

# **El Consenso de Washington y su influencia en la política pública argentina. Un análisis de caso sobre las transformaciones del marco regulatorio en el sector minero 1990-2012.**

Debate o discusión en teoría social

GT 14: Hegemonía Estadounidense, políticas públicas, sociales y alternativas

Julieta Godfrid

## **Resumen:**

La implementación del Consenso de Washington en la Argentina, durante la década del noventa, tuvo repercusiones inmediatas en el desarrollo de las políticas públicas, pero también trajo consecuencias de largo alcance. El presente trabajo tiene por objeto estudiar las modificaciones implementadas en el marco regulatorio del sector minero en la Argentina, teniendo en cuenta la influencia que jugaron las agencias internacionales en la promoción de dichas transformaciones. En primer lugar, analizaremos las modificaciones en la legislación a nivel nacional que se produjeron desde el año 1990 hasta el 2003. Y en segundo término, para examinar las repercusiones de largo alcance, aquellas realizadas desde el año 2003 hasta el 2012, haciendo hincapié en el Plan Minero Nacional (2004).

**Palabras Claves:** reforma neoliberal – política minera – marco regulatorio.

## **Introducción:**

La Argentina, a diferencia de otros países latinoamericanos como Bolivia, Chile y Perú no posee un pasado minero importante (Mastrangelo, 2004). Por esta razón, no se ha caracterizado por contar con grandes explotaciones mineras. Sin embargo, dicha situación se vio fuertemente modificada, a partir de las transformaciones acontecidas en los marcos regulatorios del sector minero. Estos cambios, se produjeron al calor de las reformas neoliberales implementadas durante la década del noventa en la Argentina, en correspondencia con el conjunto de políticas promovidas por el Consenso de Washington. Como consecuencias de los nuevos marcos regulatorios implementados, arribaron a la Argentina cientos de grandes empresas mineras transnacionales, a desarrollar proyectos de mega-minería a cielo abierto.

Estos emprendimientos son nuevos en su tipo, y su implementación se debe al progresivo agotamiento de los metales de fácil acceso. La mega-minería a cielo abierto consiste en la voladura de montañas enteras, a partir del uso de explosivos. A partir de esto, las montañas son trituradas y convertidas en rocas, y luego son sumergidas en piletones ubicados a cielo abierto. Los mismos contienen una sopa de sustancias químicas (cianuro; mercurio y ácido sulfúrico). Allí el material rocoso, pasa por un proceso químico, llamado de lixiviación, donde con el uso de gigantescas cantidades de agua con químicos, la roca es separada de los minerales (Svampa, Álvarez, Bottaro 2010). En la Argentina, el caso “testigo” es el emprendimiento mega-minero conocido como Mina La Alumbrera en la Provincia de Catamarca, que se instala allí a partir de 1997. Es el mayor proyecto minero del país con una capacidad de explotación anual de 120 millones de toneladas métricas de material rocoso (Aráoz, 2010).

## La Década del 90: Implementación del neoliberalismo

A comienzos de la década de 1990 el neoliberalismo logra instalarse como la salida infalible para los problemas que se venían viviendo en la Argentina, (fuerte endeudamiento, hiperinflación, tensa situación social, saqueos, etc.). No porque los ejemplos históricos, de su implementación en otras partes del mundo, hubieran dado sobradas pruebas de la eficiencia del sistema, sino como parte de un proceso de expansión del pensamiento neoclásico, que presentó al neoliberalismo como una opción natural y única (Beltrán, 2005). El neoliberalismo supo a diferencia de otras ideologías presentarse ya no como la opción más legítima, sino como “una teoría científica constituida en base a argumentos, hipótesis, y supuestos que le dan un contenido, una coherencia interna que contribuyen a su efectividad: sus propuestas políticas logran ser presentadas como verdades universales y objetivas, en la medida en que son apoyadas por un conjunto de herramientas propias de la economía que les dan apariencia de verdades científicas” (Beltrán, 2005:29).

De esta manera, el programa neoliberal promovido desde los organismos financieros internacionales, especialmente desde el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, fue asumido por las élites políticas y económicas de la Argentina, como la única opción válida para salir de la situación de inestabilidad que vivía el país.

El supuesto instalado era entonces que para llevar a la práctica el neoliberalismo tal como si fuera una teoría científica, había que aplicar un conjunto de recetas y lineamientos que se resumieron bajo la figura del Consenso de Washington<sup>1</sup>. Estas recetas para el desarrollo fueron sintetizadas en un ya famoso decálogo neoliberal que consistía en establecer: 1) disciplina presupuestaria, 2) reorientación del gasto público, 3) reforma fiscal; 4) liberalización financiera 5) tipo de cambio competitivo; 6) apertura comercial; 7) liberalización de la inversión directa extranjera; 8) privatización de empresas públicas; 9) desregulación y 10) derechos de propiedad garantizados (Bustelo, 2003).

Este conjunto de lineamientos suponía a su vez, una re-configuración de las funciones del Estado. En el informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial del año 1990, se plantea que la intervención estatal debe ir en el sentido de: garantizar la estabilidad macroeconómica, efectuar inversiones públicas en capital humano y físico, crear un entorno competitivo para el sector privado, promover el desarrollo institucional, salvaguardar el medio ambiente, y proteger a los grupos sociales vulnerables (Banco Mundial, 1991 citado en Bustelo, 2003). Es interesante tener presente estos lineamientos del Banco Mundial para pensar el tipo de Estado que se impulsó en la década de 1990, sobre todo en torno al debate sí el Estado argentino de la época, puede conceptualizarse como un Estado mínimo o como la metamorfosis de las funciones del mismo.

Al respecto nos parece interesante, retomar algunos elementos planteados por Oszlak (2003) sobre la cuestión del Estado mínimo, el Estado ausente y la metamorfosis de sus funciones. La primera distinción que realiza el autor, es la existente entre el Estado mínimo y el Estado ausente. Al primero lo caracteriza, como una visión de cierta corriente político-ideológica, que encuentra deseable reducir el papel del Estado y el aparato institucional a su mínima expresión. El estado mínimo podría caracterizarse a partir de una serie de indicadores cuantitativos, que logren dar cuenta de su configuración, como por ejemplo el tamaño de su planta funcional de trabajadores, el alcance de la intervención estatal, etc. Por tanto, no habría ninguna condición negativa o positiva sobre el hecho de que un Estado exista en su mínima expresión, si es capaz de garantizar, pese a ello, su rol como promotor del desarrollo sustentable- equitativo, y custodio de la gobernabilidad democrática (Oszlak, 2003) El concepto de “estado ausente” pone el acento en las consecuencias que se generan

---

<sup>1</sup> En el año 1989, el economista del *Institute for International Economics*, acuñó la expresión “Consenso de Washington” para referirse al conjunto de estrategias de desarrollo defendidas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (Bustelo, 2003).

producto del menor peso de la acción del Estado frente a las resoluciones de cuestiones sociales críticas. “La ‘ausencia’ de Estado denota renuncia al cumplimiento de ciertos roles que, al no ser asumidos, deja al mercado y a la sociedad civil a merced de fuerzas cuya acción puede producir, entre otras consecuencias, un deterioro en las condiciones materiales de vida de los sectores más vulnerables, con sus negativos impactos sobre la equidad, el desarrollo y la gobernabilidad” (Oszlak, 2003:535).

En un sentido similar, Borón (1999) plantea que “Es válido hablar de Estado ausente siempre que nos refiramos a la ostensible retirada del Estado de sus funciones de regulación económica, redistribución de la riqueza y atención de las necesidades sociales que no pueden proveerse equitativamente por mecanismos de mercado. Hay en cambio una renovada presencia estatal en todo aquello que se relacione con cortejar a los inversores y volcar en favor de los empresarios las condiciones de contratación y utilización de la fuerza de trabajo”(Borón, 1999: 5).

Lo que resulta particularmente interesante de estas definiciones, es que la posibilidad de pensar la presencia o la ausencia del Estado debe entenderse “[...] en términos de su papel concreto frente a diferentes actores sociales y de las consecuencias de su desempeño sobre la redistribución material, funcional y de poder entre estos actores” (Oszlak, 2003: 537). De ahí que puede pensarse que el Estado, durante la década de 1990, se mantuvo ausente, de velar por la equidad mediante sus funciones de regulador de las necesidades sociales. Sin embargo, mantuvo una presencia activa a la hora de reformular los marcos regulatorios y reorientar la política pública de varios sectores, en pos de garantizar las ganancias de grandes corporaciones económicas.

Una vez hecha esta distinción, entre Estado mínimo y ausencia del Estado, consideramos que si bien durante la década de 1990, el Estado ha estado ausente en diversas áreas de la gestión pública, lo que ha caracterizado al período, no es el tamaño de la administración pública, ni la presencia –ausencia del Estado, sino una metamorfosis del mismo. La metamorfosis supuso una transformación de su fisonomía, así como de sus funciones, el tipo de intervenciones, el contenido y el sujeto de las políticas públicas, así como del papel frente a la sociedad. Asimismo dicha reconfiguración implicó un cambio en la relación entre el estado nacional y el mercado mundial, que obligó a una redefinición de los términos tradicionales de los conceptos de soberanía y autonomía estatal. En tanto que el avance del proceso de globalización, entendido como la mundialización de las relaciones capitalistas, supuso el cambio en los escenarios tanto materiales como simbólicos en los que se construyen las relaciones entre los estados y al interior de ellos (Thwaites Rey, 1999). En este escenario, los ritmos y la orientación de la política pública estuvieron fuertemente influidos por la cuestión global, en la que tienen un particular peso las agencias internacionales de crédito. Sobre todo, debido al fuerte condicionamiento que implica la deuda externa, a la hora de diseñar estrategias económicas autónomas.

## **La metamorfosis del Estado durante los años 90: Pensando el sector minero**

### **Reformas de los marcos regulatorios**

En sintonía con las recetas expresadas en el Conceso de Washington, el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), tuvo su propio decálogo menemista<sup>2</sup>, que consistió en un conjunto de reformas y medidas tendientes a re-orientar las funciones del Estado. La primera Ley de este decálogo fue la Ley 23.696, conocida con el nombre “Ley de Reforma del Estado”, que fue sancionada en el año 1989. En dicha Ley se declara la emergencia administrativa habilitándose la privatización y la concesión total o parcial de las empresas del Estado. Esto trajo como consecuencia la privatización de una amplia gama de

---

<sup>2</sup> Con el nombre del “decálogo menemista” en el año 1989 Roberto Dromi, por entonces Ministro de Obras públicas de la Nación, anuncia lo que sería el plan de privatizaciones de la Argentina a través de la Ley de Reforma del Estado.

empresas públicas, entre ellas: de servicios telefónicos, electricidad, agua, gas, petróleo, siderúrgica, petroquímicas, navales, acero, de aeronavegación y la concesión de los ferrocarriles, puertos, caminos, entre otras. La segunda Ley que puede mencionarse es la Ley de Convertibilidad del Austral, N° 23.928, la cual declara la convertibilidad del austral por el dólar norteamericano, así como anulando las principales funciones del Banco Central. Por último el Decreto N°2284/91 de Desregulación Económica a partir del cual quedan anuladas la Juntas Reguladoras<sup>3</sup>, así como varios de los entes de regulación y de control.

En este contexto de grandes transformaciones del marco regulatorio, es que se promulgan una batería de leyes que reorganizan la actividad minera. El año 1993 marca el hito de dichas transformaciones, ya que se promulgan: la Ley de Inversiones Mineras (24.196): a través de la misma las provincias tienen derecho a establecer y regular las regalías que deben ser retribuidas por los concesionarios de los establecimientos mineros que radican en ellas. Asimismo las provincias se reservan el derecho de dictar las Autoridades de Aplicación de la legislación minera, que refiere tanto a las cuestiones de regalías, impacto ambiental, entre otras (TolónEstarelles, 2011). También se funda la Ley de Reordenamiento Minero (24.224); se elimina la exclusividad del Estado para la explotación del recurso, y se eliminan las áreas de reserva para empresas públicas. Así mismo se determina la libre comercialización interna y externa de todos los minerales, a excepción de los nucleares (TolónEstarelles, 2011). Se promulga también la Ley de Creación de la Comisión Bicameral de Minería (24.227) y Ley de Acuerdo Federal Minero (24.228). Al año siguiente (1994) se modifica la Constitución Nacional y se promulga el artículo N° 124, donde se produce la provincialización de los recursos naturales y se les otorga a los gobiernos provinciales la facultad para administrar dichos recursos, y firmar convenios internacionales si así lo disponen. Así mismo el Estado se autoexcluye de poder explotar los recursos mineros, lo que dio paso a una obligada privatización, y ese mismo año se privatizó Yacimientos Carboníferos Fiscales<sup>4</sup>.

En el año 1995 se modifica el Código Minero y se instalan los siguientes beneficios a las empresas mineras: “estabilidad fiscal por treinta años, exención del pago de los derechos de importación, deducción del 100% de la inversión en el impuesto a las ganancias, en cuanto al pago de regalías se establece un porcentaje máximo del 3% al valor de boca mina declarado por la empresa, exención a las empresas del pago de retenciones por exportación y la no obligación de liquidar divisas en el país” (Svampa, Álvarez, Bottaro 2010: 34). En este mismo sentido, se promulgan un conjunto de leyes tendientes a reorientar las regulaciones del sector minero<sup>5</sup> (Ver Anexo I).

Las modificaciones realizadas en los marcos regulatorios del sector mineros, fueron monitoreadas por el Banco Mundial desde el año 1994, en el que comenzaron las conversaciones entre el gobierno nacional y el organismo, con el objetivo de “plantear un plan de reordenamiento”<sup>6</sup> del sector, tendiente a “acelerar la desregulación”<sup>7</sup> del mismo. A partir de allí, desde el año 1996 hasta el año 2001 se implementó el proyecto P.A.S.MA, (Apoyo al Sector Minero Argentino), financiado por un préstamo del Banco Mundial, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Estado Argentino. Fue ejecutado por el Estado Nacional e involucró la participación de los distintos gobiernos provinciales. Algunos de los resultados de la implementación del P.A.S.MA fueron: un sistema

<sup>3</sup>Se disuelve la Junta Nacional de Carne, de Granos, se disuelve la Dirección Nacional del Azúcar, y otro conjunto de entes estatales tendientes a regular la comercialización de alimentos.

<sup>4</sup>Al respecto, el trabajo de Carolina Nahón (2005) “La privatización de Yacimientos Carboníferos Fiscales: ¿negocios privados = subsidios y (des) control público?”, Realidad Económica, 209. Realiza una interesante descripción del proceso de privatización y sus consecuencias.

<sup>5</sup>Al respecto de las leyes promulgadas, se incluye la tabla en el anexo 1.

<sup>6</sup>Dirección de Minería de San Juan: “El P.A.S.MA como instrumento para el desarrollo sustentable de la actividad”. Recuperado de: <http://mineria.sanjuan.gov.ar/pasma/pdf/PASMA-1.pdf>

<sup>7</sup>Idem.

informático para el trámite de la concesión minera (SUIM), construcción de la red geodésica minera, mapeo geológico, entre ellos el más destacable fue la construcción de un solo código minero para todo el país, ya que antes existían 23 códigos provinciales diferentes entre sí (Koenig y Bianco, 2003).

### **Caracterización del Estado**

Las modificaciones realizadas en el marco regulatorio en el sector minero en la Argentina durante la implementación del modelo neoliberal se corresponden con lo que Evans (1992) ha caracterizado como un Estado del tipo “predatorio”. A continuación mencionaremos algunas de las características destacables de la tipología. En el Estado predatorio las relaciones de mercado dominan el comportamiento administrativo, y en ese afán de la clase política por apropiarse de las rentas públicas – todo está en venta y todo se compra. El proceso de privatizaciones de las empresas y los servicios públicos (Gerchunoff, 1992; Azpiazu, 2002; Azpiazu y Basualdo, 2004) es el mejor ejemplo para pensar esta lógica predatoria.

Los gobiernos de los Estados predatorios asumen una actitud de personalismo y pillaje desde la cúspide, anulando toda posibilidad de una conducta sometida a normas en los niveles inferiores de la burocracia. El Estado desiste de establecer metas coherentes y también abandona su instrumentación, deja las decisiones económicas a la venta de las elites privadas, por lo que el Estado carece totalmente de autonomía y capacidad de gestionar. Así mismo renuncia a proveer de los medios elementales para el funcionamiento de la economía y de la vida social en general, como el mantenimiento de la infraestructura básica, la inversión en salud o en educación. En este sentido, se entiende que las políticas públicas son un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1982:112). Es decir, cuando el Estado desiste, abandona, dejade gestionar también es una forma de hacer política pública, porque omitir también es una acción, cuyas implicancias en las sociedades pueden ser brutales. Así mismo, entendemos a estas expresiones como una forma de ausencia, que nunca es total, por el contrario, es ausencia del Estado frente a determinadas áreas y sectores, y presencia activa frente a otros. Es así que Evans (1992) plantea que, en los Estados predatorios, mientras los sectores privados buscan cada vez más utilizar el Estado como medio para reforzar sus redes de negocio, la sociedad se vuelve su víctima. Una de las consecuencias observables de la modificación del marco regulatorio del sector minero, fue que frente a los nuevos beneficios otorgados al sector, se produjo una oleada de inversiones hechas por grandes empresas extranjeras en la actividad. Estas comenzaron a llegar a finales de la década del noventa, y se han ido consolidando hacia mediados del nuevo milenio, de la mano de las nuevas políticas implementadas.

### **Caracterización del modelo productivo:**

La metamorfosis del Estado vino de la mano de la profundización del modelo extractivo en la Argentina (Giarracca y Teubal, 2010). El modelo extractivo se caracteriza por la extracción de recursos naturales no renovables para su exportación al mercado internacional, dichos commodities<sup>8</sup> se exportan en más de un 90%, así generan enormes rentas diferenciales a escala mundial (Teubal, 2012:). La alta rentabilidad de dichas actividades está vinculada no solamente a los bajos costos internos donde

---

<sup>8</sup>Entendemos por commodities, la producción de materias primas brutas que han sufrido procesos de transformación, prácticamente nulos o insignificantes, y se comercializan (en una alta proporción) con orientación al mercado internacional. Entre los commodities que exporta la Argentina encontramos: soja, oro, plata, zinc, cobre, litio, petróleo, entre los más destacados.

desarrollan su actividad, sino también a una tendencia alcista de los precios internacionales de los commodities (Giarracca y Teubal, 2010). Debido a los altos requerimientos tecnológicos y de escala para producir están ligados a grandes corporaciones económicas, que suelen ser de origen transnacional. Requieren para su desarrollo de grandes escalas de producción por lo que suelen desplazar a una multiplicidad de producciones (tradicionales) que se desarrollan en dichos territorios.

Algunos autores señalan que es posible diferenciar un extractivismo más clásico, ligado al devenir de la historia latinoamericana y las economías de enclave y una nueva forma de extractivismo, denominado neo-extractivismo Gudynas(2009), que se da tanto bajo gobiernos conservadores como bajo el desarrollo de gobiernos progresistas en la región<sup>9</sup>. El autor señala que una de las características destacables del neo-extractivismo es la presencia de un Estado mucho más activo, donde los Estados renegocian contratos, aumentan el valor de las regalías, y tributos y en algunos casos potencian el papel de sus empresas estatales. Pero en ningún caso pusieron en discusión la necesidad de repensar el carácter extractivo de dichas actividades, por el contrario, plantearon la necesidad de fortalecer y profundizar dichas actividades como estratégicas del desarrollo nacional.

## **La Argentina de la pos-convertibilidad: cambios y continuidades**

### **La consolidación de la minería en la Argentina:**

El cambio del marco regulatorio fue fundamental para pensar la implementación de la mega minería en la Argentina, pero no fue sino hasta la caída de la convertibilidad, que la actividad logró consolidarse en el país. Hay un conjunto de elementos que contribuyeron a este fenómeno, entre los que pueden mencionarse: el ventajoso marco regulatorio, el alza internacional de los commodities, los bajos costos de producción que hayan las mineras en la Argentina y el diseño de nueva política pública.

En este contexto, la actividad minera se convirtió en el principal destino de las inversiones extranjeras realizadas, durante el período 2002-2005 y luego nuevamente en el 2009 (Sacrosky, 2006). La cantidad de proyectos mineros en la Argentina pasó de 18 en el año 2002 a 614 emprendimiento (entre los convencionales, por socavón, y los de cielo abierto) para el año 2011. Las inversiones mineras durante ese año se ubicaron por arriba de los 11.000 millones de pesos (un 1948% más en relación al año 2002)(IPPM, 2012)

El crecimiento del sector, estuvo incentivado por las ventajas que mencionábamos recientemente y en gran parte, debido al lanzamiento del Plan Minero Nacional, en el año 2004. Dicho plan fue elaborado por la Secretaría de Minería de la Nación y presentado por el entonces presidente Néstor Kirchner. Este Plan contó con seis lineamientos: 1) la minería como política de Estado, 2) la construcción de escenarios previsible para la inversión, 3) dar impulso al modelo productivo nacional, 4) trabajar en la relación producción y comunidad, 5) fortalecer la integración regional, 6) democratización de la información pública. En dicho proyecto la minería es considerada como un “objetivo estratégico” a ser expandido y por lo cual, mediante el decreto 753/2004, se exceptuó a las exportadoras mineras de liquidar obligatoriamente las divisas en el país, así como de pagar el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

---

<sup>9</sup> Respecto de los gobiernos conservadores el autor hace referencia a los gobiernos de Alvaro Uribe en Colombia y de Alvaro García en Perú. Mientras que por gobiernos progresistas se comprende a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, a Evo Morales en Bolivia, a Rafael Correa en Ecuador, a Hugo Chávez en Venezuela, a Luis Ignacio Lula da Silva en Brasil, a Tabaré Vázquez en Uruguay, a Michele Bachelet en Chile, y a Fernando Lugo en Paraguay.

El Plan Minero Nacional (PMN) consistió principalmente en el establecimiento de algunas metas para el sector, pero sobre todo significó el compromiso de la nueva gestión de gobierno, de continuar con la orientación de las políticas planificadas para el sector durante la década del 90. Podemos afirmar esto, ya que durante toda la gestión de Néstor Kirchner, en el gobierno nacional, no se realizaron modificaciones de ninguno de los marcos regulatorios establecidos durante la década anterior. En las metas establecidas por el PMN se puede rastrear, como perdura, la influencia del Banco Mundial en el diseño de la política pública. Esto puede observarse principalmente en el objetivo número 2) que plantea “la construcción de escenarios previsibles para la inversión” esto guarda directa relación con los preceptos del Consenso de Washington que planteaban (en la década de 1990) la necesidad de: un tipo de cambio competitivo, la apertura comercial, la liberalización de la inversión directa extranjera, así como los derechos de propiedad garantizados. Asimismo porque plantea un tipo acción estatal, focalizada, tendiente a construir escenarios previsibles que garanticen las ganancias de las grandes corporaciones mineras.

También podemos observar esta influencia, en el objetivo número 4) que establece: trabajar en la relación producción y comunidad. Al respecto es interesante mencionar dos situaciones a las que hace referencia este punto. En primer lugar, a la relación conflictiva que se genera entre las poblaciones locales que rechazan la actividad minera y las empresas que allí operan, a través de las cuales la empresas mineras trabajan en la construcción de estrategias de construcción de consenso social (Composto, 2012). En segundo lugar, que los mega-proyectos mineros se instalan en zonas altamente carenciadas, y con poblaciones que sufren la ausencia del Estado, en materia de salud, trabajo, educación, y vivienda. De ahí que las poblaciones, que se encuentran aledañas a la actividad, suelen recurrir a las empresas ante cualquier carencia. Frente a esta situación, varias empresas mineras, (por ejemplo. Minera Alumbreira<sup>10</sup>), han creado Agencias de Asuntos Corporativos, a través de las cuales pretenden que “los pobladores subordinen sus carencias y las expresen dentro del modelo de relación comunidad-empresa tal cual propone el Banco Mundial” (Mastrangelo, 2006:16) En este sentido, tanto los funcionarios del Estado, como las empresas, tienen la expectativa de inscribir, los reclamos por el mejoramiento de la calidad de vida, bajo el régimen de Responsabilidad Social Empresaria. A partir del cual la empresa se propone construir lazos con la comunidad.

En este esquema, propuesto por el objetivo número 4) del PMN, se produce un doble movimiento de legitimación de la ausencia del Estado respecto de su rol como regulador social. En primer lugar porque deja librado al ámbito de lo privado la relación producción-comunidad, desestimando su rol como mediador entorno a las diferentes problemáticas que generan las empresas mineras en las zonas aledañas (sobre todo las consecuencias ambientales) Y en segundo lugar, porque se desentiende de los reclamos de carácter social que la comunidad le presenta a la empresa minera.

Con la gestión de Cristina de Kirchner, se implementaron algunas nuevas medidas, con miras a redefinir regalías, en el año 2007, se introdujeron retenciones móviles a las exportaciones mineras (de 3% a 10%) a algunas empresas del sector. Según las fuentes periodísticas relevadas<sup>11</sup> las retenciones se aplicaron a las empresas: Borax Argentina, Procesadora de Boratos Argentinos, Minera del Altiplano y Minera Alumbreira. Dichas retenciones se emplearon sin decreto y en contraposición a las exigencias de la ley vigente 24.916 llamada “ley de inversiones mineras”, las exceptuaba del pago de regalías. Por último cabe mencionar, el decreto 1722/11 promulgado en el mes de octubre del año 2011 que “restablece la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de la totalidad de las divisas provenientes de operaciones de exportación de petróleos crudos, sus derivados, gas y de

<sup>10</sup>La empresa Minera Alumbreira, opera en la Provincia de Catamarca, Argentina, desde el año 1997 y es el primer proyecto de mega-minería del país.

<sup>11</sup>Fuentes periodísticas relevadas: (Página 12 27/10/2011, La Nación 8/12/2011, Clarín 6/12/2011).

empresas mineras”<sup>12</sup>. Dicho decreto dejó sin vigencia el 753/11 mencionado anteriormente, obligando al conjunto de las empresas mineras a liquidar de forma obligatoria las divisas en la Argentina.

Al respecto de las nuevas medidas implementadas para el sector, si bien podría pensarse como un cambio en la política de Estado, en pos de aumentar la intervención en materia de recaudación de impuestos, entendemos que esto obedece a una serie de factores coyunturales, como la problemática en materia de divisas que sufre la Argentina y no implica un cambio respecto de la orientación de la política de Estado para el sector.

### **Conclusión:**

Bajo la influencia del Consenso de Washington, durante la década de 1990 se produjo en la Argentina, una re-orientación de las funciones y el tipo de intervención Estatal. Sostenemos, a modo de conclusión, que dicha influencia tuvo consecuencias de alcance inmediato, como ha sido el proceso de desregulación, privatización y la modificación de los marcos regulatorios en general, y en particular el del sector minero. Pero a sí mismo, se puede observar cómo, estas influencias generaron consecuencias de largo plazo. Al respecto revisando las políticas públicas desarrolladas desde el año 2003 a esta parte, pueden destacarse una variedad de políticas que permiten pensar un rol más activo del Estado, en comparación con la década anterior, como han sido la estatización de las empresas de: Aguas y Saneamientos Argentinos, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Aerolíneas Argentinas y el pase a la órbita estatal de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), sin embargo, para el sector minero la orientación de la política pública no se ha modificado. Por el contrario, puede sostenerse que durante el período mencionado, la política trazada para el sector, ha tendido a profundizar la orientación de la política implementada durante la década del 1990.

En sintonía, con la política implementada en otros países de la región, y en el marco de la caracterización que presentábamos anteriormente, del modelo neo-extractivista Gudynas (2009), la Argentina, ha renegociado contratos, aumentado el valor de las regalías y de algunos impuestos, pero no ha puesto en discusión el carácter de dichas políticas, ni la orientación de las mismas.

---

<sup>12</sup> El decreto 1722/11 fue presentado, en el Boletín Oficial, el 26 de Octubre de 2011, por la Presidenta Cristina Fernández, y cuenta a su vez con la firma del por entonces, Ministro de Economía, Amado Boudou y del Jefe de Gabinete, Aníbal Fernández. Es interesante tener presente, que la Argentina atraviesa una situación problemática respecto de las divisas, y para el año 2011, las proyecciones de fuga de capitales se estimaban en alrededor de los 23.165 millones de dólares (prácticamente la mitad de las reservas del Banco Central) (Serrani, 2012)



**Anexo 1:****Leyes Nacionales que rigen la actividad minera en la Argentina:  
(1993 - 2003)**

| <b>N° LEY</b> | <b>Descripción</b>   | <b>Fecha</b>                 |
|---------------|--|------------------------------|
| 21382         | De inversiones Extranjeras   | 1993                         |
| 24196         | De inversiones Mineras   | Abril 1993                   |
| 24224         | De reordenamiento minero   | Julio 1993                   |
| 24227         | Crea la Comisión Bicameral de Minería  | Julio 1993                   |
| 24228         | Ratificación del Acuerdo Federal Minero  | Julio 1993                   |
| 24402         | Régimen de Financiamiento y devolución anticipada de IVA                           | Noviembre 1994               |
| 24466         | Banco Nacional de Información Geológica  | Marzo 1995                   |
| 24498         | Actualización del Código de Minería.   | Julio 1995                   |
| 24523         | Sistema Nacional de Comercio Minero  | Agosto 1995                  |
| 24585         | Protección Ambiental para la Actividad Minera                                      | Noviembre 1995               |
| 25243         | Tratado Binacional entre Argentina y Chile de Integración y Complementación Minera | Julio 1996<br>Diciembre 1997 |
| 25161         | Valor Boca Mina  | Octubre 1999                 |
| 25429         | De Actividad Minera II   | Mayo 2001                    |

**Fuente: Elaboración Propia****Anexo 2:****Decretos Nacionales que rigen la actividad minera en la Argentina: 2004-2012**

| <b>N° Decreto</b> | <b>Descripción</b>   | <b>Fecha</b> |
|-------------------|--|--------------|
| 753               | Mercado de Cambios de la Actividad minera  | Junio 2004   |
| 923               | Aprobación del procedimiento de adquisición de equipamientos mineros                                       | Agosto 2005  |
| 249               | Reglamento de Higiene y Seguridad para la actividad Minera   | Marzo 2007   |
| 1.722             | Re-establece la obligatoriedad de liquidar divisas en la Argentina para el sector petrolero, gas, y minero | Octubre 2011 |

**Fuente: Elaboración Propia**

## Bibliografía:

- Áraoz, H. (2010) Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de Minera Alumbra. En *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (pp.29-46). Buenos Aires: Biblos.
- Azpiazu, D. (2002) (comp.); “Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente”, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.
- Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2004) Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Recuperado: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/flacso/azpiazu.pdf>
- Beltran, Gastón (2005) *Los intelectuales liberales. Poder tradicional y poder experto*. Eudeba- Libros del Rojas.
- Boron, A. (1999). Las transformaciones del Estado en el período 1999-2003. Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Recuperado: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/14/a14-07.pdf>
- Bustelo, P. (2003) “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá”, en VW.A.A, *Estudios de historia y de pensamiento económico* (Homenaje al profesor F. Bustelo), Editorial Complutense, Madrid.
- Composto, C. (2012) Minería a gran escala y control social. Apuntes de investigación sobre el caso argentino. A contracorriente, N° 3, Vol. 9, pp.254-290.
- Evans, P. (1992) “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change”, in Stephan Haggard and Robert Kaufman Eds., *The Politics of Economic Adjustment*, (Princeton: Princeton University Press, pp.139-181
- Gerchunoff, P. (1992). *Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa*, Instituto Torcuato Di Tella.
- Giarracca, N. y Teubal, M. (2010) Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo. Revista ALASRU Nueva Época, N° 5, pp.113-133.
- Gudynas, E. (2009) Diez Tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. Recuperado: <http://www.ambiental.net/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf>
- IPPM (Investigadores Populares sobre la Problemática Minera) (2012) Expansión de la minería a cielo abierto en la región cordillerana de Argentina: implicaciones y resistencias. Boletín Ecos, N°21, Recuperado: [www.fuhem.es/ecosocial](http://www.fuhem.es/ecosocial).
- Koenig, V. y Bianco, C. (2003) Estudios Sectoriales. Componente: Industria Minera. CEPAL, ONU, BS. As. Estudio 1. EG, 33.6. Recuperado: <http://www.cepal.org/argentina/noticias/paginas/8/12238/Informe336Mineria.pdf>
- Mastrangelo, A. (2004) *Las niñas Gutiérrez y la mina Alumbra. La articulación con la economía mundial de una localidad del Noroeste argentino*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Mastrangelo, A. (2006) Nuestro sueño es un mundo sin pobreza. Un estudio etnográfico sobre el Banco Mundial. Avá, Revista de Antropología, N°8, pp. 1-22.
- Oszlak, Os. y O'Donnell, G. (1982): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, N°1, Caracas.

Oszlak, O. (2003) El mito del estado mínimo, una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, N° 168, Vol. 42, pp.519-544.

Sacroisky, A.(2006): La Inversión Extranjera Directa en la post-Convertibilidad. CEFID, Documento de Trabajo, N° 12.

Serrani, E. (2012) Nacionalismo y transformaciones petroleras recientes. La expropiación de YPF en contexto. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA*, N° 82, pp.76-80.

Svampa, M., Álvarez, S. y Bottaro, L. (2010), Hacia una discusión sobre la megaminería a cielo abierto. En *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (pp.29-46). Buenos Aires: Biblos.

Teubal, M. (2012) Reflexiones en torno al extractivismo: el caso de la minería a cielo abierto. *Revista Causa Sur*, N° 3.

Thwaites Rey, M. (1999) Estado y sociedad. Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90. *Revista Realidad Económica*, N° 160, pp.76-190.

TolónEstarellas, G. (2011) Situación actual de la minería en la Argentina. *Revista AEDA, Serie APORTES*, N° 13, pp.1-25.