendoza, Mendoza.

Kadomoto, Humberto (2005): *Mega Minería en Argentina. ¿Beneficios para quiénes?* www.barrameda.com.ar

Méndez, Vicente (s.f.): *Evolución Histórica del Sector Minero en la República Argentina*.

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

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

Navarra, Pablo y Adelbert, Sergio (2005): *Actualidad del complejo minero fabril San Rafael*. CNEA, N° 19/20.

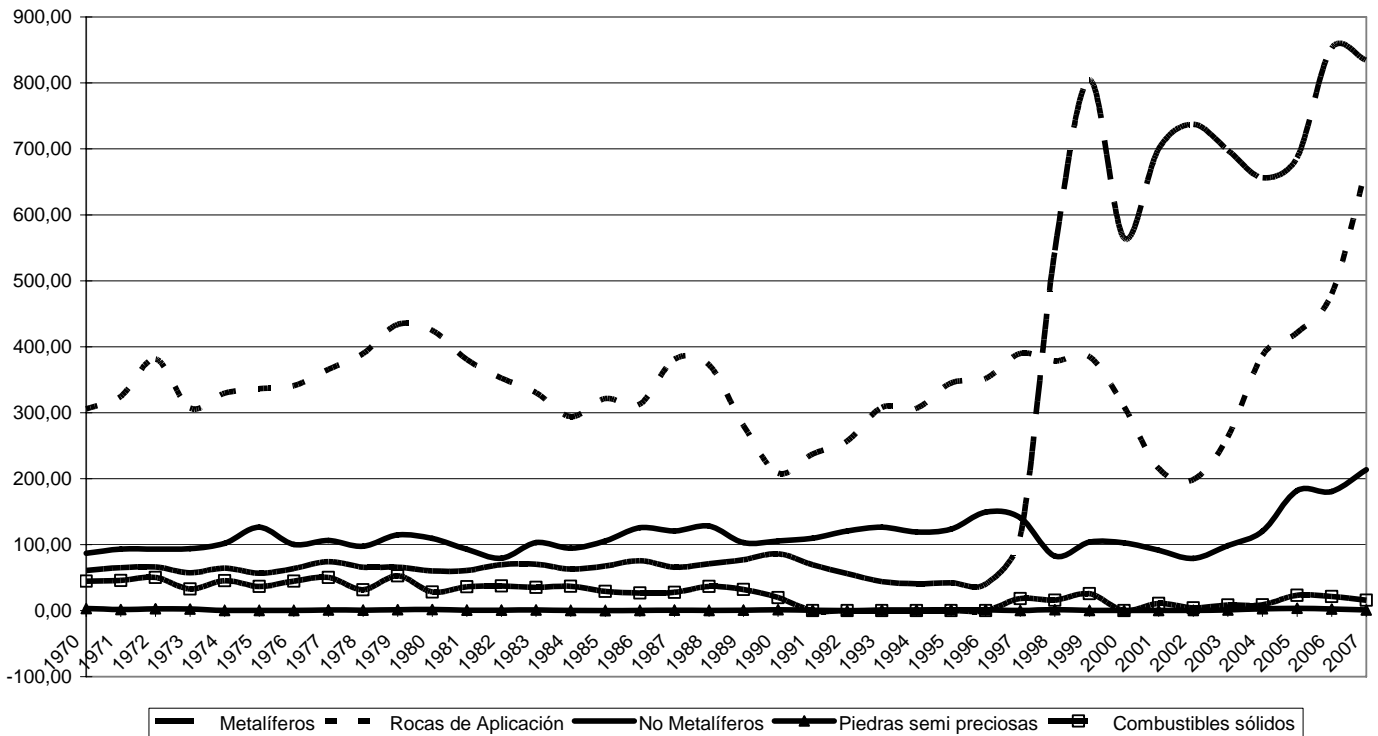
Organización Mundial de Comercio (OMC) (2007): *Examen de las políticas comerciales*, Informe de la Secretaría, Argentina. WT/TPR/S/176

Plaza, H. C. (2003): *La industria del uranio en la Argentina*. En: *Seguridad Radiológica*, N° 22.

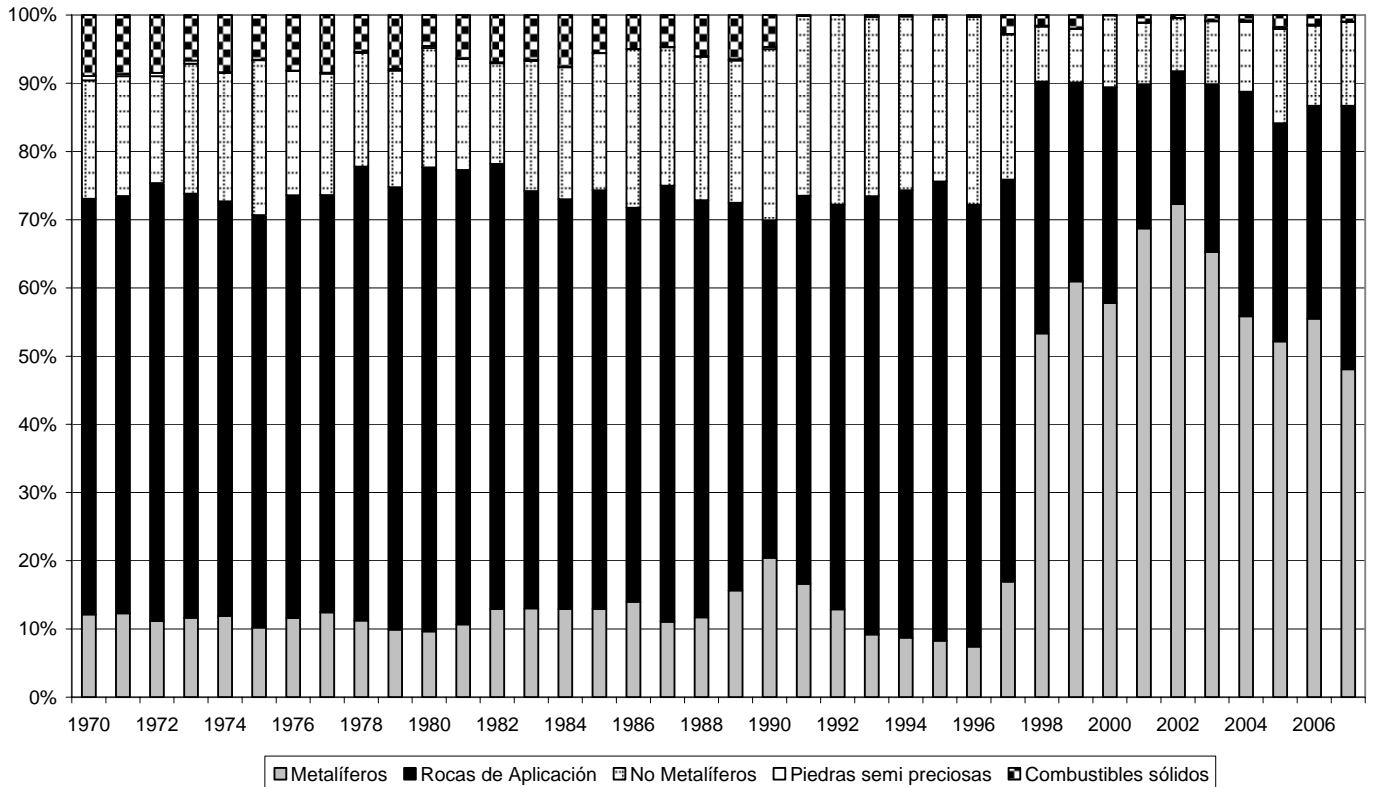
Polo Robilliard, César (2006): *Los ejes centrales para el desarrollo de una minería sostenible*. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.

- Prado, Oscar A. (2005): *Situación y Perspectivas de la minería metálica en Argentina*. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rodrik, Dani (2006): *Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion?* Harvard University.
- Sacroisky, Ariana (2006): *La Inversión Extranjera Directa en la post-Convertibilidad*. DT N° 12, CEFID-AR, Buenos Aires.
- Sanchez Albavera, Fernando; Ortiz, Georgina; Moussa, Nicole (1999): *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa*. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.
- Sanchez Albavera, Fernando; Lardé, Jeannette (2006): *Minería y Competitividad Internacional en América Latina*. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.
- Secretaría de Minería de la Nación (1997): Código de Minería.
- Subsecretaría de Minería de la Nación (2001): *Diez razones para invertir en minería argentina*.
- Strazzolini, María Gabriela (2001): *El panorama minero de la Argentina*. Serie Documentos, Fundación Novum Millenium, Buenos Aires.
- World Gold Council (revisado en 2009): *Gold Demand and Supply*, http://www.invest.gold.org/sites/en/why_gold/demand_and_supply/.

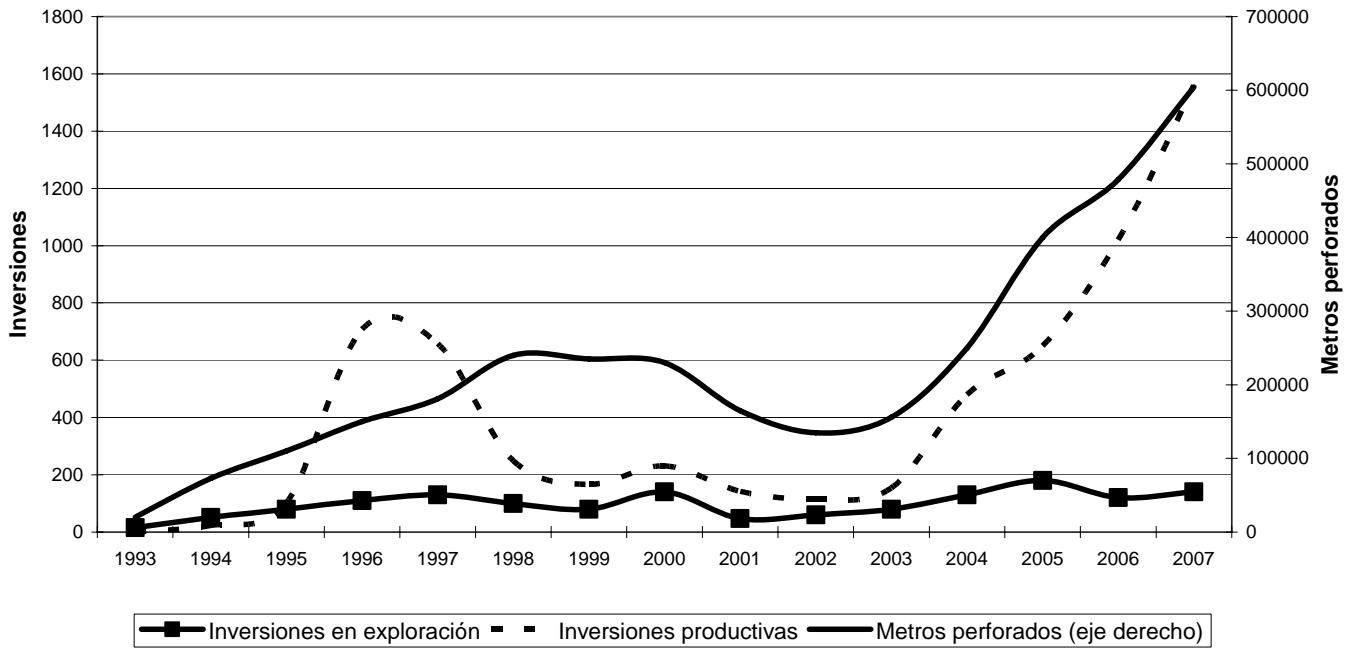
I. Valor Bruto de la Producción. Años 1990-2007. En millones de pesos de 1992
 Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría Nacional de Minería*



II. Participación por tipo de extracción sobre Valor Bruto de la Producción. Años 1990-2007.
 Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría Nacional de Minería*



III. Inversiones en minería (millones de dólares) y metros perforados. 1993 - 2007
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría Nacional de Minería



IV. Comercio Internacional de sustancias minerales y productos derivados. Años 1995-2007. En millones de dólares.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría Nacional de Minería.

