

## Ambiciones privadas y connivencia estatal: dos décadas de explotación de los recursos naturales en la Argentina

UNO DE LOS ASPECTOS ASOCIADOS CON LA SIMPLIFICACIÓN PRODUCTIVA DE LA ECONOMÍA ARGENTINA HA SIDO EL FORTALECIMIENTO DEL PODER ECONÓMICO DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS ASENTADAS EN LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES. EN ESTE ARTÍCULO SE PROPONE QUE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE OLEAGINOSAS, LOS HIDROCARBUROS Y LA MINERÍA REPRESENTAN TRES ESPACIOS PARA LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL QUE PERMITEN DEBATIR SOBRE EL CARÁCTER SOCIAL ADOPTADO POR EL “NUEVO MODELO” BASADO EN EL DÓLAR ALTO. POR ELLO, PESE A LOS CAMBIOS EVIDENCIADOS EN DIVERSOS INDICADORES MACROECONÓMICOS A PARTIR DE LA DEVALUACIÓN, AQUÍ SE POSTULA QUE LA CONCENTRACIÓN ECONÓMICA, LA CENTRALIZACIÓN DEL CAPITAL Y LA EXTRANJERIZACIÓN DE LA PROPIEDAD EVIDENCIADAS EN LOS SECTORES ANALIZADOS DISTINGUEN UN TIPO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO QUE CONSOLIDA LOS RASGOS REGRESIVOS DE LA ESTRUCTURA SOCIAL VIGENTE Y QUE LIMITA CLARAMENTE LOS EFECTOS DE OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES (POR EJEMPLO, LAS INDUSTRIALES). EN ESTE SENTIDO, EL ESTADO HA JUGADO Y JUEGA (POR ACCIÓN U OMISIÓN) UN ROL FUNDAMENTAL PARA SU SOSTENIMIENTO.



RICARDO ORTIZ



PABLO PEREZ

Licenciados en Sociología y docentes de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

### CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DEL SECTOR AGRARIO BASADO EN EL MONOCULTIVO DE LA SOJA

Desde la introducción de la semilla de soja transgénica, se produjo una expansión de este cultivo que lo transformó en la principal producción agrícola y en una de las exportaciones más importantes del país<sup>1</sup>. Este proceso ha sido liderado principalmente por grandes empresas transnacionales, que son propulsoras de un modelo fuertemente concentrado.

#### La expansión del monocultivo de la soja

La introducción de la soja como un cultivo de importancia comenzó a mediados de la década del 70, realizándose conjuntamente con nuevas variedades de cereales y oleaginosas, principalmente en la zona pampeana. Esto se implementó mediante la introducción del “germoplasma mexicano” en el trigo, el cual permitió el desarrollo del cultivo doble trigo-soja. La expansión de esta producción se llevó adelante

provocando una parcial sustitución del maíz y del sorgo, y en menor medida de algunas actividades ganaderas. Esta nueva tecnología fue el ingreso tardío en Argentina de la llamada “revolución verde”, la cual iba a ser el punto de partida para el avance de la soja.

Un segundo y más importante salto tecnológico se dio a mediados de la década del 90, marcado por la implantación de la semilla de soja transgénica, conjuntamente con la aplicación de la siembra directa y el uso de agroquímicos (el glifosato), lo cual llevó a una extraordinaria expansión de este cultivo<sup>2</sup>.

Este paquete tecnológico abrió un lugar más que importante en el sector a los proveedores de las semillas, al mismo tiempo que implicó una pérdida en la autonomía de los productores ya que éstos deben adquirir las semillas (que se venden conjuntamente con el herbicida) en un mercado totalmente “desregulado” y controlado por empresas altamente concentradas<sup>3</sup>.

La extensión de este cultivo tomó un ritmo vertiginoso, que transformó a la Argentina en pocos años en el

tercer productor mundial de soja, detrás de EEUU y Brasil, y el primer productor de aceite de soja, utilizando semillas transgénicas en casi la totalidad de la producción.

La evolución de las exportaciones de soja, ya sea en granos, aceite o pellets, presentó un fuerte incremento a partir de la segunda mitad de la década del 90. En el caso de los granos, las exportaciones pasaron de 3,23 millones de toneladas en 1990 a 7,45 en 2001, llegando a 12,03 millones en el año 2007. En el mismo período, las exportaciones de aceite y de pellets de soja se multiplicaron más de cuatro veces. Este avance se debió a la apertura de nuevos mercados, en especial China, que se transformó en el principal receptor de estos productos, desplazando el lugar de los países europeos a los que se destinaba la exportación a principios de la década del 90. Además de China, en la exportación de granos de soja también la India es un destino de importancia considerable.

En cuanto a las exportaciones de pellets existe una tendencia diferente respecto a los otros productos de la soja, ya que es Europa donde se genera la mayor demanda. En este caso, el subproducto es utilizado para alimentar el ganado (ya que como consecuencia de las normativas que se establecieron a partir de conocido mal de la “vaca loca”, se prohibió el uso de harinas de origen animal para el forraje).

La extensión del cultivo de la soja se distingue además si se analiza la superficie destinada a su cultivo y el porcentaje de participación en la producción agraria. La producción de soja en Argentina pasó de ser de 3,7 millones de toneladas en la campaña 1980/81 a 10,8 millones en la campaña 1990/91, para ascender a 35 millones en los años 2002/03. Es decir que en aproximadamente 20 años, se multiplicó casi 10 veces, pasando de representar el 10,6% de la producción granaria en 1980/81, al 28,4% en 1990/91, para finalmente ubicarse en el 49,2% en el 2002/03 (Teubal, 2006)<sup>4</sup>. En la campaña 2009/2010, de acuerdo a la información de la Secretaría de Agricultura, se superaron los 52 millones de toneladas (Gráfico N° 1).

Por otro lado, respecto a la superficie destinada a este cultivo, de acuerdo a la comparación entre los datos de los Censos Agropecuarios de los años 1988 y 2002, se observa que en un contexto de crecimiento de la superficie implantada con cereales y oleaginosas de un 55%<sup>5</sup>, la soja experimentó un crecimiento de un grado mucho mayor, ya que alcanzó el 150% en el período intercensal. La segunda oleaginosa en importancia, el girasol, cayó un 5% en este período.

La expansión del cultivo de la soja se produjo en detrimento de los campos destinados a la producción ganadera y restando lugar a otros cultivos no sólo en la región pampeana (Buenos

Aires, Santa Fe y Córdoba), sino también en zonas en las que hasta entonces se producían cultivos regionales, como Entre Ríos, Santiago del Estero, Chaco, Tucumán y Salta.

En definitiva, ello implicó que la forma que adoptó el sector agrario argentino –que en términos de Teubal (2003) podría denominarse como el paso de “el Granero del Mundo a la República Sojera”– conllevara fuertes implicancias sobre el sistema alimentario argentino, ya que la producción destinada primordialmente a un solo cultivo dirigido a la exportación avanzó (y sigue avanzando) sobre productos que anteriormente eran destinados al abastecimiento del mercado local. Así la producción agropecuaria se encaminó en un sentido divergente a las necesidades de la población, provocando escasez o encarecimiento de los alimentos consumidos tradicionalmente.

### Concentración, extranjerización y expulsión en los agronegocios

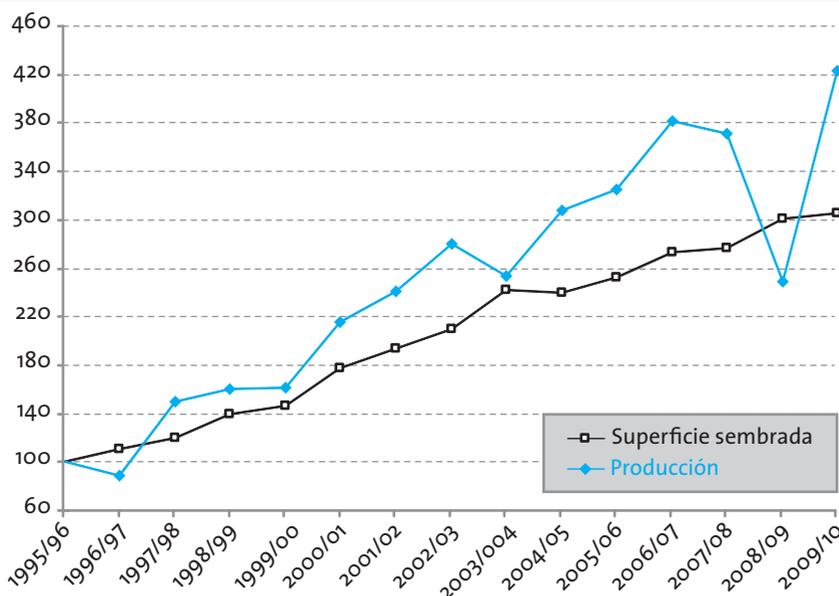
El avance de los agronegocios, y principalmente de la soja transgénica, trajo aparejados cambios importantes en la estructura del sector agrario argentino. No ajenos a los cambios producidos en toda la estructura socio-económica durante la década pasada –pero tal vez llegando con mayor retraso– la concentración y la extranjerización también son fenómenos presentes en el sector agrario.

Ya sea por la inversión en tecnología necesaria (que requiere grandes extensiones de tierra para su amortización), como por la cooptación de los proveedores de las semillas e insumos agroquímicos, los pequeños y medianos productores fueron los grandes perjudicados.

Los datos arrojados por el Censo Nacional Agropecuario muestran que el promedio del tamaño de las producciones agropecuarias entre los dos Censos Agropecuarios (1988-2002) aumentó un 25%, al pasar de 469 a 588 hectáreas. Además, su cantidad se redujo en un 21%, afectando principalmente a las explotaciones más pequeñas (hasta 500 has.), que vieron caer un 20% la superficie ocupada.

A ello le debemos sumar cambios que impactaron en la forma de explotación de la tierra, ya que la cantidad de hectáreas explotadas por sus propietarios disminuyó un 8,4%, creciendo a la

**GRÁFICO N° 1. SUPERFICIE SEMBRADA Y PRODUCCIÓN DE SOJA EN LA ARGENTINA. CAMPAÑAS 1995/96–2009/10 (ÍNDICE BASE CAMPAÑA 95/96=100)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de SAGPyA.

vez la explotación bajo distintos tipos de contratos (arrendamiento, aparcería y contrato accidental).

Pero además, el avance de los agonegocios que se da con la expansión del modelo sojero, tuvo grandes impactos en el empleo del sector, ya que la reducción de la mano de obra que se experimenta con la adopción de la siembra directa llevó a que muchos trabajadores rurales perdieran sus puestos de trabajo, acentuando ello el éxodo de estos hacia las zonas urbanas<sup>6</sup>.

Este avance de la concentración se conecta con un proceso en el que un grupo reducido de empresas controla la comercialización de los productos de la soja; al mismo tiempo, en ese conjunto selecto fue creciendo la presencia de capitales extranjeros, acentuándose con el avance de los agonegocios. Así, un grupo de empresas transnacionales se consolidó en la cúpula exportadora, concentrando las ventas al exterior de un mercado en expansión (Perez, 2006).

Ello se evidencia en las exportaciones de aceite de soja, que entre los años 1988 y 2007 se multiplicaron 7 veces, con una disminución hacia el año 2010. Esta expansión se realizó de manera tal que fue apropiada por un pequeño grupo de empresas: en el período 1998-2010, la participación de los primeros cinco exportadores pasó del 33% al 84% del total de las ventas externas.

Conjuntamente con este proceso de concentración, hubo un cambio en el tipo de firmas que integraron la cúpula exportadora. Por un lado, Cargill ha sido la principal firma durante todo el período (salvo en el año 2005 cuando fue desplazada del primer lugar por Bunge). Por otro, el resto de las empresas que la acompañan en la cúpula presenta diferencias. Mientras hacia finales de la década del 80 se evidenciaba la presencia de entidades cooperativas (FACA) o empresas nacionales vinculadas con la producción regional (Aceitera Chabas), durante la segunda mitad de la década del noventa la cúpula estuvo integrada por empresas transnacionales y grupos económicos de capital local. Finalmente, luego de la salida de la convertibilidad, pese a que la cúpula siguió conformada por estos dos últimos tipos de empresas, fueron las primeras las que predominaron. Así, en el año 2010, tres de estas cinco empresas fueron transnacionales (entre ellas las dos primeras –Bunge

y Cargill–, y la cuarta –Louis Dreyfus–) concentrando el 57,5% de las exportaciones, siendo las otras dos grandes grupos locales (Aceitera General Deheza y Molinos Río de la Plata)<sup>7</sup>.

En el caso de la exportación de granos, donde el crecimiento de las ventas externas entre los años 1988 y 2010 fue casi de seis veces, también existe un alto grado de concentración ya que en este mismo período los cinco principales exportadores pasaron de manejar el 51% al 70% de las exportaciones. Por otro lado, el proceso de extranjerización en la cúpula presenta niveles mayores respecto a los otros productos, ya que mientras que en el año 1988 se observaba la presencia de entidades cooperativas y empresas de capitales nacionales (Federación Argentina de Cooperativas Agrarias, Agricultores Federados Argentinos, Emiliana), en el año 2010 la cúpula estaba formada por todas las empresas transnacionales: Cargill, Toepfer, Bunge, ADM Argentina y Dreyfus.

### **Las retenciones y el poder del agronegocio**

La salida de la convertibilidad no solo no revirtió, sino que aceleró los procesos que se iniciaron en el sector agrario a mediados de la década del 90, consolidando al complejo sojero como el principal eje del sector, desplazando otros cultivos e impactando en el detrimento de la actividad ganadera.

A partir de los impactos que tiene el monocultivo de la soja sobre el sistema alimentario, sus negativas consecuencias ambientales, y la reducción en los puestos de trabajo rurales, detener y revertir su avance es una medida que debería haberse realizado con anterioridad. Sin embargo, el propio modelo basado principalmente en un tipo de cambio alto fortaleció al sector agropecuario, lo ubicó como estratégico (en tanto principal proveedor de divisas), e implicó que el comercio internacional de granos y aceites fuera controlado por un reducido grupo de empresas transnacionales.

El fuerte conflicto político desatado durante el debate parlamentario por la Resolución 125, al mostrar a los productores pequeños y medianos como los principales actores opositores a la medida, no hizo más que ocultar las fracciones económicas que son las verdaderamente dominantes. Los exportadores trasladaron las retenciones al precio de los productos; por ende, el efecto de la

medida caía sobre los productores, a la vez también beneficiados por rentas extraordinarias dadas por los altos precios internacionales.

Es decir, las retenciones móviles pretendieron reducir tímidamente dichos beneficios extraordinarios pero chocaron con la correlación de fuerzas generadas por el mismo modelo productivo y con el poder que éste le otorgaba a esas fracciones del capital. La estructura social dominante en el sector agropecuario hizo que confluyeran las distintas fracciones, resultando finalmente la imposibilidad de aplicar una medida que limitara las utilidades sojeras, sin estar la misma enmarcada en un cambio en el modelo económico.

## **HIDROCARBUROS: AGOTAMIENTO DE LAS RESERVAS Y CONSOLIDACIÓN DEL OLIGOPOLIO**

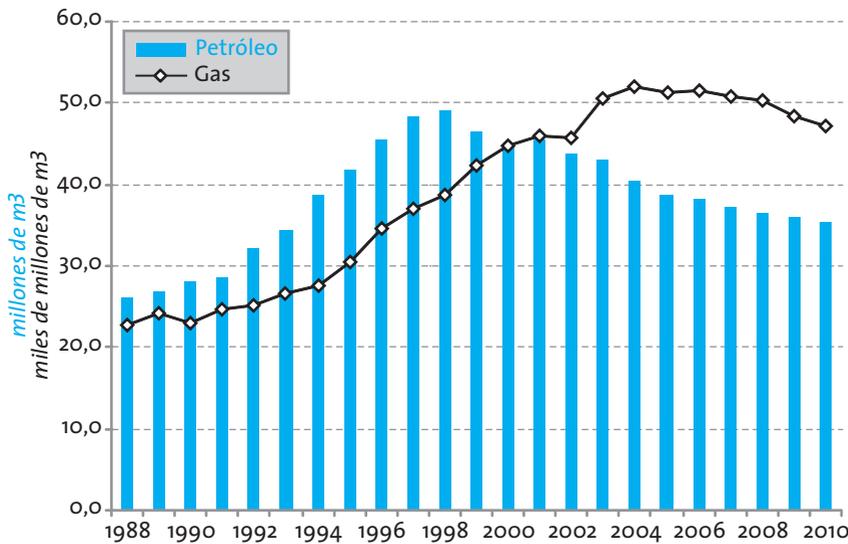
### **Evolución de la producción sectorial y de las exportaciones**

La liberalización sectorial iniciada a principios de los años noventa incidió fuertemente en el incremento de los niveles de explotación de estos recursos energéticos estratégicos. En los primeros diez años, la producción de petróleo se incrementó casi un 90%, para luego decaer paulatinamente hasta los niveles de 1994; en el caso del gas natural, su producción experimentó una curva ascendente casi ininterrumpida estabilizándose desde el 2003 en los valores más altos de toda la serie, registrando una variación de más del 120% respecto de los años iniciales (ver *Gráfico N° 2*).

Esta evolución, liberada de la regulación estatal (fundamentalmente debido al desguace y privatización de YPF) estuvo disociada del desenvolvimiento económico local hasta mediados de la década pasada. Ello se debe, entre otras razones, a que la estrategia de las empresas dominantes en este sector se orientó a aprovechar la demanda externa para maximizar las ganancias de corto plazo.

Así, durante la convertibilidad las exportaciones de petróleo –en promedio– representaron un tercio de la producción de este fluido (superando incluso el 40% en 1996 y 1997); pero durante la posconvertibilidad estos valores oscilaron en el 20%. En el caso del gas, hasta el año 2001 se exportó (en promedio) el 7,7% de la producción, y con

**GRÁFICO Nº 2. PRODUCCIÓN DE GAS Y PETRÓLEO, 1998-2010 (EN MILLONES DE M3 DE PETRÓLEO Y MILES DE MILLONES DE M3 DE GAS)**



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

posterioridad este valor disminuyó levemente, hasta el 7%. El complejo del petróleo y gas se convirtió en uno de los principales grupos exportadores de la Argentina, luego del complejo sojero<sup>8</sup>.

Pese al incremento de la producción y de las exportaciones, no se verificó un desarrollo de las áreas petroleras y gasíferas que incorporaran nuevos yacimientos a los que había descubierto y puesto en producción YPF mientras estaba en manos del Estado. En efecto, mientras en los años setenta y ochenta el promedio anual de pozos exploratorios podía oscilar alrededor de los 140, entre 1993 y 1999 ese número disminuyó a 105, y entre el 2000 y el 2005 cayó a 39. Ello implicó que el horizonte de reservas disminuyera al ritmo de la explotación de estos recursos naturales no renovables: mientras en el año 1988 las reservas de gas alcanzaban para el abastecimiento del mercado por un período equivalente a los 34 años, en el año 2010 esta expectativa era de algo más de 7 años (Gráfico Nº 3).

A pesar de este comportamiento de las empresas privadas, durante el gobierno de Néstor Kirchner se impulsó la sanción de una ley de "promoción" para que las empresas exploren, en vez de sancionarlas por el incumplimiento de sus obligaciones estipuladas en la ley de hidrocarburos, e incluso en la misma normativa que les entregó los yacimientos de YPF. En efecto, la ley 26.154 estableció numerosos beneficios impositivos y de eliminación de tasas y derechos de importación,

similares al Régimen Minero aplicado desde 1993. Entre otros aspectos, también se las exime del pago de los derechos de importación y todo otro derecho por la introducción de bienes de capital necesarios para la ejecución de las actividades de exploración y explotación<sup>9</sup>. Estos beneficios son otorgados por un plazo que oscila entre los 10 y los 15 años, de acuerdo al tipo de área que se promueva. Por otra parte, a las empresas que ya están explotando petróleo y gas, no han realizado exploración y se suman al régimen de incentivos, se les otorga, además, 10 años más de concesión sobre las nuevas áreas, a contarse a partir del vencimiento del plazo de la concesión original. Se continúa fortaleciendo, así a los mismos

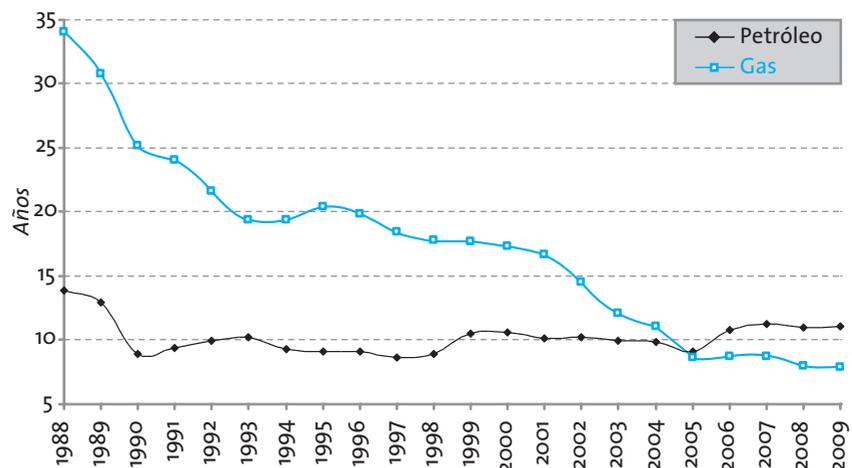
tipos de actores presentes en el sector desde los años noventa<sup>10</sup>.

### La extranjerización del sector y los mercados oligopólicos

Al igual que en otras áreas de la economía durante los años noventa, los flujos de inversión extranjera directa (IED) fueron elevados, y se hicieron especialmente importantes a partir de la segunda mitad de dicho decenio. Entre 1992 y 2004, el total de la inversión extranjera en el sector petrolero fue de U\$S 29.000 millones, aproximadamente un 34% del total de las inversiones extranjeras en la Argentina durante el mismo período. Dicha participación fue particularmente alta en la etapa de la fuerte recesión y posterior crisis que llevó al fin de la Convertibilidad, cuando Repsol adquirió casi la totalidad de las acciones de YPF y Petrobras compró Perez Companc, dos de los principales grupos económicos locales. A partir del año 2005, los flujos fueron disminuyendo paulatinamente, representando hasta el 2009 algo más del 11% del total de la IED de esta etapa.

El mismo fenómeno se repite cuando se analiza la renta de la inversión extranjera. En aquel primer período, la correspondiente al sector petrolero ascendió a un total de U\$S 15.300 millones, reflejando una preponderancia decisiva en el total de las rentas obtenidas por los capitales extranjeros (70%). En el quinquenio 2005-2009, si bien los niveles de renta fueron casi similares (U\$S 14.227 millones), cayó el peso sectorial dentro de la renta total de la IED, como consecuencia del mejoramiento relativo del resto de los sectores.

**GRÁFICO Nº 3. ESTIMACIÓN DE LAS RESERVAS DE PETRÓLEO Y GAS (EN AÑOS)**



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

En términos del origen de las firmas presentes en la actividad sectorial, en la etapa iniciada en la segunda mitad de los años noventa y que se extendió hasta el 2002 se observó una profunda extranjerización, tanto a nivel de la extracción de los recursos naturales como de la comercialización de los derivados; desaparecieron varias firmas de capitales locales que operaban las áreas petroleras y gasíferas (Perez Companc, Cía. General de Combustibles, Bidas, Astra, Pluspetrol, entre otras) pertenecientes a varios grupos económicos (Perez Companc, Soldati, Bulgheroni, Grüneisen, entre los más importantes), adquiridos por Repsol, Amoco y Petrobras. Dada la desaparición de las firmas locales, durante los últimos años las principales transferencias de capital se realizaron directamente entre empresas extranjeras (la adquisición china del 20% de Pan American Energy en 2010 y la reciente compra por parte de esta última de la refinería y la red de comercialización de Esso). Sólo la adquisición del 15% de Repsol-YPF por parte del grupo local Petersen ha mostrado una operación de signo opuesto, a partir de la estrategia de la petrolera española por abrir el capital de YPF en el mercado internacional. De todos modos, ello no ha redundado en

un cambio en el accionar del oligopolio petrolero en la Argentina.

Otro proceso que se consolidó es el peso creciente que tienen estas firmas en la balanza comercial de la Argentina. Tanto durante la vigencia de la convertibilidad, como luego de la devaluación del 2001, las empresas petroleras y gasíferas se ubicaron en el conjunto de las más grandes exportadoras del país. Estas, además se sostienen en el control oligopólico de los mercados internos de crudo, gas y derivados: cinco firmas (Repsol-YPF, Petrobras, Pan American, Chevron y Tecpetrol) controlan tras cuartas partes de la oferta petrolera; tres (Repsol-YPF, Pan American y Total Austral) producen dos tercios de la oferta gasífera y sólo cuatro empresas (YPF, Shell, Esso y Petrobras) manejan el 90% de la oferta de naftas y gasoil, y más del 80% del mercado de lubricantes en la Argentina. En suma, las falencias regulatorias (bajas regalías –del 12%– por la explotación de los hidrocarburos; entrega del manejo del comercio exterior a las empresas; falta de control de las reservas por parte del Estado; inexistencia de sanciones ante el incumplimiento de la normativa sectorial; entre otras) han entregado el manejo de estos recursos naturales no renovables a un grupo de firmas

extranjeras que operan prácticamente sin rendir cuentas de sus acciones<sup>11</sup>.

### La renta hidrocarburífera

Por detrás de estos procesos de fortalecimiento del poder transnacional se encuentra la evolución de la renta del petróleo, la que ha evidenciado un derrotero creciente durante las últimas dos décadas. Ello obedece al incremento en el precio internacional del crudo que más que compensa la disminución de la producción local (ver *Gráfico N° 4*).

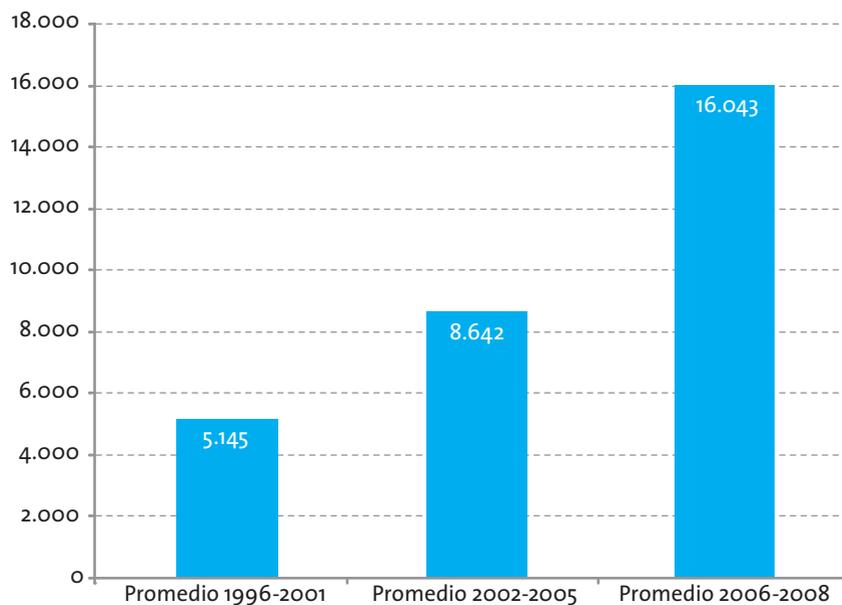
Si bien no toda la renta fue apropiada por las empresas privadas, la magnitud de los montos involucrados permite brindar una aproximación al aporte de este sector a la economía argentina, y al mismo tiempo, da cuenta de los límites de las políticas estatales que sólo se han fijado como meta asociarse con los privados en el aprovechamiento parcial de la renta de este recurso natural (a través de las retenciones a las exportaciones), y han abandonado toda pretensión soberana de recuperación de la renta petrolera para su utilización –por ejemplo– en un proyecto de redistribución de la riqueza. A diferencia de lo ocurrido en otras experiencias nacionales (Bolivia o Venezuela) la política de hidrocarburos desde el 2003 no se reorientó hacia el cambio estructural de la herencia del modelo neoconservador. El resultado ha sido que el sistema energético estuvo funcionando al límite de su capacidad de oferta por la falta de inversiones de las empresas y que éstas han obtenido ganancias extraordinarias desde la megedevaluación. En este contexto, los subsidios estatales a los ingresos de las productoras gasíferas (a través del reconocimiento del precio internacional o del incremento del valor del gas en boca de pozo) consolidan las relaciones del poder económico sectorial.

### EL BOOM DE LA MINERÍA: PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA Y ENCLAVES EXTRACTIVISTAS

#### La promoción sectorial

La política pública en el ámbito de la minería revela una continuidad en los lineamientos establecidos desde el Régimen de Promoción Minera de 1993, y otras normas complementarias que condujeron a que la denominada “gran minería” (aquella asentada en la explotación de minerales metalíferos –oro,

**GRÁFICO N° 4. EVOLUCIÓN DE LA RENTA PETROLERA ARGENTINA 1996-2008**  
(PROMEDIOS ANUALES EN DÓLARES A PRECIOS CORRIENTES)



*Nota:* La estimación de la renta petrolera que se presenta está subvaluada, debido a que se consideran algunos conceptos que –en el caso argentino– son muy discutibles respecto de su incidencia en el costo de producción. Por ejemplo, el costo de descubrimiento o “finding cost”, no debería ser sumado ya que los esfuerzos de exploración los hizo la YPF estatal (y la disminución en el número de pozos exploratorios es un dato indiscutible de este fenómeno). Al respecto, ver Mansilla (2006).

*Fuente:* elaboración propia en base a datos de Mansilla (2006) y balances de Repsol (2006, 2007 y 2008).

plata, plomo, uranio, entre otras sustancias-) se conforme como la de mayor peso dentro del sector.

El proceso de adecuación del sector y la creación de nuevos incentivos a la inversión extranjera continuaron durante las gestiones presidenciales de De la Rúa, Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Así, en el año 2000 se sancionó la ley 25.543 que aprobó el Tratado de Integración y Complementación Minera con Chile, que permitió avanzar en el proyecto "Pascua-Lama", el primer emprendimiento binacional del mundo y se promovieron protocolos específicos para la exploración en otros proyectos binacionales en San Juan y en La Rioja.

En el año 2001, la ley 25.249 amplió el régimen de inversiones, la estabilidad fiscal, la facilidad para las inversiones de capital y las exenciones impositivas. En los años 2003 y 2004 se eliminaron restricciones cambiarias a las empresas mineras y se las liberó de la obligatoriedad de liquidar las divisas originadas en la exportación, tal como se había pautado en los decretos de emergencia económica de enero de 2002.

El veto presidencial de noviembre de 2008 a la Ley de Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial condujo a que, seis meses después, el presidente y CEO de Barrick Gold –Aaron Regent– se entrevistara con la presidenta de la Nación, y desde la Casa de Gobierno las autoridades nacionales anunciaron el inicio de la construcción del emprendimiento Pascua-Lama<sup>12</sup>. Luego de la insistencia parlamentaria, la nueva Ley de Glaciares aprobada en 2009 fue reglamentada sólo parcialmente un año más tarde, limitando así su impacto sobre la dinámica productiva de la gran minería.

En este sentido, puede afirmarse sin dudas que existe una continuidad en la política minera de la Argentina en los últimos 15 años, lo que fue anticipado por el ex presidente Kirchner en la presentación del "Plan Minero Nacional" el 23 de enero de 2004, cuando sostuvo que la legislación de los años noventa "nosotros estimamos que fue positiva, que ayudó, y que evidentemente hoy estamos ante una posibilidad concreta de consolidar el proceso de inversión y de desarrollo minero en la Argentina"; para lo cual "estamos dispuestos a ver un crecimiento fuerte del sector, apoyarlo fuertemente y a su vez escuchar qué políticas activas desde el

Gobierno Nacional podemos promocionar para que evidentemente esto se agilice, la inversión sea más rápida y la dinamización del sector ayude a consolidar el proceso de crecimiento que la Argentina necesita".

### **El capital extranjero y el sesgo exportador de la explotación minera**

La puesta en vigencia del complejo normativo promocional generó muy importantes incentivos para la entrada de los capitales extranjeros en el sector, dinamizando la exploración y explotación de la minería metalífera en la Argentina. Las principales características del régimen de inversión contemplan aspectos impositivos, cambiarios, de financiamiento y limitan las regalías que deben pagar las empresas.

Estas facilidades ubican a la Argentina como uno de los países más "amigables" para la inversión extranjera en el sector minero. La estabilización de la carga impositiva de los proyectos por un período de hasta 30 años es el plazo más amplio otorgado por los países de la región: las firmas gozan de esta manera de un congelamiento de las cargas tributarias totales, sean estas nacionales, provinciales o municipales. Por otra parte, si bien las empresas están obligadas a constituir una previsión especial para cubrir posibles daños ambientales, son ellas mismas las que fijan el monto de los aportes; los fondos destinados a estas previsiones también pueden ser deducidos del impuesto a las ganancias hasta en un 5%, lo que ha sido utilizado por la totalidad de las empresas registradas en el régimen de promoción minera (Prado, 2005).

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

Por otra parte, sobre su comercio exterior no existen controles sobre los reales movimientos de productos, bienes y divisas (sólo hace falta una declaración). Como si se tratara de un sector desfavorecido, en el sur de la Argentina gozan de un reintegro especial por exportar desde los puertos patagónicos.

Estos incentivos y garantías operaron favoreciendo a las empresas del

sector cuando se produjo la crisis económica e institucional del año 2002, ya que las mismas continuaron gozando de dichos beneficios a pesar de la vigencia de la Ley de Emergencia pública. De este modo, a las empresas mineras que ya operaban en la Argentina no se les aplicaron las retenciones a las exportaciones, que sí incidieron sobre las ventas al exterior de las empresas agropecuarias y petroleras. Aquellas firmas que ingresaron al país luego de enero de 2002 sí fueron incluidas dentro del régimen de retenciones, pero los menores costos internos de producción derivados de la salida de la convertibilidad compensaron los menores ingresos originados por las exportaciones.

En este sentido, y para comprender el proceso de entrada a la Argentina de algunas de las más importantes empresas mineras del mundo, debe destacarse que hacia 1999 la Argentina presentaba una de las tasas internas de retorno más elevadas del mundo para la producción de cobre y oro; ello se vio magnificado, a la vez, por la mencionada caída de los costos internos post-convertibilidad<sup>13</sup>.

Todo ello redundó en bajísimos costos para la explotación del mineral; en el caso del oro, su costo en la Argentina se estima entre los U\$S 120 y U\$S 170 la onza, mientras que el precio internacional de esta última asciende actualmente a U\$S 1.500.

En síntesis, el conjunto de leyes, decretos y resoluciones ministeriales que ordenaron la actividad sectorial llevaron a que entre 1993 y 2007 se cuadruplicara el valor de la producción sectorial y al afianzamiento de algunos grupos de productos (minerales metálicos –principalmente oro, plata, cobre, zinc, litio–) por sobre el resto (minería no metalífera), lo que implicó, a su vez, un cambio en la localización de las actividades mineras dentro del territorio nacional. Durante la primera década del siglo XXI los minerales metalíferos representaron entre la mitad y dos tercios del valor total de la producción minera.

Este tipo de producción se caracterizó por orientarse a la exportación desde el origen mismo de los proyectos impulsados por las empresas transnacionales, y adquirió carácter definitivo con la puesta en marcha del proyecto Bajo de la Alumbrera en 1998. En efecto, entre 1993 y 2004 la relación exportaciones/producción en la minería

metálica pasó del 3% al 61%, y desde que se inició la producción de cobre y oro de La Alumbra casi toda la producción nueva se destinó a las exportaciones. A partir de entonces, la minería metálica encontró un nuevo piso en el nivel de exportaciones, del que no bajaría. De todos modos, no fue la totalidad de la producción de minerales metálicos la que se orientó al comercio exterior; la explicación de tal desempeño se encuentra fundamentalmente en tres sustancias: cobre, oro y plata.

Este salto cualitativo en la relación exportaciones/producción fue orientado por las estrategias empresariales y las políticas estatales que no privilegiaban la incorporación de valor agregado a los productos, sino que se limitan a explotar el recurso natural y venderlo al exterior sin realizar procesamientos que impliquen industrializar las sustancias. En este sentido, se vuelven coherentes con otros lineamientos sectoriales (por ejemplo, los casos del petróleo y el gas y la producción de granos y oleaginosas) en los cuales el lugar de la Argentina es el de simple proveedor de materias primas para el mercado mundial. El caso específico de la producción de mineral de cobre ejemplifica claramente este aspecto.

En efecto, entre el año 1996 y el 2001, las exportaciones anuales del complejo cobre se incrementaron 14 veces, siendo el complejo exportador más dinámico dentro del grupo de los más importantes del país. Durante los últimos años ese crecimiento fue más lento, ya que en la etapa 2002-2009 “apenas” fue del 62%. En este último período también se registró un importante avance de las exportaciones de oro<sup>14</sup>.

Así, se conformó un espacio de acumulación privilegiado para las más grandes empresas que operan en este sector a nivel mundial: Barrick Gold, Northern Orion Resources, Xstrata, Silver Standard, AngloGold y Río Tinto, de origen canadiense, norteamericano, suizo, sudafricano o inglés.

Por último, pero no menos importante, está el impacto negativo de la explotación de este recurso natural no renovable sobre el medio ambiente y las condiciones de vida de las poblaciones adyacentes y “aguas abajo” de la localización de las concesiones: entre otros aspectos, las técnicas mineras a cielo abierto, la extracción por medio de explosivos, el uso de cianuro y químicos para lograr la separación

del mineral y los metales, la contaminación de las tierras y los ríos, y la competencia desigual con los productores agrícolas por la provisión del agua en zonas áridas.

## REFLEXIONES FINALES

A partir de lo expuesto hasta aquí, es evidente que en los últimos veinte años la explotación de los recursos naturales muestra claros rasgos de continuidad en un proceso que expone claramente:

- La creación, ampliación y profundización de la legislación dirigida a favorecer un tipo de crecimiento sostenido sobre *ventajas comparativas estáticas*<sup>15</sup>;
- *La orientación exportadora de la oferta de los bienes obtenidos en estas actividades*. La misma fue utilizada durante la vigencia de la convertibilidad como una manera de sortear el achicamiento del mercado interno, y en la posconvertibilidad (potenciado por un escenario mundial sumamente favorable) implicó un beneficio extraordinario para las fracciones empresarias productoras de los mismos, ya que incrementó la “virtuosa” relación entre costos (disminuidos) e ingresos (incrementados). Así, en el año 2009 más del 36% del total del monto de las exportaciones correspondieron a los complejos de soja, gas y petróleo, oro y cobre.
- *La consolidación del poder de una fracción social a partir de su carácter de proveedor de divisas para el conjunto de la economía argentina*, lo que a su vez le otorga una importante capacidad de veto para enfrentar políticas económicas que no resulten consecuentes con sus intereses a mediano o largo plazo.
- *La cristalización del poder transnacional en estos sectores*. El comercio exterior de soja (granos, pellets y aceites), la producción y comercialización de los hidrocarburos y de la gran minería se encuentra casi totalmente en manos extranjeras. Ello es congruente con una estructura empresarial cuya cúpula concentra en manos transnacionales el 84% del valor agregado y el 90% de las utilidades obtenidas por las 500 empresas no financieras más grandes del país (INDEC, Encuesta a Grandes Empresas 2009). Esto expone, además, el hecho de que las

decisiones de inversión son tomadas fuera de la Argentina, alejadas de toda otra consideración que no sea la maximización de la ganancia empresaria a corto plazo.

- *Las altas rentabilidades sectoriales están vinculadas con la renta del recurso natural, el control oligopólico en distintos eslabonamientos de estos sectores y la falta de decisión política para ejercer la regulación estatal de tales actividades*. El enfoque predominante durante los años noventa promovió la sojización del campo argentino en detrimento de otros cultivos, expandió la frontera agropecuaria expulsando de sus tierras a pequeños productores y concentró la propiedad de las explotaciones; también consideró a los hidrocarburos como un simple *commodity* sin considerar aspectos estratégicos que hacen a la renovación del recurso o a su lugar en la estructura energética nacional; y en cuanto a la gran minería, se abrió a la acumulación privada un enorme campo de negocios, para el cual se otorgaron las más grandes exenciones impositivas y se eliminaron controles aduaneros y ambientales. Casi todas estas condiciones se reiteraron durante la vigencia del modelo “de la producción y el trabajo” que sucedió a la convertibilidad: aumentó la sojización, cayeron las reservas hidrocarburíferas y la producción minera siguió siendo promovida por el gobierno nacional; en esta continuidad también tuvieron un rol activo los gobiernos provinciales – peronistas, radicales o de partidos provinciales–<sup>16</sup>.
- *La contracara del incremento de las exportaciones sectoriales ha sido la salida de divisas estructural, producto no sólo del manejo del comercio exterior por parte de las firmas predominantes en estos sectores, sino también de las transferencias que por diversas vías efectúan las empresas extranjeras*. Por un lado, porque las firmas petroleras pueden dejar en el exterior el 70% del valor de sus exportaciones y las mineras la totalidad de las mismas. Por otro, porque a ello deben sumarse los pagos de patentes y royalties (muy importantes en el caso de aquellas que utilizan organismos genéticamente modificados, como

las vinculadas al agro), más las utilidades remitidas a las casas matrices y la utilización de precios de transferencia entre firmas del mismo grupo empresarial trasnacional. A ello deben agregarse el altísimo componente importado de la maquinaria (sobre todo en la minería) y el escasísimo aporte en materia de proveedores locales.

- *La falta de aplicación consecuente de la legislación ambiental y de protección de la salud.* Tanto en la aplicación de glifosato y agroquímicos para la producción sojera, como en los drenajes de oleoductos y mineraloductos y en la utilización de explosivos y químicos para la minería a cielo abierto, el Estado ha dejado de aplicar el principio preventivo y ha quedado en las manos de las organizaciones sociales y en la resistencia de trabajadores y científicos de organismos públicos la denuncia y el freno a las prácticas dañosas de las firmas en estas actividades. Así se evidencia que hay legislación que puede ser aplicada, pero la misma no funciona como *sistema*, porque no hay apoyo desde la conducción estatal para que esto suceda. El único sistema que funciona es el de promoción a las firmas trasnacionales, a los sectores más dinámicos del agro, el petróleo y la minería, como si esa performance estuviera ligada a las virtuosas características de las firmas o a estrategias empresarias innovadoras y no a la promoción impulsada desde el mismo Estado y al aprovechamiento privado de la renta del recurso natural que pertenece al conjunto de la sociedad.
- *La regresividad social que implica este tipo de explotación del recurso natural.* La expulsión de los pequeños productores agropecuarios,

su consecuente empobrecimiento y la disminución en la demanda de trabajo en el campo; la pauperización –económica y cultural– de importantes núcleos urbanos a partir de la privatización de YPF; y el aprovechamiento energético y del agua que realizan las grandes explotaciones mineras y que por esa inmensa demanda son sustraídas a los pequeños productores agropecuarios y centros urbanos evidencian que el actual modelo extractivo no sólo realiza un aprovechamiento irracional desde el punto de vista del conjunto de las necesidades sociales, sino que también expropia de sus medios de subsistencia a los grupos sociales más débiles. Esta regresividad social también se evidencia en el desaliento a reemplazar los bienes de capital importados por las firmas extractivistas por bienes producidos localmente.

Las características mencionadas precedentemente evidencian que en estas dos décadas el Estado creó las condiciones “regulatorias” para legitimar la regulación privada de estas actividades y el control empresarial de los recursos naturales. Si durante los años de la convertibilidad el Estado promovió la más amplia intervención privada en estas actividades económicas, en los años posteriores la acción estatal ha sido extremadamente limitada, exponiendo una asociación entre la conformación sectorial heredada del decenio anterior y la vigencia de un “nuevo modelo” que se asentó sobre el fortalecimiento de las exportaciones y de la estructura empresarial existente. En definitiva, la ambición privada y la mercantilización de los bienes públicos se cristalizaron como los ejes reguladores de las actividades sectoriales.

La novedad más relevante a partir

del año 2002 fue la aplicación de retenciones a las exportaciones, que además buscaban en el corto plazo evitar la transferencia de los precios internacionales al mercado interno y asociar el Estado a las empresas resolviendo así una necesidad fiscal. En los últimos años, y como consecuencia de la fuerte alza en el valor de las materias primas, las retenciones se volvieron móviles (primero para el sector petrolero) y en el 2008 se intentó aplicarlas al sector agropecuario. También desde ese mismo año se intentó –tibiamente– aplicar retenciones a las exportaciones mineras, en porcentajes que oscilan entre el 5% y 10%. En vez de expandir los límites del modelo actual y discutir –por ejemplo– las trabas que para la gestión estatal soberana impone la existencia de los tratados bilaterales de inversiones y se avanza en superarlas, la gestión económica sólo buscó fundamentarlas en la aplicación del Código Aduanero. Por ello, ante las demandas de las empresas, el poder judicial ya declaró la nulidad de las resoluciones aduaneras que imponen las retenciones, ya que se da prioridad a la ley de estabilidad fiscal por 30 años prevista para el sector y a los tratados internacionales de inversiones.

Ello está vinculado, también, con que el paradigma que reemplazó a la política neoliberal de los años noventa (a pesar de los cambios en el comportamiento de la macroeconomía) no revirtió las principales consecuencias de éste en los sectores analizados, sino que conformó un modelo de crecimiento y no uno de desarrollo. Esto es, se asentó sobre una lógica de incremento de las fuerzas productivas –heredadas de la década anterior– y no trató de reformular las relaciones de producción existentes; ni siquiera en términos de generar límites estrictos para evitar la continuidad de muchos aspectos de la acumulación de capital previa. ■

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GIARRACA, N. (2006): "Avance del Agronegocio", *Página/12, Suplemento Cash*, 30/07/06.
- MANSILLA, D. (2006): "Una aproximación al problema de la renta petrolera en la Argentina (1996-2005)", en *Realidad Económica*, N° 223 Buenos Aires.
- ORTIZ, R. (2008): "La extracción de recursos naturales y la persistencia de las reformas neoliberales en la Argentina 'progresista'", presentación en el Seminario Internacional "Postneoliberalismo. Cambio o continuidad", organizado por el CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario), 29 y 30 de octubre de 2008, La Paz, Bolivia.
- y M. SCHORR (2009): "Ventajas comparativas, industrialización y desarrollo: apuntes para una necesaria discusión política en la Argentina", en *Realidad Económica*, N° 245, Buenos Aires.
- PEREZ, P. (2006): *Agronegocios y Empresas Transnacionales. Las consecuencias de la expansión del monocultivo de la soja transgénica*, Observatorio de Empresas Transnacionales, FOCO-INPADE/MISEREOR IHR HILFSWERK, Buenos Aires.
- PRADO, O. (2005): "Situación y perspectivas de la minería metálica en Argentina", *CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 91, Santiago de Chile.
- SANCHEZ ALBAVERA, F.; G. ORTIZ y N. MOUSSA (1999): "Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa", *CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 1, Santiago de Chile.
- TEUBAL, M. (2006): "Expansión del Modelo Sojero en Argentina", en *Realidad Económica*, N° 220, mayo a junio de 2006, pag. 70.
- (2003): "Soja Transgénica y Crisis del modelo agroalimentario argentino", en *Realidad Económica*, N° 196, mayo a julio de 2003.

- En el año 2009, el complejo de la soja representaba el 23,3% de las exportaciones argentinas, ubicándose en el primer lugar, superando al complejo automotriz por 12,5 puntos porcentuales y al del petróleo y gas por casi 14 puntos porcentuales (medidos en dólares corrientes).
- Además, durante esta década crecieron otros cultivos, destacándose entre los cereales el trigo y el maíz, y en las oleaginosas el girasol. Sin embargo, estos crecimientos fueron de magnitudes muchos menores al de la soja, que se transformó en el complejo exportador por excelencia.
- Con esta nueva forma de cultivo, y con su consiguiente estructuración del mercado aparece lo que se conoce como "agronegocios", que se traduce en la dependencia del productor a la agroindustria, no sólo por la compra de los agroquímicos, sino que además en la adquisición de las semillas a un grupo de empresas transnacionales.
- Los datos presentados corresponden al Censo Nacional Agropecuario realizado por el INDEC en 2002. Debido a que, en el contexto de la intervención del INDEC, el relevamiento de los datos del último censo del 2008 no está finalizado, no es posible actualizar esta información. Sin embargo, a modo de hipótesis, podemos sostener que las tendencias marcadas fueron acentuadas en los años posteriores.
- Si se considera únicamente el incremento de las oleaginosas, éste fue del 87%.
- Mientras en 1970 los trabajadores rurales representaban el 24% de la población económicamente activa, en 2001 solo representaban el 8% de la misma (Giarraca, 2006).
- La misma situación se observa en la cúpula exportadora de pellets, lo cual se debe a la complementariedad en la producción entre estos dos productos (el pellet puede ser considerado un subproducto del aceite). Por ello, los niveles de concentración y las firmas que forman parte de la cúpula presentan las mismas características descriptas en la exportación de aceite de soja.
- Hasta el año 2006 fue el segundo grupo exportador; desde el 2007 ocupa el tercer puesto luego del complejo soja y del automotriz. Entre 2003 y 2009 las exportaciones de petróleo y gas alcanzaron los US\$ 40.380 millones, monto que supera a la acumulación de reservas del Banco Central en el mismo período (US\$ 37.466 millones).
- Este es otro aspecto negativo de las normas de promoción en las áreas extractivas: se fomenta la importación y no la compra de bienes nacionales, inclusive de aquellos que pueden dinamizar la producción en sectores con alta incorporación de valor agregado nacional, como es el de bienes de capital.
- El régimen de incentivos del 2006 "premió" a las empresas que incumplieron con las tareas de exploración y explotación a la que se comprometieron con las concesiones. El propio presidente de ENARSA lo reconoció al sostener que "con posterioridad a la concesión y privatización se siguió trabajando exactamente en las mismas cuencas" y que los que vinieron después de la YPF estatal "no avanzaron sino que se concentraron en esas cinco cuencas" (versión taquigráfica del informe oral del presidente de ENARSA el 7/9/2005 en la Comisión de Energía y Combustibles de la Cámara de Diputados de la Nación).
- La privatización sectorial dejó sin instrumentos de control ni posibilidades de intervención al Estado: al entregarse la totalidad de los activos de YPF a los privados, no se retuvo ninguna herramienta que pudiera ser utilizada para intervenir en el mercado de hidrocarburos. No reservó para sí ni refinadoras, ni oleoductos, ni puertos, ni la infraestructura de transporte fluvial o marítimo, ni siquiera tanques de almacenamiento para influir en la oferta de derivados. Pero en la post-convertibilidad tampoco se decidió revertir ese proceso estructural de desmantelamiento de las capacidades estatales (el Estado no realiza auditorías de las reservas, que son calculadas por los privados).
- Una semana antes de la reunión en la Casa Rosada, y ante la consulta sobre la situación del emprendimiento, la presidenta declaró que "Si yo fuera la dueña de la empresa hubiera empezado ya. Pero no puedo responder por la empresa, yo hablo fundamentalmente de lo que hace a la obligación del Estado que es desarrollar la gestión" (*Diario de Cuyo*, 2/5/2009).
- La Argentina tenía en 1999 una tasa de retorno del 17,8% para desarrollar proyectos auríferos y del 14,8% en proyectos cupríferos. Ello la ubicaba en el segundo lugar y en el tercer lugar del mundo, respectivamente, para el desarrollo de este tipo de emprendimientos (Sánchez Alva, Ortiz y Moussa, 1999).
- Las exportaciones de cobre sumaron casi US\$ 7.800 millones en la post-convertibilidad; las de oro superaron los US\$ 3.150 millones sólo entre 2004 y 2009.
- Las *ventajas comparativas estáticas* son aquellas basadas en la dotación natural de factores que posee la Argentina (abundantes materias primas). Las *ventajas comparativas dinámicas*, por el contrario, son construidas a lo largo del tiempo a través de una sostenida intervención estatal y se encuentran relacionadas con el progreso científico, la innovación, la incorporación de valor agregado doméstico, los encadenamientos industriales y los criterios medioambientales, entre otros criterios selectivos (Ortiz y Schorr, 2009).
- Las provincias en cuyo subsuelo existe gas, petróleo o minerales metálicos tienen un interés permanente por aumentar el precio en boca de pozo o boca de mina de los mismos y por reducir las retenciones a las exportaciones, coincidiendo con la demanda empresaria. Ello se debe a las regalías que reciben por la extracción del recurso natural, que constituyen un importante ingreso para las arcas provinciales (a pesar de la exigüidad de lo pagado por las empresas). Por otra parte, la "federalización" de los hidrocarburos implicó la prórroga de las concesiones en diferentes provincias, al margen de lo realmente realizado por las empresas.