



**Peinado, Guillermo**

**Saguier, Marcelo**

*Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía*

*Área de Relaciones Internacionales, FLACSO Argentina*

## **MINERÍA TRANSNACIONAL Y DESARROLLO EN EL KIRCHNERISMO<sup>1</sup>**

### **1. Introducción**

El crecimiento de la megaminería metálica en la Argentina tiene origen en las políticas de inserción internacional llevadas a cabo durante la gestión de Carlos Menem en la década del 90 en el marco del auge neoliberal. Durante el kirchnerismo persiste una manifiesta continuidad en el apoyo y promoción del crecimiento de la minería. Esto se da inclusive en un contexto de creciente resistencias sociales y la consecuente politización de los recursos naturales como fenómeno que se extiende en toda América latina (Bebbington 2012, Haarsstad 2012, Hogenboom 2012, Giarracca y Teubal 2010, Saguier 2012). Sin embargo, el nuevo orden político del Kirchnerismo se funda en la diferenciación con las políticas del menemismo. Esto hace que la relación entre la megaminería metálica y el desarrollo ocupa un lugar inestable en el ideario y las políticas concretas del kirchnerismo.

No obstante el vertiginoso crecimiento del sector minero registrado a lo largo del ciclo kirchnerista, la minería permanece en gran parte ausente del debate político nacional. Durante los primeros años posteriores a la crisis del 2001, el foco de la gestión del gobierno de Néstor Kirchner se centró en la recuperación de los efectos económicos y político-institucionales de la crisis en el plano nacional e internacional. El tema del desarrollo nacional se incorpora al debate político recién hacia fines de la gestión de Kirchner y especialmente durante la gestión de su sucesora, Cristina Fernández a partir del 2007. Es en éste momento que la megaminería metálica comienza a aparecer en la incipiente discusión sobre el desarrollo, si bien de forma marginal y esporádica.

La incorporación de la minería a la discusión sobre el desarrollo se debe a la convergencia de diversos factores. Primero, a la vertiginosa suba de precios de minerales derivada de la creciente demanda de China y de la financiarización de los commodities minerales a partir del 2003. Esta se produce en un contexto de maduración de las primeras inversiones realizadas a finales de la década del 90. Segundo, durante el 2002 cobra intensidad protestas sociales en contra de proyectos mineros en la ciudad de Esquel, provincia de Chubut, que posteriormente tendría alcance trans-provincial con la articulación de un movimiento asambleario en oposición a la megaminería en varios puntos del país. Las protestas cuestionan las visiones imperantes del "desarrollo" como expresiones de nuevas configuraciones del extractivismo y la dependencia. Más aun, ponen de relieve la ausencia de grandes consensos acerca del lugar que ocupan, o deberían ocupar, los recursos naturales en las estrategias de desarrollo de la Argentina. Tercero, el proceso político y legislativo en torno a la aprobación de una Ley de protección de Glaciares entre el 2008 y 2010 pone en el epicentro de la política institucional nacional el debate sobre la minería y el desarrollo. Estos factores hacen que la minería comience a ser objeto de interés y debate público a nivel nacional.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue presentado en FLACSO-ISA Joint International Conference Global And Regional Powers In A Changing World, Buenos Aires, Julio 2014.



La incorporación de la minería al debate sobre el desarrollo podría caracterizarse primeramente como negativa en la agenda de los gobiernos kirchneristas. Esto se debe a que no surge de una definición política propia, sino que tiene más que ver con una imposición por fuera del espacio de gobierno. Además, a diferencia del sector de hidrocarburos, y específicamente en lo relacionado a la política de nacionalización de la empresa petrolera YPF, la minería no ocupa lugar simbólicamente privilegiado en la identidad nacional y en la tradición de estado desarrollista en la que los recursos petrolíferos están ligados a conceptos como soberanía económica y estado planificador. En cambio, la actividad minera es desconocida por la mayoría de los argentinos y ausente de cualquier articulación política y conceptual con el desarrollo nacional. Esta situación hace que, en un contexto de creciente politización y resistencias sociales, el estado cuente con menores recursos simbólicos a la hora de enmarcar y legitimar políticas para el sector. Como afirma Svampa, "sin tradición minera, esto es, sin imaginario disponible, la desposesión aparece de manera descarnada, con toda su virulencia, sin disfraces desarrollistas" (2011, 207-208). El significado de la minería, y particularmente su relación con el desarrollo, es un campo abierto y en disputa.

El carácter extractivista del marco normativo y políticas para el sector minero es un rasgo de continuidad del Kirchnerismo con las políticas neoliberales. Es coherente con el fomento a una especialización productiva en base a las ventajas comparativas de minerales con bajo valor agregado al mercado mundial. Esto es habitualmente señalado como factor explicativo del crecimiento de la minería registrado durante el kirchnerismo. Sin embargo, dicha caracterización supone una mirada estática que entiende que la noción de minera-desarrollo permanece intacta en el tiempo. Por el contrario, el kirchnerismo ha venido adaptando elementos de su política minera en función de cambios coyunturales y necesidades estructurales. La construcción de un nuevo sentido común hegemónico de la relación entre minería y desarrollo es el resultado de un proceso en construcción dinámico regido por correlaciones de fuerzas variables entre los distintos niveles del estado, empresas y actores sociales y políticos que adquieren mayor o menor influencia relativa dependiendo de las coyunturas que atraviesa el país y su relación con la economía política internacional. Podríamos decir por lo tanto que no hay un modelo minero único y estable que pueda asociarse al Kirchnerismo.

Este artículo tiene como objeto indagar en el proceso de construcción de la relación entre minería y desarrollo en Argentina en el marco del ciclo kirchnerista. Para ello, se plantea los siguientes interrogantes: ¿Qué transformaciones tiene el kirchnerismo en su relación con la minería y el desarrollo y qué explica tales cambios?; ¿Qué lugar ocupa la minería en discurso del kirchnerismo sobre el desarrollo?

Para abordar estos interrogantes, el artículo propone las siguientes hipótesis. Primero, hay una transformación de la concepción del kirchnerismo sobre el lugar que ocupa la minería en el desarrollo, desde una concepción principalmente extractiva/ortodoxa hacia una que combina elementos neodesarrollistas/neoestructuralistas. Este cambio es una respuesta adaptativa a la emergencia de nuevas demandas sociales que cuestionan los efectos socio-ambientales negativos de minería, y a las exigencias de un nuevo contexto macroeconómico signado por la restricción externa. La transformación de la relación minería-desarrollo supone una nueva articulación discursiva. La segunda hipótesis propuesta es que la adaptación que hace el kirchnerismo de esta nueva relación se fundamenta en un concepto localizado del desarrollo que habilita a un nuevo rol del estado nacional en la promoción minera evitando simultáneamente que la minería se instale en un debate nacional sobre el modelo de desarrollo. A esto denominamos la estrategia de provincialización, mediante la cual el kirchnerismo articula nuevas condiciones discursivas, materiales e institucionales para impulsar la minería.

El argumento se desarrolla en las siguientes secciones. En la primera sección se concep-



tualiza la relación entre desarrollo y minería a partir de cinco enfoques teóricos que proveen las ideas que dan sostén a los distintos discursos sobre la megaminería en la Argentina. Estos enfoques son apropiados selectivamente y en algunos casos modificados/adaptados por los principales actores socio-económicos que intervienen en la disputa por el sentido hegemónico sobre el lugar de la minería en el desarrollo. En la segunda sección se analiza cómo la estrategia discursiva del kirchnerismo articula una respuesta para la promoción de la minería tomando elementos discursivos definidos en la sección anterior. Se presenta la lógica de esta estrategia en función de las características estructurales y coyunturales de la Argentina de la posconvertibilidad, en la que los recursos naturales son fuente de creciente politización y disputa en el marco de una profundización del neoextractivismo y el debate por la reprimarización de la estructura productiva. Por último, en la conclusión se retoman las ideas principales e identifican algunos temas pendientes para agendas futuras de investigación sobre la relación entre minería y desarrollo en la Argentina.

## 2. Enfoques discursivos sobre la relación entre la minería y el desarrollo

Esta sección identifica las principales ideas que conceptualizan la relación entre minería y desarrollo en la Argentina, las cuales dan sentido a los intereses e identidades de los distintos actores que intervienen en el campo de la megaminería. En cada caso, se explicita: cómo se entiende la relación estado-mercado-sociedad y cómo se conceptualiza el sector minero, la sustentabilidad y la distribución de beneficios y perjuicios de la minería. Finalmente, se indaga brevemente en las principales propuestas que se derivan, en forma implícita o explícita, de cada perspectiva en términos de políticas para promover el desarrollo mediante la minería.

### 2.1. La perspectiva ortodoxa

Esta es una visión de mercado netamente materialista que entiende el crecimiento económico como equivalente al desarrollo económico. Tiene sus raíces en las teorías neoclásicas sobre el crecimiento y el desarrollo económico y en la Economía Ambiental. Dentro de esta perspectiva se pueden encontrar los trabajos de Krom (1995), Meilán (2007), IDESA (2011), IERAL de Fundación Mediterránea (2011) y CYTED-OLAMI (2011), Jordán et al. (2004) y Jerez y Nielson (2012).

Desde esta perspectiva, la minería constituye la única opción para el desarrollo regional, en tanto las provincias cordilleranas son vistas como "desiertos improductivos" carentes de alternativas productivas rentables a la minería. La inversión privada es determinante del desarrollo económico regional. El mercado tiene un rol preponderante como (auto) regulador de la actividad, mientras que el estado y la sociedad civil no figuran en la caracterización de la relación entre minería y desarrollo. El sector minero es entendido como homogéneo a su interior. Es decir, no distingue entre megaminería o minería a pequeña y mediana escala, metalífera o no metalífera, mercado internista o para el comercio internacional, o si utiliza o no sustancias contaminantes.

Este enfoque se sustenta en el principio de "sustentabilidad débil" (Pearce y Atkinson, 1993) introducido por la Economía Ambiental, el cual asocia sustentabilidad a que la dotación de capital total no se reduzca. Por lo tanto, el límite a la actividad minera estaría dado porque la reducción del capital natural sea compensada al menos con un crecimiento igual del capital total (definido como la sumatoria del capital natural, humano, manufacturado y financiero). El sistema económico es visto como sistema de flujos circulares, completamente cerrado y sin contacto con otros sistemas (y no como parte de un sistema social, el cual se encuentra



inmerso en un sistema ambiental). La discusión de fondo sobre sustentabilidad se transforma en comparar los "beneficios económicos" vis-a-vis con los "costos ambientales" de la minería. Sin embargo, este enfoque no da cuenta de la posible distribución asimétrica de dichos costos y beneficios. En términos de la propia sustentabilidad débil, no se realizan análisis distributivos que permitan definir si quienes ven reducido su capital natural (poblaciones locales y sus generaciones futuras) pertenecen o no al mismo grupo de quienes ven incrementado su capital manufacturado o financiero (accionistas de empresas mineras transnacionales). Esta visión es coherente con la mercantilización de los recursos naturales, o capitalización de la naturaleza (Leff, 1996), a partir de la cual se subordinan las lógicas del sistema natural a las del subsistema económico. Al reducirse la dimensión ambiental a un problema económico, la sustentabilidad queda implícitamente definida en términos económicos.

La minería no está inmersa en una estrategia macro de desarrollo nacional, pero sí en el desarrollo regional y localizado. Al pensar en un sector minero homogéneo, cualquier crítica a la forma de desenvolverse por parte de los grandes emprendimientos se transforma en una crítica que amenaza a la actividad como un todo, siendo que sin algún tipo de minería sería prácticamente imposible pensar en desarrollo. Dada la importancia atribuida al crecimiento del sector mediante la radicación de inversiones, se propone el mantenimiento del status quo en lo referido al marco institucional de la minería creado en los 90s, entendiéndolo como el factor inductor de las inversiones extranjeras a partir del establecimiento de condiciones de "seguridad jurídica" y de "incentivos de mercado".

## 2.2. La perspectiva neoestructuralista

La búsqueda de una articulación de las posibilidades de desarrollo socioeconómico a partir de la explotación de recursos naturales, y en particular la minería metalífera, refleja el giro predominante en la CEPAL desde un enfoque estructuralista hacia una visión neoestructuralista (Bielschowsky, 2009). La industrialización sigue siendo uno de los ejes, no más a través de una mirada mercado-internista centrada en la sustitución de importaciones, sino mediante la promoción de las exportaciones de recursos naturales –mineros entre otros– con el mayor valor agregado posible. Los trabajos de autores que se enmarcan en esta perspectiva incluyen a Prado (2005), Moorí Koenig (2000) y Moorí Koenig y Blanco (2003).

El desarrollo es entendido como cambio cualitativo en el plano económico y social, concibiendo este último como transformaciones positivas en el mercado de trabajo. En este sentido, el desafío es lograr que el crecimiento de las exportaciones mineras sin valor agregado se transforme en una fuente de generación de empleo de calidad y bien remunerado. De esta manera, la minería se inserta discursivamente a través del tándem "oportunidades y desafíos", en la pugna por un desarrollo productivo regional basado en recursos naturales.

Aquí también aparece la conceptualización del sector minero como un espacio relativamente homogéneo. Si bien se distingue el rol de abastecedor del mercado interno o de promotor de exportaciones (priorizándose este último), y se da cuenta del carácter transnacional de la producción/extracción, no se presenta a ambos fenómenos como posibles fuentes de tensiones en cuanto al objetivo de desarrollo autónomo de la estructura productiva y social.

La visión neoestructuralista también se basa en el principio de "sustentabilidad débil", como capacidad del sistema económico de sustentarse en el tiempo a partir de un aprovechamiento de los excedentes generados por la actividad minera. En este sentido, las obras de infraestructura (capital manufacturado), la inversión en educación (capital humano) y el desarrollo de encadenamientos "hacia atrás" como fuentes de generación de empleos de alta productividad (y por lo tanto supuestamente mayores salarios), tenderían a compensar las reducciones en la dotación de recursos minerales metalíferos.



Si bien este enfoque no pone el eje en lo que refiere a la distribución de los beneficios (y en menor cuantía en los costos) del actual sector minero argentino, afirma que una de las deudas pendientes es precisamente lograr una distribución equitativa de la riqueza que genera la minería en la Argentina y la generación de nuevas actividades, en tanto esto permitiría el desarrollo sustentable de las regiones mineras.

En este enfoque el estado cumple un rol de meta-regulador de la actividad económica, de generación de condiciones macroeconómicas y de marcos normativos consistentes con una planificación estratégica para el desarrollo local. Es decir que la expansión de la minería es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo, dado que ante una ausencia estatal los emprendimientos se convierten en enclaves mineros. Mientras que parte de la literatura de la CEPAL (Pérez, 2010) propone que el estado capte excedente o renta minera y lo redistribuya hacia la expansión de otros sectores económicos no necesariamente conectados (de manera horizontal), los autores que abordan la minería en Argentina parten de entenderla como un país "con minería" a partir de lo cual el rol estatal es potenciar los eslabonamientos o encadenamientos, pero dentro del sector minero (de manera vertical). No obstante ello, no se discuten las condiciones de fondo en las que se han de desenvolver las empresas mineras transnacionales ni se propone al estado como actor partícipe directo de la producción/extracción o comercialización.

### 2.3. La perspectiva de la Economía Política

Este enfoque parte de una visión crítica del desarrollo o desarrollo económico. Lo concibe como un proceso de cambio cualitativo de la estructura económica, la cual es determinante de la estructura social. La dimensión ambiental queda relegada en un segundo plano. Dentro de este enfoque macro de nivel nacional se destacan los trabajos de Basualdo y Manzanelli (2010) Basualdo (2012), Berardi (2010), Gambina et al. (2011), Ortiz, (2008) y Tolón Estarellas (2009, 2011).

El eje de debate respecto a la minería y el desarrollo está puesto en las características del proceso de acumulación y distribución del capital que implica. La transformación que debería permitir el desarrollo supone el no condicionamiento del proceso de acumulación por la interrelación con las potencias centrales y por las lógicas exógenas de acumulación de las empresas mineras transnacionales. Por lo tanto, la expansión del sector minero argentino (con sus características actuales) no implica desarrollo nacional en tanto no permite romper de las relaciones de dominación entre países o regiones.

Este enfoque hace hincapié en que una de las principales limitaciones de los enfoques anteriores es conceptualizar al sector minero argentino como un todo homogéneo. El análisis entonces se centra en el principal subsector, la megaminería metalífera, la cual es comandada por grandes empresas mineras transnacionales y cuyo destino de producción/extracción son las exportaciones.

Uno de los ejes principales de este abordaje es el referido a la distribución de los beneficios y perjuicios de la megaminería en la Argentina. Estos trabajos realizan una detallada descripción del marco normativo para el sector minero generado en la década neoliberal de 1990 con el objetivo de mostrar su correlato directo en elevados niveles de rentabilidad (incluso en términos internacionales) para las empresas mineras transnacionales que operan en Argentina. De manera adicional, se muestra el escaso aporte de la minería al empleo nacional, los salarios y la sindicalización dado su carácter capital-intensivo (fomentado por el marco tributario). Así se configura un esquema distributivo desigual en el cual los inversores extranjeros se benefician de altas tasas de ganancias gracias al marco normativo existente, con una escasa contrapartida en términos de empleo y crecientes daños ambientales por la explotación de los recursos naturales no renovables de la minería.



Si bien estos autores no utilizan un criterio de sustentabilidad fuerte propio de la Economía Ecológica, procuran no subsumir la dimensión ambiental a un problema económico o cuantificar el capital natural a través de los precios de mercado (tal como propone el principio de sustentabilidad débil).

Este enfoque es crítico de la cooptación y subordinación del estado y sus políticas a las prioridades de acumulación de las empresas mineras transnacionales. Por ello, su preocupación gira alrededor de cómo hacer que el estado recupere el rol de planificador del desarrollo y logre que las empresas adhieran a un proyecto de desarrollo nacional, siendo que las empresas no tienen visión de desarrollo. Las primeras propuestas que emergen de estos trabajos son una profunda revisión del marco normativo con el objetivo de incrementar la captación de renta minera por parte del Estado, y propiciar la participación estatal directa en la producción/extracción de manera de poder revertir el actual perfil concentrador y centralizador del capital que genera escasos impactos en términos de empleo.

#### 2.4. La perspectiva del post-desarrollismo y el neo-extractivismo

Partiendo del campo de la Ecología Política (Alimonda 2011, Leff 1996), y con presencia de elementos de la Economía Ecológica, esta visión pone fuertemente en duda la posible relación positiva entre megaminería y desarrollo nacional o regional, al punto de entender su expansión en el marco de un más amplio proceso de neo-extractivismo (megaminería, agronegocios y explotación de hidrocarburos). El interrogante que plantea el post-desarrollismo no es qué debe hacer Argentina para desarrollarse, sino qué ideas y prácticas emancipatorias puedan superar los enfoques dominantes de "desarrollo" como parte de un proceso de democratización profunda. Se destacan los aportes de Svampa (2011), Svampa y Antonelli (2009), Svampa et al. (2009), Machado Aráoz (2009, 2010), Machado et al. (2011), Giarracca y Teubal (2010; 2012), Giraud (2009), Giraud y Ruz (2009), Comelli et al. (2010), Mastrángelo (s. d.), Rodríguez Pardo (2009), Wagner (2010) y Walter (2011).

Al igual que el enfoque de Economía Política, resalta las heterogeneidades del sector minero argentino, centrando la crítica en la megaminería metalífera de capital transnacional destinada a la exportación. A diferencia de los anteriores enfoques, se incorpora la dimensión ambiental en base al principio de "sustentabilidad fuerte" (Costanza y Daly, 1992). Este principio establece que no es posible sustituir capital natural por capital manufacturado dado que parte del capital natural (el "capital natural crítico") provee de servicios ambientales irremplazables que hacen directamente a la sustentabilidad de la vida en el tiempo. En este sentido, desdeña de los análisis monocriteriales que buscan cuantificar todo en unidades monetarias. En cambio, se recurre a indicadores biofísicos propios de la Economía Ecológica.

Complementariamente, esta perspectiva dedica buena parte de su producción a los análisis de conflictos distributivos derivados de la distribución desigual y las estrategias de apropiación de los recursos ecológicos, los bienes naturales y los servicios ambientales (Ecología Política) entre grandes empresas transnacionales y las poblaciones locales. En la explicación del origen de esta conflictividad el enfoque post-desarrollista utiliza el concepto de "acumulación por desposesión" (Harvey, 2004), a diferencia de la noción de "acumulación del capital a través de la explotación" del trabajo por parte del capital, siendo que el eje del proceso de acumulación no es el capital físico o financiero –como expresión del proceso de explotación- sino el capital natural como expresión del proceso de desposesión de los recursos naturales. Bajo este enfoque, el eje de los conflictos no es por la distribución entre clases del excedente minero (como si lo es para el enfoque de Economía Política), sino por el concepto mismo de desarrollo.

En conclusión, esta perspectiva tiene como preocupación cómo se construyen otros pode-



res/visiones para crear otro tipo de estado, otro tipo de política y otorga mucha importancia al estudio de procesos sociales como los movimientos asamblearios anti megaminería en tanto procesos de construcción de poder “desde abajo” para la inclusión de sujetos marginalizados.

## 2.5. La perspectiva de la Economía Ecológica

La Economía Ecológica se presenta como alternativa superadora de la Economía Ambiental en lo que refiere al abordaje de las problemáticas de la utilización de recursos naturales. El sistema económico se encuentra en un sistema social que lo contiene y en un sistema ambiental que brinda las condiciones de posibilidad a éstos subsistemas. De esta manera, la sustentabilidad es un problema ecológico antes que un problema económico, quedando subordinado el análisis económico precisamente a lo que determinen los análisis ambientales. Se destacan los trabajos de Donadio (2009), Sorolla (2011) y Brailovsky (2012).

Este enfoque analiza la sustentabilidad a partir del mencionado principio de “sustentabilidad fuerte”. En este sentido, los trabajos pertenecientes a este enfoque aportan detalladas menciones a los impactos ambientales propios de la megaminería y complementan los análisis con indicadores biofísicos sobre el uso de agua, movimiento de materiales, uso de sustancias tóxicas, intensidad energética, entre otros. La preocupación de la Economía Ecológica es generar criterios diferenciadores para discernir entre un “capital material crítico” indispensable para la vida (sustentabilidad fuerte) y el resto del capital natural. Complementariamente y en función de la desconfianza en las capacidades de la tecnología de remediar los daños ambientales, se apoya en el principio precautorio de manera de garantizar la sustentabilidad ambiental de la actividad antes de comenzar la explotación.

Comparte con la Economía Política y el Post-desarrollismo la caracterización de los impactos ambientales de la minería como heterogéneos. Principalmente, se hace referencia a la escala de los emprendimientos, dada la presencia en la megaminería de tecnologías más nocivas para el ambiente cuya utilización tiende a ser económicamente más rentable para las empresas al incrementarse la escala. Por su parte, el carácter transnacional de las empresas a cargo de estos mega emprendimientos no constituye una variable relevante en estos análisis. Asimismo, en lo que refiere a la minería en Argentina no hay un trabajo profundo sobre análisis distributivos de costos y beneficios, ganadores y perdedores, dejando este campo de investigación en el marco de la visión del post-desarrollo (tributaria a la Ecología Política) y/o de la Economía Política.

Este enfoque macro, aunque en general con los emprendimientos como unidad analítica y con una importante presencia de la dimensión ambiental, descarta de plano la potencial asociación entre el actual perfil de la megaminería y las posibilidades de desarrollo ambientalmente sustentable en la Argentina.

En esta sección se introdujeron cinco enfoques que buscan articular conceptualmente la relación entre minería y desarrollo en la Argentina. Estas perspectivas son apropiadas y en algunos casos transformadas por los distintos actores que intervienen en la disputa por el sentido de la minería en la Argentina. A continuación se analiza la estrategia de promoción de la megaminería del kirchnerismo, que expresa una síntesis entre conceptos de los enfoques discursivos de la relación entre minería y desarrollo aquí expuestos.



### 3. La provincialización como estrategia: dimensiones espacio-temporales

La estrategia desplegada por el kirchnerismo representa una respuesta a las distintas necesidades y limitaciones planteadas por un contexto sociopolítico cambiante signado por la centralidad que adquieren los recursos naturales en la economía política del país y la relacionada politización y conflictividad social. Se diferencian dos períodos. El primero se inicia con llegada al gobierno de Néstor Kirchner en el 2003, y culmina a fines del 2011 e inicios del 2012 con la conjunción de la denominada "sintonía fina" y las respuestas frente a las tensiones macroeconómicas producto de la restricción externa. El conflicto social en la localidad de Famatina, en resistencia a un proyecto de minería marca asimismo un hito que da fin al primer período. Es así que el segundo período comienza en el 2012 y se extiende hasta la fecha.

La estrategia de provincialización respecto a la minería supone la intervención discursiva en dos dimensiones: temporal y espacial. La dimensión temporal, a través de la construcción de un relato de continuidad y cambio con el modelo neoliberal desde donde el kirchnerismo funda su ideario político diferenciado. La dimensión espacial, con una articulación de lo provincial y nacional como ámbitos complementarios en los que la estrategia "nacional" se construye mediante la provincialización de la minería. Estas dos dimensiones del discurso de la minería y el desarrollo se fundamentan recurriendo a una combinación de ideas que vinculan la relación minería-desarrollo, formas institucionales y condiciones materiales.

#### 3.1. Dimensión temporal

El kirchnerismo surge como fenómeno político en las cenizas que quedan por la crisis del 2001 y como movimiento fundante de un nuevo orden político-social que reorienta las políticas y el horizonte simbólico que dan significado a las mismas. Ello supuso construir un espacio en el cual se articularon elementos nuevos que marcaron un cambio de dirección y expectativas de cambio, pero también reafirmaron la continuidad con algunos elementos del pasado inmediato. En la minería este proceso de construcción de un relato temporal capaz de calibrar la continuidad y el cambio ha sido más frágil, inestable y cambiante que en otras áreas de política del kirchnerismo (derechos humanos, políticas sociales, reclamo de soberanía sobre las Malvinas, etc.). La inestabilidad del relato temporal de continuidad y cambio en materia de política minera se debe principalmente a las exigencias de una coyuntura cambiante signada por el cuestionamiento social a la megaminería y al cambio del contexto de restricciones macroeconómicas que enfrenta el país que se evidencian desde finales del 2011.

La continuidad se expresa a partir del 2003 con el predominio de las ideas de una visión ortodoxa que establecen una relación lineal y unívoca entre minería y desarrollo. Las regiones donde se localizan los emprendimientos son vistas como "desiertos improductivos" cuya única viabilidad económica está ligada a la promoción de la minería liderada por empresas multinacionales, muchas de ellas de origen canadiense. El mercado es el agente de cambio y el estado permanece reducido a la función mínima de garantizar condiciones favorables a la inversión. En este sentido, el kirchnerismo despliega un discurso dentro del cual el sector minero es un espacio homogéneo (es decir, sin diferenciación entre inversores grandes y medianos, inversiones extranjeras o nacionales, privadas o públicas) haciéndose referencia "la minería", y no a determinados perfiles productivos, escalas o tipos de emprendimientos (mucho menos al carácter oligopólico y transnacional de los capitales). El compromiso con la promoción de la minería sin reformas es plasmado en la continuidad de Jorge Mayoral



como funcionario a cargo de la política minera desde 2002 hasta la actualidad, el ascenso del área de subsecretaría a secretaría en 2003 y el Plan Minero Nacional de 2004.

En el primer momento se reafirma la continuidad del marco institucional que regula la actividad minera. Por un lado, sostiene el Código Minero de 1993, el régimen de propiedad provincial de los recursos naturales otorgado por la Reforma Constitucional de 1994 y la Ley de Inversiones mineras. Asimismo, afirma la continuidad de compromisos normativos internacionales introducidos bajo la gestión de Menem que sentaron las bases para el crecimiento de la minería como parte de una concepción de inserción internacional centrada en la atracción de inversión extranjera directa. Por un lado, se reafirma Tratado sobre Integración y Complementación Minera de Argentina y Chile para la explotación de proyectos binacionales a lo largo de la frontera de ambos países (acuerdo único en su tipo a nivel mundial). Por otro lado, el país continúa adhiriendo a los Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones (TBI) y por ende reconociendo la competencia del tribunal arbitral del Banco Mundial (CIADI) para la resolución de controversias entre empresas y estados.

La actividad minera en la República Argentina ha tenido en los últimos 20 años un crecimiento exponencial, impulsada por proyectos metalíferos, principalmente oro y plata. Tan sólo entre 2002 y 2011, la inversión en minería aumentó en un 1,948%, de \$541 millones a \$11.078 millones de pesos, y la producción del sector expandió en un 841%, de 3.365 millones de toneladas a 31.652 millones de toneladas. Asimismo, el número de proyectos mineros de incrementó en un 3.311%, de 18 a 6147.

A partir de la continuidad en materia de política minera, junto con el crecimiento del sector minero comienza a cobrar dinamismo un movimiento asambleario que cuestiona las implicancias sociales y ecológicas de la megaminería demandando el cumplimiento del derecho a consulta previa, libre e informada de pueblos originarios y comunidades expuestas a la minería. Las protestas sociales en contra de proyectos mineros se visibilizan por primera vez en la ciudad de Esquel, provincia de Chubut, durante el 2002 e inicios de 2003. En Esquel surge un movimiento asambleario anti-minería que en años posteriores cobraría dinamismo en todas las provincias en las que están contemplados proyectos de megaminería.

Como consecuencia de tales demandas, entre 2007 y 2008 se extienden la mayoría de las legislaciones provinciales que prohíben la megaminería con sustancias tóxicas: Chubut, marzo de 2003; Río Negro, julio de 2005; La Rioja, marzo de 2007; Tucumán, marzo de 2007; Mendoza, junio de 2007; La Pampa, septiembre de 2007; Córdoba, septiembre de 2008; San Luis, octubre de 2008 y por último Tierra del Fuego, agosto de 2011. Por su parte, las provincias de La Rioja y Río Negro levantaron tales prohibiciones en septiembre de 2008 y enero de 2012 respectivamente.

La trans-provincialización de la conflictividad social contra la megaminería, y el ciclo de reformas prohibicionistas vinculado a la misma (Delamata 2013) no logró por sí misma, instalar la discusión a nivel nacional complejizando la relación entre la minería y el desarrollo. En cambio, los conflictos y procesos políticos en curso eran considerados cuestiones de índole local o provincial, desprendidos de cualquier caracterización de una visión nacional. No obstante ello, contribuyeron a generar condiciones propicias una mayor politización de la minería a nivel nacional que finalmente se instala en el proceso de la Ley de Glaciares entre 2008 y 2010. Es en este momento en que la discusión sobre la minería a los debates sobre el desarrollo en la Argentina cobra alcance nacional.

A partir del 2012 se vislumbra una ruptura relativa con el periodo de continuidad de los 90s. En el proceso de elección presidencial de 2011 Cristina Fernández propone la necesidad de impulsar una "sintonía fina", en respuesta a las críticas de sectores opositores sobre la supuesta inexistencia de un modelo macroeconómico. Esta "sintonía fina" incluía, entre otras cuestiones, la necesidad de reconfigurar el esquema de subsidios existentes que implicaba



tarifas de gas, energía eléctrica y agua subsidiadas para los mega-emprendimientos mineros. Paralelamente, hacia 2011 se empiezan a tomar progresivamente medidas tendientes a frenar el flujo de salida de divisas que empezaba a poner en riesgo las reservas acumuladas por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), lo cual es un reconocimiento de las tensiones latentes de la restricción externa. De esta manera, el Decreto 1722 de fines de 2011 reestablece la obligatoriedad (derogada hacia mediados de 2004) de liquidar las divisas que se originen de las exportaciones mineras de manera de incrementar las reservas internacionales en manos del BCRA.

Este escenario macroeconómico complejo plantea la necesidad de redefinir algunos elementos de la política minera del gobierno nacional, sobre todo en lo que refiere al freno de importaciones sustituibles por producción nacional. De esta manera, se plantea una diferenciación de la política anterior, modificando las condiciones discursivas e institucionales sobre el sector, pero en ningún momento se abandona la idea de la necesidad de la promoción de la minería ni se modifica sustantivamente su contexto de operación.

Complementariamente, el proceso de lucha que se desarrolla a inicios de 2012 frente a la puesta en marcha del mega-emprendimiento Famatina en la provincia de La Rioja, el gobierno nacional se ve obligado a responder fomentando desde las políticas públicas la generación de valor agregado y empleos locales de manera de solidificar la sustentabilidad económico-social de este tipo de emprendimientos. Es así que la conflictividad y creciente nacionalización de las respuestas sociales a la minería es contrarrestada con un estado nacional más presente en la discusión de la minería y el desarrollo. Esto actúa también como compensación a la noción de que la minería es parte de un dispositivo de saqueo de recursos naturales propios de un modelo neoextractivista que se extiende en la región, como sostiene el enfoque post-desarrollista. La relación entre minería y desarrollo se re articula con un giro en lo discursivo, mediante la incorporación de ideas propias del neoestructuralismo, particularmente en lo referido al rol activo del estado como articulador de los procesos de desarrollo.

La relación entre minería y desarrollo se re articula con un giro en lo discursivo, mediante la incorporación de ideas propias del neoestructuralismo, particularmente en lo referido al rol activo del estado como articulador de los procesos de desarrollo. Por otra parte, se mantienen continuidades con el enfoque ortodoxo, en tanto la inversión privada en minería continúa siendo la principal fuente dinamizadora del sector. Tampoco se modifica el marco normativo fiscal o de dominio federal de los recursos mineros. Sin embargo, hay una creciente articulación de un lenguaje de la minería como elemento con potencial para una estrategia de "federalización de la industrialización".

Como plantean los autores del enfoque neoestructuralista, si bien el estado tiene un rol importante, en el discurso kirchnerista y en sus acciones concretas, en ningún momento se alienta la participación estatal nacional directa en la producción o comercialización (posibilidad que si es fomentada discursivamente desde el gobierno nacional para las provincias). De alguna manera, como plantean los autores neoestructuralistas, el desafío consiste en aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos existentes, pero sin crear nuevas ventanas de oportunidades. En esta construcción de la dimensión temporal de la relación entre minería y desarrollo, además de producirse un cierto corrimiento desde un discurso principalmente ortodoxo hacia una mayor presencia de la perspectiva neoestructuralista, se produce una suerte de redefinición de la idea de desarrollo. En la medida que cobra mayor potencia el enfoque neoestructuralista, el desarrollo es entendido como un proceso que además de económico debe ser social.

En este sentido, en el concepto de desarrollo que pone en juego el kirchnerismo, además de la dimensión puramente económica, hay un fuerte hincapié en la dimensión social a partir de la generación de empleo, y la necesidad de que la expansión del sector implique un ma-



por bienestar para las comunidades articuladas alrededor de los emprendimientos mineros. Asimismo, el énfasis en que dicho bienestar se expanda hacia otras comunidades en base a los encadenamientos productivos que pueda implicar el sector. Algunos instrumentos impulsados por el estado ponen de manifiesto esta nueva etapa por ubicar a la minería en un discurso que marque un nuevo momento en el desarrollo del país.

Un caso quizás particular dentro de la configuración de un discurso por parte del gobierno nacional respecto a la minería y el desarrollo en base a los enfoques ortodoxos y neoestructuralista lo constituye el marco normativo que introduce la Ley de Glaciares. En ella, más allá de su no aplicación en la práctica, el gobierno nacional permitió la fijación de principios precautorios y de resguardo de fuentes de agua dulce. Tales principios van en la línea de lo que argumenta el enfoque de Economía Ecológica, en tanto se define un capital natural que es crítico (el ambiente glaciar y peri-glaciar) en la medida que posibilita el sostenimiento del sistema ambiental y por lo tanto de la vida que ha de ser preservado y quitado del "menú de opciones" para actividades económicas como la minería.

Esta construcción de un nuevo enfoque de la minería a partir de la síntesis de elementos de diversos enfoques en ningún momento implica un cambio en la conceptualización de sustentabilidad del desarrollo. Se mantiene una sustentabilidad débil, que entiende que el límite a la actividad minera estaría dado porque la reducción del capital natural sea compensada por al menos un crecimiento igual del capital total, principalmente infraestructura y capital humano, subsumiendo lo ambiental a un problema económico y social. A través de la conceptualización del sector minero como un espacio homogéneo (tal como lo hace tanto el enfoque ortodoxo como el neoestructuralista), se despliega un discurso dentro del cual no existen ganadores y perdedores con la megaminería, a excepción de aquellos que se oponen a la misma por "cuestiones ambientales" enfrentando un "elevado costo de oportunidad". Paralelamente, y en el marco de una estrategia de provincialización de la relación minería-desarrollo, tampoco hay una redefinición del rol posible para la sociedad, en tanto lo que se busca a través de la promoción de los "logros sociales" de la minería es generar el consenso social por parte de las poblaciones local, de manera de obtener una suerte de licencia social implícita.

### 3.2. Dimensión espacial

La incorporación de una articulación entre la megaminería y el desarrollo como parte de un discurso nacional del kirchnerismo requiere asimismo calibrar la relación entre el estado nacional y las provincias. Se sugiere aquí que el kirchnerismo desarrolla una estrategia "nacional" a través de la provincialización. Esta estrategia se ve reflejada y desplegada en una serie de elementos concretos.

Por un lado, existe un dominio originario provincial de los recursos naturales establecido por la Constitución Nacional reformada en 1994. De esta manera, son las provincias quienes otorgan o revocan las concesiones mineras y, por lo tanto, quienes detentan la posibilidad permitir o frenar la profundización de la expansión minera en sus territorios en función de sus objetivos. Es así que, a la hora de permitir o prohibir la explotación de determinados emprendimientos, existe una noción de la relación minería-desarrollo aunque no sea manifiesta.

Esta situación si bien pone a la nación en un segundo plano, no imposibilita al Estado nacional a legislar condiciones mínimas de la actividad (como de hecho lo hace, aunque de manera laxa en lo referido a materia tributaria, cambiaria y ambiental) por sobre los intereses individuales de las provincias. Sin embargo, con respecto a la minería no hubo avances normativos que modifiquen sustancialmente las condiciones de la actividad ni el grado de



potestad decisoria de las provincias ante los vacíos normativos nacionales.

La Ley de Glaciares sí implicó un incremento de los niveles mínimos de protección del ambiente y frente a ello, el discurso kirchnerista argumentó que el veto a la ley nacional respondía a un pedido de los gobernadores de las provincias mineras. Posteriormente, y en línea con la estrategia de provincialización, la norma fue reformulada, aprobada y reglamentada por el kirchnerismo a partir de un compromiso público asumido por Cristina Fernández en el que afirmó: "no voy a vetar la ley cualquiera fuera el resultado, el Parlamento Argentino deberá decidir qué hacer con la actividad económica en sus respectivas provincias y hacerse cargo de ello". En la práctica, la aplicación de la ley resulta imposible dado que la mayoría de las provincias no habilita a la autoridad nacional a realizar el central inventario de glaciares y periglaciares, generándose en la práctica una "provincialización de las fronteras".

De esta manera, el discurso y el accionar del gobierno nacional coloca en las provincias la responsabilidad de definir las características de la articulación minería-desarrollo, y las habilita discursivamente a incrementar las regulaciones ambientales entendiendo que el nivel nacional debe limitarse a "fijar parámetros mínimos que las provincias deben asegurar, pudiendo éstas establecer parámetros más rígidos aún, de acuerdo a su especial situación ambiental" (Decreto 1837/2008 de veto de la Ley de Glaciares), reforzando discursivamente la no concurrencia de hecho de la nación en el control ambiental. Asimismo, las provincias retienen derecho a otorgar licencias de exploración y explotación minera y la potestad de aprobar o no los Informes de Impacto Ambiental. Esta provincialización de la responsabilidad en materia ambiental se refleja institucionalmente en la ausencia de una agenda de políticas sobre la minería en la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Es decir que, el rol que asume el gobierno nacional es el de delegar en las provincias la problemática de la sustentabilidad ambiental y simultáneamente promover desde el nivel nacional la sustentabilidad social y económica (enfoque neoestructuralista) vinculada a la minería. Sin embargo, la promoción de la sustentabilidad social y económica no se da a través de la definición de acciones y objetivos a cumplir por parte de las empresas mineras, como propone el enfoque de la Economía Política, sino potenciando la expansión del sector minero en el intento por generar un mayor encadenamiento "hacia atrás" mediante el desarrollo de proveedores nacionales a la industria minera de modo de generar empleo local y sustituir importaciones.

En términos de innovación institucional, la respuesta frente a la presencia de la restricción externa se ve reflejada en la formulación de metas modestas de sustitución de importaciones de insumos que las empresas acceden a contratar localmente, y que el Estado nacional se compromete en facilitar su producción local. Para ello, la Secretaria de Minería de la Nación crea la Mesa de Homologación Minera (MHM) en marzo de 2011 con los objetivos de ayudar al crecimiento de la industria minera y fomentar una mayor generación de puestos de trabajo directos e indirectos en los emprendimientos mineros, además de promover la sustitución importaciones de servicios, repuestos e insumos para los proyectos de prospección, exploración, construcción y producción en minería. Por su parte, el Ministerio de Industria crea la Mesa de Integración Nacional Sectorial Minera como un espacio de dialogo para explorar qué insumos y servicios importados pueden sustituirse con producción local ya existente, y de aspiración de mayores inversiones en el desarrollo de bienes de capital. A partir de estas iniciativas, el Estado nacional institucionaliza espacios de dialogo entre estos actores productivos del sector que avanzan en la línea de una sustitución de importaciones y creación de valor "fácil" (en el sentido de que no implica en ningún momento cambios en el núcleo de la cadena de valor global que despliegan las empresas mineras transnacionales).

Esta configuración de un estado nacional activo, pero no desde la planificación y acción



directa sino a través de un rol articulador del sector minero, se refleja en la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI) creada en febrero del 2012. A través de este espacio, en el que participan las provincias de Jujuy, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Salta, el gobierno nacional ensayó una respuesta rápida frente al conflicto social por el Famatina. Como espacio federal impulsado desde el gobierno nacional, el OFEMI tiene entre sus objetivos el de generar empresas públicas provinciales que permitan captar un mayor porcentaje de la renta, sin modificar las regalías mineras, tomando como base el ejemplo de FOMICRUZ (Fomento Minero de Santa Cruz) en Santa Cruz.

En el marco de la estrategia de provincialización, el gobierno nacional no respondió de manera activa a ninguna de las prohibiciones provinciales, transfiriendo justamente a las provincias el deber de "solucionar" la creciente conflictividad. Paralelamente, frente al creciente reclamo por participación social y conflictividad en lo relacionado a proyectos mineros, la estrategia del gobierno nacional ha sido la de posicionar a las provincias como el principal espacio de reclamo político para la canalización de las demandas por un mayor dialogo social y la resolución de los conflictos. Asimismo, hay una delegación en las provincias de la "respuesta represiva" frente a los conflictos sociales relacionados con la minería (Berardi 2013).

La estrategia de provincialización se despliega a partir de una conceptualización del desarrollo tal como la planteada por el enfoque neoestructuralista, donde el desarrollo es económico y social, y en el cual el rol del estado nacional es el de articular y planificar estratégicamente para convertir el potencial minero en desarrollo. En este enfoque, al igual que en el ortodoxo aunque con menor presencia estatal en este último, el nivel de desarrollo en el cual se inscribe la minería metalífera en Argentina, es el desarrollo local y no nacional ("federalizar la industrialización"). En esta concepción que despliega el gobierno nacional, la minería es motor del desarrollo en lugares económica e históricamente postergados ("la argentina profunda"). Tal como lo plantea el enfoque ortodoxo se sostiene en la caracterización de lo local como un "desierto improductivo", en donde en el presente prácticamente no hay alternativas al desarrollo mediante la minería. Lo local pasa a ser un espacio vacío a ser "llenado" por las inversiones mineras que han de transformarlo en "tierra fértil".

Esta construcción silencia u oculta otras formas productivas, como es el caso (en distinto grado) de las industrias vitivinícolas, horticultura, fruticultura, turismo, además de agricultura familiar, y abre serios interrogantes sobre el día después del agotamiento de los recursos mineros. En función de esto último, y de un concepto de sustentabilidad que deja por fuera la dimensión ambiental, es que el propio Secretario de Minería de la Nación, Jorge Mayoral concibe las Agencias de Desarrollo Local en el marco de la OFEMI como espacios para discutir "la sustentabilidad [...] después que los recursos mineros se agotan", no sin antes afirmar que "los minerales se agotan y para mantener la sustentabilidad de la zona, los recursos de la renta minera deben servir para desarrollar infraestructura para emprendimientos productivos que sustituyan la minería cuando no esté". De esta manera, la estrategia de provincialización se monta sobre un concepto de sustentabilidad débil como el utilizado en el enfoque ortodoxo y en el neoestructuralista, el cual deja de lado la protección del ambiente y la discusión sobre la sustentabilidad ambiental de las prácticas mineras.

Es interesante destacar cómo existe una apropiación de parte del discurso principalmente presente en el enfoque del post-desarrollo, aunque también en el enfoque de economía política y de economía ecológica, respecto de la necesidad y la apertura del gobierno nacional de discutir el concepto de desarrollo con amplios sectores de la sociedad, en cada uno de los lugares donde hay minería ("todos los actores, sociales, empresarios y políticos de la región"). En este sentido, si bien esto puede estar teñido de una reivindicación de la participación popular, en buena medida constituye una estrategia para diluir el peso de los grupos



ambientalistas que son precisamente quienes pujan por discutir qué se entiende por desarrollo y contraponer así a las empresas transnacionales con niveles subnacionales como son las provincias, que además de tratarse en general de las provincias más pobres, se enfrentan con la existencia de funcionarios con intereses económicos en la actividad minera .

Esta sección mostró las características del discurso kirchnerista y su valor en tanto práctica de intervención política para vincular la minería a una estrategia de desarrollo nacional en un contexto de crecientes cuestionamientos y resistencias sociales.

#### **4. Blindar el ámbito nacional de la discusión sobre minería y desarrollo**

La estrategia de provincialización viabiliza la movilización de recursos discursivos, institucionales y materiales de modo no solo de articular una nueva relación minería-desarrollo, sino también de contener la politización de la minería en un ámbito nacional.

Refrendar tal como proponen el enfoque neoestructuralista y el ortodoxo, el protagonismo de las provincias con potencial minero como sujetos de su propio desarrollo (local) le permite al estado nacional fundamentar su rol activo como articulador del desarrollo nacional sin correr los riesgos que implican los costos sociales y ambientales de la minería. La politización de la minería a escala nacional presenta una vulnerabilidad política significativa, como fuera evidenciado con las contradicciones puestas de manifiesto en el proceso de sanción de la Ley de Glaciares.

Sin embargo, no se trata de la minería en sí lo que representa un sector políticamente sensible al kirchnerismo, sino el riesgo de que la politización iniciada por la resistencia a la minería pueda transpolarse a otros recursos naturales de los que el estado nacional tiene mayor dependencia fiscal y política. La minería no tiene una participación fiscal significativa para el estado nacional. Bajo este esquema de provincialización, las provincias reciben de manera directa (sin pasar por el nivel nacional) hasta el 3% de la producción minera en concepto de regalías. En el caso de algunas provincias como Santa Cruz (FOMICRUZ) y Catamarca (YMAD, Yacimientos Mineros Agua de Dionisio, en la que también participan el estado nacional y la Universidad Nacional de Tucumán ), la participación provincial en la renta minera es mayor. De las 10 provincias que conforman la OFEMI, 8 cuentan con una empresa pública provincial (Casalis y Trinelli, 2013). Es decir que, en términos fiscales, el gobierno nacional no sería el principal afectado en caso de cierre de emprendimientos mineros, dado que si bien recauda en concepto de Impuesto a las Ganancias el 35% de la ganancia neta, el producido por este impuesto es en buena medida coparticipado con todas las provincias. Un impacto directo quizás vendría por los derechos de exportación (retenciones) que representan entre un 5% y 10% (dependiendo del mineral) de lo exportado y que la propia Constitución Nacional establece que no son coparticipables. De esta manera, la estrategia de provincialización tiene implícita además de una distribución de funciones entre la nación y las provincias mineras, un correlato en cuanto a potencialidad de captación de renta minera.

Esta situación no es comparable a otros sectores productivos. En el sector hidrocarburos el gobierno se juega la política energética del país y una bandera como la renacionalización de YPF. Los crecientes cuestionamientos ambientales a la explotación de gas y petróleo no convencionales (fracking) ya plantean un problema a la legitimidad y credibilidad del gobierno en tanto la necesidad de dar respuesta a las demandas por mayor transparencia y criterios de sostenibilidad ambiental.

Asimismo, la vulnerabilidad a una politización de la producción agropecuaria es considerablemente mayor que la planteada por la minería. Este es el sector más dinámico de la pos-



convertibilidad y el principal generador de divisas, recursos fiscales, y actividad economía en la región pampeana. Por su parte, conflictos sobre la experimentación de nuevas tecnologías de semillas por parte de la empresa Monsanto en la provincia de Córdoba, los impactos sobre la salud por la utilización de pesticidas, acaparamientos de tierras, desplazamientos de comunidades y violencia asociada al avance de la frontera de la producción sojera son sólo algunos de las consecuencias del modelo agroexportador vigente.

La politización de estos temas aun marginales y desarticulados en la discusión nacional es potencialmente difícil para el kirchnerismo. Discutir la relación desarrollo-recursos naturales, además de ser lógicamente más compleja, implicaría discutir las bases económicas mismas del proyecto político del kirchnerismo.

## 5. Conclusiones

El artículo argumentó que, a diferencia de la mirada estática que muchos analistas destacan con respecto a la continuidad del kirchnerismo de políticas extractivistas heredadas del neoliberalismo, algunas modificaciones han tenido lugar, tanto en el plano discursivo cómo en términos de políticas públicas.

El lugar que ocupa la mega-minería en la visión y políticas de desarrollo del kirchnerismo ha sido variable y contingente a cambios en la coyuntura que atraviesa el país. Lo constante es una apuesta a promover la actividad minera principalmente mediante la atracción de inversiones privadas de empresas transnacionales. No obstante ello, la novedad que presenta el kirchnerismo es un esfuerzo, si bien incipiente, por articular esta actividad con objetivos de industrialización y generación de empleo con la creación de encadenamientos productivos de proveedores nacionales. Por ello a la hora de analizar la estrategia discursiva y de políticas públicas del kirchnerismo, parece más acertado pensar en términos de modificaciones que de continuidades lineales o cambios de paradigmas y/o concepciones.

La posibilidad de desarrollo mediante la megaminería en el kirchnerismo expresa una incipiente síntesis entre los enfoques ortodoxo y neoestructuralistas, en tanto desarrollo es concebido en términos económicos y sociales. La mirada ambiental queda fuera de esta síntesis discursiva y de políticas públicas. Adicionalmente, la apuesta a vincular la expansión del sector minero a cierto grado de desarrollo industrial es, sin embargo, acotada (a servicios y la manufactura de algunos insumos) y embrionaria; dado que no plantea compromisos sustanciales por parte de las empresas mineras de modificar sus políticas de contratación, actualmente enmarcadas en políticas globales de sus cadenas de valor.

Esta nueva articulación discursiva promueve un concepto localizado del desarrollo, sin que la minería se incorpore a una visión de estrategia nacional de desarrollo, aunque el estado nacional desarrolle nuevas áreas de competencia en las provincias y un rol más activo en las políticas mineras. Ello sugiere nuevos espacios de discusión de política pública, potenciales nuevos acuerdos inter-jurisdiccionales entre provincias y nación, además de acuerdos con las empresas para mayor contenido local en la provisión de insumos y hasta cierto procesamiento.

En un marco de desregulación en la década de 1990 y que implicó re-regulación (Azpiazu, 1999) en favor de actores concentrados, la estrategia de provincialización es coherente con hacer de las provincias o municipios los únicos espacios de regulación económica, control social y ambiental. Esto implicaría habilitar condiciones para una nueva re-regulación en favor de las empresas transnacionales mineras, que en la práctica terminarían definiendo el modelo de desarrollo a nivel local y en alguna medida el nacional. Por lo tanto, la "localización" de la minería en las provincias no debiera actuar como coartada para posponer un



debate profundo y pendiente a nivel nacional que permita enriquecer la relación entre minería y desarrollo, modificar marcos normativos y establecer condiciones e instrumentos efectivos para garantizar la sostenibilidad tanto económica, social como ambiental de la minería –ambas asignaturas pendientes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antonelli, M. (2009). Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura. La gestión del paradigma hegemónico de la "minería responsable y el desarrollo sostenible". En M. Svampa, y M. Antonelli (Edits.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (págs. 51-102). Buenos Aires: Biblios.
- Azpiazu, D. (1999). La problemática (des-re) regulatoria en el "shock" neoliberal de los años noventa. En D. Azpiazu, G. Gutman, & A. Vispo, *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo* (págs. 11-33). Buenos Aires: Norma S.A.
- Basualdo, F. (2012). Desempeño de la actividad minera metalífera en la Argentina. Renta minera y distribución de beneficios. *Apuntes para el cambio* (2), 5-18.
- Basualdo, F., y Manzanelli, P. (2010). *América Latina y la minería metalífera: El caso argentino*. Buenos Aires: FeTIA/CEFS.
- Bebbington, A. (2012) *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry*. Abington: Routledge.
- Berardi, A. L. (2010). Minería Argentina: de ganancias macroeconómicas y pérdidas socioambientales. En A. Liberali, y O. Gejo (Edits.), *La Argentina como Geografía. Procesos productivos e impacto social (1990-2008)*. Buenos Aires: UNMDP/ UNLu/ CeHu/ UGAL/ Red de Estudios Latinoamericanos de la UGI.
- Bielschowsky, R. (2009). Setenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista CEPAL* (97).
- Brailovsky, A. E. (2012). Algunos datos sobre megaminería. En Plataforma 2012, *La megaminería y los derechos ambientales*.
- Casadis, A. y Trinelli, A. (2013). El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012). *Revista Estado y Políticas Públicas* (1), 97-114.
- Costanza, R., y Daly, H. E. (1992). Natural Capital and Sustainable Development. *Conservation Biology*, 6 (1), 37-46.
- CYTED - OLAMI. (2011). *Guía de prevención de conflictos vinculados a la actividad minera*. La Paz: Ana María Aranibar (Editor Literario).
- Comelli, M., Hadadm M. G. y Petz, M. I. (2010). Hacia un desarrollo (in)sostenible en América Latina. El caso de la minería a cielo abierto en la Argentina. *Argumentos. Revista de crítica social*, 12.
- Delamata, G. (2013) Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de "sustentabilidad fuerte" en el sector extractivista megaminero, *Revista de la Carrera de Sociología de la UBA*, vol. 3 nº 3, pp. 55-90, junio.



- Donadio, E. (2009). Ecológicos y mega-minería, reflexiones sobre por qué y cómo involucrarse en el conflicto minero-ambiental. (A. A. Ecología, Ed.) *Ecología Austral*, 19 (3), 247-254.
- Gambina, J., Lizuain, A., y Papi, S. (2011). Consideraciones sobre la cuestión minera en Argentina. En G. C. Delgado-Ramos, *Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería* (págs. 415-448). México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades - UNAM.
- Giarracca, N., y Teubal, M. (2010). Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo. *ALASRU* (5), 113-134.
- Giraud, M. (2009). *Aspectos ambientales y socioeconómicos de la actividad minera*.
- Giraud, M., y Ruz, G. (Noviembre-Diciembre de 2009). Chile-Argentina: una cordillera enajenada. Políticas y perspectivas de la minería. *Realidad Económica* (248), 11-40.
- Harvey, D. (2004). El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión (2004); Pantich, L. y Colin L. (ed.) *El Nuevo desafío Imperial* (págs. 99-129). Buenos Aires: Merlin Press - Clacso.
- Haarstad, H. (2012) *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hogenboom, B. (2012) 'Depoliticized and Repoliticized Minerals in Latin America'. *Journal of Developing Societies* (28), 133-158.
- IDESA. (2011). *La Minería y su aporte al Desarrollo Económico Nacional*.
- IERAL de Fundación Mediterránea. (2011). *Cadena minera metalífera en Argentina: oportunidades de inversión y política económica*. Documento de Trabajo - Año 17 - Edición Nº 105, IERAL de Fundación Mediterránea.
- Jerez, D., y Nielson, H. (2012). *Análisis de la situación actual y aspectos a considerar en la discusión de las cuestiones tributarias de la minería en Argentina*. OLAMI.
- Jordán, R., Sarudiansky, F., Watanabe, G., Tassile, L., Rodríguez, I., y Daneri, R. (2004). *Actualización del informe de impacto económico del proyecto minero Bajo de la Alumbrera*. Universidad Nacional de San Martín.
- Krom, B. (1995). La minería y el derecho minero en la Argentina. En F. A. FARN, *Consideraciones de un régimen jurídico ambiental para la minería en la Argentina*. Buenos Aires: FARN.
- Leff, E. (1996). La insoportable levedad de la globalización: la capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales de la sustentabilidad. *Universidad de Guadalajara* (6), 21-27.
- Machado Aráoz, H. (2009). Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de Minera Alumbrera. En M. Svampa, y M. Antonelli, *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (págs. 205-224). Buenos Aires: Biblos.
- Machado Aráoz, H. (2010). Agua y Minería Transnacional. Desigualdades hídricas e implicaciones biopolíticas. *Proyección* (9), 61-90.
- Machado, H., Svampa, M., Viale, E., Giraud, M., Wagner, L., Antonelli, M., y otros. (2011). *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina. Guía para desmontar el imaginario minero*. Buenos Aires: El colectivo - Herramienta.
- Mastrangelo, A. (s. d.). *Minería metalífera y desarrollo: pensando la sustentabilidad de los*



recursos no renovables. CYTED.

- Meilán, D. (2007). Presente y futuro de la Minería en la Argentina. *Ciclo de Debates Académicos*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias de la Empresa.
- Moori Koenig, V. (2000). Las reformas estructurales y el sector minero en Argentina. En D. Heymann, y B. Kosacoff, *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas* (Vol. II, págs. 251-342). Buenos Aires: EUDEBA.
- Moori Koenig, V., y Blanco, C. (2003). *Industria minera*. Estudio 1.EG.33.6 - Estudios sectoriales.
- Nahón, C., Rodríguez Enríquez, C., y Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades. En F. Beigel, A. Falero, J. G. Gandarilla Delgado, N. Kohan, L. Landa Vásquez, C. E. Martins, y otros, *Crítica y teoría del pensamiento social latinoamericano* (págs. 327-388). Buenos Aires: CLACSO.
- Ortiz, R. (2008). Las empresas transnacionales en la minería argentina: seguridad jurídica para las empresas, inseguridad ambiental e incumplimiento de los derechos para las comunidades locales. En FOCO, *Cuadernos de Investigación N°3 - Programa de vigilancia social de las empresas transnacionales*. Buenos Aires.
- Pearce, D., y Atkinson, G. (1993). Midiendo el desarrollo sustentable. *Ambiente y Desarrollo*. Diciembre, 55-60.
- Pérez, Carlota. «Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales.» *Revista CEPAL*, n° 100 (Abril 2010): 123-145.
- Prado, O. (Mayo de 2005). Situación y perspectivas de la minería metálica en Argentina. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* (91).
- Rodríguez Pardo, J. (2009). *Vienen por el oro, vienen por todo. Las invasiones mineras 500 años después*. Buenos Aires: CICCUS.
- Sorolla, M. A. (2011). Minería y Desarrollo Sostenible: debate impostergable. *V Congreso Iberoamericano sobre Desarrollo y Ambiente de REDIBEC - V Jornadas de la Asociación Argentina Uruguay de Economía Ecológica*. Santa Fe.
- Sagui, M. (2014). Minería para el desarrollo integral en la estrategia UNASUR. *Conjuntura Austral*, Vol. 5, No. 21-22, pp. 39-65.
- Sagui, M. (2012). Socio-environmental regionalism in South America: tensions in the new development models. En Riggirozzi, P. y Tussie, D. (Edits), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Springer.
- Svampa, M. (2011) Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial. En H. Alimonda (coord.) *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Svampa, M., y Antonelli, M. (2009). Hacia una discusión sobre la megaminería a cielo abierto. En M. Svampa, y M. Antonelli (Edits.), *Minería transnacional, narrativas de desarrollo y resistencias sociales* (págs. 15-28). Buenos Aires: Biblos.
- Svampa, M., Bottaro, L., y Sola Álvarez, M. (2009). La problemática de la minería metalífera a cielo abierto: modelo de desarrollo, territorio y discursos dominantes. En M. Svampa, y M. Antonelli (Edits.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (págs. 29-50). Buenos Aires: Biblos.
- Teubal, M. (2012). Reflexiones en torno al extractivismo: el caso de la minería a cielo abier-



to. *Causa Sur: pensar nuestra América* (1), 58-64.

Tolón Estrelles, G. (2011). *Situación actual de la minería en la Argentina*. Buenos Aires: AEDA - Friedrich Ebert Stiftung.

Tolón Estrelles, G. (2009). Transformaciones recientes en el perfil minero argentino. En UNGS (Ed.), *IIIº Jornadas de Economía Política*. Los Polvorines. Wagner, L. (2010). *Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI*. Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Quilmes. Doctorado mención Ciencias Sociales y Humanas.

Walter, M. (2011). Proyectos mineros, nuevos derechos y respuestas ciudadanas en Argentina. En G. C. Delgado-Ramos, *Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería* (págs. 483-520). México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades - UNAM.