



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN



DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL
NÚMERO 16 – AÑO 2011

**“La relacion entre el estado y la
empresas transnacionales y su
implicancia en los procesos de
desarrollo”** Claves para pensar el caso
de la minería en la Argentina de la
posconvertibilidad

Alejandro Dulitzky

LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y SU IMPLICANCIA EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

Claves para pensar el caso de la minería en la Argentina de la posconvertibilidad.

Alejandro Dulitzky*

RESUMEN

Desde mediados del siglo XX, el capital extranjero –en sus diferentes formas- ha sido, en compañía de las fracciones más concentradas del capital local, uno de los actores más dinámicos de la economía argentina. Sin embargo, a partir de los años noventa, en el marco de un amplio proceso de reformas “pro-mercado”, comienza a vislumbrarse un aumento sostenido en el nivel de participación de las empresas transnacionales en el conjunto de la actividad económica, mientras que las firmas controladas por capitales locales sufren una fuerte retracción. Tras la caída del régimen de convertibilidad, y a pesar de los cambios acaecidos en el patrón de acumulación, esta tendencia, lejos de revertirse, parece haberse profundizado: las empresas transnacionales se han posicionado, cómodamente, como el núcleo central de la expansión exportadora.

Sostendremos que en este proceso de creciente transnacionalización de la estructura económica argentina la intervención del Estado ha desempeñado un papel decisivo, asegurando al capital extranjero extraordinarios márgenes de rentabilidad en diferentes sectores y actividades de la economía. En el siguiente trabajo intentaremos ofrecer una serie de herramientas conceptuales para la caracterización y el análisis de la relación establecida entre el Estado y las empresas transnacionales durante la posconvertibilidad. Expondremos, a su vez, que esta particular modalidad de articulación entre estos dos actores obstruye las posibilidades de construir un proceso de desarrollo sostenido que asegure un mejoramiento sustantivo en la calidad de vida de amplios sectores de la población. Creemos que estos señalamientos nos otorgarán las claves necesarias para pensar el caso de la minería en Argentina, donde se registra una presencia casi absoluta de firmas controladas por el capital extranjero, con márgenes de utilidad superiores a los del resto de la economía en su conjunto.

PALABRAS CLAVES

Estado – Empresas Transnacionales – Desarrollo – Intervención Económica del Estado – Posconvertibilidad – Minería

* Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín (IDAES-UNSAM), dirigido por Ana Castellani y Martín Schorr. Correo electrónico: aledulitz@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo XX, el capital extranjero –en sus diferentes formas– ha sido, en compañía de las fracciones más concentradas del capital local, uno de los actores más dinámicos de la economía argentina. A partir de los años noventa, en el marco de un amplio proceso de reformas “pro-mercado”, comienza a vislumbrarse un aumento sostenido en el nivel de participación de las empresas transnacionales en el conjunto de la actividad económica mientras que las firmas controladas por capitales locales sufren una fuerte retracción¹. La intervención económica estatal jugó en este proceso un rol determinante al ofrecer al capital extranjero un marco inmejorable para la localización de su producción a partir de la promulgación de una serie de medidas –directas e indirectas– de promoción y aliento a la inversión: la liberalización comercial y financiera, la “desregulación” de una amplia gama de mercados, la privatización de empresas públicas, la extrema liberalización del régimen legal con el establecimiento de distintas garantías, diferentes tipos de beneficios para los inversionistas extranjeros y la celebración de importantes tratados bilaterales de inversión con cláusulas *leoninas* para la Argentina. Por otro lado, la sobrevaluación de la moneda doméstica acaecida bajo el esquema de convertibilidad representó uno de los pilares del modelo económico, viabilizando en algunos sectores la obtención de una elevada –en términos internacionales– masa de ganancia en dólares como resultado de la conversión 1 a 1 de los ingresos generados en los mismos.²

La crisis del modelo económico de la convertibilidad trajo consigo importantes modificaciones en el patrón de acumulación de capital doméstico y significó, a su vez, un viraje en la orientación de las políticas públicas. Sin embargo, pese a estas transformaciones, la elevada presencia alcanzada por el capital extranjero en el conjunto de la actividad económica durante la década previa, lejos de disminuir, parece haberse consolidado, especialmente en aquellos sectores vinculados al aprovechamiento de las ventajas comparativas derivadas de la dotación de recursos naturales (los llamados “agronegocios”, hidrocarburos, minería)³.

¹ Al respecto ver Castellani (2009), Gaggero (2008), Basualdo (2006), Ortíz y Schorr (2007), entre otros.

² Basualdo (2003), Nochteff (1999) y Schorr (2002).

³ Ver CENDA (2010), Azpiazu y Schorr (2010), Arceo, González, Basualdo y Mendizábal (2010), Azpiazu y Basualdo (2009), Ortíz y Schorr (2009).

La gravitación y desempeño de las empresas transnacionales en la economía argentina reciente ha sido abordada desde diversas perspectivas y por un amplio abanico de investigadores. Sin embargo, puede reconocerse, en muchas de estos trabajos, la existencia de un consenso generalizado sobre la importancia que reviste el capital extranjero en el proceso de integración de la Argentina a las redes globales de producción, como “motor” del desarrollo económico.⁴

Por el contrario, en este trabajo se plantea que la existencia, en determinados sectores de la economía argentina, de una particular modalidad de articulación entre el Estado y las empresas transnacionales durante el período de estudio, obstruye las posibilidades de construir un proceso de desarrollo económico⁵ sostenido. Para dar cuenta de ello, se llevará a cabo un estudio de caso en el sector minero argentino durante la posconvertibilidad, donde se registra una presencia casi absoluta de firmas controladas por el capital extranjero, con la capacidad de internalizar márgenes de utilidad que superan ampliamente a los del resto de la economía.

Esta investigación está orientada desde la Sociología Económica y se inscribe dentro de la temática general que comprende el análisis de las relaciones entre la acción estatal y el comportamiento de los empresarios⁶. Siguiendo a Nochteff (1994), el comportamiento de los grandes agentes económicos mantiene, a lo largo de la historia argentina, dos rasgos bien definidos: la constante búsqueda de *cuasi rentas de privilegio* y la adaptación a las ventajas generadas en el contexto externo. Estos supuestos son retomados por Castellani (2006 y 2009) y aplicados al estudio de las relaciones existentes entre intervención económica estatal, acción empresaria y desempeño de los grandes agentes económicos, de donde se desprende el concepto de *ámbitos privilegiados de*

⁴ Ejemplos de ello son las investigaciones de Amiel, Bezchinsky, Caino, Dinenzon, Giussani, y López, (2007) Kosacoff (2008), Svarzman (2007), López (2006), Milesi, Novick y Yoguel (2004), entre otras.

⁵ Siguiendo a Castellani (2006), en este trabajo se considera la definición más amplia de desarrollo económico, es decir aquella que lo define como el proceso por el cual se genera el crecimiento sostenido de las fuerzas productivas, ampliando la capacidad tecnológica y productiva instalada en una economía nacional en su conjunto y, por lo tanto, mejorando los niveles de vida de la población.

⁶ En esta línea resultan particularmente útiles los trabajos sobre cúpula empresaria (Azpiazu, Basualdo, Khavisse, 1986; Azpiazu, 1997; Basualdo, 2000, 2001 y 2006, Schvarzer, 1998) ya que representan un aporte invaluable para comprender el comportamiento de los grandes agentes económicos y su vinculación con el aparato estatal en el último cuarto del siglo XX.

acumulación. Este concepto, que será abordado más adelante, resulta particularmente útil a la hora de pensar la naturaleza de la articulación entre la intervención económica estatal y el comportamiento de las empresas transnacionales en el sector minero argentino durante la posconvertibilidad. En efecto, se intentará demostrar en el siguiente trabajo que las facilidades otorgadas desde el Estado a las empresas mineras constituyen un factor doméstico de atracción fundamental para el asentamiento de las empresas transnacionales, posibilitando, en este sentido, la configuración de diversos ámbitos privilegiados de acumulación de capital en torno a la actividad de extracción de recursos mineros durante el período de estudio.

A fin de abordar dicho proceso cabe formular el siguiente interrogante: ¿qué características de la relación entre la intervención económica estatal y el comportamiento de las empresas transnacionales permiten dar cuenta de la existencia de ámbitos privilegiados de acumulación de capital en el sector minero argentino durante la posconvertibilidad? En este sentido, y con el propósito de echar luz sobre dicho interrogante, el objetivo que servirá de guía al desarrollo de este trabajo es el de analizar las relaciones existentes entre la intervención económica estatal y el comportamiento de las empresas transnacionales en el sector minero argentino durante el período de la posconvertibilidad.

El contenido de esta investigación se desarrollará en tres secciones. En la primera, se observarán las principales contribuciones teóricas al estudio de la relación entre el Estado y los empresarios y su implicancia en los procesos de desarrollo, a fin de enmarcar conceptualmente los argumentos presentados. En la segunda parte, se describirán las principales características del sector minero argentino en la posconvertibilidad, enfatizando en las políticas públicas desplegadas por el Estado. Por último, se examinarán los resultados arrojados a la luz de la hipótesis presentada.

NOTAS CONCEPTUALES SOBRE EL ESTADO, LOS EMPRESARIOS Y EL DESARROLLO.

La pregunta por las razones que determinan el atraso relativo de ciertas naciones con respecto a otras se ha hecho presente en gran parte de los debates contemporáneos surgidos en el seno de las Ciencias Sociales. Si bien, a partir de la segunda mitad del siglo

XX, se observa la existencia de un consenso generalizado sobre la importancia que reviste la intervención económica estatal en el desarrollo económico de un país, el grueso de las discusiones puede separarse, siguiendo a Castellani (2009: 28), en tres grandes vertientes. Por un lado, aquellas que sostienen que el exceso de intervención estatal genera serias distorsiones en el funcionamiento económico de un país al obstruir el normal funcionamiento de los mecanismos básicos del mercado impidiendo, de esta forma, alcanzar el crecimiento (neoclásicos, neoliberales, neoutilitaristas)⁷. Por otro lado, aquellas que reconocen que el subdesarrollo es un fenómeno estructural condicionado por la propia dinámica del sistema capitalista y, por lo tanto, el principal agente capaz de impulsar el proceso de “despegue” es el Estado (postura sostenida por algunos representantes de la Teoría del Desarrollo y gran parte de los teóricos del estructuralismo latinoamericano)⁸. Por último, se encuentran aquellos que entienden a la intervención estatal como un elemento necesario para superar las causas del subdesarrollo, pero ponen el acento en la calidad de la intervención y en los marcos institucionales que la sustentan (neoinstitucionalistas)⁹.

En los últimos años, diversos investigadores pertenecientes a la corriente de la Sociología del Desarrollo¹⁰, han intentado explicar el atraso relativo de los países de la denominada “industrialización tardía”¹¹ a partir de la naturaleza de la articulación entre el aparato estatal y los empresarios. Retomando conceptos centrales de la teoría neoinstitucionalista, tales como “*capacidades estatales*”, “*calidad en las intervenciones*”, “*autonomía enraizada*”, “*reciprocidad*”, esta cuarta vertiente explicativa arguye que para lograr el desarrollo es necesario que se den una serie de factores esenciales. En primer término, la realización de *intervenciones económicas estatales de alta calidad*, es decir, coherentes, estables, relativamente autónomas, eficientes en cuanto al diseño y eficaces a la hora de la implementación de las diversas políticas públicas. Segundo, la existencia de un

⁷ Entre otros, pueden citarse los trabajos de Friedman (1962), Grindel (1991), Williamson (1990), Dornbrusch y Edwards (1990).

⁸ Algunos de los trabajos más representativos de esta vertiente son los de Hirschman (1958), Myrdal (1957), Gershenkron (1962), CEPAL (1951), Furtado (1966 y 1983), Cardoso y Faletto (1969), entre otros.

⁹ Pueden mencionarse, entre otros, los trabajos de Evans (1995), Sikkink (1993) y Shapiro y Taylor (1991).

¹⁰ Ver, por ejemplo, Amsden (1992), Schneider (1995 y 1999) y Chibber (2005).

¹¹ Concepto introducido por la Teoría del Desarrollo (Gershenkron, 1962; Hirschman, 1971), y posteriormente recuperado por distintos representantes de la Sociología del Desarrollo.

empresariado “disciplinado” y comprometido activamente con el desarrollo nacional, dispuesto a colocar sus excedentes fronteras adentro, a realizar innovaciones de productos y procesos que permita menguar la dependencia tecnológica y proclive a realizar inversiones productivas que le permitan competir en el mediano plazo en el mercado internacional. Tercero, la existencia de una “*burocracia weberiana*”, surgida de un reclutamiento meritocrático selectivo, con un sistema de recompensas a largo plazo para los funcionarios de carrera, y dueña de diferentes *capacidades* que permitan dotar a las intervenciones de cierta “*coherencia administrativa*”. Finalmente, adecuados niveles de *reciprocidad entre el sector público y privado*, y las *relaciones de enraizamiento entre los funcionarios públicos y los empresarios* para garantizar el éxito de esas intervenciones estratégicas, tanto en su etapa de diseño como de la implementación (Castellani, 2010).

Estos señalamientos resultan perfectamente complementarios con el análisis que Nochteff (1994) realiza sobre las restricciones al desarrollo en los países de América Latina en general y en la Argentina en particular. Según el autor, las razones del fracaso –o éxito parcial– de las *políticas científicas, tecnológicas e industriales*¹² desplegadas por los Estados latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XX deben buscarse en los comportamientos de los diferentes actores sociales involucrados, en particular, de las elites económicas¹³ y el Estado. Valiéndose de una combinación de elementos conceptuales surgidos de diferentes tradiciones teóricas entre las que se destaca la teoría schumpeteriana, el autor identifica, para el caso argentino, los siguientes fenómenos:

- La economía argentina presenta las características de una economía de *adaptación tardía*, desde el punto de vista tecnológico, cuyo comportamiento básico ha sido el ajuste a las oportunidades creadas en el exterior.

¹² Entendidas como un “conjunto de acciones gubernamentales intencionalmente coordinadas, que actúan sobre alguno de los componentes clave de un sistema industrial, con la expectativa de que sus efectos tiendan a converger, y que están orientadas a promover la innovación, el aprendizaje acelerado, la inversión, el crecimiento y la generación de ventajas comparativas, tal como ocurre en los países industrializados y en las economías más exitosas de la industrialización reciente” (Nochteff, 1994: 24)

¹³ La *élite económica* para Nochteff está conformada por “el conjunto de empresarios individuales o de organizaciones empresarias de mayor peso económico y político, que moldean el sendero del resto de los agentes económicos (incluidos los administradores de las empresas estatales o quienes toman las decisiones que definen las estrategias de dichas empresas)” (1994:39)

- La elite económica argentina, en las diferentes etapas de la historia, se ajustó –forzando el ajuste de toda la economía– a esas oportunidades, sin competir por *cuasi- rentas tecnológicas*.¹⁴
- Con el fin de protegerse de la competencia, la elite económica argentina favoreció la conformación de *monopolios no innovadores ni transitorios*, sostenidos en lo fundamental por las políticas gubernamentales.
- Este tipo de comportamiento, orientado a la obtención de “*opciones blandas*”¹⁵, lejos de conducir a un proceso de etapas o ciclos de desarrollo, promueve la configuración de una serie de “*burbujas*” que, cuando se terminan, dejan sólo algunas “*gotas*” aisladas de capacidades tecnológicas y productivas, y no un estadio de capacidades sobre las que pueda generarse un nuevo ciclo de desarrollo.

En resumen, según Nochteff, el comportamiento de la elite empresaria estuvo orientado, a lo largo de la historia argentina, a la obtención de *cuasi-rentas de privilegio*¹⁶. Esto fue posible gracias a la particular articulación establecida con el aparato estatal; articulación que a su vez viabilizó la configuración de *monopolios no innovadores ni transitorios* en diferentes actividades de la economía. Esta tendencia contribuyó a fomentar, en la clase empresaria argentina, la difusión de comportamientos de tipo “rent seeking”, con una alta propensión a la búsqueda de “*opciones blandas*”, escasamente comprometida con el desarrollo nacional y, por lo tanto, agudizando seriamente las restricciones al mismo.

¹⁴ Concepto acuñado por Joseph Schumpeter (1957 [1911]) que hace referencia a las ganancias extraordinarias que se derivan de la posición monopólica transitoria que ostentan determinados actores empresarios a partir de las innovaciones tecnológicas, siendo por ello erosionadas por la competencia en el momento en que otros actores alcanzan o superan ese estadio de desarrollo de las fuerzas productivas.

¹⁵ En oposición a la “opción dura” que implica, para los actores empresarios, incurrir en diferentes prácticas de innovación, riesgo, inversión y cambio social.

¹⁶ Este concepto hace referencia a las ganancias extraordinarias percibidas por algunas empresas como resultado de haber conformado una posición de privilegio en sus respectivos mercados en base al accionar del aparato estatal. A diferencia de las *cuasi-rentas tecnológicas*, éstas no son transitorias ni se erosionan con la competencia, ya que dependen del accionar de los actores empresarios y de los gobiernos y no de una innovación en tecnología o de algún aspecto macroeconómico de la gestión empresaria (Nochteff, 1994 y 1998)

La configuración teórica de los Ámbitos Privilegiados de Acumulación (APA).

Los argumentos desplegados en el apartado anterior fueron recuperados por Castellani (2006 y 2009) y aplicados al análisis de la relación entablada entre el Estado y los grandes empresarios en Argentina durante el período comprendido entre los años 1966 y 1989. Los resultados de dicha investigación muestran que la articulación entre diversas políticas públicas destinadas a financiar –de forma directa o indirecta– al capital local y el comportamiento desplegado por los grandes empresarios, hizo posible, para un reducido grupo de firmas, la obtención de extraordinarios márgenes de ganancias durante el período de estudio. Este tipo particular de articulación, que involucra a una compleja red de relaciones donde participan diversos actores del *complejo económico estatal-privado*¹⁷, permitió, según la autora, la conformación de múltiples y cruzados APA en distintos sectores y actividades de la economía. Este concepto remite a aquellos espacios y/o conjunto de actividades, articulados por diversas prácticas, a partir de los cuáles un grupo reducido de empresas logra internalizar ingentes ganancias. Siguiendo a Castellani (2008: 139), si se los define por su función, los APA constituyen una fuente de generación de *cuasi rentas de privilegio*; si se los define por su forma, pueden pensarse como un entramado de relaciones y/o prácticas de articulación entre actores del sector público y actores privados que se sostienen a lo largo del tiempo.

A fin de establecer la existencia – o ausencia, en su defecto– de APA en torno a las actividades de extracción de recursos mineros durante la posconvertibilidad, resulta necesario indagar en la trayectoria de la variable *intervención económica estatal*, ya que es a partir de la misma que se generan o no las condiciones propicias para la conformación, expansión y sostenimiento de los mismos. Las dimensiones comprendidas en dicha variable son la *orientación* y la *calidad*. La primera de ellas permite dar cuenta del sentido político-ideológico que distingue a las políticas económicas desplegadas por el aparato estatal (observable a partir de indicadores tales como el contenido específico de las medidas, el destino de las principales transferencias de recursos públicos, la evolución de indicadores

¹⁷ Concepto elaborado por Jorge Schvarzer (1979) que alude a las articulaciones existentes entre el sector público y el sector privado en torno a un conjunto de actividades económicas de producción muy precisas: siderurgia, petroquímica, construcción de grandes obras de infraestructura, provisión de servicios clave, etc.

de producto, ingreso, monetarios, financieros y del sector externo). La segunda de estas dimensiones refiere al conjunto de *capacidades* (financieras y administrativas) con las que cuenta el sector público y, por otro lado, a la *autonomía relativa* del aparato estatal con respecto a los diversos intereses sectoriales (visible a partir de indicadores tales como el origen y trayectoria de los principales funcionarios, participación del empresariado en la toma de decisiones, permeabilidad de los funcionarios a las presiones corporativas) (Castellani, 2008: 143)

En este sentido, las consideraciones expuestas en este apartado permiten concluir que el concepto de *ámbitos privilegiados de acumulación* resulta el más adecuado a la hora de realizar un análisis de las diferentes articulaciones establecidas entre el sector público y las empresas privadas transnacionales en el sector minero argentino durante la posconvertibilidad. Como se verá más adelante, la existencia de APA es uno de los principales factores explicativos del extraordinario desempeño que presentan las empresas transnacionales dentro del sector. Esta situación, a su vez, conspira contra las posibilidades de construir un proyecto de desarrollo con inclusión social en aquellas regiones implicadas en dicha actividad. En efecto, siguiendo a Castellani (2009: 49), la difusión de APA restringe las posibilidades de desarrollo en tanto desalientan la competencia por *cuasi rentas tecnológicas*, profundizan el alto grado de inestabilidad e incoherencia de la intervención económica estatal, favorecen la difusión de comportamientos de tipo “rent seeking” entre los funcionarios públicos y los empresarios, generan procesos de crecimiento por “burbujas” y, por último, deterioran las diversas capacidades estatales dificultando las posibilidades de intervención estatal futura de alta calidad.

EL SECTOR MINERO ARGENTINO EN LA POSCONVERTIBILIDAD.

Las razones que explican el extraordinario crecimiento del nivel de participación de las empresas transnacionales en el sector minero argentino durante la posconvertibilidad deben buscarse en el conjunto de políticas públicas desplegadas desde el aparato estatal en la década previa. Ciertamente, durante los años noventa, gran parte de los países latinoamericanos involucrados en actividades de extracción de recursos minerales llevaron a cabo una profunda reforma del marco regulatorio de la actividad, a fin de conceder amplios beneficios a las grandes firmas transnacionales que ya venían operando a escala

global. Este proceso no debe comprenderse de forma aislada al conjunto de transformaciones acaecidas en amplios sectores de la actividad económica con el fin de institucionalizar, mediante diferentes reformas constitucionales y legislativas, la autoexclusión del Estado como agente productivo. Tal es el caso de la política de las privatizaciones, cuyo alcance no se limitó solamente a los servicios públicos sino también a los hidrocarburos y, de manera más amplia, a la explotación los recursos naturales en general (con excepción de los agropecuarios). El Estado, de esta forma, fue sentando las bases adecuadas para garantizar el traspaso a manos privadas, en adición a los servicios públicos, de una gran parte de las actividades vinculadas a la explotación de los recursos naturales, entre ellas, la minería.

Cabe señalar, siguiendo a Antonelli y Svampa (2010: 16), que el tipo de minería practicada en la actualidad difiere en gran medida de aquella practicada en épocas anteriores, donde los metales aflúan en grandes vetas desde el fondo de las galerías subterráneas. Por el contrario, los metales, cada vez más escasos, se encuentran en estado de diseminación y sólo pueden ser extraídos mediante el uso de nuevas tecnologías, luego de producir grandes voladuras de montañas por dinamitación. A fin de separar los metales del mineral que los contiene se utiliza una “batería” de sustancias químicas tales como cianuro, ácido sulfúrico, mercurio, entre otras. En efecto, este tipo de minería –a cielo abierto– a diferencia de la tradicional, implica niveles aun mayores de afectación del medio ambiente, generando cuantiosos pasivos ambientales, al tiempo que requiere tanto un uso desmesurado de recursos –entre ellos el agua y la energía, imprescindibles para sus operaciones– como la intervención de manera violenta en la geografía de los territorios implicados en la explotación.

En este sentido, como se verá más adelante, puede afirmarse que la *intervención económica estatal* desplegada durante los años noventa y confirmada en la década posterior por los sucesivos gobiernos, estuvo *orientada* a propiciar las condiciones básicas para garantizar el control de la actividad de explotación de los recursos mineros –y dentro de la misma, de la nueva “megaminería” a cielo abierto– en manos del sector privado y, en especial, de las grandes empresas transnacionales.

La intervención económica estatal durante los años noventa.

La articulación entre el Estado y los diferentes actores del sector privado que operan en actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales se encuentra, a partir de los noventa, determinada por dos grandes hechos. En primer lugar, la sanción, en 1989, de las leyes de Reforma del Estado (23.696) y de Emergencia Económica (23.697), que significaron un fuerte impulso para el sector privado, que logró aumentar radicalmente su participación en diversos ámbitos de la actividad económica previamente regulados por el Estado. En segundo lugar, la reforma constitucional de 1994, que implicó un cambio profundo en relación a la explotación de los recursos naturales: por un lado, consagró la provincialización de dichos recursos –gas, petróleo, minería–, que dejaron de depender del Estado central y, por otro lado, marcó la renuncia del Estado –nacional y provincial– a la explotación de los mismos, dando paso a una obligada privatización (Bottaro, Sola Álvarez y Svampa, 2010: 34). Las medidas desplegadas por el Estado en el sector minero durante los noventa se encuentran, justamente, orientadas en esta misma dirección. Tal es así que el Código Minero, que desde su elaboración en 1886 no había sufrido grandes modificaciones, vio alteradas ciertas restricciones que regían desde la época de la colonia. Se eliminaron así las limitaciones en cuanto al tamaño de las concesiones de explotación y exploración, al tiempo que se ampliaron los plazos de arrendamiento y usufructo de las minas (Ley N° 24.498 de Actualización Minera, art. 27 y 28). Según el Código vigente, el Estado Nacional y los Estados provinciales tienen el dominio originario de las minas situadas en sus respectivos territorios. Sin embargo, el texto declara expresamente que “el Estado no puede explotar ni disponer de las minas”, por ello concede a los particulares “la facultad de buscar minas, de aprovecharlas y disponer de ellas como dueños” (art. 8 y art. 9 del Código de Minería). De allí que el Estado tenga la potestad de otorgar la concesión legal de las minas; concesión por la cual no cobra ningún tipo de canon y, a su vez, reviste al particular de un derecho real inmobiliario sobre la mina, equiparable al derecho de propiedad (art. 10 y 11).

La firma del Decreto 1853/93 mediante el cual el Poder Ejecutivo aprobó el texto reordenado de la Ley de Inversiones Extranjeras sancionada durante la última dictadura militar, marcó un punto de inflexión en la relación entablada entre el Estado y las empresas transnacionales en Argentina. Allí queda establecido, en el Artículo 1°, que “los inversores

extranjeros que inviertan capitales en el país (...) destinados a la promoción de actividades de índole económica, o a la ampliación o perfeccionamiento de las existentes, tendrán los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes acuerdan a los inversores nacionales”. De esta forma, los inversores extranjeros pasan a contar con prerrogativas tales como “transferir al exterior las utilidades líquidas y realizadas provenientes de sus inversiones, así como repatriar su inversión” (art. 5), “utilizar cualquiera de las formas jurídicas de organización previstas por la legislación nacional” (art. 6) y “hacer uso del crédito interno con los mismos derechos y en las mismas condiciones que las empresas locales de capital nacional” (art. 7). En consonancia con esta ley, y para el caso específico de la minería, entre los años 1993 y 2001, se sancionaron distintas leyes orientadas a estimular la inversión directa en el sector.

Cuadro N°1: Principales leyes nacionales que rigen la actividad minera (1993-2001).

Ley		Fecha
Ley 24.196	Inversiones Mineras	Abril de 1993
Ley 24.224	Reordenamiento Minero	Julio de 1993
Ley 24.227	Creación de la Comisión Bicameral de Minería	Julio de 1993
Ley 24.228	Ratificación del Acuerdo Federal Minero	Julio de 1993
Ley 24.402	Régimen de Financiamiento y devolución anticipada del IVA	Noviembre de 1994
Ley 24.498	Actualización del Código de Minería	Julio de 1995
Ley 24.585	Protección Ambiental para la Actividad Minera	Noviembre de 1995
Ley 25.243	Tratado Binacional entre Argentina y Chile de Integración y Complementación Minera	Julio de 1996- Diciembre de 1997 (suscripción de ambos países)
Ley 25.161	Valor boca mina	Octubre de 1999
Ley 25.429	Actualización minera	Mayo de 2001

Fuente: Antonelli y Svampa, 2010. En base a información de la Secretaría de Minería.

Entre los principales incentivos otorgados a los inversores se cuentan los siguientes:

- Estabilidad fiscal y cambiaria por un plazo de 30 años.
- Posibilidad de deducir en el balance impositivo del impuesto a las ganancias, el ciento por ciento (100%) de los montos invertidos en gastos de prospección, exploración, estudios especiales, ensayos mineralúrgicos, metalúrgicos, de planta piloto, de investigación aplicada, y demás trabajos destinados a determinar la factibilidad técnico económica de los mismos.

- Amortización acelerada para las inversiones en bienes de capital.
- Exención del pago de impuestos a la importación y adquisición de bienes y servicios que efectúen las empresas que realicen tareas de exploración minera.
- Exención del Impuesto sobre los Activos.
- Limitación al cobro de regalías por parte de las provincias a un máximo del 3% del valor “boca mina”¹⁸ del mineral extraído.
- Exención de contribuciones sobre la propiedad minera.
- Eliminación de gravámenes y tasas municipales e impuestos de sellos que afecten la actividad minera en cada provincia.
- La fijación obligatoria del importe anual de previsión sobre posibles daños ambientales ocasionados por la actividad minera queda a criterio de la empresa y se considerará, a su vez, como un cargo deducible en la determinación del impuesto a las ganancias.

La combinación, durante los años noventa, entre la apertura a las inversiones extranjeras provista por el Decreto 1853/93 y el andamiaje legal de incentivos a la inversión en el sector minero, contribuyó a que la inversión extranjera directa (IED) en dicho sector pasara de representar un stock de tan sólo 60 millones de dólares en 1993, a superar la barrera de los 1000 millones¹⁹ en el año 1998. A partir de 2002, la caída del régimen de la Convertibilidad y su correlato inmediato, la devaluación monetaria, permitieron el surgimiento de un nuevo patrón de acumulación comandado por los sectores exportadores, destacándose la participación de aquellos asentados en actividades vinculadas al procesamiento de recursos naturales. Esta situación, sumada a la escasa modificación que sufrirá la estructura de incentivos a la inversión en el sector minero desplegada por el aparato estatal durante los noventa, determinará la consolidación, en el período de estudio, del capital transnacional como actor dominante dentro del sector.

¹⁸ Se considera “mineral boca mina” al mineral extraído, transportado y/o acumulado previo a cualquier proceso de transformación (art. 22 bis, Ley de Inversiones Mineras)

¹⁹En base a las estimaciones de la Dirección de Cuentas Internacionales, INDEC.

La relación entre el Estado y las empresas mineras transnacionales en la posconvertibilidad.

En su discurso de presentación del Plan Minero Nacional del año 2004, el presidente Néstor Kirchner pronunció las siguientes palabras: “(...) el sector minero argentino es uno de los pocos que durante la década del noventa, con cambios importantes en la legislación, empezó a tener un principio y un punto de inflexión que le permitió avizorar un destino estratégico diferente. Nosotros lo pudimos ir percibiendo en distintos lugares de la Argentina, el sector minero fue mostrando en sus distintos aspectos un crecimiento casi permanente. Con mayor o menor resultado según las legislaciones vigentes, en muchos casos provinciales, y también con el gerenciamiento de las propias provincias que le fue dando a la tarea que tenía que llevarse adelante en este sector el trabajo promocional o de inducción que el Gobierno Nacional tendría que haber profundizado y llevado adelante. *Más allá de una legislación que nosotros estimamos que fue positiva, que ayudó, y que evidentemente hoy estamos ante una posibilidad concreta de consolidar el proceso de inversión y de desarrollo minero en la Argentina con todas las calidades que marcaba con toda exactitud recién el responsable del área minera*”²⁰.

La *orientación que la intervención económica estatal* adopta durante los años noventa no sólo es confirmada desde el plano discursivo, sino también en los hechos, a partir de la sanción de los Decretos 417/03 y 753/04. A través de los mismos se exime a las empresas mineras de las restricciones cambiarias y se las libera, asimismo, de la obligatoriedad de liquidar las divisas originadas en la exportación. En otras palabras, no están obligadas a ingresar al país los dólares obtenidos por las ventas al exterior tal como se había pautado en los decretos de emergencia económica de enero de 2002 (Ortiz, 2007: 8).

Según permite observar el informe de investigación denominado “Diagnóstico de la cuestión minera en la Argentina” (Reyes, 2008)²¹, la promoción de la actividad minera desplegada por el Estado, a partir de las facilidades otorgadas a las empresas que operan dentro del sector, ocasionó que el Estado dejara de percibir una recaudación total de 2481,8 millones de pesos, entre 2006 y 2008 (cuadro N°2). Esta suma resulta 11 veces superior al

²⁰ La parte resaltada es nuestra. El discurso completo se encuentra disponible en la página web de la Secretaría de Minería de la Nación: <http://www.mineria.gov.ar>.

²¹ El informe puede consultarse en la siguiente página web: <http://www.fernandareyes.com.ar/>.

gasto tributario ocasionado por la actividad de promoción de las pequeñas y medianas empresas; 31 veces superior al generado por el régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico; 44 veces mayor al que representa el régimen de inversiones para bosques cultivados; y 1,5 veces superior al gasto tributario originado en actividades de promoción industrial.

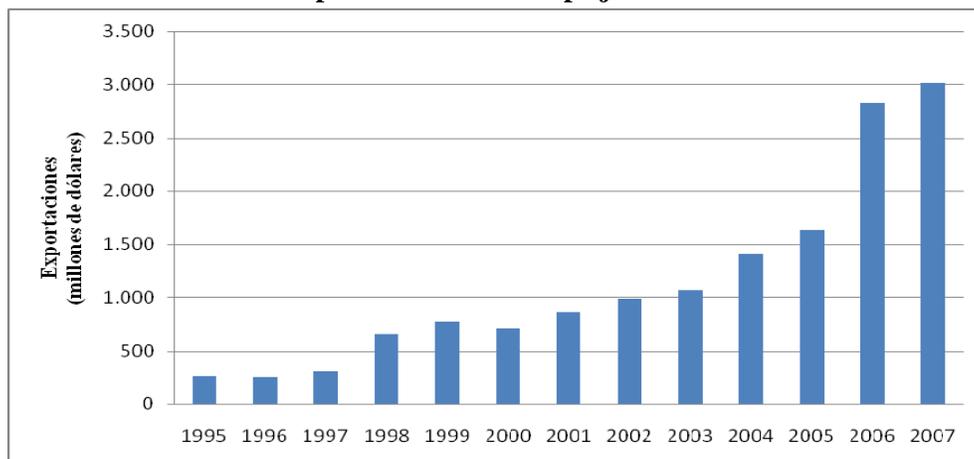
Cuadro N°2: Gastos tributarios originados en regímenes de promoción económica estimados para los años 2006-2008 (en millones de pesos).

Gastos Tributarios	2006	2007	2008	Total
Actividad Minera	832,8	830,8	818,2	2481,8
Promoción de las pequeñas y medianas empresas.	76	69,4	76,7	222,1
Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico tecnológico	20	25	35	80
Régimen de inversiones para bosques cultivados	5,9	25,5	25,1	56,5
Promoción industrial	512,4	539,6	612,2	1664,2

Fuente: elaboración propia en base a “Diagnóstico de la cuestión minera en la Argentina” (Reyes, 2008). Sobre la base de información del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

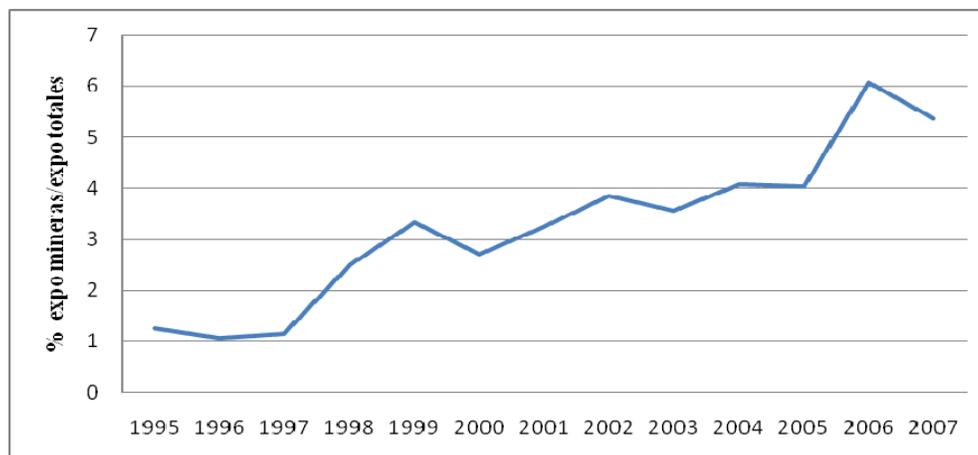
A este auspicioso marco normativo, que representa por sí mismo un factor de atracción fundamental para las distintas empresas transnacionales, se suma el conjunto de transformaciones macroeconómicas operadas en la Argentina a partir de la devaluación de 2002. Estas determinaron un aumento sustancial en la competitividad internacional de los sectores exportadores como resultado, entre otras cosas, del abaratamiento relativo del costo laboral. Como señala el gráfico N°1, el total de exportaciones registradas para el sector minero en 1995 no superaba los 300 millones de dólares, mientras que en 2007 alcanzó los 3.000 millones. Este incremento determinó, a su vez, un salto significativo en el nivel de participación de las exportaciones mineras en el total de exportaciones realizadas por el conjunto de la economía, que pasó de 1,2% en 1995 a 5,4% en 2007 (gráfico N°2).

Gráfico N°1: Evolución de las exportaciones del complejo minero. Años 1995-2007.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Minería.

Gráfico N°2: Participación de las exportaciones mineras en el total de exportaciones de la economía. Años 1995-2007 (en porcentajes).

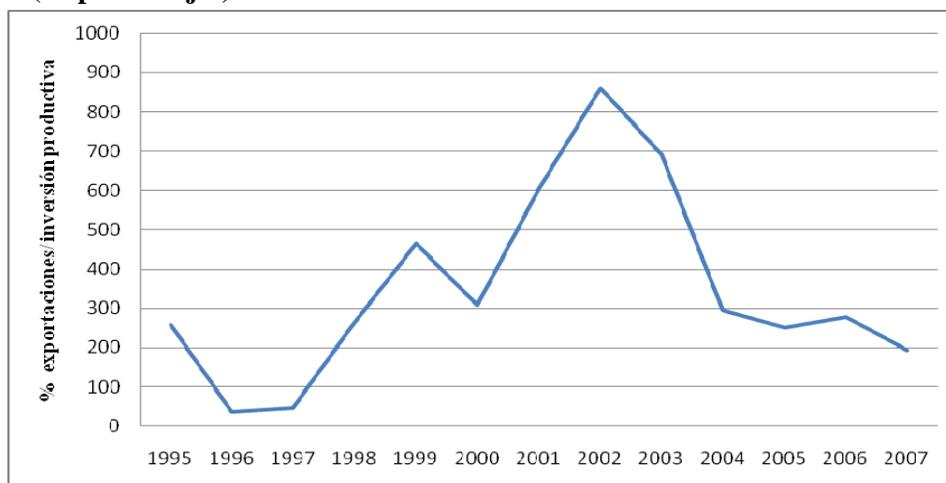


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Minería y del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Esta situación cobra mayor relevancia aún si se la complementa con la información aportada por el gráfico N°3, que revela que los ingresos obtenidos por las exportaciones superan ampliamente a los aportes realizados en inversión productiva. En efecto, a partir del año 1998, los ingresos internalizados por las distintas empresas en concepto de exportaciones más que duplican a los gastos originados en la etapa productiva, alcanzando un pico máximo en el año 2002, como efecto inmediato de la devaluación, donde la relación entre exportaciones e inversión productiva supera los 800% (por cada 1 U\$S

invertido, se obtienen 8 U\$S por exportaciones), para luego estabilizarse, a partir de 2003, en torno al 250%.

Gráfico N°3: Relación exportaciones/inversión productiva para el complejo minero. Años 1995-2007 (en porcentajes).



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Minería.

Puede argumentarse que el aumento extraordinario que registra la inversión en el sector productivo minero a partir de 2003²², que determina una caída significativa en la relación exportaciones/inversión productiva, se debe al fenomenal incremento en la cantidad de proyectos mineros existentes, y no al efecto que conlleva la acción sistemática, por parte de las empresas, de incorporar valor agregado al producto extraído. Según informes de la Secretaría Nacional de Minería, en el año 2008 la cantidad de proyectos mineros registrados ascendió a la cifra de 403, representando un incremento del 907% con respecto a los 40 proyectos que datan del año 2003²³. Estos señalamientos permiten inferir que tanto la intervención económica estatal como las estrategias empresarias desplegadas en el sector se encuentran lejos de privilegiar la incorporación de valor agregado a los productos, limitándose a generar el marco adecuada para facilitar la explotación del recurso natural y venderlo al exterior sin realizarle mayores modificaciones. En consonancia con estas afirmaciones se encuentran los datos presentados por Ortiz. Según el autor, de acuerdo a las estimaciones de la Dirección Nacional de Minería, la firma Minera Aguilar

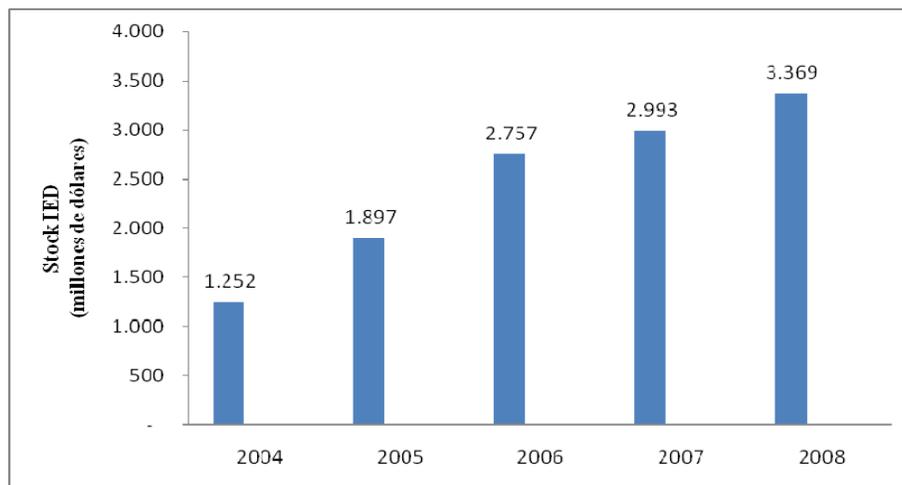
²² Según datos de la Dirección Nacional de Minería, la inversión productiva en el sector minero pasa de 154 millones de dólares en el año 2003, a 1560 millones en 2007.

²³“Minería en números”, año 2009. Disponible en la página web de la Secretaría de Minería de la Nación.

(propiedad de capitales suizos), invierte, entre el año 2001 y 2007, alrededor de 29 millones de dólares, mientras que los ingresos internalizados en concepto de exportaciones ascienden a los 158 millones; Bajo la Alumbraera (proyecto explotado por una asociación de capitales suizos y canadienses), entre 1995 y 2007, invierte por 1531 millones de dólares, y exporta por 5685 millones; Salar del Hombre Muerto (propiedad de capitales estadounidenses), durante el mismo período, invierte 148 millones y exporta por 345 millones y, por último, entre esos mismos años, Cerro Vanguardia (92,75% de capitales sudafricanos y 7,25 % argentinos), invierte 310 millones y obtiene, por exportaciones, 889 millones de dólares (2007: 20).

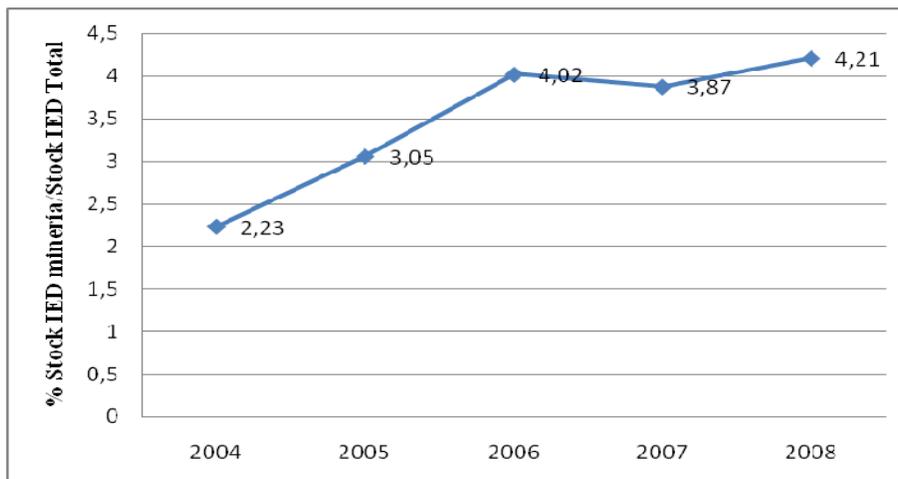
Lo expresado hasta aquí permite sostener que las facilidades otorgadas por el Estado al conjunto de empresas que operan en el sector minero parecen conformar un “traje hecho a medida” de las aspiraciones del capital transnacional. En efecto, tal como muestra el gráfico N°4, el stock de IED en 2004 fue algo superior a los 1200 millones de dólares, mientras que en 2008 superó los 3300 millones. Esto significó que la inversión extranjera directa en el sector pasara de representar en 2004 un 2,23% del total de IED en la Argentina, a estabilizarse, a partir de 2006, en torno al 4% (gráfico N°5).

Gráfico N°4: Stock de Inversión Extranjera Directa en el sector minero argentino. Años 2004-2008.



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA.

Gráfico N°5: Relación entre el stock de IED en el sector minero y el stock de IED total. Años 2004-2008 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA.

En esta misma línea, la información aportada por el cuadro N°3 del anexo permite apreciar que de los 41 proyectos y prospectos mineros principales que señala la Secretaría de Minería de la Nación para el año 2008, tan sólo 5 de ellos (12,2%) son operados por empresas de capitales nacionales. De esos 5 proyectos y prospectos, solamente El Calafate y Yacimientos de Calizas March son explotados por empresas locales independientes (El Calafate SCC y CEFAS S.A.). Los prospectos mineros de La Manchuria y La Marcelina, por su parte, son operados por el Estado Provincial de Santa Cruz (a través de la empresa Fomicruz S.E.), mientras que el proyecto de Farallón Negro en la provincia de Catamarca, pertenece a la empresa Yacimientos Mineros Aguas de Dionisio (YMAD), formada a partir de una asociación entre el Estado Provincial de Catamarca, la Universidad Nacional de Tucumán, y el Estado Nacional. Los 36 proyectos y prospectos restantes (el 87,8%) son propiedad de empresas transnacionales, donde se destacan las firmas de origen canadiense, que participan en 22 de esos 36.

Cuadro N°3: Principales proyectos y prospectos mineros y empresas que los explotan. Año 2008.

Proyecto	Provincia	Propietario	Origen
Agua Rica	Catamarca	Northern Orion Resources Inc.	Canadá
Ampliación Planta de Cal	San Juan	Cía. Minera del Pacífico S.A.	Chile
Andacollo	Neuquén	Minera Andacollo Gold S.A.	Chile

Bajo la Alumbreira	Catamarca	Xstrata (50%); GoldCorp Ltd. (37,5); Northern Orion Resources Inc. (Yamana) (12,5%)	Suiza; Canadá; Canadá
Bórax Argentina	Salta	Bórax Argentina S.A.	Estados Unidos
Cerro Vanguardia	Santa Cruz	Anglogold (92,75%); Fomicruz S.E. (7,5%)	Sudáfrica; Argentina
Condoryacu	Catamarca	Cardero Resources	Canadá
El Calafate	Chubut	El Calafate SCC.	Argentina
Farallón Negro	Catamarca	Yacimientos Mineros Aguas de Dionisio (YMAD)	Argentina
Loma Blanca	Jujuy	Procesadora de Boratos S.A.	Canadá; Estados Unidos
Manantial Espejo	Santa Cruz	Pan American Silver Corp (50%); Silver Standard Resources (50%)	Estados Unidos; Canadá
Mina Aguilar	Jujuy	Glencore (Cía. Minera Aguilar)	Suiza
Pachón	San Juan	Noranda (Pachón S.A. Mine)	Canadá
Pascua Lama	San Juan	Barrick Gold	Canadá
Piedra Púrpura	Chubut	Piedra Púrpura S.A.	Italia
Piriquitas	Jujuy	Silver Standard Resources	Canadá
Potasio Río Colorado	Mendoza	Río Tinto	Reino Unido
Salar del Hombre Muerto	Catamarca	FMC Lithium Corp. (Minera del Altiplano S.A.)	Estados Unidos
San Jorge	Mendoza	Minera San Jorge S.A.	Canadá
Veladero	San Juan	Barrick Gold	Canadá
Veta Martha	Santa Cruz	Coeur D' Alene	Estados Unidos
Yacimiento de Calizas March	San Juan	CEFAS S.A.	Argentina
Yesos Knauf	Mendoza	Yesos Knauf GMBH	Alemania
Prospecto	Provincia	Empresa propietaria	Origen
Arizaro/Lindero	Salta	Tenke Mining	Canadá
Casposo	San Juan	Intrepid Mines	Australia
Cordón de Esquel	Chubut	Meridian Gold (Cía. Minera El Desquite)	Estados Unidos
Diablillos	Salta	Silver Standard Resources	Canadá
Gualcamayo	San Juan	Yamana Resources Inc.	Canadá
La Josefina	Santa Cruz	Minamérica S.A.	Panamá
La Manchuria	Santa Cruz	Fomicruz S.E.	Argentina
La Marcelina	Santa Cruz	Fomicruz S.E.	Argentina
La Ortiga	San Juan	South American Inc.	Reino Unido; Chile
Martinetas	Santa Cruz	Yamana Resources Inc.	Canadá
Mogote	San Juan	IMA Resources Corp.	Canadá
Pórfidos	Santa Cruz	Silver Standard Resources	Canadá
Potrerillos	San Juan	Barrick Exploraciones Argentina	Canadá
Río Grande	Salta	Tenke Mining	Canadá

Salamanca	La Rioja	IMA Resources Corp.	Canadá
Taca Taca Bajo	Salta	Lumina Cooper Corp.	Canadá
Vallecito	La Rioja	Golden Peaks Resources (69,57%); Mitsubishi Materials Corporation (30,43%)	Canadá; Japón
Vicuña	San Juan	Tenke Mining	Canadá

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Minería e información de las empresas.

No parece apresurado afirmar, en este sentido, que la estructura económica conformada a partir de la articulación entre el Estado y el comportamiento de las empresas transnacionales en el sector minero, constituye un serio obstáculo para el despliegue de una *intervención económica estatal de calidad*. Entre aquellos factores que contribuyen a erosionar la calidad de las intervenciones se encuentra, por un lado, la fuerte presión corporativa ejercida por las empresas mineras desde los diversos espacios institucionalizados, constituidos para dichos fines. Las publicaciones Panorama Minero, Pregón Minero y Mining Press Argentina, entre otras, se encuentran dirigidas a difundir la temática minera desde una perspectiva afín a los intereses empresarios, asumiendo, en muchos casos, el rol de mediadoras entre las empresas y las comunidades²⁴. Además, se encargan de organizar diferentes eventos²⁵ destinados al encuentro de los principales actores, públicos y privados, involucrados en la actividad (Giovannini, Orellana, Rocchietti y Vega, 2010). Por otro lado, se encuentra la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM) que, a pesar de ser una cámara argentina, entre sus miembros se encuentran Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y Minera Alumbra Ltd.²⁶ ya que, como la misma cámara expresa, “las empresas asociadas cubren todo el espectro de la actividad minera. Están representadas en la CAEM las empresas líderes de la gran minería internacional, así como la mediana minería del mismo origen y las pequeñas empresas internacionales de exploración, orientadas casi exclusivamente a la minería metalífera”. Entre sus principales objetivos se encuentran “el promover en todas sus etapas, la actividad minera en la República Argentina; representar a sus asociados ante las autoridades del país y del extranjero y ante los particulares, apoyando las gestiones de aquellos relacionadas con la

²⁴ En efecto, en las páginas web de cada una de estas publicaciones aparecen los logotipos de las principales empresas mineras.

²⁵ Por ejemplo, el evento “San Juan Factor de Desarrollo de la Minería Argentina” y “Argentina Oro”, organizados ambos por Panorama Minero.

²⁶ Conformada por las transnacionales Xstrata, GoldCorp Ltd. y Yamana.

actividad minera: promover congresos, conferencias, seminarios, exposiciones, eventos y publicaciones para el mejor conocimiento y difusión de la actividad minera y promover el intercambio de relaciones con instituciones públicas y organizaciones privadas vinculadas a la minería, tanto nacionales como extranjeras”²⁷.

La acción de presión corporativa ejercida desde estos ámbitos privados ocasiona serios condicionamientos al aparato estatal a la hora de implementar las diferentes políticas públicas. Un ejemplo de ello fue el intento, por parte del Ejecutivo, de aumentar, a fines de 2007, las retenciones móviles a las exportaciones mineras de 3 a 5%. La acción desplegada desde el empresariado hizo que el Estado tuviera que dar marcha atrás en ciertas situaciones particulares.²⁸ Tal es el caso del proyecto binacional de Pascua Lama (compartido con Chile y explotado por la empresa canadiense Barrick Gold), eximido, en septiembre de 2008, del régimen de retenciones mineras; condición que, según informa la publicación Panorama Minero (N°347, septiembre de 2008) se encontraba pendiente para la aprobación de dicha iniciativa (Bottaro, Sola Álvarez y Svampa, 2010: 39).

Otro caso emblemático es el veto presidencial, a través del Decreto 1837/08, en octubre de 2008, a la ley de protección de los glaciares (ley 24.618), votada por una amplia mayoría del Congreso Nacional²⁹. La ley impulsaba la creación del Inventario Nacional de Glaciares, que representan el 75% de la reserva hídrica de la Argentina. También impedía que en los hielos y en su entorno se realizaran actividades que pudieran afectar su condición natural. El argumento desplegado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, explicitado en el texto del Decreto 1837/08, fue que “su decisión obedecía a que

²⁷ Extraído de la página web de la cámara: www.caem.com.ar

²⁸ Según señala la publicación Mining Press (27 de mayo de 2008), “los accionistas de aquellas empresas que tenían sus mayores esfuerzos económicos apuntados a la Argentina decidieron retirar sus inversiones y la mayoría de las juniors vieron como en un solo día se diluían sus acciones en un 40%”. Por otro lado, el artículo continúa afirmando que “los empresarios se quejaron no sólo de las medidas, sino también de la forma de comunicación entablada con las empresas a partir de la irrupción en la cuestión minera del secretario de Comercio, Guillermo Moreno” (citado en Bottaro, Sola Álvarez y Svampa, 2010: 39).

²⁹ Finalmente, la Ley de Glaciares es aprobada -con ciertas modificaciones- por el Senado de la Nación, con 35 votos a favor y 33 en contra, en septiembre de 2010 (Clarín, 30 de septiembre de 2010). Sin embargo, en mayo del mismo año, ante la media sanción obtenida en Diputados, “las provincias mineras sancionaron, de manera *express*, leyes provinciales de ‘protección’ de glaciares, que abren las puertas a la explotación minera en zonas protegidas por la ley nacional. Escudados en el artículo 124 de la Constitución Nacional (que provincializa los recursos naturales), pretenden convertir estas normas locales en un escollo jurídico para la aplicación de la ley nacional” (Svampa y Viale; Clarín, 10 de agosto de 2010).

la prohibición de actividades descriptas en la ley podría afectar el desarrollo económico de las provincias involucradas” y que resultaba, por ello, “excesivo prohibir la actividad de minería o perforación petrolera en los glaciares y en las llamadas áreas periglaciares que bordean los glaciares”. Por otro lado, el texto señala que “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”.³⁰

Otro factor que contribuye a erosionar la *calidad* de las intervenciones estatales, es la colonización, por parte de ciertos empresarios mineros, de importantes reductos de la administración pública. Asimismo, esta situación permite dar cuenta de la pérdida, por parte del Estado, de la *autonomía relativa* con respecto a los intereses particulares de las empresas involucradas en la actividad. En este sentido, se destaca el caso de Jorge Mayoral, ingeniero minero de la provincia de San Juan, que desde 2003 ocupa el cargo de secretario de Minería de la Nación. Entre sus posesiones más importantes se encuentran el 30% de la firma Micas Argentina SRL., el 15% de Millstone S.A. y el 25% de Minvail S.A., todas ellas dedicadas a la explotación de canteras y a la exploración minera³¹ (Diario Perfil, 17 de junio de 2007). En una entrevista realizada por Business News Americas, publicada el 22 de marzo de 2002³², cuando aún detentaba el cargo de subsecretario de Minería de la Nación, Mayoral señaló que sus principales ideas a desarrollar serían “afianzar el sector minero como política de Estado” y “rescatar todo lo mucho y bueno que se ha realizado en el sector, y eso tiene que ver con la convertibilidad a esta parte, con el proceso de seducción de la gran inversión, de modo tal que el marco legal, jurídico y contable vigente lo vamos a rescatar y a defender hasta las últimas consecuencias”.

Otro caso digno de mención es el César Ambrosio Gioja, Senador Nacional por la provincia de San Juan y hermano del gobernador de la misma provincia, José Luis Gioja.

³⁰ Decreto 1837/08, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/146980/norma.htm>

³¹ Ante las acusaciones realizadas por las fuerzas opositoras frente al carácter irregular que reviste dicha situación, Mayoral argumentó que “una empresa se mide por lo que factura, y las que tengo no facturan. Es como si no las tuviese” (<http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0183/articulo.php?art=0961&ed=0182>)

³² Disponible en http://www.bnamericas.com/news/mineria/Entrevista_con_Jorge_Mayoral_subsecretario_de_mineria_de_Argentina

Además de ser el presidente de la Comisión de Minería, Energía y Combustible del Senado de la Nación desde 2005, César Ambrosio Gioja es propietario de la empresa Bentonita Santa Gema, principal proveedora de insumos mineros de la firma Barrick Gold (Giovannini, Orellana, Rocchietti y Vega, 2010: 263). No resulta extraño, por lo tanto, que la provincia de San Juan se haya convertido en la principal provincia minera de la Argentina, con 11 proyectos y prospectos registrados (seguida por Santa Cruz con 8, Catamarca y Salta con 5) y sede de los proyectos de mayor envergadura como es el caso de Veladero y Pascua Lama.³³

A modo de resumen, los argumentos desplegados en este apartado permiten concluir que la particular articulación entre el Estado y los distintos actores privados del sector minero argentino posibilitó, durante el período de estudio, la consolidación de aquellos *ámbitos privilegiados de acumulación* que comienzan a configurarse a partir de la intervención económica estatal desplegada en los años noventa. La existencia de los mismos –en complemento con las facilidades otorgadas por las condiciones macroeconómicas del período– se convirtió en el factor de atracción fundamental para las inversiones extranjeras, explicando, de esta forma, el extraordinario incremento en el nivel de participación del capital extranjero en el sector.

REFLEXIONES FINALES.

El estudio de caso presentado en el apartado anterior permite confirmar, a partir del análisis de la *intervención económica estatal* y el *comportamiento de las empresas mineras transnacionales* durante la posconvertibilidad, la existencia de diversos *ámbitos privilegiados de acumulación* en torno a las actividades de extracción de recursos minerales. En efecto, el extraordinario desempeño que presentan las empresas mineras transnacionales durante el período estudiado (verificable a partir de la evolución del stock de IED, la evolución de las exportaciones y el aumento en la cantidad de proyectos y prospectos mineros) obedece fundamentalmente a las facilidades otorgadas desde el Estado. Al respecto, puede observarse que el sentido que adopta la *orientación* de la intervención

³³ En efecto, según informan distintos medios (La política online, 21 de diciembre de 2008; La Nación, 4 de diciembre de 2008; Clarín, 7 de Julio de 2010), José Luis Gioja ha sido uno de los gobernadores que mayor presión ejerció para que se realizara el veto a la Ley de Glaciares en 2008.

económica estatal resultó extremadamente favorable a la difusión de estos APA (ejemplos de ello son la confirmación de la legislación minera desplegada durante los años noventa, los Decretos 417/03 y 753/04 y los gastos tributarios en la promoción de la actividad minera).

Por otro lado, puede apreciarse un importante deterioro en la *calidad* de las intervenciones, observable a partir de tres indicadores esenciales. En primer término, en la permeabilidad que presenta el aparato estatal frente a las presiones ejercidas desde las distintas corporaciones empresarias que operan dentro del sector (el retroceso en la aplicación del aumento en el régimen de retenciones al proyecto de Pascua Lama es un claro ejemplo de ello). En segundo lugar, en la contraposición de intereses entre las *burocracias* de las principales provincias mineras y la *burocracia* nacional, que contribuye a erosionar las *capacidades* del Estado al impedir dotar a las diferentes políticas públicas de una *coherencia administrativa* (por ejemplo, las presiones ejercidas por los “Gobernadores de la zona Cordillerana” para vetar la Ley de Glaciares en 2008). En este sentido, las legislaciones provinciales, amparadas en el artículo 124³⁴ de la Constitución Nacional, resultan, en muchos casos, un verdadero escollo a la aplicación de diversas leyes de alcance nacional. Por último, la pérdida de *autonomía relativa* del aparato estatal frente a los intereses corporativos, observable a partir de la colonización de importantes reductos de la administración pública por parte de distintos empresarios mineros (los casos de Jorge Mayoral, José Luis Gioja y César Ambrosio Gioja, son emblemáticos en este sentido).

Lo expuesto hasta aquí sirve para resaltar la importancia que reviste el concepto de APA a la hora de pensar la naturaleza de la articulación entre el Estado y las empresas transnacionales. Efectivamente, la presencia de APA en torno a las actividades de extracción de recursos mineros se erige como un factor explicativo fundamental del extraordinario desempeño de las firmas controladas por capitales extranjeros en los últimos tiempos. Por otro lado, advierte sobre la presencia de significativas continuidades con

³⁴ “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional”.

respecto a los años noventa, subvirtiendo el alcance real del discurso “rupturista” desplegado por los distintos actores estatales de la posconvertibilidad. En última instancia, cabe señalar que el proceso de extranjerización experimentado dentro del sector minero no debe entenderse de forma aislada. Por el contrario, se encuentra enmarcado en un proceso de dimensiones mucho más amplias, que abarca la estructura económica argentina en su totalidad. La implicancia que reviste la consolidación del capital extranjero como actor dominante en la Argentina reciente no ha sido abordada, aún, con la profundidad que amerita. En efecto, se trata de un actor con un considerable poderío económico y, por lo tanto, dueño de una significativa capacidad de veto, tal como refleja el estudio de caso presentado. Esta investigación, en este sentido, invita a reflexionar sobre la importancia que reviste la articulación, en la etapa actual, entre el Estado y las empresas transnacionales y su implicancia en el despliegue de diferentes procesos de desarrollo sostenido a largo plazo. De allí la trascendencia que adopta el concepto de *ámbitos privilegiados de acumulación*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amiel, S., Bezchinsky, G., Caino, O., Dinenzon, M., Giussani, L., López, B. (2007). *Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad*. Documento de Proyecto N° 16. Buenos Aires: CEPAL.

Amsden, A. (1992). “A Theory of Government Intervention in Late Industrialization”. En Putterman, L. y Rueschemeyer (eds), *The State and Market in Development*. Boulder: Lynn Rienner.

Antonelli, M. y Svampa, M. (2010). “Hacia una discusión sobre la megaminería a cielo abierto”. En Antonelli, M. y Svampa, M. (coord.), *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.

Arceo, N., Basualdo, E., González, M., Mendizábal, N. (2010). *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*. Buenos Aires: Atuel.

Azpiazú, D. (1997). “El nuevo perfil de la elite empresaria”. *Realidad Económica*. N° 145.

Azpiazú, D., Basualdo, E. (coord.) (2009). *Transformaciones estructurales de la economía argentina. Una aproximación a partir del panel de grandes empresas, 1991-2005*. Buenos Aires: PNUD.

Azpiazú, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años chenta*. Buenos Aires: Legasa.

Azpiazú, D., Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina: industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Basualdo, E. (2000). *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*. Buenos Aires: UNQui-FLACSO-IDEP.

Basualdo, E. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera*. Buenos Aires, FLACSO/UNQui/IDEP.

Basualdo, E. (2003). “Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera”. En *Realidad Económica*, N°200, Buenos Aires.

Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bottaro, L., Sola Álvarez, M. y Svampa, M. (2010). “La problemática de la minería metalífera a cielo abierto: modelo de desarrollo, territorio y discursos dominantes”. En Antonelli, M. y Svampa, M. (coord.), *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.

Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.

Castellani, Ana (2006). *Estado, Empresas y Empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina, 1966-1989*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires: mimeo.

Castellani, A. (2008). “Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976- 1989)”. *Apuntes de investigación del CECYP*, N° 14, 139-157.

Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios: la construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Castellani, A. (2010). “Privileged accumulation spaces and restrictions on development. State-Business relation in Argentina (1966-1989)”. *American Journal of Economics and Sociology*, aceptado para su publicación.

CENDA (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires: Atuel.

CEPAL (1951). *Estudio economic de América Latina*. Nueva York: Naciones Unidas.

Furtado, C. (1966). *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.

Chibber, V. (2005). “¿Reviviendo el Estado desarrollista? El mito de la ‘burguesía nacional’”. En *El imperio recargado*. CLACSO/Socialist Register.

Dornbrusch, R. y Edwards, S. (1990). “The Macroeconomics of Populism”. *Journal of Development Economics*, N°32.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Furtado, C. (1983). *Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gaggero, A. (2008). *Los Grupos Económicos Nacionales. Reglague y reestructuración durante las etapas de auge, crisis y salida del régimen de convertibilidad en Argentina (1991- 2003)*. Tesis de Maestría, Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero/INDEC, mimeo.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Giovannini, S., Orellana, M., Rocchietti, D. y Vega, A. (2010). “La construcción de San Juan como capital nacional de la minería: el concierto de voces entre el Estado y los medios de comunicación”. En Antonelli, M. y Svampa, M. (coord.), *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Grindle, M. (1991). “The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics”. En G. Meier (editor) *Politics and Policy Making in Developing Countries*. San Francisco: ICEG.
- Hirschman, A. (1971). “The Economy of Import- Substituting Industrialization in Latin America”. En Hirschman, A., *Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven: Yale University.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale: Yale University Press.
- Kosacoff, B. (Ed.) (2008). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL.
- López, A. (2006). *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*. Buenos Aires: CEPAL.
- Milesi, D., Novick, M. y Yoguel, G. (2004). *Tendencias productivas y desarrollo de ventajas competitivas: la red de proveedores de Siderca y Siderar*. Boletín informativo Techint N° 314, Buenos Aires.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdevelopment*. Londres: Duckworth.
- Notcheff, H. (1994). “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”. En Azpiazu D. y Nochteff H., *El desarrollo económico ausente*. Buenos Aires: FLACSO.
- Nochteff, H. (1998). “Neoconservadurismo y subdesarrollo. Una mirada a la economía argentina”. En *La economía argentina a fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO.
- Nochteff, H. (1999). “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto”. En *Cuadernos del CENDES*, N°57, Caracas.
- Ortiz, R. (2007). *Las empresas transnacionales en la minería argentina: seguridad jurídica para las empresas, inseguridad ambiental e incumplimiento de los derechos para las comunidades locales*. Buenos Aires: FOCO.

- Ortiz, R., Schorr, M. (2007). “La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidad”. En *Papeles de Trabajo*, Año 1, n°2. Buenos Aires.
- Reyes, F. (coord.) (2008). *Diagnóstico de la cuestión minera en la Argentina*. Buenos Aires: Centro para la Transparencia en la Gestión Pública y Privada Lisandro de la Torre.
- Schneider, B. R. (1995). “El abrazo esquivo. Sinergia entre el sector privado y el Estado en los países de industrialización reciente”. En *Política y Gobierno*, N°1, México.
- Schneider, B. R. (1999). “La relación entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente”. En *Desarrollo Económico*, N°153.
- Schorr, M. (2002). “Mitos y realidades del pensamiento neoliberal: la evolución de la industria manufacturera argentina durante la década de los noventa”. En Castellani, A., Debrott Sánchez, D., Duarte, M. y Schorr, M., *Más allá del Pensamiento Único. Hacia una renovación de las ideas económica en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.
- Schumpeter, J. (1957). *Teoría del desenvolvimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schvarzer, J. (1979). “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”. En *Economía de América Latina*, N°3, México.
- Schvarzer, J. (1998). *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires: AZ Editora.
- Shapiro, H. y Taylor, L. (1991). “The State and Industrial Strategy”. En *World Development*, N°6, Washington.
- Sikkink, K. (1993). “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”. En *Desarrollo Económico*, N°128, Buenos Aires.
- Svarzman, Gustavo (2007). *Empresas transnacionales: sus estrategias de investigación y desarrollo y el papel de Argentina y el Mercosur*. Documento de Proyecto N°114. Buenos Aires: CEPAL.
- Williamson, J. (1990). “The progress of policy reform in Latin America”. *Policy Analysis in International Economics*, N°28.