XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima, 2019.

Análisis de la política de eliminación de las retenciones mineras en Argentina durante el gobierno de Macri.

Laura Alvarez Huwiler.

Cita:

Laura Alvarez Huwiler (2019). *Análisis de la política de eliminación de las retenciones mineras en Argentina durante el gobierno de Macri. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-030/290

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Análisis de la política de eliminación de las retenciones mineras en Argentina durante el gobierno de Macri.

Laura Alvarez Huwiler

Resumen

A comienzos de 2016 el presidente Mauricio Macri eliminó las retenciones a las exportaciones mineras que representaban para el Estado algo más de US$ 200 millones. Comparando con otros sistemas impositivos, el gobierno nacional justificó la nueva medida a partir de considerar que las retenciones habían desincentivado inversiones y que ello podría generar la pérdida de puestos de trabajo. No obstante, distintas voces críticas argumentaron, sin embargo, que el gobierno argentino tomó esa medida debido a la presión de las empresas mineras.

El objetivo de este trabajo es explicar el proceso de la política adoptada por el gobierno de Macri, analizando cómo se introduce el tema en agenda de gobierno, indicando los distintos argumentos que fueron señalados, sus contradicciones y los antecedentes de la cuestión. Para cumplir con este objetivo, se analizarán las notrmativas, las notas de periódicos, artículos especializados sobre la cuestión, así como trabajos previos realizados por la autora.

En esta ponencia partimos de entender las políticas públicas como las tomas de posición del Estado capitalista (o simplemente, sus respuestas), mediante un mecanismo de ensayo y error, frente a determinadas cuestiones que por distintos motivos ingresaron en agenda de gobierno. En el caso de la decisión de la política que aquí analizamos, intervinieron diferentes factores, que van desde las demandas de las empresas mineras hasta las demandas de los gobernadores provinciales.

Esta ponencia cuenta en primer lugar con una introducción al problema; en segundo lugar, con un apartado sobre los antecedentes más inmediatos de la cuestión; en tercer lugar, con un apartado donde se analiza específicamente la política de eliminación de las retenciones a las exportaciones mineras durante el gobierno de Mauricio Macri; y, por último, con las reflexiones finalinales.

Palabras clave

Políticas públicas; Minería retenciones; Argentina.

Asociación Latinoamericana de Sociología

Asociación Latinoamericana de Sociología

Introducción

Entre 2002 y 2008 el precio internacional de los metales tuvo un alza sin precedentes: multiplicándose su valor por tres entre 2002 y 2008 y por cinco entre 2008 y 2009 (Aruguete, 2018). Junto a los precios, crecieron las inversiones mineras a nivel mundial y sobre todo en América Latina, donde se observó un incremento del 500% en los presupuestos de exploración entre 2003 y 2010 en este rubro (CEPAL y UNASUR, 2013:26). Sin embargo, entre 2012 y 2014, el precio internacional cayó un 25% y con ello también las inversiones dirigidas al sector.

Desde mediados de los años noventa y a pesar de no ser un país con una actividad minera históricamente relevante, Argentina había acompañado en este terreno, el proceso general del resto de los países de la región que en pos de generar un país "más atractivo" para los capitales extranjeros, reformaron su marco legal minero. A partir de los años '90, el Estado Argentino implementó una serie de reformas que permitieron condiciones favorables para que las empresas extrajeras invirtieran en el sector.[1] Así, la innovación tecnológica tanto en la etapa de exploración como de explotación minera, el alza del precio de los metales en el mercado internacional, junto con la creación de aquel marco legal favorable a las grandes empresas, fueron el puntapié para que también en Argentina se produjera, a fines de la década, el fenómeno conocido como el "*boom* minero", que implicó un aumento considerable en la producción minera que se incrementó 11 veces en menos de dos décadas. Pero este crecimiento no se observó sólo en la producción, sino también en las exportaciones. Cabe aclarar, que el sector al cual nos referimos, dentro de la minería, es el minero metalífero que se produce casi exclusivamente para su exportación. Por lo tanto, a medida que crecía la producción de minerales, también lo hacían las exportaciones: en 1996 se exportaban (en valor) minerales metalíferos por 250 millones de dólares, mientras que, en 2012, el número se elevaba a 5400 millones. Como señalan Ortiz y Schorr el complejo cuprífero fue "el agrupamiento exportador más dinámico dentro del segmento de los más importantes del país" (Ortiz y Schorr, 2007: 26). Y en efecto, las exportaciones mineras en Argentina, aumentaron 2000% en dos décadas.

Junto al crecimiento de la actividad minera, comenzaron también los conflictos con las poblaciones que cuestionaban la instalación de los proyectos mineros en sus territorios por las consecuencias negativas en materia ambiental que podía generar en sus territorios. Los llamados conflictos socioambientales frente a los proyectos mineros a gran escala fueron aumentando en cantidad y en escala, adquiriendo incluso apoyo de

los centros urbanos más grandes de Argentina. A esta poca legitimidad con la que contaba (por lo menos en gran parte de las “provincias mineras”) la actividad por sus denunciados efectos ambientales, se le sumaba un cuestionamiento por las ganancias extraordinarias que recibían cada vez más las empresas trasnacionales mineras. Este contexto fue propicio para que surgiera el debate de cuánto debía apropiarse el Estado de lo generado por la actividad minero metalífera.

En el período 2007- 2018 los derechos de exportación sobre los productos primarios en Argentina, -más comúnmente conocidos como retenciones- fueron modificados por las administraciones nacionales mediante la adopción de distintas normativas. Y entre estas modificaciones, se encuentran aquellas que afectaron -ya sea aumentándolos o reduciéndolos- a las exportaciones mineras. Entre esos cambios, el objetivo de este trabajo es analizar la política de elimilación de los derechos de exportación sobre las exportaciones minerales implementada en 2016, indagando sobre cómo, por qué y con qué argumentos se adoptó esta política.

Para ello utilizamos como fuentes la propia legislación, datos estadísticos, notas de periódicos y revistas generales y propias del sector minero, documentos oficiales y material bibliográfico. Y haremos previamente un recorrido sobre los antecedentes históricos inmediatos de la cuestión. La ponencia se centrará, sobre todo, en tres medidas adoptadas: 1) las Notificaciones de la Secretaría de Comercio y Minería, 288/2007 y 130/2007, respectivamente, 2) los Decretos Nº160/15 y 349/16 y 3) el Decreto 793/2018. En relación a estas normativas se analizarán los fundamentos de su adopción que se mencionen en las propias normativas

Respecto al abordaje teórico comprendemos principalmente que las políticas públicas reflejan las distintas tomas de posición del Estado frente a determinadas cuestiones socialmente problematizadas (O`Donnell y Oszlak, 1982). Y en relación a esta definición, entendemos además que la relación entre el Estado y la reproducción del capital es una relación compleja y que, por lo tanto, no puede asumirse que las políticas implementadas por el Estado sean necesariamente acordes a los intereses del capital (O’ Donnell, 1978). En este sentido es que decimos que el proceso de las políticas públicas (desde la formulación hasta la implementación) debe entenderse como una empresa de prueba y error (Alvarez Huwiler y Bonnet, 2018). Pero esta afirmación no quita que el Estado tenga determinadas funciones, sino que éstas se constituyen históricamente. Autores como Altvater analizan las funciones que, a diferencia de los capitales individuales, puede cumplir Estado gracias al no estar subordinado a los

Asociación Latinoamericana de Sociología

requerimientos inmediatos de la extracción de plusvalor (Altvater, 1997). Para cumplir estas funciones, el Estado tiene que apropiarse sin embargo de una porción de ese plusvalor en concepto de impuestos. La posibilidad de cumplir entonces con esas determinadas funciones, se encuentra en gran parte subordinada a su capacidad impositiva. A su vez, esta capacidad impositiva del Estado -así como las políticas que lleve adelante-, dependerá de la situación económica, más allá de la orientación política de quien gobierne. Como explica Block quienes administran dependen del mantenimiento de cierto nivel razonable de actividad económica, sin importar su propia ideología política, por dos razones. La primera, porque la capacidad de financiamiento del Estado, mediante impuestos o créditos depende de la situación económica. Y segundo, porque si cae la situación económica, aumenta el desempleo y la escasez de bienes claves para la sociedad y, por lo tanto, disminuye con ello el apoyo público a un régimen (Block, 1977)

Como parte de los impuestos de los que puede apropiarse el Estado, se encuentran las retenciones. Entendemos aquí que las retenciones “son un impuesto que grava a los bienes exportados en base al precio internacional vigente” (Garriga y Rosales, 2008). Según la Constitución Nacional Argentina (art. 4), “el Gobierno federal provee los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, entre otros”. Por lo tanto, según la Constitución, éstos derechos formarán parte de los fondos utilizados por el Estado Nacional para el gasto público.

Los fundamentos generalmente utilizados para la implementación o modificación de los derechos de exportación pueden resumirse en: el aprovechamiento de la mejora en los términos de intercambio, la estabilización de los precios y de los ingresos de exportación, el control de la presión inflacionaria, la protección de industrias nacientes, los aumentos de la recaudación impositiva, la regulación de las ganancias extraordinarias y la mejora en la distribución del ingreso (Garriga y Rosales, 2008). Sin embargo, existen otras explicaciones alrededor de las retenciones al sector minero que refieren más a los cambios en el modo de acumulación y a las nuevas articulaciones entre lo económico y lo político: 1) en el caso de los incrementos a las retenciones se encuentran trabajos críticos del “neoextractivismo” como Gudynas (2009) que explica que la novedad de este proceso radica en que, a diferencia del “viejo” extractivismo propio de las décadas del ‘80 y ‘90, el actual tiene un rol más activo del estado en el mercado. A diferencia del estado neoliberal, el “estado progresista” se convierte en socio

Asociación Latinoamericana de Sociología

de las actividades extractivas y se apropia de una porción de los excedentes generados por éstas para utilizarlos en la financiación de programas sociales, obteniendo, a su vez, "nuevas fuentes de legitimación social" y 2) en el caso de las medidas que disminuyeron esas retenciones, en cambio, se hace referencia en varios trabajos, a una conversión del tipo instrumental del Estado a favor de los intereses de los sectores económicos beneficiados (Miguez, 2017) o a una "comunidad de negocios" entre estado y empresas (Svampa y Viale, 2017).

Como buscaremos demostrar en este trabajo más allá de los cambios en la orientación ideológico-política del gobierno de Mauricio Macri, los cambios en las políticas de derechos de exportación sobre las exportaciones mineras son resultado de una lógica de ensayo y error, en la que predominaron distintos factores, dependiendo la coyuntura: 1) la fluctuación en el precio internacional de los metales; 2) la situación fiscal; 3) las demandas empresariales; 4) las pujas entre las distintas escalas de gobierno (sobre todo entre el estado nacional y las provincias) y 5) las demandas sociales y su peso en el gasto público.

Antecedentes recientes de la cuestión

Luego de la crisis de 1998, el sector minero recobró nuevamente impulso con el alza del precio de los metales. La crisis argentina de 2001 no afectó a las empresas mineras como a las de otros sectores de la economía. Las mineras atravesaron sin mayores costos el período de recesión económica e inestabilidad institucional que estalló en diciembre de aquel año, permaneciendo al margen de las medidas adoptadas por el gobierno de Eduardo Duahlde después del estallido, por ejemplo, de la prohibición de girar divisas al exterior impuesta a otros rubros a través del Decreto N°1570/01, y de la aplicación de retenciones a las exportaciones estipulada por la Ley N°25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. En efecto, este impuesto había recaído sobre las ventas al exterior de las empresas agropecuarias y petroleras, pero no sobre las empresas mineras que ya operaban en la Argentina. Aunque sí fueron incluídas dentro del régimen de retenciones aquellas firmas que ingresaron al país luego de enero de 2002, pero los menores costos internos de producción derivados de la salida de la convertibilidad compensaron los menores ingresos originados por las exportaciones (Ortiz, 2007).

El período 1998-2002, no fue devastador para la minería en Argentina, pero tampoco fue el más exitoso. El período del *boom* minero suele situarse entre los años 2002 y

Asociación Latinoamericana de Sociología

2012 -aún contando la caída de los precios de los metales en 2008-2009. Durante el boom minero los precios de los metales aumentaron 5 veces su valor (Sacher, 2018). Este aumento en el precio generó un interés de las empresas de intensificar la producción. Tanto fue así que en Argentina, el valor de la producción minera pasó de 86 millones pesos en 1990 a 952 millones en 2009, incrementándose, en menos de dos décadas, once veces su valor (INDEC, 2009). Como consecuencia del alza en el precio de los metales y del crecimiento en la producción, crecieron también las ganancias de las empresas mineras.

Pero, más allá del precio de los metales, hubo otro factor que colaboró con el ingreso de inversiones y el incremento en la producción minera: los cambios en el marco jurídico. Si bien esas políticas "estructurales" se dieron previo al *boom* minero, y durante el gobierno de Carlos Menem específicamente, las políticas implementadas por el gobierno de Néstor Kirchner a partir de 2003 marcaron una fuerte continuidad con el período anterior, e incluso profundizaron ciertas tendencias inauguradas en la década anterior.

Sin embargo, a pesar de estas políticas que colaboraron con el crecimiento del sector minero, los conflictos sociales irrumpieron en la estabilidad con la que había contado hasta ahora el sector. Entre principios del 2000 y el 2012, los años del *boom*, se registraron en Argentina 32 conflictos sociales entorno a la actividad minera, basados principalmente en las denuncias ambientales. Pero junto a la problemática ambiental, el aumento en las ganancias fue uno de los ejes de los cuestionamientos a las empresas. Según Basualdo las empresas mineras tuvieron una rentabilidad superior al promedio de las empresas más grandes del país y una magnitud alta de apropiación de la renta minera. Para dar un ejemplo, la apropiación privada de la renta en el caso de la minería aurífera fue del 82,3 % (Basualdo, 2012)

El poco ingreso fiscal que generaba la actividad minera en comparación con las extraordinarias ganancias que las empresas percibían, generó demandas en la sociedad en general, creciendo la impopularidad de esta actividad. La polémica por las ganancias extraordinarias de las empresas mineras gracias al *boom* de los precios internacionales de los metales, cobró forma debido a las campañas que iniciaron las asambleas socioambientales autoconvocadas a las cuales se sumaron grupos de profesores, investigadores y estudiantes de distintas universidades del país que apoyaron los reclamos iniciados en gran parte de las llamadas provincias mineras. Y aunque el eje de esta campaña se situaba en las consecuencias ambientales más que en cuestiones

Asociación Latinoamericana de Sociología

tributarias, rápidamente surgió en los medios de comunicación y en la opinión pública en general, la relación entre ambas. Se solía leer y escuchar la frase “contaminan y no dejan nada” en varias de las campañas difundidas por las voces críticas a la actividad minera.

Que la rentabilidad del sector minero había aumentado en aquellos años, puede verse con el ejemplo del oro. Según Palmieri, la renta del oro se duplicó entre 2008 y 2011, como consecuencia de la evolución de los precios, que pasaron de U$S 872 por onza en el 2008 a U$S 1.541 en 2011, y por el incremento en la producción, que según se ha estimado pasó de 1,3 millones de Oz a 1,9 millones (Palmieri, 2012)

Es en este contexto que se implementa el aumento a las retenciones a la minería durante el gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner en 2007. Esta medida, en verdad tenía como antecedente la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen cambiario (N°25.561) sancionada en 2002 por el gobierno de Eduardo Duhalde, en el marco de la crisis económica y financiera. Mediante esta ley, el Poder Ejecutivo había quedado habilitado para “establecer medidas compensatorias que eviten desequilibrios en las entidades financieras”, creando un derecho a la exportación de hidrocarburos por el término de cinco años, que podía afectar a otros recursos (art. n°6 de la Ley). Sumada a esta Ley, la Resolución N° 11 del Ministerio de Economía e Infraestructura en 2002 definía los porcentajes del 5 al 10% de retenciones a la minería (Basualdo, 2012). No obstante, esta medida se hizo efectiva recién en el año 2007, cuando se prorrogó la ley N°25.561 -mediante la Ley 26.217-, y cuando Nestor Kirchner dio la orden al Secretario de Comercio de aumentar las retenciones mineras –con alícuotas entre el 5 y el 10%, dependiendo el minera-, a fin de dejar un “superávit fiscal” a quien lo sucedería en su mandato, Cristina Fernandez de Kirchner. Esta orden se llevó adelante mediante una notificación -N°288/07- enviada primero por la Secretaría de Comercio Interior y luego por nota de la Secretaría de Minería Nº130/07. La justificación de la medida que daba el gobierno por aquel entonces, a través de la aduana, era que la norma ya existía pero que desde 2002 y durante los años del propio gobierno de Néstor Kirchner, “las empresas no pagaban porque decían que estaban exentas. Ahora nos dicen que ya no están más exentas" (“Obligan a empresas mineras”, 2007). Es decir, el mismo gobierno que había exceptuado a las empresas mineras de pagar los derechos de exportación hasta ese entonces, ahora, debido al cambio en la coyuntura, “ensayaba” otra política, volviendo a imponer este tributo.

Asociación Latinoamericana de Sociología

Las empresas mineras no tardaron en responder, rechazando de diversas maneras la medida implementada por un gobierno que hasta entonces, había generado un campo propicio para la generación de proyector mineros y crecimiento en general de la actividad. En su respuesta argumentaban que aquella medida iba en contra de la estabilidad fiscal estipulada en la ley de inversiones mineras de 1993 a la cual habían adherido el las provincias mineras y las empresas. La nueva medida significó para las empresas mineras una señal de que el gobierno podía adoptar políticas contra sus intereses: "Decisiones de esta naturaleza vulneran el principio de la estabilidad jurídica y desjerarquizan el precepto constitucional de la publicidad de los actos de Gobierno, en caso de existir una norma sancionada de acuerdo a derecho que no se haya divulgado apropiadamente", "La CAEM expresa que esta acción de funcionarios administrativos resulta a todas luces ilegítima. No se basa en normativa vigente alguna", decía la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM) en un comunicado ("Obligan a empresas mineras", 2007)

Las empresas mineras llevaron el caso del aumento de las retenciones a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pero ésta rechazó un amparo contra las retenciones mineras, argumentando que "la estabilidad fiscal no liberaba a las firmas "de la creación o aumento de impuestos, sino sólo de que aumente la carga total, nacional, provincial y municipal" ("El fallo de la corte avala", 2012). Sin embargo, la nueva política sobre retenciones, así como la implementada durante el gobierno de Duhalde, respondía más a una necesidad de percibir mayores ingresos fiscales en esa coyuntura que a una política dirigida - "planificada"- contra el sector minero. Decían los diarios de la época: "El plan de la actual administración es que la flamante presidenta, Cristina Fernández de Kirchner, asuma con superávit fiscal, superávit externo y reservas más que suficientes para garantizar un dólar estable" ("Es inminente la oficialización", 2007)

Decimos que esta política no estaba planificada contra el sector minero básandonos en que, hasta aquel momento, e incluso luego de esta medida, el sector minero recibió el apoyo de los gobiernos kirchneristas de diversas maneras. En primer lugar, mediante incentivos económicos.[2] En segundo lugar, las empresas mineras recibieron el apoyo del gobierno con la elaboración del Plan Minero Nacional que expresaba una continuidad explícita con la política minera del gobierno de Menem.[3] En tercer lugar, se llevó adelante la jerarquización del organismo de minería a nivel nacional, un reclamo sostenido por los empresarios mineros. En cuarto y último lugar, cabe destacar el otro gran gesto político de apoyo del kirchnerismo a las empresas mineras: el veto a la Ley

Asociación Latinoamericana de Sociología

Nº26.418 de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares, aprobada dos veces incluso por diputados del oficialismo.[4] Este veto del gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner mostraba que la medida de aumentar las retenciones a las exportaciones mineras no se trataba de una política de regulación por compensación de la contaminación ambiental ni por cuestiones ideológicas de una "justicia distributiva" sino simplemente por cuestiones de índole fiscal. Las ganancias extraordinarias de las empresas mineras y la escasa legitimidad que la propia actividad tenía en la opinión pública general, generaban un terreno propicio para la implementación de aquella política.[5]

Retenciones mineras durante el gobierno de Macri.

Desde 2012, la coyuntura extremadamente favorable para el sector minero empezó a cambiar por la caída de los precios de los metales. El período que siguió, conocido como "pos-*boom* minero", tiene como característica principal una reducción -o estancamiento- de las inversiones. Y aunque en el año 2017 el escenario parecía revertirse, las inversiones se encontraban muy por debajo del crecimiento promedio de la década anterior. En ese contexto, la presión de las mineras a los gobiernos se incrementó.

Sumado a la situación de los precios internacionales, otro problema para las empresas mineras fue la falta de resolución de varios conflictos.[6] Los conflictos sociales y la variación en los precios de los metales son dos grandes problemas que vienen preocupando a las empresas trasnacionales mineras en la región y a los estados que buscan atraer ese tipo de inversiones extranjeras hacia sus territorios. La variación en los precios de los metales produce preocupación para las empresas porque podría estar indicando que el ciclo de aumento constante de los precios registrado en la década anterior comoenzó a desacelerarse. Pero también para los Estados, porque el riesgo de no poder mantener los niveles de rentabilidad también podría significar una reducción en el flujo de inversiones extranjeras directas hacia el sector minero. Respecto a los conflictos socioambientales, si bien están siendo cada vez más estudiados -incluso por las propias empresas-, nunca pueden ser del todo previsibles, por lo tanto, la incertidumbre es una característica que destaca el sector, como las propias empresas suelen reconocerlo. Por su parte, los gobiernos, nacionales y locales, tratando de captar inversiones, van probando sancionar e implementar políticas públicas dependiendo el momento histórico, los aportes tributarios que dejan las empresas y la legitimidad que pierden con cada conflicto. Así sucedió en febrero de 2016 cuando el presidente Mauricio Macri, a poco tiempo de asumir, mediante un decreto, eliminó las retenciones

Asociación Latinoamericana de Sociología

mineras que había implementado el gobierno anterior. Según se argumenta en el Decreto Nº 349/16, la política de eliminación de las retenciones adoptada respondía a que el esquema tributario -refiriéndose al incremento de las retenciones durante el gobierno anterior- había "posicionado a la República Argentina en una situación de pérdida de competitividad frente a las restantes naciones con actividad minera, encontrándose en desventaja respecto de países como la República del Perú, la República de Chile".

Más allá de la justificación del propio gobierno y de que esta medida se encontraba también el marco de una promesa de eliminación de las retenciones al agro, una de las explicaciones más frecuentes es que la eliminación de las retenciones a la minería respondía a una demanda de las empresas trasnacionales. Esta primera explicación tiene sentido con sólo observar la respuesta que estas empresas habían dado frente al aumento de las retenciones durante el gobierno anterior.

Sin embargo, en el caso de la política de la eliminación de las retenciones mineras adoptada por el nuevo gobierno de Cambiemos, influía otro factor que la mayoría de los análisis sobre las retenciones, parecen olvidar. Dentro de los opositores a la medida implementata por el gobierno kirchnerista, no sólo se encontraban las empresas mineras, sino también los gobernadores de las provincias, donde la minería ocupaba un lugar importante en el PBI provincial (entre ellas, San Juan, Catamarca y Santa Cruz, dos provincias con gobernadores del partido Justicialista). El argumento por el cual los gobernadores, en general, cuestionan un aumento en las retenciones es que los ingresos que provienen de los derechos de exportación no son coparticipables y por lo tanto que no reciben ningún beneficio. Pero la preocupación no se debía sólo a que este tipo de medidas "desalienta las inversiones mineras en sus provincias", sino –y sobre todo- a que el aumento de las retenciones a las exportaciones disminuye la recaudación de impuestos coparticipables como el impuesto a las ganancias y otros provinciales como las regalías.[7] En este sentido, un aumento en los derechos de exportación siempre genera algún tipo de disputa entre el Estado nacional y las provincias mineras, más allá de la orientación político-ideológica de quienes gobiernen, puesto que los beneficios ingresan sólo al Estado nacional.

Entonces, buscando generar mayores incentivos al sector minero, pero además "gestos políticos" con los gobernadores de las provincias mineras –la mayoría del partido de la oposición- para fortalecer las bases de apoyo político, es que en febrero de 2016 el gobierno de Macri implementa la eliminación de los derechos sobre las exportaciones

Asociación Latinoamericana de Sociología

mineras, argumentando que: “en línea con generar la estabilidad, confianza y previsibilidad que nos traen las inversiones y el empleo, hay que respetar los compromisos que asumimos”. Refiriéndose a “esos compromisos” Macri decía “lamentablemente hace 10 años alguien *los* violó, poniendo retenciones a la exportación minera, sacándole recursos a la provincia de San Juan para llevárselos a la Nación” (“Desde San Juan, Macri”, 2016). Con esos 10 años hacía alusión claramente a la medida implementada por el gobierno de Kirchner. En ese mismo acto de 2016, en el medio de las montañas sanjuaninas, Macri confirmó el gesto político hacia los gobernadores de las provincias: "vamos a trabajar juntos en proyectos, independientemente del partido político al que pertenezcamos". Tanto el gobernador de San Juan, Uñac, como la gobernadora de Catamarca, Corpacci –ambos, gobernadores del peronismo- elogiaron la medida adoptada por el nuevo presidente por “favorecer el desarrollo minero” (“Quita de retenciones”, 2016). E incluso, el Secretario de Minería de la provincia de Catamarca, destacaba que la quita de retenciones mineras había sido un un pedido realizado por Corpacci al ministro del interior del gobierno de Macri, Rogelio Frigerio durante una audiencia que había mantenido días atrás (“La quita de retenciones”, 2016).

No hay que olvidar que el gobierno de Macri recién asumía y que su triunfo sólo había sido gracias a una segunda vuelta con un mínimo de diferencia respecto al candidato de la oposición. Sumado a ello, todas las provincias con proyectos mineros en Argentina, salvo Mendoza, habían elegido como gobernadores a candidatos de la oposición. Por lo tanto, las posibilidades de gobernar el país, dependían en gran parte de las alianzas que pudiera tejer, incluyendo a los gobernadores de la oposición.

La medida se encontraba en un contexto en el cual el precio internacional de los metales estaba en descenso, había una disminución de la producción de Bajo de la Alumbrera –debido al agotamiento “natural” de los recursos del yacimiento y por lo tanto una futura disminución de las exportaciones, además, algunos proyectos se habían detenido debido a los conflictos ambientales y las consecuentes resoluciones de la justicia argentina, como en el caso del proyecto Veladero, y de la justicia chilena, en el proyecto internacional Pascua Lama. En este contexto, eliminar las retenciones, generaba un acercamiento con los gobernadores de las provincias y una señal de apoyo hacia las empresas mineras que habían amenazado ya varias veces con retirar sus inversiones si se modificaban “las reglas de juego”.

Asociación Latinoamericana de Sociología

Entendemos que la política de eliminación de las retenciones no fue una medida que respondiera a una orientación político ideológica, sino a un conjunto de factores que influían en ese contexto. Tan dependiente de la coyuntura fue esta medida, que luego de ensayar estos “gestos políticos” hacia gobernadores e inversores, en 2018, el mismo gobierno volvió a aplicar los derechos de exportación a todas las exportaciones mineras. Contradiciendo de dos años atras, el gobierno nacional volvió a aumentar las retenciones a las exportaciones en general, lo cual también incluyó al sector minero. En relación a este cambio de política, el presidente Macri argumentaba que: "para cubrir lo que falta durante esta transición, que se ha transformado en emergencia, vamos a pedirles a quienes tienen más capacidades para contribuir. Me refiero a aquellos que exportan en la Argentina (…) Sabemos que es un impuesto malo, malísimo, que va en contra de lo que queremos fomentar, que son más exportaciones para generar más trabajo de calidad en cada rincón de la Argentina, pero les tengo que pedir que entiendan que es una emergencia y necesitamos de su aporte" (“Los cambios en las retenciones”, 2018). Nuevamente esta política, respondía más a una necesidad de generar divisas, debido a la ya crisis desatada, que, a una política restrictiva hacia la actividad minera, del mismo modo que había ocurrido en años anteriores. La crisis económica y la falta de divisas pesaban más que las viejas declaraciones sobre “los compromisos asumidos” con empresarios mineros y gobernadores.[8]

Reflexiones finales

El desenvolvimiento del contexto de las políticas públicas sobre retenciones a las exportaciones mineras fue generado por un conjunto de factores. Entre los principales que hemos señalado se encuentran: los cambios en el precio internacional de los commodities; los cambios en el flujo de inversiones; la búsqueda de una recaudación fiscal por parte del gobierno nacional y la misma búsqueda por parte de los gobernadores de las provincias mineras; los intentos de construir lazos políticos entre el oficialismo y la oposición, los conflictos ambientales y las denuncias por las ganancias extraordinarias de las empresas mineras en relación con lo que aportaban en términos fiscales y el lobby de las empresas.

Sin embargo, en este trabajo buscamos demostrar que la política pública sobre las retenciones a la minería fue resultado de una lógica de ensayo y error, relacionada más a cuestiones coyunturales que a la búsqueda planificada de adecuar dicha política a los intereses de las empresas mineras o de los gobernadores provinciales. Puede ser que en ciertos momentos hayan coincidido dichos intereses, pero la formulación e

Asociación Latinoamericana de Sociología

implementación de estas políticas en sus diferentes momentos no puede explicarse por la búsqueda planificada del beneficio empresarial, incluso cuando algún gobierno haya tenido esa intención. Los resultados cambiantes en dicha política, incluso de un mismo gobierno, demuestran más bien que no fueron producto de una planificación a largo plazo sino el resultado de acontecimientos coyunturales, marcados tanto por el período del boom como del posboom minero.

Notas

[1] En Argentina se sancionaron un conjunto de leyes que reformaron el viejo Código de Minería. Entre ellas, la más importantes fue la Ley de Inversiones Mineras (N°24.196) en 1993, que reemplazaba al anterior sistema de Promoción Minera por un nuevo andamiaje jurídico que generaba mayores condiciones favorables para las empresas trasnacionales mineras. Entre las condiciones destacadas en el debate legislativo e incluidas en la ley, se encontraban: 1) la estabilidad fiscal por 30 años, que significaba un autocongelamiento de las capacidades fiscales y recaudatorias nacionales, provinciales y municipales, inclulidos "los derechos, aranceles u otros gravámenes a la importación o exportación" (art. 8, Ley 24.196). Y, además, la posibilidad de sancionar al Estado nacional o provincial si el inversor consideraba transgredido este principio; 2) Un límite al cobro de regalías de las provincias que adhirieran a la ley, del 3 % sobre el "valor boca mina" del mineral extraído (artículo 22); y 3) entre los beneficios establecidos por la ley, se destacan las exenciones impositivas. La ley establecía, por ejemplo, que las empresas podrían deducir en un 100% del pago del impuesto a las ganancias, los montos invertidos en gastos de prospección, exploración, estudios de suelos, ensayos y demás actividades destinadas a determinar la factibilidad técnica-económica de los proyectos. Tampoco pagarían derechos de importación ni ningún otro impuesto que afectara a la introducción de bienes de capital, equipos especiales, insumos, etc., necesarios para la ejecución de la actividad. (Alvarez Huwiler, 2014).

[2] Los decretos N°417/2003 y N°753/2004 dejaron sin efecto la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de las divisas provenientes de la exportación de productos mineros. Sumado a estas dos medidas, en el marco de una cena por los 50 años de la Cámara Argentina de Empresarios Mineros, en 2007, el Secretario de Minería, Jorge Mayoral, había anunciado "una ampliación de beneficios a la actividad minera a través de la la prórroga de la devolución del IVA sobre las inversiones relacionadas con la puesta en marcha de un proyecto y la rebaja de las retenciones a los boratos (El gobierno nacional analiza, 2007)

Asociación Latinoamericana de Sociología

[3] Durante la presentación del Plan Minero Nacional en 2004, Néstor Kirchner sostuvo que “el sector minero argentino es uno de los pocos que durante la década del ’90, con cambios importantes en la legislación, empezó a tener un principio y un punto de inflexión que le permitió avizorar un destino estratégico diferente. [...] Más allá de una legislación que nosotros estimamos fue positiva, que ayudó, evidentemente hoy estamos ante una posibilidad concreta de consolidar el proceso de inversión y de desarrollo minero [...] todo lo que ayude al sector y ustedes como empresarios vean como una perspectiva clara de incentivar la inversión y crean que esa inversión se puede incentivar con determinadas medidas que podemos conversar, estamos absolutamente dispuestos a escuchar...”.

[4] Esta ley nacional, promulgada recién en 2010, considera a los glaciares como “bienes de carácter público” y su objetivo es, por lo tanto, preservarlos “como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano” (Ley N°26.639). Unos años antes de su efectiva promulgación, ley de Glaciares había entrado como proyecto en el Congreso en 2007. En aquel mismo año el proyecto de ley fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Diputados –incluyendo a los diputados del oficialismo- y en 2008 fue aprobado por amplia mayoría en la Cámara de Senadores. Tres semanas después, la ley fue vetada por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. El veto, al que muchos llamaron “veto Barrik”, había sido una respuesta favorable del gobierno nacional a las demandas de las empresas mineras –una muestra de apoyo- luego del aumento de las retenciones.

[5] Una encuesta realizada en 6 provincias mineras, publicada en 2010, demostraba que “Siete de cada diez personas rechazan la actividad minera a cielo abierto en las provincias con esa actividad” (Aranda, 2010). Y otra encuesta nacional realizadas más recientemente, 2019 se verificó que 63 por ciento de los encuestados considera que la minería afecta el medio ambiente (“Una encuesta nacional”, 2019)

[6] Uno de los casos vigentes más emblemáticos de estos conflictos es el de Famatina y Chilecito en la Provincia de la Rioja -aunque con una historia de varios cortes de ruta y manifestaciones contra varias empresas mineras-. En el mes de mayo de 2018, las asambleas de vecinos autoconvocados decidieron hacer un corte para impedir que la empresa minera Seargen continúe explorando en la zona. Afirmaron las asambleas que los estudios técnicos ya estaban realizados y que el proyecto se encontraría en una etapa más avanzada de la difundida por la empresa (“Famatina no quiere a Seargen”, 2018).

Asociación Latinoamericana de Sociología

[7] La coparticipación federal de impuestos es el sistema que tiene rango constitucional y que tiene como finalidad la distribución de los recursos percibidos mediante impuestos por el Estado nacional, quien centraliza la facultad de recaudar, retener y redistristribuir entre las provincias aquellos recursos.

[8] Tras la nueva imposición de los derechos a las exportaciones mineras, las empresas mineras y los gobernadores hicieron sus reclamos. La autoridad de minería de la provincia de Catamarca declaraba en los medios que esta era una medida "que afecta la credibilidad, ya estaban, se las sacaron, ahora se las vuelve a poner". "Nosotros tenemos que generar una confianza con políticas claras que sean sustentables en el tiempo", de otro modo "se puede generar desconfianza en el mercado inversor". ("Retenciones a la minería", 2018).

Bibliografía

Alvarez Huwiler, L. (2018). Minería metalífera Perú y Argentina. Del auge al estancamiento, artículo publicado. En L. Alvarez Huwiler y J. Godfrid, (comp.), *Megaminería en América Latina* (97-136). Buenos Aires, Argentina: CCC-UNQ

Alvarez Huwiler, L. (2014). *Políticas públicas y movimientos de capital. Un análisis a partir de las políticas de promoción de inversiones extranjeras en el sector minero metalífero argentino entre 1992 y 2007.* Tesis de Doctorado. Buenos Aires, Argentina: FSOC-UBA.

Alvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (2018). Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63 (233), 169-192-

Alvarez Huwiler, L. y Composto, C. (2013). Estado, empresas trasnacionales y resistencias sociales en la gran minería. En J. Grigera (comp.) *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi.

Alvater, E. (2017) Algunos problemas del intervencionismo de Estado. En Bonnet, A. y Piva, A. (eds.) (2017) *Estado y capital. El debate alemán de la derivación del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Herramienta. Disponible en <http://www.herramienta.com.ar/ediciones-herramienta/estado-y-capital-el-debate-aleman-sobre-la-derivacion-del-estado>.

Aranda, D. (23 de noviembre de 2010). "Rechazo a la minería a cielo abierto", *Página 12.* Recuperado de <https://bit.ly/2Tqt7i0>.

Basualdo, F. (2013 a). Desempeño de la actividad minera metalífera en la Argentina. Renta minera y distribución de los beneficios. Apuntes para el cambio. Revista Digital de Economía Política, 2 (2), 5-18.

Asociación Latinoamericana de Sociología

Basualdo, F. (2013 b). Evolución y características estructurales de la minería metalífera en la Argentina reciente. La expansión de la actividad y el capital extranjero. En F, Basualdo, M. Barrera y E. Basualdo. *Las producciones primarias en la Argentina: minería, petróleo y agro pampeano* (9- 96). Buenos Aires, Argentina: Ed. Atuel y Centro Cultural de la Cooperación.

Block, F. (1977). The Ruling Class Does not Rule. *Socialist Revolution,* 3, 6-28. (Traducción propia del grupo de Investigaciones sobre teoría del Estado)

CEPAL-UNASUR (2013). Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional. Santiago, Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3116-recursos-naturales-unasur-situacion-tendencias-agenda-desarrollo-regional>.

Desde San Juan, Macri anunció la eliminación de retenciones a la minería (12 de ferebro de 2016). *Telam.* Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201602/135945-mauricio-macri-anuncio-exportaciones-mineras-san-juan.html>.

El Gobierno nacional analiza retenciones a la minería (25 de noviembre de 2007). *El Ancasti.* Recuperado de https://bit.ly/3dXPyVo>.

Es inminente la oficialización de las retenciones a la minería (6 de diciembre 2007). *Iprofesional.* Recuperado de <https://www.iprofesional.com/comex/58112-Es-inminente-la-oficializacion-de-las-retenciones-a-la-mineria>.

Fallo de la Corte avala impuestos sobre las mineras (31 de julio de 2012). *El Cronista*. Recuperado de <https://bit.ly/3e7Z48F>.

Famatina no quiere a Seargen SA en su cerro (4 de abril de 2018). *RedEco.* Recuperado de <http://www.redeco.com.ar/nacional/ambiente/23650-famatina-no-quiere-a-seargen-sa-en-su-cerro>.

Garriga, M. y Rosales, W. (2008). Efectos asignativos, distributivos y fiscales de las retenciones a las exportaciones, *Documento de Trabajo*, 75. *Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de La Plata*. Recuperado de <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc75.pdf>.

Gudynas, E. (2009). *Diez Tesis Urgentes Sobre El Nuevo Extractivismo*. Extractivismo, Política y Sociedad. Quito, Ecuador: Caap/claes.

La quita de retenciones mineras 'le da a Catamarca posibilidades de inversión (14 de febrero de 2016). *Telam.* Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201602/136155-funcionarios-coinciden-que-quita-retenciones-mineria-da-a-catamarca-mas-posibilidades-inversion.html>.

Asociación Latinoamericana de Sociología

Los cambios en las retenciones deberán pasar por el Congreso para evitar un freno de la Justicia (3 de septiembre de 2018). *Infobae.* Recuperado de <https://bit.ly/3mpuhXN>.

Miguez, C. (2017). La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado? *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5, 103-120.

Obligan a empresas mineras a pagar derechos de exportación (5 de diciembre de 2007). *La Nacion.* Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/obligan-a-empresas-mineras-a-pagar-derechos-de-exportacion-nid968211>.

O'Donnell, G. (1978) Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 4(40), 1157-1199.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación.* Buenos Aires, Argentina: CEDES.

Ortiz, R. (2007) *Las empresas trasnacionales en la minería argentina: seguridad jurídica para las empresas, inseguridad ambiental e incumplimiento de los derechos para las comunidades locales*. Buenos Aires, Argentina: FOCO.

Ortiz, R. y Schorr, M. (2007). La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la postconvertibilidad, *Papeles de trabajo*, 2. Recuperado de <https://bit.ly/2HAOzy8>.

Palmieri, P. (2012). "Fiscalidad y minería en la Argentina: el caso de la renta del oro en el marco de la crisis financiera internacional", *Voces del Fenix*, 14, 47-53.

Quita de retenciones a las exportaciones mineras (2016). *Editorial Rn*. Recuperado de <http://www.editorialrn.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=4547:quita-de-retenciones-a-las-exportaciones-mineras&catid=14:nacional&Itemid=599>.

Retenciones a la minería: Micone señaló que pueden "generar desconfianza" (4 de septiembre de 2018). *El Esquiu*. Recuperado de: <https://bit.ly/2HwXWPu>.

Sacher, W (2018). América Latina, territorio de reajustes espacio-temporales asociados a la megaminería. En L. Alvarez Huwiler y J. Godfrid, (comp.), *Megaminería en América Latina* (29-69). Buenos Aires, Argentina: CCC-UNQ

Svampa, M y Antonelli, M. (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales.* Buenos Aires, Argentina: Biblos

Svampa, M. y Viale, E. (2017). Continuidad y radicalización del neoextractivismo en Argentina, *Perfiles Económicos*, 3, 87-97.

Una encuesta nacional deja mal parada a la minería en Argentina (1 de julio de 2019), *Diario Once*. Recuperado de <https://oncediario.com.ar/2019/07/01/una-encuesta-nacional-deja-mal-parada-a-la-mineria-en-argentina/>.

Asociación Latinoamericana de Sociología