



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA-  
PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

**TITULO:**

**NEO-EXTRACTIVISMO Y FEDERALISMO: DESAFIOS DE LA  
POLÍTICA -REDISTRIBUTIVA DE LA MINERÍA A NIVEL SUB-  
NACIONAL. PROVINCIA DE CATAMARCA 2004-2012**

**AUTOR: Mariana Tapia**

**DIRECTOR: Alejandro Schweitzer**

**CO DIRECTOR: Sergio De Piero**

**Ciudad de Buenos Aires, 22 de diciembre de 2021**

## Resumen

Las actividades económicas de origen extractivo obtienen una participación mayor en el producto bruto interno de los países latinoamericanos en la última década. En este marco, la presente investigación intentará dar cuenta de las disputas que subyacen en el fenómeno redistributivo de las regalías mineras, producto de la explotación minera a gran escala en la provincia de Catamarca, República Argentina.

Cabe destacar que Argentina es un país federal, y tiene la particularidad de que los recursos naturales son de potestad de las provincias donde se localiza el mineral. No obstante, el gobierno central es un actor relevante en la coordinación de la política minera.

El estudio caracterizará cómo se instituyen las relaciones intergubernamentales en el proceso redistributivo de las regalías mineras a escala subnacional (provincia–municipios). A fin de visualizar las disparidades que subyacen en los modelos de gestión de los municipios donde se localizan los yacimientos mineros (Minera Alumbreira Ltda. y Minera del Altiplano FMC).

Se tiene por objetivo general indagar cómo en un Estado federal los espacios políticos territoriales que coexisten con la minería a gran escala (considerados como periféricos en la política económica nacional) construyen sus estrategias de gestión pública frente las corporaciones mineras. En particular, se analizará el rol del gobierno municipal de Hualfín y Antofagasta de la Sierra en la modalidad de asignación y destino de las regalías mineras correspondientes a la provincia de Catamarca, durante el período 2004-2012, bajo el denominado “boom de los commodities”.

La pregunta que orienta la investigación intenta dar cuenta de qué manera el diseño institucional de redistribución secundaria de las regalías mineras considera las capacidades estatales existentes a nivel subnacional para la generación de estrategias de desarrollo local, por parte de los municipios que conviven con la actividad minera a gran escala.

En la exposición se asume que la megaminería coadyuvó a la configuración de un nuevo tipo de disputas redistributivas de índole fiscal-económica asociada a la disponibilidad de recursos naturales. En tal sentido,

se evidencian tensiones territoriales en sus múltiples dimensiones políticas, distributivas, fiscales, socioeconómicas y no sólo ambientales que debilitan el rol de los municipios —en cuanto a su capacidad de gestión— bajo un sistema de organización federal de gobierno.

Como estrategia de abordaje se utilizará un método de investigación cualitativo con un diseño de investigación de carácter explicativo y se utilizarán herramientas de recolección y análisis de datos mixtas (cuantitativas y cualitativas). En particular, se analizará la economía política del federalismo en la minería extractiva a partir de un estudio comparativo entre dos municipios de menos de 3000 habitantes que cohabitan con la producción minera a gran escala en la provincia de Catamarca e inauguraron el régimen legal minero de los noventa.

El estudio se realiza a partir de dos dimensiones de análisis transversales. La primera dimensión indagará en las capacidades estatales municipales y la segunda analizará los modelos de gestión municipal en materia de asignación de las regalías mineras. En resumen, se pretende interpretar de qué modo el neo extractivismo minero con su discurso de promotor del desarrollo local se traduce en los modelos de gestión municipal, considerando las capacidades estatales y la articulación y coordinación intergubernamental.

## **Abstract**

Extractive economic activities obtained a greater share in the gross domestic product of Latin American countries in the last decade. In this framework, this research will try to account for the disputes that underlie the redistributive phenomenon of mining royalties, a product of large-scale mining in the province of Catamarca, Republic of Argentina.

It should be noted that Argentina is a federal country, and it has the peculiarity that natural resources are owned by the provinces where the mineral is located. However, the central government is a relevant actor in the coordination of mining policy.

The study will characterize how intergovernmental relations are instituted in the redistributive process of mining royalties at a subnational scale (province – municipalities). In order to visualize the disparities that underlie the management models of the municipalities where the mining deposits are located (Minera Alumbrera Ltda. And Minera del Altiplano FMC).

The general objective is to investigate how, in a federal state, the territorial political spaces that coexist with large-scale mining (considered peripheral in national economic policy) build their public management strategies against mining corporations. In particular, the study analyzes the role of the municipal governments of Hualfín and Antofagasta de la Sierra in the modality of allocation and destination of mining royalties in the province of Catamarca, during 2004-2012, under the so-called “boom of commodities”.

The question that guides the research tries to account for how the institutional design of secondary redistribution of mining royalties considers the existing state capacities at the subnational level for the generation of local development strategies, by the municipalities that coexist with the mining activity. on a large-scale.

The investigation assumes that mega-mining contributed to the configuration of a new type of redistributive disputes of a fiscal-economic nature associated with the availability of natural resources. In this sense, territorial tensions are evidenced in their multiple political, distributive,

fiscal, socioeconomic and not only environmental dimensions that weaken the role of municipalities - in terms of their management capacity - under a federal system of government organization.

As an approach strategy, a qualitative research method will be used with an explanatory research design and mixed data collection and analysis tools (quantitative and qualitative) will be used. In particular, the political economy of federalism in extractive mining will be analyzed from a comparative study between two municipalities of less than 3,000 inhabitants that coexist with large-scale mining production in the province of Catamarca and inaugurated the legal mining regime of the ninety.

The study was carried out from two dimensions of cross-sectional analysis. The first dimension will investigate municipal state capacities and the second will analyze municipal management models about the allocation of mining royalties. In summary, it is intended to interpret how neo-mining extractivism, with its discourse as a promoter of local development, is translated into municipal management models, considering state capacities and intergovernmental articulation and coordination.

## Resumo

As atividades econômicas de origem extrativa obtiveram maior participação no produto interno bruto dos países latinoamericanos na última década. Nesse contexto, esta pesquisa buscará dar conta das controvérsias que estão na origem do fenômeno redistributivo dos royalties da mineração, produto da mineração em grande escala na província de Catamarca, República da Argentina.

Deve-se destacar que a Argentina é um país federal, e tem a peculiaridade de os recursos naturais pertencerem aos estados onde o mineral está localizado. No entanto, o governo central é um ator relevante na coordenação da política de mineração.

O estudo caracterizou como constituem as relações intergovernamentais no processo redistributivo dos royalties da mineração em escala subnacional (estados - municípios). A fim de visualizar as disparidades que sustentam os modelos de gestão dos municípios onde estão localizadas as jazidas de mineração (Minera Alumbreira Ltda. E Minera del Altiplano FMC).

O objetivo geral é questionar como, em um estado federal, os espaços políticos territoriais que convivem com a mineração em larga escala (considerada periférica na política econômica nacional) constroem suas estratégias de gestão pública com as empresas mineradoras. Em particular, se analisa o papel do governo municipal de Hualfin e Antofagasta de la Sierra na modalidade de atribuição e destino dos royalties mineiros correspondentes à província de Catamarca, durante o período 2004-2012, no âmbito do chamado “boom de commodities”.

A questão que orienta a pesquisa tenta avaliar como o desenho institucional de redistribuição secundária dos royalties da mineração considera as capacidades estaduais existentes no nível subnacional para a geração de estratégias de desenvolvimento local, pelos municípios que convivem com a atividade mineradora em grande escala.

A exposição parte do pressuposto de que a mega mineração contribuiu para a configuração de um novo tipo de disputas redistributivas de natureza fiscal-econômica associadas à disponibilidade de recursos naturais. Nesse

sentido, as tensões territoriais se evidenciam em suas múltiplas dimensões políticas, distributivas, fiscais, socioeconômicas e não apenas ambientais que fragilizam o papel dos municípios - em termos de sua capacidade de gestão - no âmbito de um sistema federal de organização governamental.

Como estratégia de abordagem, será utilizado um método de pesquisa qualitativa com um desenho de pesquisa explicativo e serão utilizadas ferramentas mistas de coleta e análise de dados (quantitativa e qualitativa). Em particular, será analisada a economia política do federalismo na mineração extrativa será analisada a partir de um estudo comparativo entre dois municípios de menos de 3.000 habitantes que convivem com a grande produção mineira na província de Catamarca e inauguraram o regime legal de mineração dos anos noventa.

O estudo é realizado a partir de duas dimensões de análise transversal. A primeira dimensão investigará as capacidades municipais e estaduais e a segunda analisará os modelos de gestão municipal quanto à alocação de royalties de mineração. Em síntese, pretende-se interpretar como o extrativismo neominerador com seu discurso promotor do desenvolvimento local se traduz em modelos de gestão municipal, considerando as capacidades estaduais e a articulação e coordenação intergovernamental

## **Agradecimientos**

*A mis padres, a David por su colaboración y apoyo incondicional... Y, a todos los que fueron parte de este proceso de investigación les agradezco profundamente por su tiempo y por ayudarme a visibilizar la problemática de las comunidades rurales del interior del país que subsisten frente a la lógica del capital dominante.*

## Tabla de contenido

<b>Resumen</b>	<b>II</b>
<b>Abstract</b>	<b>IV</b>
<b>Resumo</b>	<b>VI</b>
<b>Capítulo 1 Aspectos Introdutorios.....</b>	<b>1</b>
1.1 <i>La minería a gran escala como campo de análisis social</i> .....	4
1.1.1 Estados débiles e internacionalización de las compañías mineras .....	1
1.1.2 Gobernanza y buen gobierno de los recursos naturales.....	4
1.1.3 La maldición de los recursos naturales y el modelo del estado rentista .....	9
1.1.4 Tensión global-local en la era de la globalización .....	14
1.2 <i>Inversión externa directa en minería en la última década</i> .....	18
1.3 <i>La política minera en el federalismo argentino</i> .....	21
1.4 <i>Las industrias extractivas y la redistribución de renta para el desarrollo local</i> 27	
1.5 <i>Problema de investigación</i> .....	38
1.6 <i>Objetivos de la investigación</i> .....	41
1.7 <i>Aspectos metodológicos</i> .....	43
<b>Capítulo 2 Desarrollo local y capacidades estatales municipales .....</b>	<b>47</b>
2.1 <i>Reforma del estado y descentralización: una mirada desde lo local</i> .....	48
2.2 <i>Desarrollo local</i> .....	54
2.2.1 El desafío del desarrollo local en Argentina.....	58
2.2.2 Las lógicas del desarrollo local y la dificultad de su implementación .....	61
2.3 <i>Capacidades estatales</i> .....	65
2.3.1 Los componentes de la capacidad estatal .....	68
2.4 <i>La política minera en los modelos de desarrollo nacional</i> .....	78
2.5 <i>Conclusiones parciales</i> .....	89
<b>Capítulo 3 El modelo minero catamarqueño.....</b>	<b>92</b>
3.1 <i>La inserción del capital internacional minero en la provincia</i> .....	92
3.1.1 Localización geográfica y características regionales .....	94
3.1.2 El origen del “interés minero” en la provincia de Catamarca en clave política ...	100
3.2 <i>Los actores mineros transnacionales que operan en el territorio</i> .....	106
3.2.1 Minera Alumbraera Ltda. ....	108
3.2.2 Minera del Altiplano FMC .....	117
3.3 <i>Matriz económica de la provincia de Catamarca</i> .....	127
3.3.1 Composición del producto bruto geográfico y participación del sector minero en la economía provincial .....	128
3.3.2 Evolución de las exportaciones provinciales.....	131
3.3.3 Empleo.....	135
3.3.4 Estructura fiscal provincial.....	139
3.3.5 Indicadores sociodemográficos .....	147
3.4 <i>Conclusiones parciales</i> .....	149
<b>Capítulo 4 Sistema de redistribución de las regalías mineras en Catamarca .....</b>	<b>152</b>
4.1 <i>Sobre las regalías mineras</i> .....	153
4.1.1 Tensiones en la aplicación de las regalías mineras (Nación – Provincia).....	159

4.1.2	Modalidad de aplicación de las regalías.....	163
4.2	<i>La Provincia y veinte años de ingresos de regalías mineras.....</i>	168
4.2.1	Transparencia de los ingresos y el destino de las regalías mineras.....	173
4.3	<i>Conclusiones parciales .....</i>	175
<b>Capítulo 5 Distribución secundaria de las regalías mineras. Disparidades redistributivas entre municipios..... 177</b>		
5.1	<i>Sistema municipal en la provincia de Catamarca .....</i>	177
5.2	<i>El sistema de redistribución secundaria de las regalías mineras en la provincia de Catamarca. ....</i>	187
5.2.1	El proceso administrativo para la asignación de las regalías mineras a los Municipios.....	191
5.2.2	Cláusula de destino y uso de las regalías .....	203
5.3	<i>Distorsiones en el modelo de redistribución secundaria de las regalías mineras (Ley 5128).....</i>	208
5.3.1	Aplicación del modelo estadístico para corroborar la repartición de las regalías municipales según marco normativo.....	219
5.4	<i>Conclusiones parciales .....</i>	226
<b>Capítulo 6 La gestión municipal..... 229</b>		
6.1	<i>Consideraciones del régimen municipal – municipios rurales de tercera categoría.....</i>	230
6.2	<i>Municipalidad de Hualfín.....</i>	236
6.2.1	Mapa municipalidad de Hualfín .....	243
6.3	<i>Municipalidad de Antofagasta de La Sierra.....</i>	244
6.3.1	Mapa Municipalidad de Antofagasta de la Sierra .....	250
6.4	<i>El capital global a nivel local.....</i>	251
6.5	<i>Indicadores socioeconómicos municipales comparados .....</i>	255
6.6	<i>Conclusiones Parciales.....</i>	269
<b>Capítulo 7 Capacidades estatales municipales comparadas ..... 272</b>		
7.1.1	Capacidad administrativa institucional .....	273
7.1.2	Capacidad política .....	288
7.1.3	Capacidad extractiva (captación de recursos) .....	294
7.1.4	Conclusiones Parciales .....	307
	Capacidad Administrativa- Institucional .....	310
<b>Capítulo 8 Modelos de Desarrollo Local Municipal Comparado..... 311</b>		
8.1	<i>Promotores del Desarrollo Local .....</i>	312
8.1.1	Conceptualización del Desarrollo Económico .....	312
8.1.2	El rol del Estado .....	316
8.1.3	Actores del desarrollo a nivel comunitario.....	316
8.2	<i>Potencial Económico del Territorio .....</i>	323
8.2.1	Las ventajas comparativas del territorio.....	323
8.2.2	Perfil productivo local .....	327
8.3	<i>Modelos de desarrollo municipal comparados.....</i>	334
8.3.1	Posicionamiento del Municipio frente a la promoción del desarrollo local.....	334
8.3.2	Estrategia de Promoción del Desarrollo Local Municipal en relación con las Capacidades Estatales Locales.....	336
8.3.3	Resultados obtenidos.....	343
8.4	<i>Casos de disputas redistributivas por regalías en el territorio .....</i>	349

8.4.1	Conflicto por la ordenanza municipal de Hualfín .....	350
8.4.2	Caso de la Hostería del Peñón (Antofagasta de la Sierra).....	352
8.5	<i>Conclusiones Finales</i> .....	354
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>		<b>359</b>
<b>ANEXO I: DEBATES EN TORNO A LA CENTRALIZACIÓN O LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.....</b>		<b>1</b>
<b>ANEXO II. NUEVO ACUERDO FEDERAL MINERO.....</b>		<b>1</b>
<b>ANEXO III. DISCURSOS QUE LEGITIMABAN LA ACTIVIDAD MINERA EN LA PROVINCIA DE CATAMARCA A INICIOS DE LOS NOVENTA .....</b>		<b>1</b>
<b>ANEXO IV: LA INTERFAZ POLÍTICA DE LAS REGALÍAS MINERAS .....</b>		<b>1</b>
<b>ANEXO V: LA PROPIEDAD MINERA EN ARGENTINA .....</b>		<b>1</b>
<b>ANEXO VI: SISTEMA POLÍTICO DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA .....</b>		<b>1</b>

## Índice de Fotografías

Fotografía 1	Municipalidad de Hualfín .....	236
Fotografía 2	Valle de Hualfín .....	240
Fotografía 3	Pueblo de Hualfín.....	241
Fotografía 4	Capilla Histórica Nuestra Señora del Rosario.....	241
Fotografía 5	Paisajes de Hualfín.....	242
Fotografía 6	Municipalidad de Antofagasta de la Sierra .....	244
Fotografía 7	Villa de Antofagasta de Antofagasta de la Sierra .....	249
Fotografía 8	Villa de Antofagasta de la Sierra .....	249
Fotografía 9	Salar del Hombre Muerto - Minera del Altiplano- Livent - FMC .....	252
Fotografía 10	Open Pit - Minera Alumbreira Ltda .....	254
Fotografía 11	Hostería Municipal de Antofagasta de la Sierra .....	330
Fotografía 12	Bodega Municipal de Hualfín .....	332
Fotografía 13	Hostería El Peñón.....	353

## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1	Perspectivas Teóricas desde la Economía Política .....	6
Ilustración 2	Inversión Extranjera Directa en Argentina .....	21
Ilustración 3	Inversión Extranjera Directa en Recursos Naturales .....	21
Ilustración 4	Línea de Tiempo Minera Alumbreira Ltda.....	116
Ilustración 5	Línea de Tiempo Minera del Altiplano FMC – Livent.....	127
Ilustración 6	Evolución del Producto Bruto Geográfico .....	129
Ilustración 7	Evolución del nivel de actividad económica a precios constantes de 1993 .....	130
Ilustración 8	Comportamiento inter-censal del Mercado Laboral .....	136
Ilustración 9	Composición del empleo público en la provincia de Catamarca .....	138

Ilustración 10 Composición de los ingresos en el presupuesto provincial	142
Ilustración 11 Composición de los ingresos provinciales.....	143
Ilustración 12 Evolución del empleo público provincial en cantidad de cargos .....	144
Ilustración 13 Gasto en sueldos personal de la administración pública provincial en relación con los ingresos tributarios .....	145
Ilustración 14 Ejecución del Gasto Público Provincial por Finalidad .....	146
Ilustración 15 Resultado Financiero Comparativo. Provincia de Catamarca. ....	147
Ilustración 16 Tendencia Regalías Mineras Provinciales .....	170
Ilustración 17 Regalías por Empresa Minera.....	171
Ilustración 18 Sistema Redistributivo de las Regalías.....	190
Ilustración 19 Fases de la interfaz política en la redistribución de las regalías mineras a los municipios .....	193
Ilustración 20 Destino de aplicación de las regalías mineras municipales, según el marco legal. ....	198
Ilustración 21 Porcentajes Redistribución de las Regalías a los Municipios según Ley 5128.....	214
Ilustración 22 Distribución de las Regalías Mineras por Departamento y Municipio 2007-2016 .....	216
Ilustración 23 Distribución de las Regalías Mineras en la Región Oeste 2007-2016 .....	217
Ilustración 24 Proyección anual de las regalías mineras distribuidas entre los municipios de la región oeste de Catamarca.....	218
Ilustración 25 Población de los Municipios Objeto de Estudio.....	259
Ilustración 26 Distribución Poblacional por edades – Antofagasta de la Sierra.....	259
Ilustración 27 Distribución Poblacional por edades – Hualfin .....	260
Ilustración 28 Cantidad de Hogares 2001-2010 .....	261
Ilustración 29 Nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas-Año 2001.....	263
Ilustración 30 Comportamiento del Empleo Público Municipal .....	282
Ilustración 31 Coparticipación Municipios Hualfin y Antofagasta de la Sierra.....	297
Ilustración 32 Distribución de las regalías por municipios de Catamarca (del 2007 al 2010) .....	300
Ilustración 33 Diferencia entre crecimiento, desarrollo y bienestar .....	314
Ilustración 34 Componentes del Desarrollo.....	315
Ilustración 35 Circuitos de Económica Local.....	328
Ilustración 36 Sistema Productivo Local .....	328
Ilustración 37 Categorías de asignación de las regalías mineras por parte de los municipios.....	337
Ilustración 38 Modelos de desarrollo implementados .....	344

## Índice de Mapas

Mapa 1 Ubicación de la Provincia de Catamarca .....	95
Mapa 2 Regiones de la Provincia de Catamarca.....	96
Mapa 3 Ubicación Yacimientos Mineros Transnacionalizados .....	108
Mapa 4 Localización del Yacimiento Bajo la Alumbraera .....	109

Mapa 5 Proceso de producción Minera Alumbrera .....	113
Mapa 6 Localización del Yacimiento El Salar del Hombre Muerto.....	118
Mapa 7 Departamentos de la provincia de Catamarca .....	180
Mapa 8 Municipios de Catamarca .....	181
Mapa 9 Municipios del Departamento Belén .....	182
Mapa 10 Ubicación Empresas Mineras .....	184
Mapa 11 Departamentos y Municipios del Oeste Catamarqueño.....	185
Mapa 12 Localidades más próximas a Minera Alumbrera Ltda.....	212
Mapa 13 Distancia de Minera del Altiplano FMC de la Villa de Antofagasta y el Salar del Hombre Muerto.....	213
Mapa 14 Municipio de Hualfín y las comunidades aledañas .....	238
Mapa 15 Ubicación Municipio de Hualfín .....	243
Mapa 16 Municipalidad de Antofagasta de la Sierra.....	250
Mapa 17 Ubicación de las instituciones locales en Hualfín .....	321
Mapa 18 Ubicación de las instituciones locales en Antofagasta de la Sierra .....	322

## Índice de Tablas

Tabla 1 Modelos Redistributivos de las Regalías Mineras Comparados entre Provincias Argentinas .....	35
Tabla 2 Dimensiones e indicadores de la capacidad estatal .....	71
Tabla 3 Indicadores de capacidad estatal desagregados en componentes ...	74
Tabla 4 Componentes de las capacidades estatales internas.....	75
Tabla 5 Dimensiones de las capacidades estatales municipales .....	77
Tabla 6 Modelos de Desarrollo Nacional y Política Minera Argentina .....	85
Tabla 7 Evolución de la participación del PBG.....	130
Tabla 8 Regalías Mineras y sus Características.....	157
Tabla 9 Consolidado en base a las Declaraciones Juradas - Minera Alumbrera Ltda.....	164
Tabla 10 Consolidado en base a las Declaraciones Juradas de Minera del Altiplano FMC.....	166
Tabla 11 La autonomía municipal .....	186
Tabla 12 Fases de la Redistribución Secundaria de las Regalías Mineras	194
Tabla 13 Normalización de los datos- Test Wilcoxon.....	224
Tabla 14 Estimaciones .....	225
Tabla 15 Ficha Técnica de los Municipios .....	256
Tabla 16 Evolución Poblacional .....	257
Tabla 17 Evolución de la distribución poblacional por sexo (en habitantes) .....	257
Tabla 18 Cantidad de Nacimientos y Defunciones Totales en el Municipio de Antofagasta de la Sierra .....	267
Tabla 19 Cantidad de Nacimientos y Defunciones Totales en el Departamento Belén .....	267
Tabla 20 Capacidades Administrativas Municipales.....	280
Tabla 21 Normas regulatorias municipales .....	281
Tabla 22 Tipo de contratación del Personal Municipal .....	281
Tabla 23 Servicios Básicos .....	285

Tabla 24 Existencia de Maquinaria y Equipos para Obras y Servicios Públicos (2012).....	287
Tabla 25 Rodados Municipales (2012).....	287
Tabla 26 Períodos Gubernamentales por Municipio .....	288
Tabla 27 Relaciones Institucionales .....	289
Tabla 28 Organizaciones Sociales en el Territorio .....	290
Tabla 29 Plan de Gobierno Municipal.....	291
Tabla 30 Proyectos de Inversión financiados por regalías mineras municipales.....	301
Tabla 31 Proyectos de inversión financiados por regalías mineras municipales.....	303
Tabla 32 Proyectos Presentados Hualfín a la Unidad de Gestión de Proyectos Productivos .....	305
Tabla 33 Resultado Financiero Municipal.....	306
Tabla 34 Sistematización de las capacidades estatales municipales para el desarrollo local.....	310
Tabla 35 Composición del Sistema Local .....	318
Tabla 36 Intereses de los actores con incidencia local .....	318
Tabla 37 Programas sociales implementados en los municipios.....	333
Tabla 38 Modelos de gestión municipal frente a la promoción del desarrollo local.....	336
Tabla 39 Capacidades estatales y rol del municipio frente a la promoción del desarrollo económico local .....	340
Tabla 40 Acuerdo Federal Minero (2017) .....	1

## Glosario

ASAP	Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública
CAEM	Cámara de Empresas Mineras
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
COFEMIN	Consejo Federal de Minería
COTES	Comisión Técnica de Evaluación y Seguimiento
DINREP	Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias
FCyS	Frente Cívico y Social
FMC	Food Machine Company
FOB	Free on board
FPV	Frente para la Victoria
MECON	Ministerio de Economía
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NOA	Noroeste argentino
NSR	Retorno Neto en Fundición
OFEMI	Organización Federal de Estados Mineros
PBG	Producto bruto geográfico
FDT	Frente de Todos
PIB	Producto Interno Bruto
SOMISA	Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina
UTE	Unión Transitoria de empresa
YMAD	Yacimientos Mineros Agua del Dionisio

## **Capítulo 1 Aspectos Introductorios**

En América Latina y el Caribe, se concentra un elevado porcentaje de las reservas mundiales de minerales metálicos: un 66% del litio, un 47% del cobre, un 45% de la plata, un 25% del estaño, un 23% de la bauxita, un 23% del níquel y un 14% del hierro, entre otros (CEPAL, 2016).

Sin embargo, la existencia de recursos mineros, en lugar de ser una fuente de oportunidades en regiones donde se concentran altísimos niveles de pobreza y desigualdad social, se convierte en el origen de diversos conflictos socio ambientales por el control del territorio y disputas por la captación de la renta minera entre niveles de gobierno o, en algunos casos, ha significado la vulneración de derechos humanos de las comunidades.

La profundización del modelo extractivista en la región ha traído como consecuencia la multiplicación de conflictos socio ambientales en el marco de los cuales movimientos sociales, empresas multinacionales y Estados se disputan el uso de los recursos naturales y los derechos sobre el territorio (Bottaro, 2012).

Luego, a raíz de la pandemia del COVID 19, como respuesta a la crisis económica y social aguda en Latinoamérica, es de esperar que los gobiernos ricos en recursos naturales compitan por la captación de inversión externa directa a fin de acelerar la reactivación económica nacional.

Así, los organismos internacionales mencionan como alternativa una recuperación de transición productiva verde post Covid-19. Se trata de un modelo basado en la descarbonización como en la reversión y mitigación del cambio climático, sin embargo, los sistemas de transporte y las fuentes de energía con bajas emisiones de CO2 conllevan un uso intensivo de minerales, especialmente, de cobre y litio.

Argentina es un Estado federal que se divide política e institucionalmente en tres niveles de gobierno: nación, provincias y municipios. El territorio nacional presenta una superficie de 3.761.274 km<sup>2</sup> y la mayor parte de la población se concentra en las grandes ciudades, es decir, el 92,5 % de la población es urbana.

El 75% de las áreas con potencial minero se encuentran aún sin explorar. Gran parte de los depósitos minerales se localizan en la Cordillera de Los Andes, a lo largo de sus 4.500 kilómetros de extensión, donde se pueden identificar los principales distritos mineros en exploración y explotación. En provincias como Catamarca, Salta, Jujuy, Mendoza, San Juan, Santa Cruz, Rio Negro y Neuquén. No obstante, lo relevante es que la minería se emplaza y desarrolla en ámbitos rurales con escasa población, y son los actores locales las voces ausentes en el debate de la política minera nacional y provincial.

En términos de trayectoria minera, en contraste con otros países de la región como Chile, Perú y México, nuestro país no tiene una tradición exportadora minera de envergadura. La República Argentina emerge al mercado minero internacional con la necesidad de contrarrestar el déficit fiscal del Estado nacional como recomendación de los organismos de crédito internacional. Por ello, las inversiones en megaminería metalífera se emplazan en el territorio argentino, a través de un marco legal muy favorable hacia el sector en un contexto de reforma del estado y descentralización en pleno auge neoliberal durante la década de los noventa.

Luego, al producirse la transferencia de poder de Estados Unidos a favor de otra hegemonía, Asia Oriental (Harvey, 2003); el posicionamiento de los países emergentes como China en la escena económica mundial, incentivó la demanda global de materias primas. Las industrias extractivas se hicieron muy rentables y los gobiernos latinoamericanos visualizaron la oportunidad de reinscripción al mercado internacional como una coyuntura que les permitiría incrementar el gasto público, fortalecer la política social y obtener cohesión nacional. Por ello, aún los gobiernos progresistas anuncian a la minería como una política de estado a nivel nacional, que permite “la consolidación de nuevas alternativas de empleo sustentable, principalmente en zonas postergadas y alejadas a los grandes centros industriales” (Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios, 2010).

A pesar de frenarse el crecimiento de China a partir del 2013 y producirse una caída en la demanda y los precios de los minerales. Lo cual, incide en la reducción en las tasas de crecimiento y los ingresos fiscales de los Estados en la región. La estrategia de los gobiernos de los países

latinoamericanos fue promover políticas destinadas a continuar atrayendo inversiones extractivas a fin de mantener los actuales niveles de inversión, y de este modo, compensar la caída de los precios unitarios con un aumento importante de los volúmenes exportados, de manera que genere la misma cantidad de renta extractiva que en el pasado. No obstante, estas políticas debilitan aún más los frágiles estándares fiscales, ambientales y sociales en la región.

Lo expuesto, se funda en la propia dinámica de las sociedades modernas, las cuales se asientan en la “trinidad” de la racionalidad europea de: dominio mundial, formas sociales capitalistas y energías fósiles<sup>1</sup>. Las cuales, además, son las bases de la globalización geoeconómica y el nuevo imperialismo geopolítico (Altvater, 2012). En otras palabras, son las energías fósiles y las nuevas tecnologías las que han permitido al capitalismo independizar la producción y la fuerza de trabajo del lugar en que se obtienen estos recursos, debido a la relativa facilidad para su transporte y utilización en otros espacios (Altvater, 2011).

La reformulación de escalas en los diversos procesos de globalización desplaza la visión estado céntrica propia del Estado Moderno, en tal sentido, una dimensión que caracteriza a los conflictos socio ambientales es la multi-escalaridad de los procesos, es decir se trata de un entramado complejo de actores sociales, económicos y políticos, locales, regionales, estatales y globales que se encuentran en interrelación (Sassen, 2010). Para el caso de las industrias extractivas, la dinámica entre “lo global” y “lo local” se presenta como un proceso en el que se cristalizan, por un lado, alianzas entre empresas transnacionales y Estados (en sus diferentes niveles), que promueven un determinado modelo de desarrollo y, por otro lado, resistencias provenientes de las comunidades locales, que cuestionan tal modelo, y reclaman su derecho a decidir en función de otras valoraciones (Maristella Svampa, 2013).

---

<sup>1</sup> Las fuentes de energía fósiles son necesarios para el modo de producción capitalista y viceversa. En primer lugar, porque son independientes del lugar; además, pueden ser independientes del tiempo; en tercer lugar, porque permiten un gran crecimiento y, finalmente, una gran movilidad, una descentralización de los principios productivos y flexibilidad en todas las circunstancias de vida y áreas de trabajo. Sin embargo, los combustibles fósiles se agotan por los límites de la naturaleza, por ello el autor se pregunta: ¿qué va a tomar su lugar? (Altvater, 2012).

A los efectos de la presente tesis, la provincia de Catamarca inauguró el marco legal que regula la política minera a nivel nacional con el emplazamiento en su territorio de Minera Alumbreira Ltda. y Minera del Altiplano FMC a inicios de la década del noventa y se convirtió así en el modelo minero del país.

En este contexto, lo que motiva la investigación a modo de objetivo general es indagar cómo en un Estado Federal se instrumentaliza la política minera en materia redistributiva de las regalías a escala subnacional. Es decir, de qué modo los espacios políticos territoriales que coexisten con la minería a gran escala construyen sus estrategias de gestión pública para la promoción del desarrollo local. En particular, se pretende analizar el rol del gobierno municipal de Hualfín y Antofagasta de la Sierra en la modalidad de asignación y destino de las regalías mineras correspondientes a la provincia de Catamarca, durante el periodo 2004 – 2012, en un contexto de auge del precio de los commodities.

### **1.1 La minería a gran escala como campo de análisis social**

La formación de los Estados modernos, así como de los Estados capitalistas, tuvo lugar bajo las condiciones de colonialismo que dio forma a las relaciones sociales y comerciales con respecto a los recursos naturales (Radhuber, 2014) (Demirović, 2011). En otras palabras, la inserción internacional de los países de América Latina como exportadores de recursos naturales no es reciente. Sin embargo, con el incremento de la demanda de ciertos minerales e hidrocarburos para las industrias electrónicas y los procesos de industrialización de los países emergentes del Sureste Asiático se ha reforzado la extracción de minerales o recursos primarios, provocando un desincentivo o un abandono por parte de los gobiernos latinoamericanos de las políticas de industrialización. Por otra parte, el incremento tecnológico, la automatización de los procesos en pro de la eficiencia y la competitividad han permitido mejorar la capacidad de exportación de materias primas, como una “ventaja comparativa”. Además, el avance tecnológico incrementó

exponencialmente los niveles de extracción y la rentabilidad para las empresas, lo cual, constituyó un giro del negocio minero sin precedentes.

No obstante, ¿cuál es la relación entre extracción de recursos minerales y los procesos políticos con incidencia social en los lugares de producción?

En las últimas décadas, las denominadas industrias extractivas se han convertido en objeto de interés y análisis académico desde las ciencias sociales, también para las organizaciones no gubernamentales medioambientales y de derechos humanos, como para las instituciones internacionales de desarrollo (OCDE, Banco Mundial, CAF, BID).

Así, al quedar en evidencia que el crecimiento económico no generaba per se una mejora en las condiciones de vida de las poblaciones que convivían con actividades extractivas floreció el interés de las investigaciones desde la economía política comparada, los cuales pusieron el acento en el Estado en calidad de actor, para pensar y analizar las políticas públicas, lo cual, provocó un replanteamiento profundo del papel de los Estados en relación con la economía y la sociedad. No obstante, desde esta perspectiva, el Estado no lo es todo, también hay otras organizaciones y agentes que modelan las relaciones sociales y la política, y el análisis debe estudiar a fondo la estructura y las actividades del Estado en relación con ellos (Skocpol, 1989).

La relación de las industrias extractivas con el Estado, así como el impacto de la industria en los procesos políticos de los territorios que conviven con la actividad minera se analizan cronológicamente desde la corriente teórica de la economía política en sus cuatro perspectivas principales:

Ilustración 1 Perspectivas Teóricas desde la Economía Política



Fuente: Elaboración Propia

### **1.1.1 Estados débiles e internacionalización de las compañías mineras**

En primer lugar, a partir de la década del setenta se evidencia en las ciencias sociales un quiebre en la relación entre crecimiento económico y desarrollo, en consecuencia, los estudios se comenzaron a centrar en el proceso de internacionalización de las empresas mineras en Estados débiles.

Se infiere que las empresas transnacionales incrementan las distorsiones económicas e institucionales del país anfitrión. Se favorece el autoritarismo, se debilita la democracia y se consolidan prácticas corruptas hacia el interior del aparato estatal, que culminan con la cooptación del Estado por los intereses corporativos. Así, parte de las investigaciones se centraron en el papel de los Estados en la configuración del desarrollo económico nacional y en cómo se constituyen los procesos de negociación con las corporaciones multinacionales (Sunkel, 1971), (Evans, 1995), (Block & Evans, 2007), (Schneider, 1999); (Barrios, 2003), (Tarzi, 2004), (Neumann, 2007), entre otros.

En particular, la relación del Estado con las transnacionales mineras se comienza a estudiar desde la economía política, a partir de los abusos ocasionados en África, desde mediados de los setenta.

Aún en la actualidad, África presenta enormes riquezas naturales<sup>2</sup>, por ello, se trata del continente más conflictivo en términos de disputas por el control del territorio y sus recursos naturales. De ahí que, los primeros estudios académicos relevaron cómo el extractivismo clásico avasalla derechos humanos fundamentales y las descripciones demuestran como el mismo Estado es funcional a los intereses de las empresas. Mientras en América Latina, la discusión se centraba en los conflictos vinculados con la explotación petrolera y el gasífera (CEPAL, 1973). En la región, la minería a gran escala comienza a tener relevancia a partir del Consenso de Washington y la captación de la inversión extranjera directa en minería es la estrategia por seguir para salir de la crisis de la deuda externa generada durante los años ochenta.

---

<sup>2</sup> Cabe destacar que, solo en África se encuentra alrededor del 30 % de las reservas minerales, el 10 % del petróleo y el 8 % del gas natural que existen en el mundo (Auty & Gelb, 2000)(Banco Mundial, 2019).

Richard Sklar (1975) en su publicación *Corporate Power in an African State: The Political Impact of Multinational Mining Companies in Zambia*, concluye que no hay una dicotomía tan marcada entre el poder corporativo versus el poder estatal. Dadas las características patrimonialistas del Estado de Zambia, se evidencian relaciones de dependencia, distorsión económica, desarrollo desigual y dualismo económico (Sklar, 1975). En la misma línea, Callaghy (1984) sostiene que el frágil modelo institucional y gubernamental de la República Democrática del Congo (Zaire entre los años 1971 y 1997), se debe a que el control del aparato del Estado está en manos de un pequeño grupo de individuos que mantienen estrechas conexiones entre sí, y que la clase política por apropiarse de las rentas públicas convirtió a la sociedad en su víctima (Callaghy, 1984). En otros términos, se trata de un “Estado predatorio” (Evans, 2007b). También, se puede considerar los estudios realizados en el Delta en Nigeria (Mateos, 2021), o bien, el caso de Cabo Delgado en Mozambique (Alberdi & Barroso, 2020).

Por su parte, Lange (2011) en base al estudio de tres distritos mineros en el norte de Tanzania: Kahama, Geita y Simanjiro, destaca que, a pesar de la relevancia de la producción minera a nivel de la estructura económica, la minería ha contribuido poco al desarrollo económico y el desarrollo social de África<sup>3</sup>. Y, la autora puntualiza que la pobreza y la corrupción se han incrementado, como consecuencia de que la minería como sistema económico se ha combinado con una débil gobernabilidad del Estado de derecho (Lange, 2011).

No obstante, los diferentes niveles de eficiencia en los Estados deben conectarse con las diferencias en sus estructuras internas y en sus vínculos externos. Así, Evans (2007) argumenta que los Estados más eficientes se

---

<sup>3</sup> Además, los mecanismos de adquisición de tierras que prevalece en África confieren al Estado un poder absoluto para apropiarse de las tierras de la gente para cualquier "fin público", entre los que se cuenta la minería. Lo cual, provoca el desplazamiento forzado de las comunidades con altos niveles de violencia. Así, la Iniciativa Africana de Minería, Medio Ambiente y Sociedad (AIMES) en 2004 mencionaba que el poder represivo del Estado ha aumentado sustancialmente y, en un informe del 2007, advertía que los nuevos agentes del mercado africano en el sector minero se han incrementado significativamente, especialmente con la entrada de nuevos actores como China e India. Sin embargo, este aumento no ha llevado a ninguna mejora en la reducción de la pobreza, protección del medio ambiente o respeto por los derechos humanos en África. Incluso se evidencia un aumento de la incidencia de la pobreza, escasez de recursos ambientales y de medios de vida, conflictos, opresión de la mujer, violencia e inseguridad (AIMES, 2007). Es por ello, que se sostiene que “las empresas mineras en África han sustituido al Estado y se han hecho con la capacidad de regulación, lo que está generando numerosos conflictos” citado en (Campbell, 2010).

caracterizan por su nivel de autonomía arraigada<sup>4</sup>, que se articula con una organización burocrática interna bien desarrollada, con vínculos públicos y privados densos. Mientras, los Estados en situaciones intermedias alcanzan en ocasiones niveles importantes de autonomía, pero no suficiente como para que gocen de la capacidad que tienen los Estados desarrollistas, como el caso de Brasil y la India (Block & Evans, 2007).

En América Latina, un estudio reciente en el cual se revisaron casos de corrupción<sup>5</sup> vinculados con actividades extractivas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay reveló que las industrias extractivas en la región se sostienen a partir de distintas prácticas de corrupción, como, por ejemplo, sobornos para acceder a concesiones a yacimientos mineros o petroleros; el cohecho en modificar una evaluación de impacto ambiental; abuso de funciones para ocultar los impactos ecológicos; o tráfico de influencias que ampara la violencia contra las comunidades locales (Gudynas, 2017).

En conclusión, los estudios reflejan cómo la internacionalización de las mineras generó mayores distorsiones económicas y políticas en los países menos desarrollados, así como fragmentación social. Además, la relación entre el Estado y las empresas mineras es muy asimétrica, en consecuencia, la burocracia estatal tiende a ser cooptada por los intereses de las corporaciones mineras.

---

<sup>4</sup> Evans (1995) resalta la necesidad de estudiar el enraizamiento (embeddedness) de las capacidades estatales en vinculación con los sectores empresarios, ya que permite complementar la comprensión del diseño de las políticas públicas y la orientación de las intervenciones estatales. El Estado resulta así un actor clave para implementar transformaciones estructurales en las sociedades modernas a partir de sus capacidades institucionales. Pero en alguna medida también depende de las articulaciones que logre establecer con los principales agentes económicos. Evans (1995) emplea el concepto de “autonomía enraizada” (embedded autonomy) para analizar la intervención económica estatal, que resulta de la doble conexión lógica entre una estructura burocrática estatal coherente y la existencia de fluidas conexiones externas con las firmas empresariales locales.

<sup>5</sup> Se consideraron únicamente casos para los cuales existen decisiones o investigaciones judiciales en curso, o que cuentan con varias fuentes de informaciones distintas y coincidentes entre ellas; no se atendieron las meras denuncias de prensa. Se identificaron 139 situaciones que envolvían a corrupción en sectores extractivos (Gudynas, 2017).

### **1.1.2 Gobernanza y buen gobierno de los recursos naturales**

En segunda instancia, desde el enfoque institucional de la economía política, **la gobernanza y buen gobierno de los recursos naturales** considera que son los fallos de las instituciones gubernamentales las que, por mala administración, ocasionan que el crecimiento económico generado por la actividad minera no se traduzca en desarrollo para las comunidades. Subyace aquí la idea general de que, el comercio internacional y las inversiones extranjeras directas son la base del crecimiento económico de los países (Campos, 2009).

Esta corriente de pensamiento se asocia al modelo económico neoliberal y su concepción de desarrollo económico. En líneas generales, la gobernanza de los recursos naturales es un concepto que incluye normas, instituciones y procesos que determinan cómo se ejercen el poder y las responsabilidades, analiza cómo se toman las decisiones y cómo participan los ciudadanos en el manejo de los recursos naturales (Montero, 2013).

Desde esta perspectiva no se procura indagar en cómo se relaciona la extracción de recursos naturales con la desigualdad y el conflicto, sino se procura analizar cómo estas industrias pueden contribuir a aliviar la pobreza y generar desarrollo. Este giro en el análisis considera que las situaciones de conflicto y pobreza no como una “relación”, sino como una “carencia”. Es decir, el crecimiento económico que genera la actividad no impacta en una disminución de la pobreza porque es necesaria una gestión y una estrategia de desarrollo adecuada, además de una mejora en las capacidades estatales de los gobiernos para poder alcanzar el desarrollo (Campos, 2009).

Además, esta corriente considera que la transparencia en el reparto de los ingresos generados por las actividades mineras es un factor fundamental en el proceso de desarrollo en un contexto de abundancia de recursos naturales (Campos, 2009).

En síntesis, la gobernanza de los recursos naturales encuentra la respuesta a la desvinculación entre el crecimiento económico que generan las actividades extractivas con el desarrollo de las comunidades, en los problemas institucionales y de control por parte del Estado.

El cambio de concepción en la operatoria de las empresas mineras se encuentra en los serios conflictos socio ambientales que el sector tuvo que afrontar<sup>6</sup>. Lo cual, obligó a la industria a evolucionar de una minería como enclave hacía una *minería responsable*<sup>7</sup>. En consecuencia, los organismos de crédito internacional señalaron la necesidad de fortalecer las políticas de asistencia para la promoción del desarrollo comunitario y avanzar en la transparencia de las industrias extractivas. Se mejoraron así los planes de responsabilidad social empresaria y los programas de desarrollo comunitario en las áreas de influencia, a fin de disminuir la conflictividad social.

Además, si bien la mecanización intensiva abrió el camino a la industria minera moderna, capaz de obtener una mayor cantidad de minerales con una fuerza de trabajo reducida. Las grandes minas a cielo abierto también necesitan grandes cantidades de tierra, agua y energía, desencadenando el incremento de los conflictos ecológicos distributivos<sup>8</sup> en términos de Martínez Alier (2006). Por ello, las grandes compañías mineras ante la pérdida de legitimidad promovieron la propia autorregulación del sector, por miedo a regulaciones externas más estrictas, a fin de no perjudicar los intereses a largo plazo. Se adoptó así, un discurso de una minería más comprometida con el entorno, que sería más responsable del medio ambiente y que asumiría la promoción del desarrollo local como uno de sus objetivos principales asociados a la actividad (Arellano Yanguas 2011:36).

Así, el Banco Mundial se vio forzado a revisar sus políticas:

El Banco Mundial promueve políticas y programas que fortalecen el buen gobierno y el desempeño ambiental y estimulan los vínculos del

---

<sup>6</sup> Se pueden mencionar dos hechos que sacudieron los cimientos de la industria global, por una parte, la rebelión de Bougainville, la cual forzó el cierre de la mina Panguna la productora más grande de cobre del mundo, que operaba en Nueva Guinea a fines de 1980 y, los desastres ecológicos generados por las actividades de la mina Ok-Tedi en el mismo grupo de islas (Filer & Macintyre, 2006).

<sup>7</sup> Cabe destacar que el Banco Mundial brinda asistencia técnica a los países desde 1988, a través de diversos proyectos que proponen reformas en el sector minero. En primer lugar, estas reformas tendieron al cambio de políticas, leyes e instituciones a fin de aumentar la inversión privada. Luego, a mediados de la década de 1990, surge la necesidad de mejorar el desempeño ambiental debido a las denuncias realizadas por diversas comunidades alrededor del mundo. En consecuencia, en la última década, al incrementarse la conflictividad social, con la mayor visibilización de los numerosos movimientos sociales en contra de la minería, los organismos internacionales puntualizaron en la necesidad fortalecer las estrategias de desarrollo comunitario y regional, en particular, de los grupos menos favorecidos.

<sup>8</sup> Se hace referencia a los conflictos en la extracción de materiales y energía; en el transporte y los conflictos sobre los residuos y la contaminación (Martínez-Alier, 2006).

sector minero con el resto de la economía para asegurar que los beneficios sean generalizados y sostenidos” (...). “No obstante, si bien la extracción de recursos minerales proporciona a las economías en transición grandes oportunidades de desarrollo económico, existe el riesgo de que estas operaciones se conviertan en enclaves socioeconómicos y causen daño medioambiental. Por este motivo, es importante que los gobiernos presten atención a los aspectos sociales y ambientales y se comprometan con el buen gobierno y la transparencia. Los países, las comunidades y las empresas enfrentan temas difíciles con respecto a las oportunidades y los riesgos al momento de tomar medidas para garantizar un enfoque responsable sobre la explotación de los recursos minerales (...) (Banco Mundial, 2013)<sup>9</sup>.

La nueva estrategia de las industrias extractivas es establecer la distribución obligatoria de los ingresos fiscales provenientes de la minería y los hidrocarburos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales y fomentar una mayor participación de las compañías en el desarrollo local, a fin de contrarrestar la creciente hostilidad popular hacia la explotación de los recursos naturales (Arellano Yanguas, 2011, p. 35). Por ello, las empresas han asumido con entusiasmo el discurso de la responsabilidad social corporativa y se incrementaron los estudios de la gobernanza ambiental (Hobenboom, Baud, Castro, & Walter, 2015), (De Castro, Hogenboom, & Baud, 2015), (Cisneros, 2011); (Miranda, Serafini, Ponzó Florimonte, Cuadros Verdejo, & Cisneros, 2015).

Por otra parte, un informe realizado por la CEPAL, denominado “hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe”, enfatiza que:

Si bien en las décadas recientes se han logrado avances en términos de asegurar una mayor participación de los Estados y los gobiernos subnacionales en las rentas derivadas de la explotación de los

---

<sup>9</sup> Además, el Banco Mundial hace mención a la necesidad de generar asociaciones público-privadas entre las empresas mineras y el Estado, argumentando que es la cooperación entre las empresas, la sociedad civil y el gobierno, lo que en realidad puede producir beneficios sustentables para todos. Página Web Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/14/mining-results-profile>, última visita 15 de octubre de 2021.

recursos naturales, persisten numerosos desafíos, como lograr una organización eficiente y contar con la institucionalidad necesaria para maximizar la contribución de estos sectores al desarrollo (Altomonte & Sánchez, 2016, p. 36).

En resumen, los debates sobre la minería y su impacto en el desarrollo a nivel local se concentran en la capacidad y el papel de la industria minera para contribuir a la disminución de la pobreza y el desarrollo sostenible, a través de las políticas de responsabilidad social empresaria<sup>10</sup>. Asimismo, la mayor parte de los países han propuesto medidas de redistribución de las regalías mineras a sus gobiernos subnacionales, y se sugiere desde esta concepción que es la propia debilidad del gobierno, en especial en el nivel subnacional, el principal factor que limita los impactos positivos de la actividad en el desarrollo de las comunidades (McPhail, 2008).

Este es el argumento destacado en la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)<sup>11</sup>, y en el país se replica en el discurso de las empresas mineras, la Cámara Argentina de Empresas Mineras<sup>12</sup>, la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI), y en los alegatos de gobernadores y funcionarios de los estados mineros. Además, dicho razonamiento suele complementarse desde lo discursivo con el aporte que el sector minero realiza en materia fiscal, infraestructura, salarios y responsabilidad social empresaria, sin reparar en la equidad de la distribución real de la renta minera al conjunto de actores y el impacto social y ambiental (Casalis & Trinelli, 2013).

Más recientemente, los organismos internacionales mencionan como alternativa para la recuperación económica verde post Covid -19, impulsar una transición energética basada en la descarbonización como en la reversión y mitigación del cambio climático. No obstante, los sistemas de transporte y

---

<sup>10</sup> Ver por ejemplo los estudios de (Kemp, 2010), (Hamann & Kapelus, 2004), (Yakovleva, 2007), (Diana, Yakovleva, Vazquez-Bruts, & Di Marco, 2012).

<sup>11</sup> La iniciativa fue anunciada por Tony Blair en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en septiembre del 2002. Y la misma, parte del supuesto de que los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales pueden promover desarrollo sostenible.

<sup>12</sup> <http://www.caem.com.ar>

las fuentes de energía con bajas emisiones de CO2 conllevan un uso intensivo de minerales, especialmente, de cobre y litio.

En otras palabras, esta visión hace énfasis en la necesidad de una transición ecológica que integre lo ambiental con los aspectos sociales. Por ello, por ejemplo, la CEPAL ha elaborado instrumentos metodológicos a fin de incorporar un enfoque de derechos humanos en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos mineros. Con ello, se trata de un nuevo intento para legitimar en el nuevo escenario internacional las actividades extractivas como promotoras del desarrollo.

Por último, esta perspectiva es muy criticada por la ecología política, debido a que se enarbola en las virtudes de un modelo de desarrollo economicista, que resalta la contribución al crecimiento económico de un país vinculado al aumento de las exportaciones y el ingreso de divisas por inversión externa directa, ligado a las necesidades de sostenimiento del modelo de acumulación de los países desarrollados y en vías de desarrollo (Gudynas, 2011b), (Gudynas, 2011a). En otras palabras, en esta concepción los recursos naturales tienen un sentido meramente instrumental y los impactos sociales como ambientales no suelen estar contemplados<sup>13</sup>. Así, el debate crítico del neoextractivismo como modelo de desarrollo, el cual se ha consolidado en las últimas décadas, emerge de diversos autores y colectivos de investigación del país y de la región (Maristella Svampa, 2008a), (Maristella Svampa, 2010b), (Maristella Svampa, 2019), (Maristella Svampa,

---

<sup>13</sup> En esta línea podemos encontrar trabajos de colectivos de investigación, desde la ecología política, que hacen referencia a las distintas modalidades de resistencia a la minería, por ejemplo, el estudio de seguimiento realizado a 650 empresas alrededor del mundo realizado por Roger Moody, denominado “The Gulliver File: Mines, People & Land: A Global Battleground” (1987). También, (Moody, 2007). Otros, hacen referencia al desplazamiento de comunidades indígenas: Howlett (2010), en su análisis de la conducta del Estado frente al caso de la Minera del Siglo en el Golfo de Carpentaria, North Queensland, Australia, en el cual queda expuesto cómo se vulneraron los derechos indígenas de las comunidades Mabo y Waayni. El autor, argumenta que el Estado actuó para promover los intereses de capital, y posteriormente marginar los intereses de los pueblos indígenas en la región del Golfo de Carpentaria. Asimismo, las investigaciones colectivas del grupo de trabajo sobre minería y derechos humanos de América Latina exponen los impactos de las mineras canadienses en los países de la región (Argentina, Chile, Perú, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Panamá) y han clasificado los impactos en: ambientales (contaminación), sociales (desplazamientos forzados de la población, división de las comunidades y fractura del tejido social; criminalización de la protesta social) y vulneración de derechos (a la vida e integridad personal, la propiedad privada y derecho a la salud) y por último, hacen mención a las afectaciones económicas (cambio de dinámicas productivas locales), (Howlett, Seini, McCallum, & Osborne, 2011).

2019), (Machado et al., 2011), (Machado Aráoz et al, 2017), (Coronil, 2003), (Acosta, 2009), (Gudynas, 2017), (A. Bebbington, 2012), (A. J. Bebbington & Bury, 2009), (Wallenius, 2017), (Portillo Riascos, 2014), entre otros.

Por otro lado, se evidencia una ambigüedad en la transición hacia una economía limpia y circular que se proponen los países desarrollados a costa de la explotación minera y de insumos a bajo costo suministrados por los países periféricos. En otras palabras, el interrogante es ¿de qué modo se realizará en los países en vías de desarrollo o subdesarrollados la transición ecológica propuesta?

### **1.1.3 La maldición de los recursos naturales y el modelo del estado rentista**

En tercer lugar, desde la economía política y la economía del desarrollo, **la maldición de los recursos naturales y el modelo del Estado rentista**, procuran explicar la relación entre la riqueza de recursos naturales y el subdesarrollo, la pobreza y la desigualdad. A partir de la observación empírica de que no todos los países ricos en recursos naturales lograban desarrollarse y disminuir la pobreza<sup>14</sup>.

Por una parte, el análisis de los efectos de corto plazo de un boom de recursos naturales sobre la economía se ha encuadrado dentro del enfoque denominado “síndrome holandés” o “enfermedad holandesa”. El término de enfermedad holandesa fue acuñado para explicar el proceso de desindustrialización que se produjo en Holanda, luego del descubrimiento de gas natural en el Mar del Norte, en el año 1959<sup>15</sup>. Los investigadores pioneros en esta línea de análisis fueron (Corden & Neary, 1982) quienes observaron que el fenómeno tiene el clásico efecto de un aumento de precios e ingresos en el sector en auge, acompañado de un aumento de salarios que desplaza

---

<sup>14</sup> Cabe destacar que hasta los ochenta muchos teóricos aún consideraban que la dotación de recursos naturales facilitaba el crecimiento económico, a través del supuesto despegue industrial. Lo cual fue muy criticado por la escuela estructuralista del desarrollo de la CEPAL.

<sup>15</sup> El elevado flujo de capitales que se produjo como resultado de la exportación del gas natural generó cambios en los precios relativos y el tipo de cambio, que llevó a la pérdida de competitividad a los exportadores de las industrias no relacionadas al hidrocarburo. De esta manera cayó la producción de los mismos, se produjo el cierre de numerosas empresas y el desempleo generado no pudo ser absorbido rápidamente por los demás sectores (Arias, 2013).

recursos laborales hacia el mismo, generando el efecto de desindustrialización (Arias, 2013).

En términos macroeconómicos, este fenómeno ocurre cuando un país recibe una cantidad masiva de recursos económicos del extranjero (por las exportaciones de un recurso natural o el incremento de la IED concentrada en un sector) provocando una fuerte apreciación de la moneda impulsando una pérdida de competitividad de las exportaciones, desincentivando la industrialización nacional.

Desde esta perspectiva, hay numerosos estudios empíricos en la región, que analizan la incidencia del sector extractivo en la estructura macroeconómica de los países de América Latina. En esta línea de análisis se destaca la investigación de Sachs y Warner (1997), en la cual toman una muestra de países exportadores de recursos naturales que incluye a siete países latinoamericanos y analizan los efectos que un boom de recursos naturales puede generar sobre el crecimiento económico.

Los resultados evidencian que el boom incrementa las exportaciones de recursos naturales al menos un 4 % del PIB. Empero, en la mayoría de los casos el PIB per cápita declinó, ya sea durante o después del periodo de boom; siendo, la contracción del sector transable la fuente de la disminución en la actividad económica (Sachs & Warner, 1997). Así, la Nación se vuelve excesivamente dependiente del precio de los productos básicos, y el producto interno bruto en general se vuelve extremadamente volátil (Roy, Sarkar, & Mandal, 2013).

En el marco de la red Mercosur de investigaciones económicas, Albrieu y Fanelli (2012), coinciden en el caso argentino que los shocks de recursos naturales son importantes para explicar las fluctuaciones de corto plazo como el crecimiento económico. Si bien, hay signos de enfermedad holandesa, son de alcance limitado, en comparación con otros países de la región<sup>16</sup> (Fanelli & Albrieu, 2012).

Coremberg, (2012), en la misma línea de argumentación que los cuantiosos ingresos por exportación y de capitales externos generaron una

---

<sup>16</sup> Los estudios empíricos se replican en América del Sur, a modo de ejemplo, el caso brasileño es analizado por Markwald y Ribeiro (2012), Aboal, Lanzilotta y Rego (2012) estudian el problema de la “enfermedad holandesa” para el caso uruguayo, mientras Arias (2013) examina la incidencia en Paraguay.

importante apreciación de las monedas domésticas, deteriorando la competitividad de los sectores que no se beneficiaron del auge de productos básicos, y si esto es así, afectaría el crecimiento económico de la región en el futuro. La economía se sustenta básicamente en la contingencia de los términos de intercambio y no en un incremento de la productividad —uso eficiente de los factores productivos - de las estructuras económicas latinoamericanas durante el boom de recursos naturales<sup>17</sup> (Coremberg, 2012).

Por otra parte, Richard Auty (1993) introdujo la teoría de la maldición de recursos en su libro *Sustaining Development in Mineral Economies: the Resource Curse Thesis*, y demuestra como la exportación de recursos naturales distorsiona la economía y no genera beneficios a largo plazo. La investigación hace referencia a seis países exportadores de minerales (Perú, Bolivia, Chile, Jamaica, Zambia y Papua Nueva Guinea) y describe cómo otros sectores económicos pierden competitividad frente a la minería, debilitando el crecimiento a largo plazo y la calidad institucional (Auty, 1993).

La tesis de la maldición de recursos naturales enfatiza en el papel del conflicto, la corrupción, la inestabilidad política y la volatilidad de los precios para explicar de qué manera los países que son ricos en recursos naturales no han logrado ascender en la escala del desarrollo (Auty, 1993), (Auty & Gelb, 2000)a, (Acosta, 2009)<sup>18</sup>, (Burchardt, Dominguez, Larrea, & Peters, 2016).

---

<sup>17</sup> Por ello, sostienen qué, para mantener el crecimiento económico de una economía intensiva en recursos naturales, América Latina necesitaría realizar importantes cambios estructurales que permitan sostener intertemporalmente la competitividad no precio. Sin requerir necesariamente un tipo de cambio real subvaluado, que siempre resulta ser un sustituto parcial de las políticas de desarrollo productivo. En consecuencia, una mayor competitividad no precio se podría lograr incrementando el contenido de valor agregado de sus exportaciones, mejorando la calidad de sus productos en todas las industrias, diversificando en variedad de productos y destino de sus exportaciones, así como mayores complementariedades estratégicas entre el sector público y privado que permitan generar y aprovechar las externalidades, encadenamientos y rendimientos crecientes.

<sup>18</sup> Alberto Acosta (2009) en su publicación “la maldición de la abundancia” cuestiona la idea clásica sobre el desarrollo, asociada a que la riqueza en recursos naturales era una condición clave para permitir alcanzar mejores niveles de vida. El autor, analiza el caso de Ecuador y como se ha convertido en un país-producto: país cacaotero, país bananero, país floricultor, país camaronero, país petrolero, país minero, y si bien pudo sostener su estructura macroeconómica no logro desarrollarse. La carencia de procesos de industrialización, entre muchos otros procesos endógenos de carácter patológico que acompañan al masivo extractivismo, provocó una distorsión de la estructura y la asignación de sus recursos económicos, se redistribuyó regresivamente el ingreso nacional y se concentró la riqueza del país en pocas manos, mientras se generalizó la pobreza. Esta realidad ha dado paso a crisis económicas recurrentes en el país, al tiempo que ha consolidado mentalidades “rentistas”, ha

Se argumenta que los países en desarrollo con grandes sectores mineros tienen menos capacidad de recuperación y economías menos diversificadas, y en general están en una situación económica peor que los países sin tanta influencia minera (Acosta, 2011), (Dansereau, 2005), (A. Bebbington, 2012).

Por ello se sugiere que, para evitar la maldición de recursos los gobiernos deberían adoptar políticas dirigidas a atraer la inversión extranjera a la producción industrial para la exportación de bienes manufacturados en vez de la extracción de recursos naturales (Veltmeyer, 2013). Asimismo, bajo esta lógica, se encuentran los argumentos del “nuevo desarrollismo”<sup>19</sup> (Bresser-Pereira, 2007).

Por último, una variante más institucional de la maldición de los recursos naturales analiza el rentismo gubernamental. En líneas generales considera que las industrias extractivas distorsionan el sistema político de los países e incrementa el autoritarismo y debilita la democracia<sup>20</sup>. Además, en la actualidad, la consolidación de la ecuación “a más extractivismo menos democracia” aparece ilustrada por la flexibilización de los ya escasos controles ambientales existentes, así como por el endurecimiento de los contextos de criminalización y el incremento de los asesinatos a activistas ambientales, en el marco de la disputa por la tierra y el acceso a los bienes naturales (Maristella Svampa, 2019, p. 12).

Garretta y Lintzerb (2010) indagan si el sector minero de Katanga puede contribuir al crecimiento y al desarrollo de la República Democrática del Congo, a través del análisis de dos indicadores: el aporte fiscal y el desarrollo de vínculos económicos. Se basan en la correlación negativa entre la cantidad de recursos naturales y la calidad institucional que puede implicar

---

profundizado la débil y escasa institucionalidad, alentando la corrupción y deteriorando el medio ambiente. Las prácticas clientelares en lo social están a la orden del día. Como es evidente, todo ello ha contribuido a debilitar la gobernabilidad democrática, en tanto termina por establecer o facilitar prácticas autoritarias, voraces y clientelares.

<sup>19</sup> Es decir, el auge de período de crecimiento extraordinario del 2003-2008 de los precios de los commodities debe traducirse en políticas que tiendan a disminuir la desigualdad y sirvan de financiamiento para el desarrollo social, fortalecimiento de las cadenas productivas y la industrialización.

<sup>20</sup> En relación a cómo los recursos naturales afectan la democracia, Ross (2009) expone cómo la abundancia de petróleo tiene a prolongar la permanencia en el poder de gobiernos autoritarios, que se sostienen en base a un efecto rentista de la economía (Touya Olsen-Bøje, 2013). En tal sentido, las teorías rentísticas de la democracia (Roos, 1999), (Ross, 2001), (Smith, 2004), (Ulfelder, 2007) proveen de apoyo a una variante de la tesis de la maldición de los recursos naturales.

que la existencia de los recursos socave las instituciones. Además, la extracción de los recursos naturales es el *default sector* en ausencia de instituciones que funcionen y en casos donde difícilmente nadie está dispuesto a invertir en formas alternativas de capital.

Así, los autores llegan a la conclusión de que primero es necesario un proceso de reforma política que vaya mucho más allá de las prácticas actuales de la industria minera, para que la actividad contribuya al desarrollo. Esta reforma política debe mover la industria fuera de la cultura de la impunidad y el cortoplacismo. El análisis, presenta divergencias con la literatura de “la maldición de los recursos” principalmente en la escala analítica, debido a que el estudio no se centra en la estructura macroeconómica. Y, señala que la relación entre los recursos naturales y la corrupción no solo se visualiza en los niveles más altos de los cargos políticos, sino también se demuestra que la corrupción asociada a la minería es común a nivel local, con las mismas consecuencias negativas en el tejido social y para la democracia (Garretta & Lintzerb, 2010).

Asimismo, la propuesta del economista y politólogo, James Robinson y Acemoglu (2012) considera que los problemas económicos de los países dependen más de la dinámica política. Por ello, resaltan en la importancia del empoderamiento del pueblo y su integración en el proceso político para alcanzar la prosperidad. En consecuencia, una Nación se puede desarrollar cuando sus instituciones son inclusivas, en el sentido de que se amplíen las oportunidades económicas y que la prestación de los servicios públicos sean los adecuados y estén disponibles para todos los ciudadanos y los recursos estén distribuidos más o menos igualitariamente (Martini, 2013).

Además, los incentivos que enfrentan los políticos cuando confrontan booms de recursos (producto de actividades extractivas) mapean en diferentes elecciones de políticas dependiendo de la calidad de las instituciones. Se sugiere que países con instituciones que promuevan la rendición de cuentas y un Estado competente tenderán a beneficiarse de los booms de recursos, ya que estas instituciones controlan los perversos incentivos políticos que estos booms crean (J. Robinson, Torvik, & Verdier, 2006).

Dicho de otra manera, Touya Olsen-Böje (2013) precisa que desde esta perspectiva los protagonistas son los políticos y los votantes, en lugar de las

empresas. La explotación de los recursos naturales ya no es exógena, porque es el político en el gobierno de turno, el que decide en última instancia cuanto extraer en cada periodo y como asignar las rentas de los recursos (Olsen-Böje, 2013).

No obstante, para los gobiernos un incremento de los precios de los recursos naturales produce un aumento de la renta para el Estado, y con ello, las oportunidades de mantenerse en el poder de los políticos. Entonces, es muy probable que sea un incentivo para ampliar el empleo público con la finalidad de obtener más votos o favores políticos. Mientras que, esto es bueno para las personas que reciben el trabajo y para el gobernante interesado en ser reelecto, estos acuerdos disminuyen la eficiencia de la economía transfiriendo trabajo del sector privado de mayor productividad al sector público de menor productividad, lo que genera una reducción del ingreso total del Estado.

Por ello, las instituciones relevantes son las instituciones políticas, porque son las que promueven que los políticos tengan que rendir cuentas, así como la aplicación de criterios racionales y de meritocracia para la asignación de recursos en el sector público (J. Robinson et al., 2006)

En consecuencia, Auty y Gelb (2000) puntualizan en la necesidad de generar un Estado político de desarrollo, el cual, requiere de dos características claves: por un lado, tener autonomía suficiente para implementar una política económica coherente y, por otro, tener el objetivo político de aumentar el bienestar social a largo plazo (Auty & Gelb, 2000).

#### **1.1.4 Tensión global-local en la era de la globalización**

Por último, se observan numerosos estudios empíricos desde la economía política que centran sus análisis en la **tensión global - local en la era de la globalización.**

La relevancia de esta mirada analítica es la especial atención que dan a las empresas multinacionales y sus efectos sobre la vida de las poblaciones locales. Las empresas aparecen así no como meros factores externos, como en la anterior perspectiva, sino como espacios e instancias de poder en sí mismos y como un lugar fundamental al que mirar para comprender el orden social. Además, al manejar presupuestos mayores que los Estados o

provincias en los que operan, las empresas multinacionales mineras tienen la capacidad de imponer políticas sobre los gobiernos (Campos, 2009).

En esta perspectiva se pone de relieve la dimensión histórica en la transferencia de recursos y riquezas desde las áreas de explotación en países pobres a los países industrializados y más ricos. En esta relación se denuncia el carácter desigual de dicha transferencia, a menudo sostenida por mecanismos violentos y represivos (Bond, 2006), (Sassen, 2010), (W. Robinson, 2013), (Riechmann, 2013), (Fraser, 2021).

Sin embargo, la principal falencia de esta propuesta es que los estudios tienden a obviar o subestimar la capacidad de acción de los gobernantes y otros actores locales frente a las dinámicas transnacionales. Estos no visibilizan a grupos económicos distintos a las multinacionales, como las empresas mineras nacionales, la minería artesanal, entre otros. Además, si las perspectivas anteriores sobreestimaban al Estado como marco analítico, ésta no consigue apreciar el papel del Estado como institución fundamental para el funcionamiento de la industria extractiva (Campos, 2009).

Dicho lo anterior, la internacionalización de los Estados Nación a raíz de la globalización suscitó que los países en desarrollo se volvieran parte de un mercado mundial en veloz integración al abrir sus sectores económicos (Evans & Sewell, 2013). En tal contexto, para muchos países del Sur, la integración de sus economías al libre mercado global significó una mayor dependencia de la naturaleza y una erosión de los proyectos estatales de desarrollo nacional. De este modo, la naturaleza se convirtió en la ventaja comparativa más segura para las naciones periféricas (Coronil, 2003).

La consolidación de este modelo de desarrollo en Argentina impulsó la expansión de la frontera productiva del territorio nacional hacia territorios antes considerados como improductivos *y/o vacíos*, desde la lógica de producción capitalista.

Como menciona el geógrafo brasileño Milton Santos la expansión de las fronteras extractivas genera una contradicción entre la razón global y la local y, al resurgir el interés extractivo por los recursos naturales o los bienes comunes, se produce un desplazamiento en los mecanismos de regulación política que modifica radicalmente las relaciones entre espacio y poder estatal (Ciuffolini, 2012). Esta modificación radica en la disipación de la ilusión de

competencia y control sobre el territorio por parte del Estado, en favor de una amplia autonomía del capital que se expresa en la diversidad de tecnologías que requiere para hacer posible la explotación de los recursos, los cuerpos y los tiempos de trabajo (Foucault, 2006), (Ciuffolini, 2012). En otras palabras, el resultado de este proceso es que se está constituyendo un espacio global para la acumulación del capital (W. Robinson, 2013).

El termino acumulación se entiende en un doble sentido, por un lado la acumulación como extracción y apropiación de excedentes del trabajo de los pueblos en los procesos de aprovechamiento de los recursos naturales de sus territorios, por el otro, de intensa acumulación de capital fijo en el marco de procesos de ajuste espacial en porciones del territorio, adjuntando y remodelando el espacio mediante la construcción de infraestructura, equipamientos y políticas públicas territoriales, a efectos de proveer las condiciones de producción para el despliegue y realización de los procesos de extracción y apropiación de excedentes en las comunidades (A. Schweitzer, 2016, p. 140).

El despliegue de estos fenómenos no ocurre en iguales magnitudes en el conjunto del espacio geográfico. De hecho, los procesos de diferenciación, en el marco de la fijación de capitales en el espacio, constituyen uno de los principales motores de las dinámicas del desarrollo geográfico desigual y combinado (A. Schweitzer, 2013, p. 54).

Haesbaert (2011) sostiene que bajo el proceso de globalización, las localidades sufren la interferencia de lo global, es decir, las mismas se enfrentan a una combinación de elementos a partir del cual emerge una nueva dinámica donde estos componentes no pueden ser reconocidos estrictamente como globales, ni locales, pero sí como una amalgama cualitativamente distinta: global y local combinados al mismo tiempo como un nuevo proceso (Haesbaert, 2011). Como resultado se evidencian zonas de sacrificio para la expansión del desarrollo industrial y el confort de las grandes ciudades (Silveira et al., 2016).

Cabe destacar que, en las últimas décadas, el boom del crecimiento económico de China se constituye como uno de los grandes atractivos para el vínculo de América Latina con este país asiático. Principalmente esta alianza se ha centrado en aspectos económicos y el intercambio de bienes. Y, se

convirtió en un incentivo para la reprimarización productiva de la región, en respuesta a la demanda china, lo cual tiene consecuencias para los aparatos productivos de cada país, dada la falta de estrategias específicas por parte de los Estados latinoamericanos frente a China (Prieto, Figueredo, & Rodríguez, 2017).

Un informe elaborado por el Colectivo sobre Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente (CICDHA) - compuesto por un consorcio de ONG de Ecuador, Argentina, Perú, Bolivia y Brasil - documentó la falta de cumplimiento del Estado chino de sus obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos por al menos 18 proyectos operados por 15 consorcios empresariales chinos, que han actuado con el apoyo de seis bancos chinos en Argentina<sup>21</sup>, Brasil, Bolivia, Ecuador y Perú. De los 18 casos documentados, siete pertenecen a la industria minera, seis a la industria petrolera y cinco al sector hídrico. Asimismo, 15 proyectos afectan a territorios indígenas, 11 a áreas naturales protegidas, cinco son patrimonio natural y cultural reconocidos por la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y 12 corresponden a la región amazónica ecuatoriana, boliviana y brasileña citado en (Pérez Izquierdo, 2019).

La ventaja de China en términos de costos de producción está disminuyendo rápidamente, por lo que ha tenido que llevar a cabo una política económica expansiva con el fin de subsidiar su economía. Para los países latinoamericanos, China representa una oportunidad en términos de ampliación de mercado, pero, por otra parte, significa la repetición de los antiguos patrones de dependencia económica que pueden redundar en el agotamiento de los recursos. Además, en la práctica, las relaciones entre los países de la región con China se ven sometidas a altibajos y no son infrecuentes los proyectos que han sido obstaculizados, suspendidos temporalmente, sujetos de sanciones importantes o, incluso, cancelados.

---

<sup>21</sup> En la Argentina, en tanto, el Gobierno de Cristina Kirchner y el de Mauricio Macri - de diferente signo político- coincidieron en algo. Permitieron y alentaron la instalación de una base de “observación” en la Patagonia de uso exclusivo del gobierno chino (Pérez Izquierdo, 2019). <https://www.infobae.com/america/euu/2019/11/02/la-neocolonizacion-como-es-el-plan-de-china-para-conquistar-america-latina-y-las-peligrosas-consecuencias/>. Última visita, 15 de octubre de 2021.

Como ejemplo se presentan diversos casos emblemáticos, que abarcan a cinco países donde la minería es relevante: Ecuador, México, Chile, Argentina y Perú (Valderrey Villar & Lemus Delgado, 2019, pp. 394–395).

A modo de conclusión de todo el apartado sobre las diferentes concepciones de la minería a gran escala desde las ciencias sociales, podemos sugerir que, para un estudio exhaustivo de las industrias extractivas y el desarrollo es necesario adoptar una mirada más integral de la problemática que debe integrar las instituciones, las dinámicas rentistas de las élites políticas, las estructuras económicas de los países y las provincias, los actores locales, los proyectos políticos, la relación Estado - mercado, las capacidades estatales, las características de cada uno de los recursos extraídos y los grupos económicos implicados. De este modo, se puede comprender el entramado complejo de intereses que subyace en la multiescalaridad de la política minera, y nos ofrece explicaciones más concretas a los fenómenos locales que suelen quedar desdibujados en el marco general.

Asimismo, a los fines de la presente tesis se evidencia una clara tensión entre la visión que puntualiza en los beneficios de la gobernanza de los recursos naturales con la perspectiva de la economía política que analiza la tensión global-local y pone en evidencia cómo los modelos de acumulación extractivos desarticulan los modos de vida locales. Así, mientras la gobernanza de los recursos naturales se plasma en el espíritu de la política minera nacional-provincial como en los modelos redistributivos de la renta minera como la necesidad de una minería responsable avalada en el discurso de los organismos de crédito internacionales, el Estado (nacional y subnacional) y las corporaciones mineras. Por otra parte, las resistencias locales se visibilizan y analizan desde la tensión global-local y se pone el acento en el impacto social, económico, territorial y ambiental de los enclaves transnacionalizados en la comunidad.

## **1.2 Inversión externa directa en minería en la última década.**

En un trabajo publicado de Karl Sauvant y Howard Mann (2017) proponen cuatro dimensiones de sostenibilidad que los gobiernos deberían

considerar para analizar la inversión que arriba a un país: la dimensión económica debe considerar el empleo; por otra parte se debe considerar el impacto en el medio ambiente ( manejo de los recursos naturales y control del impacto ambiental); a nivel social se contemplan los derechos laborales y por último, la gobernanza vinculada a la transparencia y al manejo local (Sauvant & Mann, 2017).

Teniendo en cuenta que, se evidencia un cambio de enfoque, el surgimiento de China. La segunda economía del mundo no solo destaca por su comercio y por atraer grandes flujos de IED, sino también por las fuertes inversiones que sus empresas han comenzado a realizar en los últimos años. Se ha pasado de una situación en la que varias multinacionales detentaban más poder que numerosos Soberanos (Sornarajah, 2010) a otra donde el poder de negociación es detentado por empresas globales que responden a un Soberano, citado en (Stanley, 2020).

En este escenario, América Latina mantiene en general una postura acrítica, y continua fuertemente asociada a la visión cuantitativa de la IDE, que sostiene que, a mayor inversión, mayor el efecto (positivo) sobre la producción local y el desarrollo económico. Sin embargo, en la práctica, la inversión que llega a menudo conlleva costos sociales y ambientales que resultan desconocidos. Esto hace al patrón cíclico que, históricamente, ha caracterizado a algunos países de la región como nuestro país: el trato para con los inversores resulta irreverente cuando los precios de las materias primas se hallan en alza, pero se torna amigable cuando estos caen (Stanley, 2020).

Después del año 2012, la caída de los flujos de inversión extranjera ha sido casi ininterrumpida, lo que ha hecho evidente, principalmente en los países de América del Sur. Así, el año 2020 con la crisis mundial sanitaria y económica por la pandemia del COVID-19, presenta un escenario mucho más complejo para la región. Más allá que los resultados alcanzados en la década de 2010 ya planteaban la necesidad de repensar el rol de la inversión extranjera directa (IED) para apoyar procesos sostenidos de crecimiento en un contexto de mayor equidad social y sostenibilidad ambiental. En este contexto, se estima que la IED mundial presentará una caída del 40% en 2020 y de entre el 5% y el 10% en 2021 (CEPAL, 2020).

Los Estados Unidos son el principal inversor extranjero de Argentina, seguido por España y los Países Bajos. Las inversiones provenientes de la región también resultan relevantes, fundamentalmente las originadas en Brasil, Chile y Uruguay. También destacan los flujos que provienen de centros financieros (Panamá, Bermudas, Islas Vírgenes) —en su mayor parte asociados a inversiones originadas en China (Stanley, 2019). A nivel sectorial, la industria manufacturera sigue siendo el sector más favorecido por los inversores extranjeros (35,0%). En segundo lugar, se ubican las inversiones en el sector minero y energético no renovable (22,3%), (Stanley, 2020).

En Argentina, la minera canadiense Lundin Mining informó que invertiría 3.000 millones de dólares en un proyecto de cobre y oro en San Juan, luego de la aprobación del estudio de factibilidad económica en 2019. Así, se prevé una producción de metal anual promedio de 136.000 toneladas de cobre, 231.000 onzas de oro y 1.164.000 onzas de plata.

Por otra parte, nuestro país ha suscrito 61 tratados bilaterales de inversión, en su gran mayoría durante la administración de Carlos Menem (1989- 1999), (Stanley, 2020). Posteriormente, con la crisis económica generada por el colapso de la convertibilidad implicó, entre otras cosas, un menor entusiasmo por la firma de este tipo de instrumentos. Además, Argentina es el país que ha afrontado la mayor cantidad de demandas ante tribunales arbitrales internacionales: entre los años 1997 y 2015, el país acumuló 58 reclamos (53 demandas ante el CIADI y 5 demandas en el marco de la UNCITRAL), (Pérez Aznar, 2018).

Luego, con la llegada de Mauricio Macri al gobierno en enero de 2016, se firmaron tres acuerdos (con Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Japón), aunque ninguno se encuentra actualmente vigente.

Por último, se presentan los gráficos a fin de observar la tendencia de la inversión externa directa en Argentina, así como el destino de esta en recursos naturales.

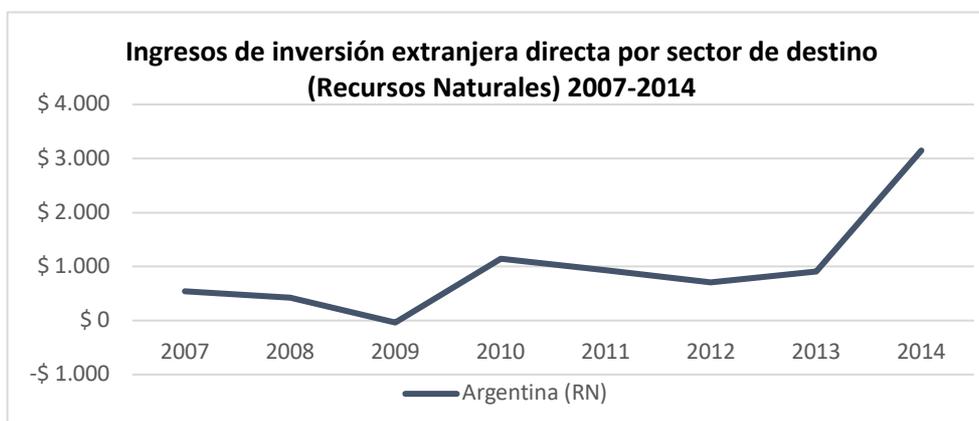
Ilustración 2 Inversión Extranjera Directa en Argentina



Fuente: La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, CEPAL 2021.  
\* Las cifras corresponden a millones de dólares. Además, las cifras reportadas para el año 2020 aún no son las definitivas.

Con relación al destino de la inversión extranjera directa (en millones de dólares) en recursos naturales en nuestro país se evidencia una tendencia en crecimiento, sin embargo, solamente se encontraron reportes hasta el año 2014.

Ilustración 3 Inversión Extranjera Directa en Recursos Naturales



Fuente: La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, CEPAL 2015.  
\* Las cifras corresponden a millones de dólares.

### 1.3 La política minera en el federalismo argentino

A fin de comprender las relaciones intergubernamentales en Argentina, no se debe perder de vista que se trata de un Estado federal. En tal sentido, el modo del ejercicio del poder en el Estado en relación con el territorio origina dos formas de Estado posibles: unitarismo y federalismo. En el primer caso,

se centraliza al poder territorialmente y, en el segundo, el poder se descentraliza políticamente con base territorial o geográfica.

Argentina es un país federal con una división vertical del poder fragmentada en tres niveles territoriales de gestión gubernamental: Nación, Provincias y Municipios. En la lógica federal de gobierno, se procura alcanzar un equilibrio entre las partes y el gobierno central, a través del contrapeso institucional en el poder y en las potestades que se asignan a cada nivel de gobierno. O sea, no tiene que ver únicamente con la posición que ocupan en este continuo, sino en las formas e instrumentos con que se organiza la separación vertical de poder. En otras palabras, el Estado federal puede ser considerado como un Estado constitucional sin autoridad suprema, debido a que los poderes están distribuidos en diversos ámbitos, limitados y sometidos a la Constitución de la federación y de los Estados miembros. Como consecuencia ambos niveles, tanto del gobierno central como de los gobiernos provinciales, ejercen conjuntamente sus potestades sobre las personas, organizaciones y cosas dentro de los ámbitos y límites territoriales respectivos (Maiz, 2006).

Si bien, en la vinculación de federalismo y gestión pública la bibliografía es escasa y difusa, el énfasis de los estudios académicos se encuentra en las relaciones entre las diferentes administraciones públicas que conviven en el pacto federal (Cao & Vaca, 2017a), (Olmeda, 2012), (Agranoff, 1997), (Jaramillo Cardona, 2010).

En Argentina, la organización de la estatalidad comprende además del nivel central o nacional, la existencia de las administraciones públicas provinciales con autonomía plena que forman parte de la Nación y que son jurídicamente preexistentes a ella, según los principios del federalismo establecidos en la Constitución Nacional.

El poder estatal se distribuye en el país a través de 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo el área metropolitana de Buenos Aires la que concentra el 38,9 por ciento de la población del país. Además, según los datos del Censo Nacional 2010 el 92 por ciento de la población es urbana. Por último, los municipios son los ámbitos de actuación gubernamental a nivel local. Existen 2.171 municipios y comunas en Argentina, y también se evidencia el mismo fenómeno de concentración de

la población en las ciudades. Es decir, la mayoría de la población de los municipios se concentra en las cabeceras municipales siendo muy bajo el porcentaje de población rural. Sin embargo, los municipios pequeños representan el 80% del universo y tienen una población promedio de 2.400 habitantes, en tanto los municipios grandes, apenas el 1% del total, pero concentran al 39% de la población nacional (Iturburu, 2000b).

Consideremos ahora, la división de tareas y funciones de los diferentes niveles estatales a partir de los tres tipos ideales desarrollados por Cohen y Peterson (1997), a saber: monopolio institucional absoluto<sup>22</sup>, monopolio institucional distribuido<sup>23</sup> y pluralismo institucional<sup>24</sup>, a fin de comprender la política minera argentina.

En materia de gestión de recursos naturales según la última parte del artículo 124 de la Constitución Nacional (1994) se menciona que: *“corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*.

Vale la pena decir que este principio surge del texto constitucional de 1853. Así, en la Argentina de segunda mitad del siglo XIX, se procuró constituir un Estado nacional y un régimen capaz de subordinar a las provincias dentro de un orden que las contuviera y, al cabo, las controló eficazmente. Por ello, la Constitución Nacional de 1953<sup>25</sup>, emerge para darle sustento material al poder político (Botana, 1993) y se aplica como un medio para amalgamar intereses locales contrapuestos, es decir, como una estrategia

---

<sup>22</sup> Se trata de áreas reservadas en exclusividad para un nivel de gobierno. Según, Cao y Vaca (2017) los ejemplos más comunes de funciones que se desarrollan bajo este tipo ideal refieren al nivel central o nacional, pues es él que se ocupa de los elementos básicos de la estatalidad, tales como las políticas de defensa, las relaciones exteriores y la política monetaria (Cao & Vaca, 2017a).

<sup>23</sup> El monopolio institucional distribuido refiere a una situación en que segmentos perfectamente delimitados de una función son alternativamente gestionados entre el Estado Central y las provincias (Vaca & Cao, 2017).

<sup>24</sup> Se dice que hay pluralismo institucional cuando las responsabilidades respecto de determinadas tareas son compartidas por organizaciones, oficinas o burocracias que pertenecen a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos. Un ejemplo de ello en Argentina es la gestión educativa no universitaria (Cao & Vaca, 2017a) y (Cao & Vaca, 2017b).

<sup>25</sup> La fórmula de Juan B. Alberdi se plasmó en la Constitución Nacional de 1953 como un presunto equilibrio entre los factores unitario y federal, tenía por objeto instaurar una autoridad presidencial y un Poder Ejecutivo con plena capacidad para ejercer en todo el territorio el monopolio de coacción física y el monopolio de los recursos fiscales. Para lo primero, Alberdi recomendaba el estado de sitio y la intervención federal. Para realizar el segundo cometido era necesario que el gobierno federal controlase los recursos de la aduana de la provincia de Buenos Aires (Botana, 1993:227).

para compatibilizar la tensión entre provincialización y centralización de poder. En consecuencia, los recursos naturales formaban parte del territorio provincial y no fueron delegados al gobierno nacional. Ello, nos hace suponer que las provincias tienen el monopolio absoluto en materia en gestión de las políticas vinculadas a la extracción de los recursos naturales, sin embargo, en los hechos, las actividades extractivas (petróleo o minería) han sido desarrolladas a partir de un marco regulatorio que emerge del ejecutivo nacional. Así, a partir del descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia<sup>26</sup>, el Estado Nacional, tomó como propia la explotación de los recursos naturales de las provincias, sin mayor resistencia por parte de ellas (Zarza Mensaque, 2005). Y, en el caso de la minería, desde inicios de la década de los noventa es la Nación la que lidera las negociaciones entre las empresas y los gobiernos provinciales. Además, establece el marco regulatorio en materia de inversiones mineras, excepciones impositivas provinciales y municipales a favor de las empresas, asimismo determina los toques de regalías mineras que podrían percibir las provincias por la extracción de los minerales. Lo que se puede considerar en términos de Cohen y Peterson como “monopolio institucional distribuido” (Cao & Vaca, 2017a). Además, la coordinación de la política minera a partir de los denominados “Acuerdos Federales Mineros”, refleja el carácter del pluralismo institucional. Lo cual, nos deja entrever la complejidad del entramado de la política minera.

En un primer momento, década de los noventa, se establecieron acuerdos transversales macro que establecían los aspectos fiscales y la asignación de potestades entre la Nación y las provincias en materia de producción minera a gran escala. Luego, en un segundo momento a partir del 2004, la minería se gestiona como una política de Estado. Así, las necesidades del gobierno nacional por contrarrestar las tendencias hacia la desarticulación estatal generaron espacios de diálogo y trabajo conjunto con los gobiernos provinciales. En consecuencia, en el año 2012, al incrementarse la conflictividad social, se impulsó la conformación de la Organización Federal

---

<sup>26</sup> El primer yacimiento de hidrocarburo en Comodoro Rivadavia se descubrió el 13 de diciembre de 1907. Quince años después, Hipólito Yrigoyen fundó Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), primera empresa nacional encargada de la extracción y tratamiento del petróleo en el país.

de Estados Mineros (OFEMI) integrada por las diez provincias mineras y la Nación a fin de coordinar el manejo de los recursos mineros de las provincias. Luego, en febrero de 2016 (gestión de gobierno de Mauricio Macri) se genera un nuevo Acuerdo Federal Minero como estrategia de captación de mayores inversiones en el país.

En los países federales lo que forja el carácter de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno es la disputa por la apropiación de los recursos y la definición de las reglas que regulan la distribución de la renta los mismos (Tommasi et al. 2001, Montero 2004, Gordin 2006, Díaz – Cayeros 2005 y 2006), siendo los actores principales de estas negociaciones el Poder Ejecutivo Federal y los gobernadores provinciales (Olmeda, 2012). No obstante, lo paradójico es que, en el debate intergubernamental se diluye el aspecto territorial intrínseco que conlleva la localización de los recursos mineros en espacios específicos, y en tal sentido, se relativiza la participación en el diseño de la política minera de los intereses de los municipios. Así, nos preguntamos sobre el rol que deberían asumir los intendentes como representantes directos de la comunidad en los procesos de negociación relativos a la instalación de empresas mineras u otras actividades extractivas.

Desde la perspectiva organizacional del federalismo, la eficacia y eficiencia de la organización jurídico-política depende de consensos permanentes sobre los lineamientos generales de las políticas de estado en todos los órdenes: político, económico, social, cultural, etc. Así, el federalismo se trata de una forma de organización institucional que procura la descentralización política y administrativa del gobierno, y para ello, es necesario que el sistema político se funde en la concertación, en el diálogo y la coordinación intergubernamental permanente<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Sin embargo, el presidencialismo argentino es constitucionalmente poderoso, la Constitución de 1853 le otorgó al presidente poderes suficientes para superar los conflictos y unir al país bajo un gobierno fuerte (De Riz, 2008b: 116). En efecto, hasta la reforma constitucional de 1994 ninguna disposición apuntaba a descentralizar el ejercicio del poder presidencial (Polack, 2012). La descentralización política entendida como el conjunto de medidas de reforma de los sistemas electorales o constitucionales que devuelve capacidades y autonomía electorales o políticas a los niveles y actores políticos subnacionales (Falleti, 2004), fue el último tipo de reforma en el primer ciclo de descentralización en el marco neoliberalismo en la República Argentina. La misma, como se mencionó previamente se produjo en 1994, cuando el presidente Carlos Menen (1989-1995 y 1995-1999) promovió una serie de reformas en la constitución como parte de su negociación con los gobernadores tendiente a su reelección. En consecuencia, la reforma al nacer bajo el impulso presidencial

Vinculado a lo anterior, en la organización federal los diseños de gestión pública se dividen en dos grandes modelos: por un parte, el federalismo dual, donde cada nivel de gobierno tiene reservado un ámbito de acción dentro del cual es máxima autoridad y no comparte funciones ni burocracias (Cao & Vaca, 2017a). A partir de esta concepción surgieron los federalismos latinoamericanos con divisiones aparentemente claras, espacios de actuación exclusivos y recíprocamente limitados (Fernández Segado, 2003). Por otra, en la actualidad se evidencia una tendencia hacia el federalismo cooperativo en el cual es fundamental la co-responsabilidad de los miembros del pacto federal. El desafío para este modelo es lograr una articulación sinérgica de las potestades de gestión de las diferentes administraciones públicas. Además, para el despliegue del federalismo cooperativo se remite a dos tópicos, uno político y otro organizacional, necesarios para el desarrollo del pluralismo institucional (Cao & Vaca, 2017a). En tal sentido, es fundamental el fortalecimiento de las capacidades estatales a fin de agilizar la dinámica institucional, política y administrativa en las relaciones intergubernamentales.

Por consiguiente, la evolución de los modelos de gestión en el federalismo argentino y de los modelos de desarrollo aparece condicionada por la tensión entre provincialización de la vida económica y globalización del espacio económico. En consecuencia, la visión de desarrollo se relaciona con la estrategia de inserción internacional de cada régimen político (que presenta distintos grados de autonomía) y con la manera en que los actores sociales y políticos se articulan.

De modo que, a raíz de la racionalidad económica del capital autonomizado y global que opera en las industrias extractivas, se observa cómo se pone a competir a las necesidades macroeconómicas del Gobierno Nacional con el dinamismo socioeconómico de la propia lógica local, ello principalmente por las prometedoras inversiones vinculadas a la extracción de los recursos no renovables que se localizan en territorios alejados de los centros de poder y económicos del país.

---

reflejó naturalmente las preferencias del ejecutivo, quien logró que las limitaciones impuestas a su poder fueran potencialmente irrelevantes, ambiguas o incompletas (Negretto, 2014).

Por su parte, las provincias mineras, con relación a los centros económicos más dinámicos del país, poseen un desarrollo productivo industrial tardío. Los gobiernos provinciales consideran a la minería como una fuente de ingresos necesaria para equilibrar las debilitadas cuentas fiscales. Por último, los territorios donde se sitúan los yacimientos en explotación (municipios) representan el eslabón más débil de la política minera, y personifican a las necesidades de las comunidades rurales y pobres que asumen los costes de un sistema de producción de riqueza que los excluye, pero que provoca conflictos socio ambientales que deben ser absorbidos por estos espacios territoriales<sup>28</sup>. En consecuencia, en los últimos diez años se multiplicaron las resistencias al modelo de desarrollo extractivista y emergieron los denominados “Nuevos Movimientos Sociales”<sup>29</sup>.

#### **1.4 Las industrias extractivas y la redistribución de renta para el desarrollo local**

Los desequilibrios estructurales entre las regiones argentinas datan de los orígenes de la organización nacional. Con una preponderancia económica de la zona pampeana y la concentración del poder político en la provincia de

---

<sup>28</sup> En el país se registran 29 conflictos socioambientales por la explotación minera a lo largo de la Cordillera de Los Andes, según el relevamiento del Observatorio de Conflictos Mineros de Latinoamérica. Las disputas emergen como una manifestación de resistencia ante relaciones sociales desiguales, excluyentes y no democráticas que se presentan en los escenarios locales, como por ejemplo: las asambleas de auto convocados en Andalgalá, Santa María, Belén y Tinogasta (Catamarca) y Amaicha del Valle (Tucumán) o el levantamiento social en contra de la minería a cielo abierto en Famatina (La Rioja), el plebiscito de Esquel (Chubut), o la resistencia a la aplicación a la Ley de Glaciares de algunos gobiernos provinciales como San Juan o Catamarca. Asimismo, se puede hacer referencia a los reiterados derrames de agua cianurada durante el proceso de extracción de oro y plata en la mina Veladero en el transcurso del año 2015 y 2016, a cargo de la empresa Barrick Gold, que provocó la contaminación de cinco ríos en la provincia cordillerana de San Juan. También podemos mencionar, el reciente procesamiento del gerente general de Minera Alumbrera por violación a la ley de residuos peligrosos que generó la contaminación de la cuenca del río Salí-Dulce. Estos hechos se suman a unas 1.500 causas medioambientales judicializadas en la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos Contra el Medio Ambiente, creada en el año 2006 bajo la órbita de la Procuración General de la Nación.

<sup>29</sup> Diversas corrientes teóricas analizaron ampliamente estos sujetos colectivos con énfasis en algunos aspectos específicos que los distinguen de los actores tradicionales para la canalización de las demandas sociales, como pueden ser los sindicatos y partidos políticos. Para mayor profundización (Maristella Svampa, 2008b); (Maristella Svampa, 2010a) (Maristella Svampa, 2010b); (Machado et al., 2011), (Maristella Svampa, 2011) (Maristella; Svampa et al., 2012); (Maristella Svampa, 2019); (Héctor Alimonda, 2011), (Valderrey Villar & Lemus Delgado, 2019), entre otros.

Buenos Aires. Por lo cual, el resto de las economías regionales asumieron un lugar subordinado, debilitando también el poder político de las provincias del NOA, NEA y Cuyo. Se comprende así, como el federalismo se convirtió en la estructura institucional capaz de articular estos tres espacios: un área que hegemonizaba el poder y que fungía de locomotora del conjunto, un área que servía de apoyo al desarrollo pampeano, y un área en la que se destacaban las tareas de ocupación y poblamiento (Cao & Vaca, 2006). Sin embargo, el ajuste neoliberal de los noventa generó una desarticulación del entramado regional existente, por ello, los recursos naturales se convirtieron en la base de acumulación de las provincias (García Delgado & Cao, 2015).

A partir del año 2003 se comienza la construcción de un nuevo modelo productivo que se caracteriza por la recentralización del Estado en el gobierno nacional (De Piero, 2013).

La minería se impulsó como política de Estado y se legitimó la actividad como la generadora de desarrollo económico y crecimiento para las provincias mineras. En el año 2004, en la presentación del “Plan Nacional Minero”, el expresidente Néstor Kirchner afirmó:

“...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 que fue positiva, que ayudó, evidentemente hoy estamos ante una posibilidad concreta de consolidar el proceso de inversión y de desarrollo minero en la Argentina (...). También es cierto que creemos que en un proceso donde se consolide el desarrollo productivo, que ha comenzado como ser en la provincia de San Juan en estos días, más procesos de investigación y de producción que se están poniendo en marcha en el resto de la Argentina, estamos absolutamente confiados en que este proceso se va a afirmar, que va a crecer la producción minera, la exportación, las fuentes de trabajo, que van a crecer fuertemente los ingresos (...). Es muy importante también que el desarrollo minero vaya acompañado del crecimiento sustentable donde se hacen las inversiones (...), que la gente perciba que la minería trae progreso, trabajo, mejoramiento en la calidad de vida y que tiene que

ver con el desarrollo económico y el crecimiento de la región donde se están desarrollando este tipo de inversiones (...). Así que nosotros desde el Gobierno Nacional vamos a jugar fuertemente a apoyar al sector<sup>30</sup>...”(Wagner, 2010).

En la misma línea, una corriente de la academia vinculada al nuevo desarrollismo sostiene que, para modificar la asimétrica distribución productiva de la Argentina, es necesario cambiar los roles históricos de las provincias y se propone dar mayor valor agregado a los recursos naturales, el cual este garantizado por la intervención estatal y acompañado por el sector privado. Paralelamente, se menciona que es necesario, promover un salto de calidad en la configuración de un nuevo orden federal, más equilibrado, democrático y funcional (García Delgado & Cao, 2015); (Casalis & Trinelli, 2013).

Además, desde lo económico, sostienen que al transformar los commodities en recursos naturales estratégicos con valor agregado, se puede garantizar la creación de empleo genuino, la modificación de la matriz productiva y el cuidado medioambiental. En tal sentido, se diferencian teóricamente de la ecología política y de la categoría de neoextractivismo de Maristela Svampa (García Delgado & Cao, 2015). Sin embargo, el grado de avance en la generación de valor agregado y cambio de la matriz productiva en términos empíricos es incierta, muy ambivalente y depende del grado de avance en términos legales, institucionales como de la capacidad estatal de cada provincia.

Lo expuesto hasta aquí se encuentra en consonancia con los principios de la gobernanza y buen gobierno de los recursos naturales, la cual considera que la riqueza minera es positiva para los países y que son los fallos de las instituciones políticas o la gestión empresarial lo que explica que el crecimiento económico, que dicha producción genera, no tenga efectos para el desarrollo<sup>31</sup> (Campos, 2009).

---

<sup>30</sup> Asimismo, al incrementarse la relevancia del sector la Secretaría sube de nivel a Secretaria de Estado, y depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

<sup>31</sup> La evidencia de que muchas de las regiones productoras sufren conflictos armados, elevados niveles de corrupción o índices de pobreza y desigualdad muy marcados ha obligado

Por ello, la CEPAL propicia un cambio del paradigma del desarrollo de las economías de la región enfatizando en la necesidad de mejorar la infraestructura económica (transporte, logística, energía, agua y telecomunicaciones), no solo para alcanzar una explotación sostenible de los recursos naturales, sino también para avanzar hacia el cambio estructural progresivo que facilite el desarrollo con igualdad y sostenibilidad (CEPAL, 2016), (Altomonte & Sánchez, 2016). Además, desde esta mirada la gobernanza implica gobernar la propiedad, los modos de apropiación y la distribución de las ganancias de las rentas de los recursos naturales, para que el conjunto de la sociedad pueda beneficiarse de su explotación (Altomonte & Sánchez, 2016).

En particular, en materia de renta minera, hay distintas formas de distribución o asignación de la renta entre los distintos niveles de gobierno, la más usada en América Latina son las transferencias intergubernamentales donde las bases impositivas, las alícuotas y las participaciones de los diferentes niveles de gobierno son determinados a nivel nacional y los ingresos son asignados a los gobiernos subnacionales. Además, para cada asignación se definen reglas específicas (fórmulas), criterios y funcionamientos administrativos propios de cada país. La excepción es Argentina, donde las provincias tienen la propiedad de los recursos naturales por mandato constitucional y, por lo tanto, tienen la facultad de recaudar las regalías pagadas por las empresas mineras (Viale & Cruzado, 2015), mientras las retenciones corresponden a la Nación. Por esta razón, la mayoría de los estudios relativos a la distribución de la renta de los hidrocarburos o los minerales sólo analizan el modelo redistributivo entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, a una escala provincial (Arellano Yanguas, 2011); (Ballón, Viale, Monge, Patzy, & De La Puente, 2017); (Viale & Cruzado, 2015); (Basualdo, 2012).

Al considerar que la dominialidad de los recursos naturales en nuestro país les corresponde a las provincias, en la presente tesis pretendemos

---

a atender estas dimensiones por parte de las instituciones económicas internacionales. Por ello, comparten esta mirada las organizaciones de Naciones Unidas para el desarrollo y la Iniciativa por la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) que agrupan a gobiernos, empresas transnacionales y organizaciones sociales.

enfocarnos en las tensiones distributivas entre el gobierno provincial de Catamarca y los municipios donde se localizan los yacimientos. Allí, se observa un vacío en el análisis referente a cómo se instituye e incide el sistema fiscal redistributivo de las regalías a nivel municipal o de comunas, probablemente por la carencia o dificultad que se evidencia en el acceso a la información, siendo muy complicada la construcción de series de datos, tanto estadísticos como documentales a una escala menor.

En Argentina la regalía minera es del tres por ciento y se aplica según el valor de boca de mina del recurso extraído. Es decir, el valor boca de mina es el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos (directos e indirectos).

Sin embargo, el gobierno nacional mantiene la facultad de regular el sector y, además, por mandato constitucional, también retiene el poder exclusivo de imponer y recaudar los impuestos a las exportaciones y el impuesto a la renta (ganancias). Estos impuestos controlados por el gobierno nacional tienen un mayor potencial para generar ingresos fiscales, por lo tanto, este nivel de gobierno ha tenido más oportunidad de capturar una mayor proporción de las rentas generadas por las industrias extractivas que las provincias, que solo pueden percibir regalías (Viale & Cruzado, 2015). Además, respecto a los ingresos tributarios que recauda el gobierno nacional de las industrias extractivas, la legislación no establece ningún mecanismo de distribución a los gobiernos subnacionales. Aunque que, sí existe un mecanismo general de coparticipación de los impuestos nacionales, pero este no es un mecanismo específico relacionado a los recursos extractivos.

La literatura sobre procesos de descentralización en la gestión pública y federalismo fiscal de Argentina suele enfatizar en la relación Nación-provincias o en la vinculación provincias-municipios, aunque la primera es la más estudiada. Por su parte, los estudios sobre gobiernos locales tienden a disociar ambas relaciones y a desatender las implicancias de la distribución de recursos fiscales y la agenda provincial/nacional en los municipios (García, 2007).

En alusión a las características del reparto de ingresos fiscales entre la Nación y las provincias, y entre éstas y sus municipios. En el país los regímenes nacionales de coparticipación no tuvieron estatus constitucional

hasta la reforma constitucional de 1994 y si bien, con ello se aspiró a fortalecer el federalismo, en la práctica nunca se convocó para alcanzar un consenso en la materia<sup>32</sup>. Sin embargo, con la nueva constitución se definió con claridad la distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias.

Se calificaron a los tributos indirectos externos, como nacionales -en el inc. 1 del art. 75-; a los tributos indirectos internos, con carácter de concurrentes -en el inc. 2, primer párrafo, del art. 75-, y a los tributos directos, como correspondientes sólo en forma excepcional al gobierno federal según lo descrito en el inc. 2, segundo párrafo, del art.75 de la Carta Magna (Hernández, 2008).

También, se estableció como coparticipables a los tributos indirectos internos y a los directos que en forma excepcional recaude el gobierno nacional, salvo la parte o el total de ellos que tengan asignación específica<sup>33</sup>. Cabe destacar que no integran a la masa coparticipable los tributos que corresponden a las provincias que poseen recursos naturales: regalías petroleras o regalías mineras como una derivación de su propiedad, reconocida en el art. 124 de la Ley Suprema (Hernández, 2008).

Además, los arreglos fiscales inter-jurisdiccionales no se caracterizaron por ser una negociación entre iguales, ya que el manejo de los sistemas de coparticipación y de transferencias estuvo generalmente sujeto a la influencia, objetivos y políticas del gobierno central. Rezk (1997) cita como ejemplo, que los Pactos Fiscales de los noventa son una evidencia clara de la relación de agencia y de la existencia de trade -offs entre los objetivos nacionales de estabilización y subnacionales de autonomía fiscal (Rezk, 1997). Por ello, Gibson (2004) sostiene que el alcance de la centralización y la descentralización está configurado por las estructuras federales político-electorales y fiscales. Pues, concibe que dichas estructuras fragmentan el sistema de partidos, crean múltiples arenas de movilización política y

---

<sup>32</sup> convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”. Lamentablemente como ya sabemos, no se cumplió con el plazo para la sanción de la ley-convenio de coparticipación fijada para antes de la finalización del año 1996.

<sup>33</sup> Esta última cuestión fue objeto de intensas negociaciones, ya que fue un sistema comúnmente utilizado para substraer fondos de la masa coparticipativa perjudicando a las provincias, y por ello se fijaron especiales condiciones.

empoderan a algunos actores. En consecuencia, esta situación limita las prerrogativas de determinados actores y afecta el balance de poder entre ámbitos de gobierno (E. L. Gibson, 2004).

Retomando el aspecto del reparto fiscal, en particular, sobre los ingresos provenientes de la explotación minera, si bien, los gobiernos provinciales son los que tienen la potestad de cobrar regalías a modo de contraprestación por los minerales extraídos, debido a las deducciones que se realizan al valor en boca mina, la tasa que efectivamente pagan las empresas es menor al 3%. Algunos estiman que esta tasa en realidad equivale a entre 1,2% y 1,5% (Gambina, Lizuain y Papi 2010, p. 416). Además, las provincias también cobran un canon de exploración, que se trata de un cobro relacionado a la superficie de la concesión minera. Este canon equivale a un peso por kilómetro cuadrado de concesión y es recaudado directamente por las provincias (artículo 207° del Código de Minería). Este canon es un pago de un canon anual por pertenencia y se realiza durante los primeros cinco años de la concesión, contados a partir del registro (Gambina, Lizuain, & Papi, 2010).

Por último, los modelos redistributivos de las regalías hacia los municipios son una potestad de cada gobierno provincial. Por ello, la distribución secundaria de las regalías difiere en cada provincia de la República Argentina. En otras, palabras depende de la interpretación de las constituciones provinciales y del régimen municipal de cada provincia.

Así, mientras la provincia de Salta es la que más dinero redistribuye a los municipios, por su parte, Santa Cruz no establece un sistema de redistribución de las regalías mineras hacia los municipios, por lo tanto, las regalías en su totalidad se destinan a rentas generales de la provincia.

Además, cada provincia establece en su marco legal restricciones para el uso de las regalías por parte de los municipios, así como el correspondiente circuito administrativo para el acceso a tales recursos. En tal sentido, San Juan y Catamarca instauran limitaciones similares en el destino de las regalías mineras e indican que las mismas no pueden destinarse para cubrir gastos corrientes del municipio. Además, ambas provincias, priorizan el financiamiento de proyectos que fomenten el desarrollo local.

En la siguiente Tabla N°1 se analizan los modelos redistributivos de las regalías mineras de manera comparativa entre las provincias mineras más importantes del país.

Tabla 1 Modelos Redistributivos de las Regalías Mineras Comparados entre Provincias Argentinas

Provincia	Ley / Año	Porcentaje de Regalías que pagan las empresas	Sistema de Redistribución de las Regalías Mineras					Reglamentación de Destino de las RM	
			Gobierno Provincial	Secretaría de Minería de la Provincia	Municipios de Productores	Area de Influencia (municipios de la región)	Resto de los municipios	Gobierno Provincial	Municipios
<b>San Juan</b>	Ley 7862 (Nov 2007)	3 % del valor boca de mina	70% ( tesoro provincial)	10% ( Dirección de Minería)	20%			No se establece	Las RM se deben destinar única y exclusivamente a financiar obras de infraestructura para el desarrollo económico y se prohíbe con ellas el pago de gastos corrientes.
<b>Santa Cruz</b>		3 % del valor boca de mina	100 % de los ingresos va el tesoro provincial					No se establece	
<b>Salta</b>	Ley 6294 (Nov 1984)	3 % del valor boca de mina		50 % ( Fondo de Promoción Minera)	50%			No se establece	
<b>Catamarca</b>	Ley 5128 (Oct 2004)	3 % del valor boca de mina	65 % ( tesoro provincial)	5 % ( Fondo de Promoción Minero)	25% ( en caso que el yacimiento este en un solo departamento). En caso contrario se divide en partes iguales.	10%	10 % ( en base al % de NBI)	No se establece	Las RM se deben destinar para la capacitación e infraestructura para el desarrollo economico local. Se prohíbe el pago de gastos corrientes

Fuente: Elaboración propia. En base a la normativa vigente hasta el año 2012.

Además, cabe recordar que la promoción del desarrollo local se ha convertido en el lema de la industria minera en todo el mundo y las mineras se han convertido en un actor de gran relevancia en aquellos municipios que son área de influencia directa (Arellano Yanguas, 2011). Dado que, a mediados de la década de los noventa, la industria minera comenzó a preocuparse por el impacto de la actividad sobre las condiciones de vida de las poblaciones aledañas a las zonas de extracción como una manera de autorregulación que imponía el propio modelo de negocio<sup>34</sup>. Así, en contraste esta “nueva minería” adoptaría un discurso más comprometido con su entorno, tomaría más en cuenta a la población local, sería más responsable con el medioambiente y asumiría la promoción del desarrollo local como de uno de sus objetivos principales (Arellano Yanguas, 2011).

En síntesis, por una parte, lo que subyace en las disputas intergubernamentales gira en torno a cómo administrar los beneficios generados por la actividad (regalías mineras u otros ingresos) y no los costes (socio ambientales). Además, bajo una lógica desarrollista, la política ambiental ha sido y es un ámbito subsidiario en las políticas públicas en pro del crecimiento económico.

Los principales antecedentes en materia de análisis sobre renta minera a nivel nacional, se pueden mencionar los aportes de (Galafassi, 2010); (Castellani, 2008); (Basualdo, Barrera, & Basualdo, 2013); (Gambina et al., 2010). Mientras, (Machado Aráoz et al, 2017); (A. Schweitzer, 2016); (Casalis & Trinelli, 2013); (Christel, 2015); (De la Vega, 2013) los cuales centran sus análisis en una escala nacional-provincial a partir de la tensión global-local.

En el caso particular de la provincia de Catamarca, por lo general los estudios se centran en el análisis de una sola empresa minera: Minera Alumbreira (Mastrangelo, 2004); (Godfrid, 2014); (Coria, 2007); (Machado et al., 2011), entre otros. Además, en términos redistributivos no se evidencia

---

<sup>34</sup> Para incrementar la rentabilidad del sector se requirió la mecanización intensiva, capaz de obtener una mayor cantidad de minerales con una fuerza de trabajo reducida y ello, afectó la naturaleza de los conflictos asociados a la explotación minera. El resultado fue un incremento en los conflictos entre las comunidades locales y las compañías. Lo cual, provocó que las empresas mineras realicen un giro para no perder legitimidad y empezaron a preocuparse más por las condiciones de vida las poblaciones aledañas a las zonas de extracción (Arellano Yanguas, 2011, pp. 36–37).

desarrollo sistemático sobre las disparidades vinculadas a la captación de la renta minera a escala municipal.

El principal antecedente sobre renta minera en la provincia de Catamarca es el trabajo presentado en las Jornadas Nacionales del Sector Público (2011) por Juan Cruz Miranda y Marcelo Ponzo. En el mismo, se analiza la serie de ingresos por regalías mineras y utilidades de YMAD (UTE por la explotación de Bajo la Alumbreira) que recibió la provincia de Catamarca desde 1998 hasta el año 2010, metodológicamente se aplicó el índice de evolución anual del salario mínimo, vital y móvil y se tuvo en cuenta lo que hubiera sido la capitalización anual de los recursos. Se arriba a la conclusión de que, el derroche de la renta minera licuó más de 10 mil millones de pesos. Luego, los autores publicaron un informe económico titulado “su majestad: la minería”, en el cual se analiza la estructura provincial en materia de renta minera, y presentan un pequeño apartado sobre la redistribución de las regalías mineras por parte del gobierno provincial a los departamentos, pero no analizan los datos a nivel municipal. Además, el estudio solo se basa en los datos de Minera Alumbreira Ltda. y no menciona a Minera del Altiplano FMC que produce carbonato de litio en Antofagasta de la Sierra (Miranda et al., 2015).

Por último, en el informe denominado Bajo la Alumbreira: Analizando el “Desarrollo” Minero, publicado el 6 de febrero de 2019<sup>35</sup>, realizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales se analiza el impacto de Minera Alumbreira en la provincia de Catamarca, con especial énfasis en cómo la empresa multinacional genera mayores ingresos que la capacidad productiva de la provincia en su conjunto (ingresos impositivos). Por ello, la minería es la principal actividad económica y tiene un comportamiento oligopólico.

Por ello, ante la carencia de investigaciones que analicen los modelos de gestión municipal en el uso de las regalías mineras se considera relevante vislumbrar esta problemática en sus carencias y tensiones.

Por otra, subyace en el espíritu de la legislación la noción de que el “efecto distribuidor” permite una mayor aceptabilidad de la actividad minera y atenúa los conflictos sociales. Por consiguiente, la transferencia de las

---

<sup>35</sup> <https://fam.org.ar/archives/26346>, última visita 8 de febrero de 2019.

regalías mineras a los gobiernos locales para el financiamiento de políticas públicas de desarrollo requiere de un nuevo modelo de gestión, que sea más participativo y que incorpore un enfoque territorial más integral. Por lo cual, nos indagamos si los municipios rurales que cohabitan con la explotación minera tienen la capacidad estatal (en términos de capacidad institucional y política) para emprender planes de desarrollo económico local, tal como lo sugiere el discurso estatal que legitima la actividad minera.

En consecuencia, la brecha entre los objetivos (de una normativa o política) y capacidades de gestión, nos alerta sobre la necesidad de incorporar el análisis político como componente indispensable para el análisis de capacidades estatales (Oszlak, 2015); (Alonso, 2007); (J. R. Rodríguez, 2017); (Acuña, 2015). Debido a que, el diseño institucional es uno de los factores que más dificultan el buen accionar de las administraciones municipales.

## **1.5 Problema de investigación**

Diversos discursos gubernamentales o de organismos de crédito internacional argumentan que la minería es un motor de desarrollo, es especial para las regiones rezagadas del país. Asimismo, en el espíritu que subyace en el marco legal nacional y provincial, también se replican los principios de la gobernanza de los recursos naturales, pero sin considerar la capacidad de gestión municipal.

La minería a gran escala en Argentina se emplaza en municipios rurales con muy poca población y con serias deficiencias en términos de capacidades estatales.

Si bien el Gobierno Nacional coordina la política minera y capta el mayor porcentaje de la renta minera a través de los impuestos nacionales y, son los gobiernos provinciales los que tienen la facultad de percibir las regalías mineras y el canon de exploración. Los municipios (en el mejor de los casos) tienen una autonomía relativa para disponer de una pequeña porción de la renta minera. Sin embargo, en la multiescalaridad de la política minera, a los municipios se les asigna un nuevo rol, gestionar el desarrollo económico local. Ello subyace en el espíritu de la normativa de la provincia

de Catamarca en materia de redistribución secundaria de las regalías mineras. En conformidad con los principios de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)<sup>36</sup>.

La provincia objeto de estudio considera, en concordancia con la Constitución Nacional, que el dominio originario de los recursos mineros se encuentra bajo la potestad de las provincias.

El artículo N.º 66 de la Constitución de Catamarca, indica “los minerales y las fuentes naturales de energía, con excepción de las vegetales, pertenecen al dominio público de la Provincia, la exploración, explotación, industrialización y comercialización...”

Por otra parte, el sistema municipal enfatiza que se considera como “municipio” a las poblaciones estables de más de quinientos (500) habitantes que puedan sostener con sus recursos, las funciones y servicios esenciales (Artículo 2, Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal, 1991).

En consecuencia, en Catamarca, existen treinta y seis (36) municipios y la mayoría de ellos presentan una escasa población y características rurales, por ello se los consideran “municipios muy chicos” porque tienen hasta 1.999 habitantes. Y, a pesar de tener el reconocimiento de autonomía constitucional son gobiernos que en la práctica son institucionalmente muy débiles y asumen un posicionamiento marginal en la negociación con las empresas mineras, a pesar de representar los intereses de las territorialidades que asumen los costos ambientales y políticos. En otras palabras, en términos de Motter y Lacay (2000) se trata de gobiernos locales que aún no han podido conquistar el ejercicio del poder local.

Sin embargo, para Catamarca la minería es parte del arraigo cultural provincial y la actividad representa el 60 por ciento del PBG (producto bruto geográfico). Por ello, el arribo de la gran minería en los noventa era visualizado como el esperado milagro del desarrollo para las pobres comunidades del oeste del territorio provincial. Pero, luego de veinte años, ¿qué les dejó el milagro minero a los catamarqueños?

La provincia recién estableció la Ley 5128 de redistribución secundaria de las regalías hacia finales del año 2004, a pesar de que tanto Minera

---

<sup>36</sup> <https://eiti.org/es> (última visita, 8 de enero de 2019).

Alumbrera Ltda. y Minera del Altiplano FMC comenzaron a exportar el mineral a partir del año 1997.

Se trata del sistema redistributivo de las regalías mineras más complejo del país, porque que se realizó en base a un índice que les da participación a los 36 municipios de la provincia. Se asigna el 35 por ciento de las regalías a los departamentos mineros: el 25 por ciento es para la comuna en donde está el yacimiento minero y el 10 por ciento restante para los municipios de la región. En caso de que el emprendimiento sea compartido por dos departamentos el monto se distribuye en partes iguales. Lo llamativo es que se distribuye considerando a los departamentos (16) y no a los municipios (36). Por su parte, la porción mayoritaria (65 por ciento) de las regalías se destina al tesoro provincial, desde donde, además, se distribuye un cinco por ciento para el Fondo de Promoción y Desarrollo Minero y un 25 por ciento para los departamentos que no son área de influencia directa, en base a las necesidades básicas insatisfechas.

En cuanto al criterio de destino de las regalías la legislación establece para el caso de Catamarca y San Juan limitaciones similares, es decir la ley ordena aplicarlas única y exclusivamente a financiar obras de infraestructura para el desarrollo económico y se prohíbe con ellas el pago de gastos corrientes.

Si bien el impacto de las regalías mineras en las finanzas públicas de los municipios ha sido significativo, no obstante, la forma caótica en que los intendentes han invertido tales fondos ha sido objeto de un fuerte debate periodístico a nivel provincial, pero ha sido poco indagado a nivel teórico. Es decir, la distribución secundaria de las regalías mineras y su impacto social se funda en criterios político-administrativos que han sido muy poco abordados por la academia a escala municipal.

Cabe destacar que, recientemente, el actual gobernador de la provincia, Raúl Jalil (periodo 2019-2022), envió a la legislatura provincial una nueva ley, a fin de centralizar el control de las regalías mineras en el poder ejecutivo provincial.

Así, la presente tesis a modo exploratorio analiza: **¿de qué modo los gobiernos municipales, con un determinado grado de capacidades estatales, generan diferentes modelos de gestión del desarrollo a nivel**

## **local con las regalías mineras, a partir de la coexistencia con enclaves mineros transnacionalizados?**

### **1.6 Objetivos de la investigación**

La investigación tiene por objetivo general indagar cómo en un Estado Federal los espacios políticos territoriales que coexisten con la minería a gran escala construyen sus estrategias de gestión pública. En particular, se pretende analizar el rol del gobierno municipal de Hualfín y Antofagasta de la Sierra en la modalidad de asignación y destino de las regalías mineras correspondientes a la provincia de Catamarca, durante el periodo 2004 – 2012.

En otras palabras, se procura indagar en los problemas redistributivos de las regalías mineras cómo un problema político. La renta obtenida de los recursos naturales tiene implicancias de naturaleza política tanto a nivel macrosocial como micro social.

La justificación temporal del periodo de análisis se atribuye a que a nivel internacional entre el año 2003 y 2012 se conoce como el ciclo o boom de los commodities. Por otra parte, a nivel provincial por la presión política de los intendentes surge un modelo redistributivo de las regalías mineras hacia los municipios luego de ocho años que las empresas mineras ya exportaban y el gobierno provincial de Catamarca percibía regalías. Así, la ley de distribución secundaria de las regalías mineras de la provincia de Catamarca (Ley N° 5128) se promulgo el 6 de octubre del año 2004 y la ley se reglamentó a partir de un Decreto Acuerdo N°202/2013.

Por otra parte, la tendencia sostenida de aumento de los precios internacionales de los minerales comienza a declinar a partir del año 2012, aunque, luego hay una mejora en los precios internacionales a partir del 2016.

Además, a partir del 2012 los organismos de crédito internacional comienzan a restringir el financiamiento para la exploración y explotación en minería.

Otro factor por considerar es que, se evidencia un giro en la composición del mercado minero internacional, debido a que los minerales metálicos (cobre, oro, plata) comienzan a perder relevancia frente a los

minerales no metálicos como el litio, que se convirtió en el principal receptor de inversiones extranjeras directas en el país en los últimos años. Consecuencia del cambio de la matriz energética de combustibles fósiles hacia las energías renovables, por ello, el litio se convirtió en el nuevo recurso estrella utilizado en la fabricación de baterías en la industria automotriz no convencional, además de ser un insumo fundamental de la industria tecnológica y farmacéutica. Por ello, el litio comenzó a incrementar sustancialmente su valor en la última década.

### **Objetivos específicos**

- Caracterizar la política minera argentina en su multiescalaridad, a fin de indagar cómo se constituye el modelo de inserción internacional de la provincia de Catamarca bajo un contexto de Reforma del Estado y descentralización.
- Debatir la relación que se atribuye a la actividad minera a gran escala con la generación de desarrollo local e incorporar la dimensión de las capacidades estatales a la discusión teórica.
- Identificar la trayectoria de los actores mineros transnacionales que operan en el territorio catamarqueño e inauguraron el régimen legal vigente: Minera Alumbrera Ltda. y Minera del Altiplano FMC.
- Analizar la contribución que ha generado la minería a gran escala en la provincia de Catamarca a partir de indicadores económicos y sociodemográficos.
- Indagar el sistema de redistribución de las regalías de mineras de la provincia de Catamarca. En términos de: porcentajes asignados a los municipios donde se localizan los yacimientos, cláusulas de destino de los fondos, prohibición en el uso de los recursos, proceso administrativo para la asignación.
- Poner en evidencia las disparidades distributivas de las regalías entre municipios mineros, las cuales emanan del modelo de distribución secundaria de las regalías mineras.
- Analizar el modelo de gestión municipal de Antofagasta de la Sierra y Hualfín en cuanto al destino de las regalías mineras.

- Generar una matriz de modelos de gestión municipal para el desarrollo local con el finamiento de las regalías mineras.

### **1.7 Aspectos metodológicos**

La presente investigación se enmarca en un método de investigación cualitativo con un diseño de investigación de características descriptivas con la finalidad de realizar aproximaciones explicativas de carácter longitudinal sobre un fenómeno de poco desarrollo académico. Para ello, se realizará un método de investigación comparativo a través de la observación de dos municipios localizados en la provincia de Catamarca que inauguraron el régimen legal minero en la década de los noventa, a fin de evaluar la trayectoria en el uso y destino de las regalías mineras.

Como estrategia de recolección de datos, se utilizaron diversas fuentes de información de origen cualitativo como cuantitativo como: informes periodísticos, reportes gubernamentales, debates legislativos, informes de auditorías institucionales, información estadística y se realizaron entrevistas a actores claves de la escena política a nivel provincial como municipal que tuvieron relevancia a lo largo del periodo de análisis. Además, se coordinaron entrevistas con actores claves en representación de las empresas mineras locales. Por último, se realizaron entrevistas a representantes sociales (docentes, comerciantes, etc.) de los municipios objeto de estudio.

El análisis de información documental y de las entrevistas, se complementó con la aplicación de un modelo estadístico (test de Wilcoxon) para corroborar la repartición de las regalías mineras a los municipios.

La **hipótesis** que centra la investigación sostiene que, en materia de gestión pública municipal, a menor capacidad institucional y política del municipio, menos efectiva es la estrategia de desarrollo que se quiera implementar. En consecuencia, el rol del municipio en el liderazgo de la planificación del desarrollo se podría ver afectada y, mayor sería el grado de cooptación por parte del sector privado o actores políticos externos al territorio.

En otras palabras, de acuerdo con lo estipulado en el marco legal de la provincia en materia de redistribución secundaria de las regalías mineras, se debería haber analizado previamente la capacidad estatal de los municipios. Debido a que, el liderazgo de planes de desarrollo por parte de los municipios está directamente relacionado con las capacidades estatales existentes y la escala productiva. Así, el uso y destino de las regalías mineras a nivel local, se encuentra atravesado por una coyuntura más estructural que define la capacidad real de los pequeños municipios rurales para impulsar políticas de desarrollo. Esta desconexión entre lo normativo-discursivo y las capacidades estatales, nos permite inferir una estrategia sutil del control y manejo de los fondos, por parte del gobierno provincial.

En consecuencia, mientras Hualfín parece haber delegado la responsabilidad de las alternativas del desarrollo de la comunidad en Minera Alumbreira Ltda., por el contrario, Antofagasta de la Sierra a pesar de su lejanía y falta de infraestructura básica pudo desarrollar un perfil turístico sin la cooperación y/o intervención directa de Minera del Altiplano FMC.

Por ello, se considera relevante obtener información e indagar sobre la problemática política que subyace en la relación entre la lógica redistributiva del negocio minero y los modelos de gestión municipal, ya que ello puede ser de utilidad para posteriores estudios en materia de federalismo y redistribución fiscal municipal vinculado a ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales. Precisamente porque se considera que es a partir del estudio de la gestión municipal que se pueden obtener conclusiones más fehacientes acerca de porqué la minería no genera *per se* el esperado desarrollo en las comunidades, siendo éstas además las principales perjudicadas en el modelo neo-extractivista instaurado.

Por ello, en el trabajo se ponen bajo observación de manera comparativa a dos municipios de escasa población y con capacidad institucional limitada: por una parte, Hualfín en cuyo ejido territorial se localiza Minera Alumbreira Ltda. y; por otra, al municipio de Antofagasta de la Sierra donde se encuentra Minera Altiplano FMC.

Snyder (2001) argumenta que las comparaciones subnacionales pueden ampliar y fortalecer el repertorio metodológico a disposición de los investigadores de ciencias sociales porque estas comparaciones permiten

equipar mejor la naturaleza territorial desigual en los procesos de transformación política y económica (Snyder, 2001).

Hualfin y Antofagasta de la Sierra si bien presentan características estructurales similares y una alta dependencia de las regalías mineras a nivel presupuestario, a lo largo de los casi veinte años de actividad minera parecen asumir dos modelos de gestión pública diferentes en lo referido al destino de las regalías mineras en la promoción del desarrollo económico local, previamente establecido en el marco legal.

En otras palabras, para analizar las disparidades redistributivas de la minería a gran escala en la provincia de Catamarca. Entendiendo que el marco legal nacional y el entramado institucional provincial de redistribución de las regalías mineras es el que define las restricciones para el intercambio (el dinero solo puede ser utilizado para programas de desarrollo económico local), y, por lo tanto, la provincia tiene un rol relevante en la performance de la economía y la sociedad. Sin embargo, la dimensión institucional solo permite comprender la capacidad de acción de los actores políticos, mientras la actividad política y social de estos últimos es lo que facilita comprender cómo se interiorizan en las instituciones las diferentes prácticas políticas.

Se infiere a lo largo del trabajo de campo realizado que, la relación que se constituye entre las empresas mineras y los municipios no sólo depende de los modelos de responsabilidad social empresaria sino más bien de la fortaleza de las capacidades estatales locales en sus dimensiones: institucional, financiera - fiscal, política y de recursos humanos para poder dar respuesta de manera satisfactoria a las necesidades y restricciones locales. Con ello se asume que no se trata solamente de una deficiencia institucional municipal sino más bien es parte de un juego político que acorrala a los pequeños municipios, principalmente por el modo en que el proceso legal redistributivo se configura y el rol que asumen los gobiernos locales involucrados en él. Además, conviene subrayar que se descentralizaron los recursos mineros sin antes mejorar las capacidades adaptativas del propio Estado para anticipar y dar respuesta a los cambios en las necesidades y demandas asociadas a una nueva dinámica productiva en las comunidades.

Además, se puede deducir que los territorios están atravesados de poder y el Estado es funcional a los intereses mineros por su alta dependencia

económica, de modo que la lógica compensatoria a raíz de las consecuencias negativas del modelo productivo, son secundarias para el gobierno.

En consecuencia, se pretende visibilizar las tensiones redistributivas a escala subnacional, donde distintos agentes y grupos se movilizan políticamente para manejar dicha renta. Simultáneamente, esta disputa por el control de los ingresos mineros, incluso subyace en los conflictos socio-territoriales, como se puede observar en el florecimiento de los cuestionamientos sobre los límites territoriales entre Catamarca y Salta por la autorización de las concesiones mineras de litio y las consecuentes regalías; o las disputas políticas que se observan en la misma provincia norteña, ante la falta de coherencia entre aquellos funcionarios “anti-mineros” cuando asumen un rol de oposición y de “pro-mineros” cuando ejercen el gobierno<sup>37</sup>. Todo ello nos permite observar que distintos actores procuran tener el control de los ingresos mineros, por ello se generan pugnas redistributivas y se establecen pautas institucionales que son propias de cada provincia minera.

Cabe destacar que, el método comparativo es el procedimiento de comparación sistemática de objetos de estudio que, por lo general, es aplicado para llegar a generalizaciones empíricas y a la comprobación de hipótesis. Se trata de un método muy utilizado en la ciencia política (Nohlen, 2006). Razón, por la cual, se elaboraron matrices de tipos ideales para sistematizar la información y establecer categorías analíticas.

---

<sup>37</sup> También, se puede citar las dudas que recaen en la empresa Catamarca Minera y Energética (Camyen), creada en el año 2012, por el secuestro de 60 kilos de rodrocrosita incautado en el Aeropuerto Felipe Varela en Catamarca que eran trasladados sin contar con la hoja de ruta correspondiente otorgada por la Secretaría de Minería que habilita el envío de rodrocrosita en la provincia y fuera de ella.

## **Capítulo 2 Desarrollo local y capacidades estatales municipales**

En diálogo con el recorrido realizado por la economía política y los estudios que indagan sobre la relación entre las industrias extractivas y el desarrollo expuestos en la introducción, el objetivo de este capítulo es presentar los principales conceptos que orientan este trabajo a escala subnacional, en particular, a nivel municipal bajo una lógica federal de gobierno.

Para comenzar se comprende al Estado como una relación social, por lo cual las correlaciones de fuerzas políticas que conforman el poder estatal juegan un papel central en la configuración del Estado de cada sociedad. Así, el Estado no es un sujeto/agente ni una herramienta neutral, “sino una relación social entre individuos y grupos sociales, que esta mediada por su relación con las formas institucionales de gobierno y constituida a través de personas jurídicas y ciudadanos de una nación” (Demirovic, Hirsch, & Jessop, 2002, p. 19).

Dicho lo anterior, el desafío para los Estados en la era de la globalización, surge a partir de una nueva geografía de poder, que lejos de generar una redistribución armónica de actividades, población y riquezas, tienen efectos desiguales provocando una profundización de los desequilibrios territoriales, con disparidades en grandes regiones, en el interior de un mismo espacio regional y hasta en un mismo espacio urbano (Madoery, 2016).

Con ello, la aparición de una nueva escena local produce gradualmente un desplazamiento del análisis político desde el nivel nacional hacia el subnacional y se busca desentrañar la relación entre los procesos políticos nacionales y locales cuestionando las teorías centradas únicamente en el Estado Nación.

La República Argentina es un país de serios desequilibrios socioeconómicos y territoriales, por ello, es necesario destacar la heterogeneidad de los modelos de gestión local, principalmente por el desarrollo asimétrico de las capacidades estatales municipales para dar respuesta a las necesidades de la comunidad. Además, en Argentina existen

dos mil municipios de muy diferente desarrollo institucional y el 80 por ciento de ellos son rurales y de escasa densidad poblacional. Además, en nuestros casos de estudio, los gobiernos locales cohabitan con enclaves extractivos y deben asumir nuevos desafíos en materia de gestión pública y desarrollo local.

Por ello, en el presente capítulo en primer lugar se explica el proceso de reforma del Estado y descentralización en Argentina en relación con los gobiernos locales. Luego, se indaga en cómo el desarrollo local se asume como una respuesta a la fragmentación social de las comunidades a partir de la tensión global – local que provocan los modelos extractivos de crecimiento económico. Lo cual, nos hace reconsiderar los modelos de gestión local y repensar el desarrollo local, a partir de las capacidades estatales locales, a fin de conocer cuál es la autonomía real de los municipios que coexisten con la actividad minera a gran escala.

Así, se procura conceptualizar las capacidades estatales municipales a fin de encontrar indicios de cómo articular la gestión municipal con el desarrollo local, tal como lo establece el marco legal de redistribución secundaria de las regalías mineras en la provincia.

Por último, se realiza un recorrido por la política minera y los modelos de desarrollo nacional, a fin de tener un esquema general de la multiescalaridad en la gestión de los recursos mineros en el país.

## **2.1 Reforma del estado y descentralización: una mirada desde lo local.**

A fin de adaptar la estructura económica de los países emergentes a los requerimientos de la globalización y del nuevo escenario internacional, se impulsaron una serie de reformas lideradas por los organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, entre otros.

Las políticas de reforma estructural tenían por objeto mejorar el funcionamiento de los mercados, suprimiendo los obstáculos y rigideces derivadas del sistema de regulación estatista centralizador del pasado (M. Albuquerque, 1999).

La reconversión neoliberal de los años 70 y 80 atribuía la crisis económica de los países latinoamericanos al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz Estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del Estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Y, se asumía que la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo Estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica. Se apeló así, entre otras medidas, a la descentralización, que trasladó responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales (Grindle and Thomas, 1989) citado en (Oszlak, 1999).

En consecuencia, en las últimas décadas los procesos de descentralización en Latinoamérica han generado una gran transferencia de recursos, responsabilidades y poder político hacia las unidades subnacionales, por ello, los estados provinciales y los municipios cumplen un papel cada vez más protagónico en la vida política de los países. Aunque cabe aclarar que a diferencia de otros países de América Latina, en Argentina la descentralización competencial no se hizo en favor de los municipios sino de las provincias (Cravacuore, 2007).

El modelo de descentralización comprende dos dimensiones que están íntimamente relacionadas: una dimensión política, que tiene por objetivo incrementar la autonomía y el poder de actores de base territorial subnacional (regional, local), y otra dimensión administrativa, relacionada con la gestión desde aparatos de Estado subnacionales (provincias, municipios). No obstante, tanto en su dimensión política como administrativa, sólo puede hablarse de descentralización si los ámbitos institucionales sujetos de las nuevas funciones y poderes tienen la capacidad de representar el interés y la voluntad de ciudadanos y actores políticos subnacionales. Ahora bien, si las instituciones receptoras no tienen una relación directa con actores políticos y sociales, se trata de casos de deslocalización o desconcentración (Cao & Vaca, 2007).

A nivel teórico, dos corrientes contrapuestas patrocinan la descentralización. La primera propuesta es la neoliberal que apunta a la apertura de la economía y la reducción de las funciones sociales del Estado.

Aquí, se plantea el tema de la gobernabilidad, como la expresión de la imposibilidad de ejecutar políticas públicas a través de procesos participativos y democráticos. Pues se anticipa que una apertura democrática profunda en un momento de crisis de los modos de vida sólo provocaría una explosión de demandas que haría inmanejable la producción de consensos y exacerbaría la confrontación social. Mientras la segunda, es el proyecto democratizante de la descentralización la cual se centra en el eje político, planteando una redefinición explícita del Estado y sus funciones, una reforma profunda tanto de éste como de la sociedad política. Además, desde la lógica democratizante se apuesta a la descentralización territorial del Estado (Coraggio, 1997).

En Argentina, el modelo económico de los noventa (gobierno de Menem) incentivó procesos de concentración económica, de desestructuración espacial del tejido productivo que producen desempleo, distribución desigual del ingreso y que llevan a una acelerada reconversión de las economías locales. Así, la descentralización ha estado básicamente vinculada a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste, así como a la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas (García Delgado, 1997).

El Estado Nacional adoptó la estrategia de transferir funciones a los gobiernos subnacionales; si bien este proceso ya se había iniciado en el período 1983- 1986, fue muy pronunciado entre 1990 y 1993. No obstante, las provincias retuvieron la mayor parte de las responsabilidades transferidas; esto se reflejó en el incremento de su participación relativa en el gasto público total, que en el período 1980-1997 aumentó 10,6 puntos, en tanto la municipal sólo creció 2,5 puntos. A pesar del incremento señalado, la participación del gasto público municipal aún se mantiene en niveles muy inferiores a la media de los países desarrollados de estructura federal (Iturburu, 2001). La importancia del nivel de gobierno local es aún muy reducida dentro del ámbito general del sector público. Además, la descentralización de funciones no fue acompañada de una clara redistribución de potestades tributarias.

En consecuencia, la descentralización arroja la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con

similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias. A la gestión de los servicios urbanos tradicionales se le unen los de salud, educación y asistencia a grupos de riesgo. Y, esta necesidad de mayor respuesta implica, a la vez, la de contar con mayor capacidad de gestión. En este sentido, buena parte de esta reformulación y redefinición de responsabilidades se ha instalado como un conjunto de hechos consumados ante los que las instituciones y actores locales han debido acomodar su accionar (Cormick, 1997).

Esta transferencia de las cargas de la crisis a los gobiernos locales asigna a los municipios la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central. El gobierno local es transformado en receptor directo de la posible protesta ciudadana (Herzer, 1997: 16) citado en (García Delgado, 1997).

Por otra parte, la Constitución Nacional de 1994 también avanza en el reconocimiento de la autonomía de los municipios, delegando en las Constituciones provinciales la determinación de su alcance y contenido.

Se evidencia una gran diversidad en los municipios argentinos en cuanto al reconocimiento de autonomía, delimitación de las competencias y del territorio, categorías y tamaños, lo que obliga a adoptar marcos jurídicos y soluciones administrativas también diferenciadas, si se pretende mejorar con equidad las condiciones de vida de la población.

El promedio nacional es de un municipio cada 30.000 habitantes, con medias provinciales que van desde 5.000 a 107.000 habitantes. En tanto, cinco provincias tienen en promedio con más de 58.000 habitantes por municipio, catorce provincias se ubican por debajo de las 20.000 personas. La dispersión se agudiza cuando se incorpora al estudio a los restantes gobiernos locales sin jerarquía municipal: los pequeños municipios representan el 80% del universo y tienen una población promedio de 2.400 habitantes, en tanto los grandes, apenas el 1% del total, concentran al 39% de la población nacional (Iturburu, 2001).

La descentralización y la modernización administrativa del Estado forjaron nuevos escenarios, donde, al mismo tiempo que se observan señales de innovación, de aumento de las actividades municipales y de las expectativas de la población sobre la misma, también se producen fenómenos

de declinación y estancamiento de comunas enteras, de diferenciación creciente entre regiones y ciudades. Por un lado, se produce una suerte de revitalización de la esfera local, y por otro, el municipio aparece como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos (García Delgado, 1997).

La crisis del Estado impulsó la modernización de los municipios y se demanda una mayor capacidad de gestión de estos. En términos políticos-institucionales se requiere de nuevos modelos de gestión pública, el paso del modelo de gestión burocrático al gerencial. Este último supone la búsqueda de una mayor eficacia-eficiencia en las organizaciones, y que la lógica del control y de evaluación deje de ser de proceso y de normas para pasar a medirse según el impacto y la performance. Además, se trata de pensar el gobierno a partir de estructuras organizativas que tiendan a no ser piramidales sino de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional, favoreciendo el trabajo en equipo<sup>38</sup>. Además, este proceso de reforma tiende a fomentar el buen manejo de los fondos públicos, la planificación y control de la ejecución presupuestaria, la informatización del municipio. La eficacia y performance están vinculadas a la calidad de los servicios, a un ciudadano redefinido como cliente, consumidor o usuario, lo que supone una lógica de gestión basada en la demanda más que en la oferta, en suministrar información y capacidad de control sobre la administración (García Delgado, 1997).

Por otra parte, se complejizan las competencias de los gobiernos locales. En tal sentido, se enfatiza en el papel del municipio como agente de promoción económica. Esto comprende, por un lado, la tarea de política arquitectónica del desarrollo local, que implica el diseño e implantación de estrategias, la puesta en valor de sus sociedades y territorios; la gestión de la imagen territorial, de manera de generar entornos territoriales innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo; la identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente (Iturburu, 2001). En otras

---

<sup>38</sup> Cabe señalar al respecto la influencia de diversos aportes provenientes de la administración privada, como los enfoques de "calidad total", "reingeniería institucional" y el "planeamiento estratégico", en donde se apunta a que haya menor concentración del poder, mayor descentralización e incorporación de roles de auditoría, control y fiscalización (García Delgado, 1997).

palabras, la planificación estratégica en el desarrollo local presupone incorporar a la gestión pública a los demás actores de la comunidad (sector productivo y social) así como una mayor reflexividad sobre las fortalezas y debilidades de la estructura productiva local.

Sin embargo, en la mayoría de los municipios (en particular los pequeños) todavía está presente el modelo tradicional de gestión pública. Es decir, aún se mantiene una integración vertical entre diferentes esferas públicas, centralización de las decisiones, falta de incentivos, bajo grado de instrucción del personal y acumulación política vía obra pública y clientelismo.

Para finalizar, la descentralización terminó generando una clara discrepancia entre los desafíos administrativos que originaban la descentralización y los recursos comprometidos para enfrentarlos. De esta manera, cualquier ventaja que pudiera obtenerse por los procesos virtuosos de la descentralización —cercanía con población, diseño de políticas ajustadas al territorio— fue neutralizada por la pobre respuesta que podían dar aparatos administrativos sobrecargados por las nuevas responsabilidades. En su ineficacia, tales aparatos tenían dificultades para captar y procesar las demandas locales, y aun cuando pudieran hacerlo, su ineficiencia disminuía sustancialmente su capacidad de respuesta (Cao & Vaca, 2007).

Cao y Estesó (2001) consideran que fue la baja importancia asignada a las políticas dirigidas a fortalecer el aparato administrativo de los Estados subnacionales, por parte de los gobernantes lo que produjo el fracaso de la descentralización. Ello, se motiva en el largo periodo de maduración que estas estrategias involucran, a su incierta efectividad y a la poca visibilidad que este tipo de políticas tiene en el grueso de la población (Cao & Estesó, 2001).

De modo que, la crisis económica de las provincias en el campo productivo, unida a los magros ingresos tributarios obtenidos de fuentes locales, incrementaron la dependencia de estos estados sub-nacionales de la coparticipación impositiva, las transferencias y adelantos del gobierno nacional y un creciente endeudamiento (Oszlak, 2003).

## 2.2 Desarrollo local

A fines de la década de los sesenta, los países industrializados comienzan a evidenciar la coexistencia de regiones hiperindustrializadas con otras en franca regresión, lo cual ponía en cuestión la lógica uniforme asociada a la ilusión del progreso constante y la evolución hacia la sociedad moderna. Por ello, se comenzó a hablar de desarrollo local, como una herramienta para paliar los efectos más nocivos del crecimiento capitalista. Por ello, el desarrollo local sirvió para movilizar las poblaciones marginadas por la crisis en los países industrializados (Arocena, 2002).

De la globalización emerge una cartografía de espacio único y múltiples territorios, que reintroduce lo local como factor de identidad sociocultural, escenario de compromisos y escala de desarrollo, dando lugar a la posibilidad de dotar de diversos sentidos a los procesos de interrelación local/global (García Canclini, 1999). De modo que, se establece una nueva geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo y las regulaciones se configuran en diferentes escalas geográficas a partir de la redefinición del rol del Estado Nación (Madoery, 2016).

La tensión global-local es un proceso que se caracteriza por el aumento de la competencia en los mercados, lo que implica la continuación de los ajustes del sistema productivo de los países, las regiones y las ciudades inmersas en la globalización. Dado que las empresas no compiten aisladamente, sino que lo hacen juntamente con el entorno productivo e institucional del que forman parte, el proceso de globalización estimulará la transformación de la organización del sistema de ciudades y regiones, de acuerdo con la nueva división internacional del trabajo (Vázquez Baquero, 1999). Así, las estrategias de desarrollo local emergen como formas de ajuste productivo más flexibles en el territorio.

Sergio Boiser (2001) considera que, el desarrollo local es un concepto que reconoce por lo menos tres matrices de origen que pueden prestarse a la confusión. En primer lugar, el desarrollo local es la expresión de una lógica de regulación horizontal que refleja la dialéctica centro - periferia<sup>39</sup>. En

---

<sup>39</sup> Se trata de una lógica dominante en la fase pre-industrial del capitalismo, pero que sigue vigente aunque sin ser ya dominante

segundo lugar, el desarrollo local es reconocido, sobre todo en Europa, como una respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste, incluido el ajuste político supra-nacional implícito en la conformación de la Unión Europea; casi todos los autores europeos ubican el desarrollo local en esta perspectiva. Por último, el desarrollo local es estudiado en todo el mundo a partir de la globalización y por la dialéctica global/local que ésta conlleva. En resumen, hay tres racionalidades que pueden operar detrás del concepto de desarrollo local y no pocos errores prácticos provienen de una mala combinación de instrumentos y de tipos de racionalidad. El autor menciona que se copian instituciones y medidas de desarrollo local ensayadas en Europa (desarrollo local como respuesta) y se intenta aplicarlas en América Latina (desarrollo local como lógica de regulación horizontal) y allí radica la razón del fracaso (Boisier, 2001).

Es así como, el modelo de desarrollo extendido desde el centro europeo considera al desarrollo local como la respuesta de las localidades y regiones a un desafío de carácter global. Por ello, definen el desarrollo local como una estrategia que toma como mecanismo dinamizador los procesos de desarrollo endógeno, esto es, el impulso de la capacidad emprendedora local, las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresas, las de formación para el empleo, las iniciativas de las instituciones locales en materia socioeconómica, los polos de reconversión, a través de una cooperación entre los agentes públicos y privados (Vázquez Baquero, 1993).

En otras palabras, se entiende el desarrollo local desde una mirada económica y como un proceso de acumulación del capital en las ciudades. Vázquez Baquero (2001) argumenta que, es la oferta de mano de obra lo suficientemente calificada en las localidades, unida a una capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada a la tradición productiva local y a una cultura atenta a las innovaciones como al cambio, lo que favorece la acumulación de capital en los sistemas productivos locales. En tal sentido, se trata de procesos de desarrollo económico que se caracterizan por la organización sistémica de las unidades de producción, con el fin de

favorecer la competitividad de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales<sup>40</sup> (Vázquez Baquero, 2001).

En esta línea, los organismos internacionales, como por ejemplo la CEPAL, comienzan a realizar publicaciones haciendo referencia a la promoción del desarrollo local como una estrategia de mejoramiento de la competitividad de una región o municipio (Aghón, Albuquerque, & Cortés, 2001); (Vázquez Barquero, 2000) y se comienzan a desarrollar manuales sobre planeamiento del desarrollo local (Blanco, 2003); (M. Albuquerque, 1999); (F. Albuquerque, 2007), como de metodologías para la elaboración de estrategias para el desarrollo endógeno (Silva Lira & Sandoval, 2012).

Lo expuesto, se relaciona también con la noción de gobernanza y buen gobierno de los recursos naturales. Así, en consonancia con el florecimiento de las teorías de desarrollo local, la gobernanza de los recursos naturales procura analizar como las industrias extractivas pueden contribuir a aliviar la pobreza y generar desarrollo. Por ello, como se mencionó precedentemente, los organismos internacionales de crédito puntualizaron en la necesidad de redistribuir la renta minera y fortalecer las estrategias de desarrollo comunitario y regional, como respuesta al incremento de la conflictividad social con la mayor visibilización de los numerosos movimientos sociales en contra de la minería. De modo que, surge una nueva minería más responsable con el medioambiente, que tiene en cuenta a la población local y que asumiría la promoción del desarrollo local como uno de sus objetivos principales.

Recapitulando, las diferentes teorías de desarrollo local suponen una mirada integral, sistémica y una articulación sinérgica entre actores. Se pueden mencionar los aportes de Vázquez Baquero (2007) sobre desarrollo endógeno como revisión de la ley de rendimientos decrecientes (Vázquez Baquero, 2007); el desarrollo regional y local como competitividad territorial y creación de competencias (F. Albuquerque, 2007); (Silva Lira, 2005); el desarrollo local como expresión localizada de referentes globales y la necesidad de poner la dimensión social en el centro de la estrategia del

---

<sup>40</sup> Es la organización del sistema productivo local en forma de redes de empresas lo que propicia la generación de economías de escala y la reducción de los costes de transacción y, por lo tanto, permite rendimientos crecientes y crecimiento económico (Vázquez Baquero, 2001).

negocio con el sistema de valor compartido<sup>41</sup> de (Porter & Kramer, 2011), o el desarrollo regional y local como emergencia sistémica (Boisier, 2003) y la perspectiva territorial del desarrollo (Juárez Alonso, 2013); (Casellas, 2014); entre otros.

Desde esta perspectiva más neoliberal, el desarrollo local es un fenómeno motivado principalmente en fuerzas endógenas instaladas en el territorio. Sin embargo, las capacidades endógenas no son homogéneas ni uniformes, son específicas de cada territorio local y las mismas se crean a través de un proyecto de desarrollo.

A su vez, lo llamativo es que, desde la mirada del desarrollo económico local, la pobreza se combate con fuentes de recursos existentes en el mismo ámbito en que se generan los problemas sociales. De ahí que la participación social, especialmente la de los pobres, es parte de la solución del problema. Observamos que el supuesto es que los eslabones más débiles dentro del sistema político institucional (los gobiernos municipales) y dentro de la estructura social (las familias pobres) estarían, según este enfoque, en condiciones de producir los excedentes que necesita el sistema para generar desarrollo (Clemente, 2006).

Además, la implementación del desarrollo local se piensa para ámbitos urbanos, con la presencia de determinadas capacidades instaladas y con un alto grado de capital social. Sin embargo, no se consideran los desafíos que aún deben asumir los municipios rurales en términos de infraestructura básica, capacidades estatales y desarrollo productivo, por lo cual, estos gobiernos locales primero, deben desplegar estrategias de gestión tendientes a mejorar la prestación de servicios básicos.

Como superación del desarrollo económico local, se plantea la necesidad de pensar en una perspectiva articulada e integral de desarrollo que entienda lo local como proceso histórico, social y construido. Se propone un modelo integrado de desarrollo orientado a la búsqueda del desarrollo más humano. Por ello, es necesario contemplar modos más democráticos de

---

<sup>41</sup> El Sistema de Creación de Valor Compartido incluye tres tipos de actuaciones: reconceptualizando productos y mercados; redefiniendo la productividad de la cadena de valor y fomentando la organización de “clusters” locales (Porter & Kramer, 2011, pp. 3–15).

canalización de diferencias sociales y de construcción de alternativas inclusivas.

### **2.2.1 El desafío del desarrollo local en Argentina**

En América Latina, los programas tradicionales de desarrollo no han alcanzado en la práctica los resultados deseados, debido a que se trata de procesos culturales y socioeconómicos como históricos diferentes al proceso europeo o de los países industrializados y cada territorio presenta singularidades específicas ante un escenario globalizante.

En líneas generales, se entiende por desarrollo local la construcción de un proyecto colectivo de una comunidad tendiente a mejorar la calidad de vida de la población a partir de la utilización y potenciación de los recursos y capacidades locales. Y, las posibilidades de éxito y sostenibilidad implican además la construcción democrática, la participación de la comunidad, la generación de un proceso económico inclusivo generador de empleo, respetuoso del medio ambiente y de la identidad local (Altschuler, 2008).

En la evolución del enfoque de desarrollo local en América latina, según Adriana Clemente (2006), se pueden reconocer tres momentos o etapas en el progreso del concepto (entre mediados del ochenta y la actualidad): el primero vincula al desarrollo local con la recuperación democrática<sup>42</sup>, para luego dar lugar al desarrollo local para la superación de la pobreza y, por último, se entiende al desarrollo local como una estrategia para la gobernabilidad democrática (Clemente, 2006).

Por su parte, Gallicchio (2004) indica que en Argentina coexisten al menos seis visiones del desarrollo local. La primera, muy asociada con procesos participativos; la segunda, la visión neoliberal del desarrollo local (la misma ha sido impulsada por los organismos multilaterales de crédito); un tercer enfoque vincula el desarrollo local al municipalismo; luego se entiende al desarrollo local como desarrollo económico; en quinto lugar un enfoque concibe al desarrollo local como ordenamiento territorial con preponderancia

---

<sup>42</sup> El desarrollo local desde esta concepción ha permitido generar ámbitos y acciones de mejora de la calidad de vida, en la mayoría de los casos, la participación se ha transformado en un fin en sí mismo, sin su necesario vínculo con la producción de visiones estratégicas del territorio, o con visiones que trasciendan el pequeño proyecto o el microemprendimiento (Gallicchio, 2004).

del urbanismo; y por último, se trata de un visión más neutra del desarrollo local, en el sentido que lo ve más como una herramienta de análisis que como un instrumento de cambio social (Gallicchio, 2004).

En la República Argentina, como se mencionó previamente, se produjo una descentralización de hecho hacia los gobiernos municipales hacia fines de los '90, y la misma estuvo caracterizada por una fuerte transferencia de funciones y roles sin la correspondiente transferencia de recursos, capacidades y competencias.

Bajo este contexto, paralelamente, se encontraban en expansión las ideas sobre la planificación estratégica, a partir de modelos generalmente importados de Europa y particularmente del modelo Barcelona, de la participación ciudadana, la gestión asociada y la cooperación público-privada, y se subrayaba en el nuevo rol del municipio de promotor del desarrollo local (Altschuler, 2006).

Luego, a partir de la crisis y su estallido en el 2001, surge un pensamiento sobre el desarrollo local entendido como una articulación de lo público y lo privado. La idea es poner en marcha la producción y el modelo institucional, articulando el sector privado, el sector público y las organizaciones de la sociedad civil (Arroyo, 2012); (Arroyo, 2013).

Desde el Gobierno Nacional (presidencia de Kirchner), se han puesto en marcha políticas nacionales destinadas a estimular el desarrollo local, como, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”<sup>43</sup> (Villar, 2007). Asimismo, se crearon los Consejos Consultivos Municipales (CCM) como una instancia de representación y articulación institucional de nivel local, entre otros programas articulados entre el período 2003-2012, como ejemplo el monotributo social, el plan Argentina Trabaja, entre otros. Luego, en el 2016 se lanzó el plan nacional de

---

<sup>43</sup> El Plan “Manos a la Obra” consiste en un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo local destinado particularmente a los sectores de bajos recursos. Así, su propósito es “lograr un desarrollo social y económicamente sustentable que permita generar empleo y mejorar la calidad de vida de las familias en situación de vulnerabilidad económica y social y utilizando los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que se encuentran instalados en la comunidad en un marco de equidad y participación social” (<http://www.desarrollosocial.gov.ar>). Hacia el año 2005, el Plan “Manos a la Obra” financió a 44.140 unidades productivas que involucran a 480.000 pequeños productores. El 79% del financiamiento se realizó a través de créditos y microcréditos, y el 21% restante por medio de subsidios. Asimismo, se otorgó el 10% restante a proyectos estratégicos (Villar, 2007).

economía social Creer y Crear, que manifiesta una cierta continuidad con las políticas del Ministerio de Desarrollo Social en la etapa kirchnerista.

En consecuencia, han emergido y se han multiplicado diversas experiencias de desarrollo local y economía social, muchas de las cuales son insipientes, incompletas y/o discontinuas. Estas iniciativas plantean, sin embargo, un paradigma alternativo a las prácticas políticas y económicas que se venían desarrollando en el paradigma tradicional, así como respecto de los lineamientos dominantes del modelo neoliberal (Altschuler, 2008). Sin embargo, se considera que, en términos generales, este enfoque no priorizó la problemática de la inclusión social, ya que no significó una mejora en los ingresos de la gente ni tampoco un desarrollo de tipo endógeno. Por ello, muchas de las iniciativas consideradas como exitosas han entrado en crisis en los últimos años (Arroyo, 2012).

No obstante, a partir del paradigma de desarrollo social inclusivo se ha consolidado la necesidad de una creciente articulación entre el Estado y las organizaciones sociales para empoderar las poblaciones vulnerables, fomentar el trabajo en zonas carenciadas y reducir las desigualdades (Trenta, 2017).

En términos de Alejandro Villar (2003) en América Latina el concepto moderno de desarrollo local supone un importante cambio estratégico en la concepción del desarrollo y de los roles que deben cumplir los distintos niveles del estado. En efecto, el modelo clásico de desarrollo ha estado ligado al crecimiento económico y está asociado a la implantación de grandes fábricas, generalmente de capital transnacional, que traen consigo la generación de empleo y la proliferación de pequeñas y medianas empresas ligadas, de alguna manera, a la producción de la gran empresa. Este modelo se considera desarrollo exógeno, ya que las fuerzas que lo impulsan arriban desde “afuera” del territorio en el que se asientan y responden a la lógica del mercado globalizado antes que a las particularidades y necesidades locales. Así, frente a este modelo clásico se ha comenzado a difundir la idea del desarrollo endógeno. Este modelo tiene como principal sostén la revalorización del territorio y de los recursos locales. El punto de partida es que todas las comunidades territoriales tienen recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de

desarrollo. A nivel local se concentran determinadas estructuras productivas, mercados de trabajo, capacidades innovadoras, un sistema institucional, cultural y de tradiciones propias que se articulan para dar paso a procesos de crecimiento local. Esto no significa, entonces, un rechazo a la inversión externa, sino que se plantea que ésta y las de carácter local deben articularse para obtener un adecuado aprovechamiento de todas las capacidades disponibles para obtener, así, un desarrollo enraizado en el territorio y la comunidad local (Villar, 2003, p. 2).

### **2.2.2 Las lógicas del desarrollo local y la dificultad de su implementación**

La política de desarrollo no obedece a un enfoque exclusivamente “productivista”, dado que no solo se centra en la reproducción del capital y la acumulación de riqueza territorial, sino también es fundamental la distribución más equitativa del ingreso, las condiciones de reproducción del conjunto de la sociedad y la mejora de la calidad de vida del conjunto social. En otras palabras, es entender el desarrollo como crecimiento económico con impacto social y redistribución del ingreso (Arroyo, 2012).

Se resignifica al desarrollo desde la perspectiva de los sujetos sociales en sus contextos de vida. La política de desarrollo es una política situada y, como tal, se considera como dimensiones de análisis: el factor territorial y la autonomía para generar su propio modelo de desarrollo; las fuerzas y capacidades necesarias para construir esquemas sociales que hagan realidad esas aspiraciones; y por último, la definición de orientaciones de actuación, la planificación de acciones, la fijación de prioridades y la asignación de recursos para garantizar el proceso (Madoery, 2016).

Se entiende al desarrollo local como la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable, que contemple la equitativa distribución de la riqueza aprovechando eficientemente las capacidades de la sociedad local, alentando su participación y, finalmente, que tienda a la inserción en la globalización, conservando la identidad local. Para ello, se requiere de la dirigencia local, tanto política como social, un cambio de visión tanto del gobierno como de la sociedad, a fin de buscar y potenciar sus fortalezas y tratar de reducir sus debilidades (Villar, 2003).

Asimismo, el desarrollo local no es una tecnología por aplicar en cualquier circunstancia. Es, ante todo, una estrategia sociopolítica de cambio (Gallicchio, 2004). En tal sentido, el desafío del desarrollo local consiste en resolver tres dificultades:

1. La potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos, gobernanza, proyecto local);
2. La obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas);
3. La gestión del excedente económico que se produce en el territorio (como usamos los recursos generados en el para mejorar la calidad de vida de los habitantes).

Es decir, los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social. Por ello, se evidencia una reestructuración de las formas de gobernar que implica moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías; dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad; relacionarse más que mandar. Además, se debe promover la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, de la productividad y la calidad del empleo, el incremento de la recaudación municipal y, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida. Y, por último, no habrá desarrollo local sostenible sin construcción de capital social que mantenga y le dé sentido a los demás procesos (Gallicchio, 2004).

Por su parte, Daniel Arroyo (2003) sostiene que el desarrollo local tiene diversos aspectos para ser analizados: el perfil productivo, el tipo de municipio/localidad, los circuitos económicos predominantes, el modelo de gestión, las políticas sociales y la manera en que se da el mismo proceso. Estos ejes marcan hacia dónde va un territorio y qué condiciones tiene para generar una estrategia exitosa de desarrollo local (Arroyo, 2003); (Arroyo, 2013).

Hay que mencionar, además, que resulta muy interesante vincular las políticas de desarrollo con la economía social y solidaria<sup>44</sup>, la cual, ha cobrado

---

<sup>44</sup> La economía solidaria es definida como un modo de producción y distribución a través de organizaciones de productores y/o consumidores que promueven la solidaridad entre sus miembros a través de la libre asociación, el trabajo cooperativo y la autogestión democrática. Mientras, la economía del trabajo es una propuesta de largo plazo dirigida a instalar “un subsistema económico orgánicamente articulado, centrado en el trabajo, con una lógica

relevancia en las últimas décadas por su potencialidad para contribuir a la generación de empleo, la inclusión social y el desarrollo de sus comunidades. Principalmente porque es una alternativa económica impulsada especialmente por quienes se encuentran marginados del mercado de trabajo formal.

Asimismo, las propuestas del desarrollo territorial, por su parte, no tienen una motivación exclusivamente teórica, sino que ellas han tenido una presencia en la gestión pública orientando medidas y acciones que han tratado de incidir sobre la realidad para transformarla. Las políticas de desarrollo territorial por lo general estudian los ámbitos rurales y pretenden dar visibilidad a la pobreza rural.

Se concibe al territorio poniendo énfasis en las relaciones de poder que en ellos se procesan, este esquema interpretativo permite comprenderlos como ámbitos activos y relevantes de los procesos vinculados con la globalización y la descentralización, en tanto estas se concretan y especifican en ellos. Por ello, desde esta perspectiva se centran en los actores y sujetos del territorio objeto de estudio, para explicar la modalidad de apropiación y transformación del lugar. Y, consideran que el desarrollo rural no necesariamente tiene que ver con la inserción a mercados dinámicos. Disienten de la concepción de desarrollo territorial rural de las agencias de cooperación internacional que puntualizan en que los territorios deben mostrar potencialidad para el desarrollo endógeno, a través de sinergias originadas en recursos, competencias, innovación, especialización, población. Y, además, disponer o generar condiciones para la existencia o promoción de acuerdos, articulación entre organizaciones locales y extra-locales (Manzanal, 2007).

Un proyecto político de desarrollo requiere de la concertación de todos los actores políticos, la colaboración de los distintos niveles de la administración pública y un trabajo conjunto del sector público con el

---

propia, diferenciado y contrapuesto a la economía del capital y a la economía pública” (Coraggio, 2007: 37); propone la transformación estructural e institucional del sistema capitalista a partir de la economía popular actual, entendida como el conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas propias de las unidades domésticas que dependen para su reproducción de la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo (Castelao Caruana, 2016).

privado. A fin de identificar los desafíos, ventajas y oportunidades para el desarrollo, definiendo los posibles escenarios futuros y, por otro, de asociar y comprometer a la comunidad en la definición y logro de las metas (Di Pietro Paolo, 2003).

Sin embargo, la corriente tradicional de desarrollo rural no considera la situación de los ámbitos rurales pobres de América Latina y el país, es decir, no tiene presente la carencia de recursos humanos, técnicos y materiales para cualquier tipo de inserción competitiva en el contexto global. Además, Manzanal (2007) sostiene que no se puede ignorar cuál es la estructura de poder de los respectivos territorios, como tampoco la histórica inserción subordinada de los pequeños productores y trabajadores rurales en la misma (Manzanal, 2007).

Por otra parte, un proceso de desarrollo local ya no puede quedar circunscrito a un espacio territorial geográficamente determinado, sino que debe trascender las fronteras locales, ya que las estrategias de desarrollo se definen en el marco nacional. De este modo, para que el desarrollo local se traduzca en aportes concretos al desarrollo, se torna necesaria la vinculación del municipio con los niveles provinciales y central en el marco de una estrategia nacional de desarrollo, que contemple una perspectiva de inserción regional y mundial (Altschuler, 2008); (García Delgado & Chojo Ortíz, 2006). Más aún, la tendencia del municipalismo es avanzar hacia asociaciones intermunicipales gobernando regiones, a fin de gestionar aglomerados urbanos (Graglia, 2008).

Además, conviene subrayar, que el axioma prevalente del paradigma del desarrollo local supone que la trama socio-institucional y organizativa-territorial se expande y consolida (de forma acumulada y auto generada) favoreciendo la inclusión y la democratización de relaciones entre la sociedad y el Estado. Esta perspectiva atribuye al escenario local y en especial a las administraciones municipales, la capacidad de promover iniciativas de desarrollo, cuando en la realidad los resortes del desarrollo (políticas impositivas, convenios de cooperación externa, etc.) no forman parte de sus competencias jurídicas, políticas e institucionales (Clemente, 2006). Asimismo, se evidencia una primacía de lo urbano y, en lo que lo rural suele considerarse como de escasa importancia o sólo es visto en relación con los

complejos productivos dominantes. Sin embargo, en el país la mayoría de los municipios son muy pequeños en términos poblacionales y presentan características rurales. Estos municipios son los menos estudiados por la ciencia política y, en el caso de la provincia de Catamarca, los gobiernos locales tienen el desafío de emprender estrategias de desarrollo local para poder acceder al uso de las regalías mineras.

En consecuencia, nos preguntamos cuál es la escala adecuada para el desarrollo local. La evidencia demuestra que, en localidades entre 50.000 habitantes y 200.000 habitantes, la propia comunidad puede construir su propio perfil productivo y apuntar hacia potenciar el desarrollo. Por ello en general, cuando se enuncian casos de experiencias de gestión exitosas en Argentina no se encuentran municipios de un millón de habitantes ni tampoco de 2.000 habitantes. En este caso, muchas de las variables no dependen del gobierno local sino propiamente de una articulación o la constitución de una micro-región (Arroyo, 2012).

Finalmente, podemos condensar lo dicho hasta aquí, reconociendo que el concepto de desarrollo local surge como una estrategia de desarrollo económico para luego avanzar hacia una visión más integral del desarrollo que comprende aspectos institucionales, sociales, culturales, ambientales, entre otros. Además, desde esta perspectiva se dará lugar a la revalorización de las potencialidades locales para el desarrollo y se vigorizan los conceptos de desarrollo endógeno, desarrollo territorial y desarrollo local. Por último, cabe aclarar que se trata de conceptos de muy difícil sostenibilidad empírica y con dudosa implementación en la gestión y en las políticas públicas de los pequeños municipios rurales del país, principalmente por serias dificultades en términos de capacidades estatales que enfrentan.

### **2.3 Capacidades estatales**

La capacidad estatal es útil tanto para describir situaciones al interior de los Estados, como para explicar fenómenos referidos a las relaciones Estado-sociedad y al ejercicio del poder por parte de los actores públicos estatales (Bernazza & Longo, 2014).

La literatura de la ciencia política ha considerado a la capacidad estatal como un factor importante para garantizar la viabilidad de la consolidación democrática y el Estado de derecho (O'Donnell, 1993); (O'Donnell, 1997); (Behrend, 2011); (Linz & Stepan, 1996); la adecuada provisión de bienes públicos (Rotberg, 2004); (Bonifacio, 2012); (Alonso, 2007) y el crecimiento económico (Evans & Rauch, 1999); (Coatsworth, 2008) y (Portes & Smith, 2012).

La noción de capacidad estatal emerge en el debate académico hacia finales de los años setenta y durante los ochenta, momento en que volvió a surgir la preocupación acerca del Estado enfocada principalmente en su grado de autonomía y/o nivel de ajuste o congruencia con el entorno social o económico. Esta primera perspectiva aludía a la capacidad del Estado para formular e implementar sus propias preferencias, más allá de lo que sucediera en la economía y en la sociedad (Skocpol, 1989). Mientras, la segunda mostraba cómo las instituciones estatales son modificadas acorde a las transformaciones en el marco del ambiente económico y social, tanto nacional como internacional (Tilly, 1991), (Porter & Kramer, 2011). Luego, hacia fines de la década de los ochenta y principios de los años noventa —en el contexto del Consenso de Washington—, se recupera el interés generalizado por el Estado y se lo posiciona en el centro del debate. En términos de Acuña (2015) los estudios se centraban en la necesidad de un Estado con capacidad para formular políticas en una relación de mutua influencia con la sociedad. Además, al Estado se le reconoció autonomía, entendiéndolo como un actor relevante, sin por ello presentarlo como una organización completamente aislada de las influencias del ambiente (Acuña, 2015).

A nivel conceptual, no puede desligarse el concepto de capacidad estatal de la discusión sobre el poder. Así, Bertranou (2015) frente a la clásica interpretación de la relación capacidad y poder como dominación (Weber-Dahl) puntualiza en otra definición del poder como interdependencia en la búsqueda de capacidad para lograr una meta (Hoschschild, 2008:323 citado en Bertranou, 2015) lo cual se resume en la expresión “poder para” (Pierre, 2005), en otras palabras en esta última concepción, el poder es visto como empoderamiento de la sociedad (Bertranou, 2015), en un contexto de repolitización de la sociedad (García Delgado, 2015).

Asimismo, en términos de capacidad y autonomía, por una parte, se sostiene que la capacidad es una condición de la autonomía estatal (Skocpol, 1989); (Evans & Rauch, 1999), mientras otra perspectiva argumenta que no hay capacidad sin autonomía. En estos términos, Migdal (1989) sostiene la autonomía del Estado frente a los poderes fácticos, es condición necesaria para la capacidad, y no en el sentido inverso, citado en (Bertranou, 2015).

Por último, Bernazza y Longo (2014) proponen un debate del panorama acerca de la discusión actual sobre las capacidades estatales en la región y en Argentina en particular. Se engloban las definiciones en dos grandes grupos: en primer lugar, aquellas definiciones más gerencialistas, las cuales se centran en la eficiencia, la modernización del aparato estatal, profesionalización de la burocracia. Se tratan de enfoques instrumentales enfocados en los resultados que emergieron en la década del '90 en informes de organismos internacionales de carácter intergubernamental como el documento “una nueva gestión pública para América Latina” del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Más recientemente, el manual de medición de la capacidad del PNUD (2010), el índice de capacidad funcional basado en los sistemas de remuneración y evolución elaborado por el BID, o en recomendaciones de autores como (Stein & Tommasi, 2007); (Lardone, Page, & Roggero, 2010).

En líneas generales, desde esta perspectiva, se considera a la capacidad estatal sólo en sus aspectos técnicos-administrativos. Se prioriza la necesidad de profesionalizar el aparato público y de instaurar una verdadera meritocracia. Por ello, se destaca el papel clave que tiene la selección, promoción y desarrollo en materia de recursos humanos en el proceso de consolidación de una burocracia profesional que pueda constituir un claro soporte de las actividades estatales (Isuani, 2012, p. 60). Además, bajo esta lógica, el Estado debe adoptar un enfoque de gestión por resultados (Bonifacio, 2012).

Por otra, los autores “no gerencialistas” realizan conceptualizaciones que, sin desconocer el planteo gerencialista incorporan aspectos de índole político, como la interacción del Estado con el afuera, con los diversos actores de la sociedad y la resolución de conflictos. En esta línea, se insiste en la importancia de la capacidad política y se sostiene que la capacidad de

gobierno es constitutiva de la capacidad estatal (Sotelo Maciel, 2013); (Bernazza & Longo, 2014) y (García Delgado, 2015).

### **2.3.1 Los componentes de la capacidad estatal**

En América Latina se evidencia una gran heterogeneidad en la efectiva implementación de las leyes y políticas públicas en el territorio (Behrend, 2012); (O'Donnell, 1993); (Giraudy, 2013). Lo cual, se hizo más visible a partir de los procesos de descentralización debido a que, para que estos puedan desplegarse tiene que haber un aparato administrativo capaz de procesar —en términos de elevar la eficiencia y la eficacia— la vinculación entre el Estado y la ciudadanía (Cao & Vaca, 2017b).

Por ello, hacia fines del siglo XX, surge la necesidad de una segunda generación de reformas del Estado<sup>45</sup>, que tenía por finalidad la modernización del Estado y a partir de entonces tomo impulso el concepto de “capacidades institucionales del Estado”. Sin embargo, desde este abordaje con preminencia en lo institucional/organizativo se deja de lado la dimensión política de la capacidad estatal (Rey, 2014). Además, la importancia del ejercicio eficaz del rol estatal no debe sin embargo soslayar la consideración sobre los contenidos de este rol. Es posible graficar estos roles a partir de las distintas políticas públicas que despliegan los Estados. En consecuencia, son dos dimensiones: las distintas opciones de política pública y las capacidades para ejecutar estas políticas. Ambas podrían incidir de manera independiente sobre la sociedad, la economía y la política (Bertranou, 2015).

En la República Argentina, el proceso de descentralización ha dejado en evidencia las grandes asimetrías territoriales y de gestión pública debido a que el fortalecimiento de las capacidades estatales y los roles regulatorios del Estado, en especial a nivel subnacional es aún un tema irresuelto y de poco abordaje académico, en particular respecto a municipios de escasa población a pesar de ser la mayoría en el país.

---

<sup>45</sup> La segunda ola reformista promovió en Argentina una serie de disposiciones administrativas tendientes a perfeccionar el aparato estatal en la búsqueda de elevar sus niveles de eficacia y eficiencia. En este contexto, la gran promesa de la capacidad estatal comenzó a ser asociada de manera indisoluble al papel —que se presume sustantivo— de la burocracia estatal en el desempeño de las políticas públicas (Repetto, 2003).

En el país, fruto de dinámicas históricas de conformación de la Nación y de procesos de ampliación de los servicios tendientes a satisfacer los derechos de ciudadanía, existen dos problemas básicos de articulación del sistema de gobierno: el horizontal, referido a las agencias de un mismo nivel jurisdiccional y el vertical, que incumbe a los diferentes niveles jurisdiccionales. En ambos casos, la coordinación de políticas se torna muy dificultosa sin la existencia de “mecanismos operativos aptos para el acceso a la información, la sincronización de acciones, la armonización de expectativas y el manejo de los costos que generan las interdependencias entre funcionarios, equipos y sectores, áreas o reparticiones del mismo o de diferentes niveles gubernamentales” (Rezk, 2005:11) citado en (Rey, 2011).

A su vez la coordinación vertical, requiere de una faceta previa: el fortalecimiento de las capacidades de las jurisdicciones subnacionales, tanto en las dimensiones económico-políticas como administrativas.

Así, en la relación de los niveles nacional y subnacionales, se evidencia que todavía es baja la capacidad de los gobiernos provinciales y locales para obtener una parte mayor de la renta que generan las actividades extractivas, como así también es reducida la autonomía de la mayoría de las jurisdicciones de la Argentina para llevar adelante políticas públicas con recursos fiscales propios ya que existe una marcada asimetría entre jurisdicciones en términos de capacidad recaudatoria (Herrera & Herrera, 2015).

Con respecto a la heterogeneidad de capacidades estatales locales, diversos autores suelen resaltar la relación positiva entre capacidad estatal y una mayor fortaleza institucional, desarrollo de políticas, efectividad de la ley, desarrollo regional, entre otros (Rose-Ackerman, 2007); (Stein & Tommasi, 2007); (Acuña, 2015) y (Fernández, Güemes, Magnin, & Vigil, 2006). Por otra parte, se asume que, en los espacios subnacionales con alta capacidad estatal, probablemente será más pequeña la brecha de implementación, definida como “la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y en lo que en realidad se ejecuta” (Grindle 2009, 33) citado en (Augusto Meléndez, Dargent, & Rousseau, 2017). No obstante, el desafío es: ¿cómo generar capacidades estatales en municipios rurales con escasa población?

Merilee Grindle es una de las teóricas que más ha trabajado sobre el concepto de capacidad estatal y lo define como “la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable”(Grindle, 1997, p. 34). La autora divide cuatro tipos de capacidades estatales:

- Capacidad Administrativa: como la habilidad de los estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios.
- Capacidad Técnica: se fundan en algún conocimiento específico ligados a los fines de la organización estatal.
- Capacidad Política: la destreza de los estados para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos.
- Capacidad Institucional: la capacidad del Estado para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.

Por su parte, Fabián Repetto (2003) toma como base la clasificación de Grindle (1997), y simplifica los componentes de la capacidad estatal. Prefiere una perspectiva donde sólo las capacidades administrativas y políticas operan como componentes fundamentales de la capacidad estatal, aunque de manera muy agregada. Desde el punto de vista del autor, esto implica tomar en consideración que el Estado es algo más que el aparato burocrático, representando también la arena política (en consonancia con el régimen político) en la cual se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal (Repetto, 2003).

Así, Repetto (2003) define a la capacidad como la “aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas” (Repetto, 2003, p. 6). Como componentes de la capacidad estatal, por un lado, considera con respecto a la capacidad institucional (la dimensión más estudiada) que no hay que asociar el concepto de capacidad administrativa con el de capacidad estatal, porque ello es aplicarlo sólo fronteras adentro del Estado y el espacio

de las políticas públicas es inherentemente relacional, que se define a partir del entrecruzamiento cada vez más globalizado entre el Estado y la sociedad, entre el régimen político y la estructura económica (Repetto, 2003). Por otra, la capacidad administrativa es condición necesaria pero no condición suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad estatal. Se requiere, para ello también de lo que se denomina “capacidad política”, la cual se define como “la capacidad de los gobiernos para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de estos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (Repetto, 2003, p. 12). Y, los atributos asociados a la capacidad serían: la coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, accountability, legitimidad y equidad.

De manera similar, García Puente (2008) subdivide las capacidades estatales en capacidades internas, asimilables a las administrativas, y capacidades infraestructurales, similar a las capacidades políticas, citado en (Bernazza & Longo, 2014).

A partir de la subdivisión en capacidades políticas y administrativas de Repetto (2003), Lattuada y Nogueira (2011) ensayan una posible metodología expuesta en la próxima tabla.

*Tabla 2 Dimensiones e indicadores de la capacidad estatal*

<b>Dimensiones de la Capacidad Estatal</b>	<b>Indicadores</b>	
Dimensión I: Capacidades Administrativas	Indicador 1.1	Macro: rol del Estado
	Indicador 1.2	Micro: agencias estatales involucradas: Jerarquías institucionales y presupuestarias Estructura Orgánica Funciones e interrelaciones
	Indicador 1.3	Micro: normas y leyes específicas
Dimensión II: Capacidades Políticas	Indicador 2.1	Macro: plan estratégico/ leyes marco
	Indicador 2.2	Micro: mecanismos de coordinación / articulación público institucional
	Indicador 2.3	Micro: mecanismos de coordinación / articulación público -societal.

Fuente:(Lattuada & Nogueira, 2011, p. 37).

Por su parte, Guillermo Alonso (2007), también distingue entre capacidades políticas y administrativas, aunque realiza una recombinação diferente sobre los componentes definidos por Grindle (1997). Según el autor, las capacidades técnicas y las administrativas se pueden agrupar conceptualmente debido a que la adopción e implementación de políticas requiere y supone la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento tecno burocráticos. Por otra parte, las capacidades institucionales y políticas se encontrarían imbricadas puesto que las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la formulación de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses / demandas provenientes de la sociedad. De esta unificación emerge una nueva dimensión de las capacidades estatales, denominada relacional, que refiere a la relación que mantiene el Estado con su entorno socioeconómico (Alonso, 2007).

Esta división entre capacidades administrativas volcadas “hacia dentro” y capacidades políticas desplegadas “hacia afuera”, se vincula con el concepto de “autonomía enraizada<sup>46</sup>” de Peters Evans. Quien señala que los niveles de capacidades estatales dependen de la medida en que el Estado logra desarrollar una autonomía enraizada, y tal autonomía depende de la combinación, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante (Bernazza, Comotto, & Longo, 2015). El enraizamiento es indispensable debido a que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de éstos para su implementación (Evans, 1996).

En términos de Maximiliano Rey (2011), en la relación entre los actores estatales y la sociedad civil, dos aspectos son relevantes: a) la necesaria autonomía de los actores estatales para elaborar políticas en búsqueda del bien común y evitando los intereses sectoriales; b) al mismo tiempo, la capacidad de los primeros para articular con los segundos las políticas públicas, de modo de poder implementarlas con el apoyo de los ciudadanos a quien van

---

<sup>46</sup> El enraizamiento sólo tiene valor en el marco de la autonomía. En ausencia de una estructura administrativa coherente, autoorientadora, es casi seguro que el enraizamiento tendrá efectos nocivos. La eficiencia de la autonomía enraizada depende de las características de la estructura social circundante así como del carácter interno del Estado (Evans, 1996).

destinadas, logrando altos niveles de eficacia, efectividad y transparencia (Rey, 2011). Aunque en la práctica la historia argentina es rica en experiencias de cooptación del Estado por parte de intereses sectoriales<sup>47</sup>.

Por otra parte, para Bertranou (2015) la noción de capacidad es de carácter instrumental y define la capacidad estatal como la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente<sup>48</sup> (Bertranou, 2015). Asimismo, los componentes<sup>49</sup> de la capacidad estatal son los siguientes:

- El vínculo actor estatal/otros actores: alude al grado de autonomía.
- La legitimidad del actor estatal: como el grado de aceptación de la autoridad y las competencias asignadas a la organización estatal, por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas.
- Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática: se refiere a las condiciones que se desprenden del aparato burocrático que sostiene las actividades de la organización.
- El capital de acción interinstitucional: se vincula con el capital social de acción interorganizacional de que dispone el sujeto estatal.

Otros autores, como Hanson y Sigman (2013) proponen tres dimensiones de las capacidades estatales que se interrelacionan<sup>50</sup>.

- Capacidad coercitiva: implica la habilidad del Estado para preservar sus fronteras, proteger acuerdos internacionales, mantener el orden interno e implementar políticas públicas.
- Capacidad administrativa: es la habilidad para desarrollar políticas, producir y proveer bienes y servicios públicos como así también para regular la actividad comercial

---

<sup>47</sup> La forma de evitarlo implica una primera condición: poseer cuerpos estatales con alta cohesión interna para evitar la generación de intersticios por donde penetren estrategias de maximización de rentas particulares y con la expertise suficiente como para no depender de las ideas de think tanks privados (Rey, 2011).

<sup>48</sup> El concepto de aptitud remite a la idea de la existencia (o no) de condiciones para el logro de los fines (resultados) previstos. La capacidad entonces, no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas condiciones para el logro de resultados (Bertranou, 2015).

<sup>49</sup> Los componentes de la capacidad nos permiten captar dimensiones constitutivas y observables, condición ineludible para poder aprehender este fenómeno y poder producir cambios en el sentido requerido. Estos componentes son los factores que describen y explican la capacidad y el nivel de la misma en función de las finalidades a cumplir (Bertranou, 2015).

<sup>50</sup> Los autores realizan un estudio de carácter cuantitativo tomando 24 indicadores relacionados con las dimensiones de análisis de las capacidades estatales con una muestra de 163 países (Hanson & Sigman, 2013).

- Capacidad extractiva: se refiere a la capacidad del Estado para obtener recursos económicos-financieros.

A nivel nacional, Claudia Bernazza, Sabrina Comotto y Gustavo Longo (2015), realizaron una importante contribución para la medición de las capacidades estatales en clave pública, a partir de una guía práctica de indicadores e instrumentos que pueden aplicarse en distintos niveles de gobierno. Evaluar en clave pública supone asumir que el modelo estatal no es neutro respecto de los valores que orientan las propuestas y acciones de los gobernantes y agentes públicos. Se consideran diez indicadores con sus correspondientes componentes y los mismos se exponen en la tabla N° 3.

*Tabla 3 Indicadores de capacidad estatal desagregados en componentes*

<b>Indicador</b>	<b>Componentes/Dimensiones</b>
Proyecto de Gobierno	Definiciones político-ideológicas Proyecto institucional Agenda de gobierno Políticas Públicas y Proyectos Sociales Ámbitos de concertación Enfoque de DD HH, justicia redistributiva y género
Liderazgo	Motivación Reconocimiento del liderazgo y compromiso con el proyecto Conformación de equipos Clima y cultura institucional
Diseño estructural	Estructura al servicio del Proyecto de Gobierno Estructura al servicio de la gobernabilidad Estructura subordinada a la carrera profesional.
Empleo Público	Política de personal y proyecto institucional. Plantillas y regímenes de personal. Sistema de Promoción Formación Relación con los sindicatos
Diseño procedimental, Innovación Tecnológica	Existencia de procedimientos regulados Actualización periódica de procedimientos. Digitalización de trámites y documentos. Firma digital Capilaridad y Ventanilla única Duración de los trámites Política informática. Software libre.
Comunicación institucional	Plan de comunicación institucional Comunicación interna Comunicación externa

Aspectos fiscales y gestión financiera	Política fiscal y origen de los recursos Agenda de gobierno expresada en términos financieros Ejecución presupuestaria Resultados
Compras, contrataciones e inversiones. Infraestructura pública	Planificación de las adquisiciones y la infraestructura pública Estructura al servicio de la gestión de las adquisiciones Plazo y resultado de los trámites de adquisición
Interinstitucionalidad	Interestatalidad Participación en orgánicas interinstitucionales Relación con organizaciones sociales y económicas
Evaluación	Incorporación de dispositivos y procesos de evaluación en el proyecto institucional Enfoque y metodología adoptada Agenda de modificaciones surgida de procesos de evaluación

Fuente: (Bernazza et al., 2015).

Por último, en el libro “Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina” de (Fernández et al., 2006) se realiza un análisis empírico, contextualizado en el escenario argentino sobre la gestión pública provincial en Santa Fe. Lo interesante del análisis es que los autores avanzan en la operacionalización y en el diseño de una metodología, para poder estudiar y evaluar las capacidades estatales a escala subnacional. Así, para evaluar las capacidades internas, los autores proponen un esquema interrelacionado con tres dimensiones que denominan: hard-soft-orgware, las cuales se exponen en la siguiente tabla.

*Tabla 4 Componentes de las capacidades estatales internas*

<b>Capacidades Internas:</b>		
<b>Hardware</b>	<b>Software</b>	<b>Orgware</b>
Se examinan cuantitativamente los recursos económicos y financieros, analizando los insumos fiscales (individual y comparadamente)	Evaluación cuanti-cualitativa de los recursos humanos, que se desempeñan en las oficinas estatales seleccionadas	Consiste en examen cualitativo de los patrones de organización de los recursos.
Se analizan los recursos económico- financieros para hacer frente a las actividades. Origen de los recursos diferenciándolos en endógenos y exógenos, y distinguiendo	A partir de cuatro aspectos: tipo de personal (político o administrativo-burocrático), modalidad de reclutamiento, el nivel de formación del personal y su relación con las funciones	El estudio se estructura en dos ejes: la organización del personal burocrático para producir insumos

entre los recursos-gastos de mantenimiento operativo de las oficinas y los que tienen por objetivo el financiamiento de las “acciones externas” para alcanzar los objetivos.	específicas y el sistema de capacitación.	de planificación y gestión las vinculaciones entre el personal político y el administrativo-burocrático.
--	---	--

Fuente: (Fernández et al., 2006)

Por último, los autores para observar la capacidad infraestructural se basan en la noción de poder infraestructural de Michael Mann (1984), es decir, la interacción con los actores económicos y territoriales para estimular y promover redes de acumulación territorial. Para ello, se establecen tres líneas de investigación.

- Los mecanismos de implicación de los actores hacia los cuales están dirigidas las políticas;
- La evaluación de esos actores de las capacidades de las estructuras estatales y de los efectos de las políticas públicas y; por último,
- La evaluación de la interacción efectiva establecidas con las oficinas estatales.

A los fines de la presente tesis, un primer diagnóstico sobre las capacidades estatales a nivel municipal propone tener en cuenta las dimensiones administrativas/institucional, política y extractiva/fiscal.

Como sostiene Andrés Gilio (2016), cualquier evaluación de las capacidades estatales debe tener en cuenta estos tres componentes para desarrollar un enfoque relacional que reconozca que la capacidad estatal no solo son los cuadros administrativos y técnicos, sino también la relación que estos mantienen con la ciudadanía y con los recursos financieros. Por ende, se considera al Estado como algo más que un aparato burocrático, ya que se pone atención a las dimensiones políticas y financieras en las cuales se procesan intereses y relaciones tanto internas como externas al entramado de la organización pública (Gilio, 2016). Asimismo, el autor presenta un conjunto de indicadores innovadores para observar la presencia de la capacidad estatal en los gobiernos subnacionales municipales.

Tabla 5 Dimensiones de las capacidades estatales municipales

Capacidades estatales municipales	
Dimensiones	Indicadores
Dimensión administrativa - institucional	Empleo público Compras y contrataciones Diseño estructural
Dimensión Política	Gobierno abierto Gobierno digital Gestión de calidad institucional
Dimensión Extractiva-Fiscal	Cooperación federal en relación con los otros niveles de gobierno Autonomía financiera Resultado financiero Autofinanciamiento Composición de la recaudación municipal Nivel de cobrabilidad Bases impositivas Tasa de conservación de la red vial municipal Derecho o tasa de publicidad y propaganda Relación de los ciudadanos para una mejor recaudación

Fuente: (Gilio, 2016)

La vinculación entre la minería y el desarrollo exige poner en el centro del debate al Estado y la autonomía de este con respecto a los intereses del mercado. En particular, en un país federal como Argentina donde los recursos naturales son de competencia de las provincias, por lo cual, se requiere de un mayor grado de coordinación y coherencia en los procesos de control y regulación, que se encuentran fragmentados y debilitados frente a los aspectos de desregulación fiscal y ambiental que priorizan las empresas. En otras palabras, minimizar los costos de la actividad depende de un Estado que provea y haga cumplir un marco regulatorio adecuado.

Por lo cual, ¿qué tipo de capacidades se requieren para promover estrategias de desarrollo exitosas a nivel subnacional?

Se considera que se requiere enfatizar en el carácter relacional de la capacidad estatal. De modo que, el concepto de capacidad estatal trasciende las capacidades administrativas de los aparatos burocráticos del Estado, incorporando una segunda dimensión o componente que refiere a las relaciones que estos cuerpos administrativos deberían mantener con el

entramado social (capacidades políticas). Asimismo, ¿cuáles son las distintas opciones de políticas públicas y las capacidades para ejecutar estas políticas?

## **2.4 La política minera en los modelos de desarrollo nacional**

En Argentina, la política minera a nivel nacional se podría dividir en cuatro periodos temporales principales. Una primera etapa, desde fines de los 40' hasta los 70', en la cual la minería era destinada al mercado interno y se producía principalmente rocas de aplicación y la extracción de minerales metalíferos estaba orientada a la producción industrial nacional. Los recursos mineros eran considerados como estratégicos y eran controlados por el Estado a través de la Dirección General de Fabricaciones Militares.

En segundo lugar, con el advenimiento de la globalización y el neoliberalismo en la década de los noventa, la Reforma del Estado en un contexto de desequilibrios económico fomenta el ingreso de la República Argentina al negocio mega minero internacional con un marco legal muy ventajoso al capital transnacional, que permitió la instalación de Minera Alumbrera Ltda. (Glencore, Goldcorp y Yamana Inc), Minera del Altiplano FMC (FMC Corporation) y de Minera Cerro Vanguardia (Anglo Gold Ashanti). Se realiza el primer Acuerdo Federal Minero.

En un tercer momento, durante el kirchnerismo persiste el apoyo y promoción del crecimiento de la minería; en tal sentido se evidencia una ola creciente de inversiones en el sector extractivo en Argentina entre 2002 y 2011. Así, 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 (Saguier & Peinado, 2015). Este aumento significativo de inversiones trajo aparejado el florecimiento de numerosos conflictos socio ambientales con la contra respuesta del Estado Nacional de impulsar una organización de coordinación federal en materia minera, como lo es la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI).

Por último, con el giro ideológico del gobierno de Macri, se ha generado un fortalecimiento del sector minero y como estrategia de coordinación se realizó el segundo Acuerdo Federal Minero entre las provincias y la Nación (cuarta etapa).

Con el gobierno del presidente Mauricio Macri se promovió un Nuevo Acuerdo Federal Minero como estrategia de captación de mayores inversiones en el país. Ello, luego de anunciar el 16 de febrero del año 2016 mediante decreto<sup>51</sup> la suspensión de las retenciones a las exportaciones mineras<sup>52</sup> impuestas por el gobierno anterior del 5 al 10 por ciento.

Aunque, cabe aclarar que previamente, el 15 de abril del 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación había declarado la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las retenciones aplicadas por el -entonces- Ministerio de Economía e Infraestructura del kirchnerismo.

Se adujo que el art. 76 de la Constitución Nacional prohíbe la delegación legislativa, de manera general, admitiéndola en supuestos puntuales, esto es, en materia de emergencia pública y de administración. A su vez, señaló que el art. 99, inc.3, veda terminantemente al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, aunque también reconoce excepciones al permitir el dictado de decretos de necesidad y urgencia cuando se den determinadas condiciones, excluyendo de ellas la materia tributaria (CSJ de la Nación, 2014, p. 1).

En otras palabras, la implementación de las retenciones a las exportaciones al sector debía haber seguido el proceso constitucional previsto, es decir la normativa debería haber sido previamente debatida y aprobada por el Congreso de la Nación. Lo cual, generó que catorce empresas mineras accionaran contra el Estado nacional en la justicia y, así el Juzgado Federal de Salta N°2 hizo lugar a la demanda de FMC Minera Altiplano (localizada en Catamarca) eximiéndola de pagar. Además, al haber suscrito el Estado Nacional a los Tratados Bilaterales de Inversión desde los años

---

<sup>51</sup> Decreto 349/2016

<sup>52</sup> El procedimiento utilizado fue a través de dos resoluciones (130/07, del 30 de noviembre de 2007, de la Secretaría de Minería; y 288/07, de la Secretaría de Comercio Interior con la misma fecha) por medio de las cuales se indica a la Administración Nacional de Aduanas que se dispuso un régimen de retenciones en concepto de derecho mineros sobre el valor exportado de entre 5 y 10%.

noventa dio lugar a 42 demandas ante el CIADI, Tribunal Arbitral del Banco Mundial.

Adicionalmente, hay que mencionar que las retenciones a la minería eran una fuente de ingresos importante del Gobierno Nacional (no coparticipables), por ello diversos legisladores nacionales cuestionaron la medida de eliminación de las retenciones al estimarse que el Estado nacional dejó de recaudar aproximadamente 223 millones de dólares anuales por la eliminación de estos derechos de exportación<sup>53</sup>.

Ante esta controversia, la representación de los intereses políticos territoriales mostró ambivalencias. Por una parte, la diputada nacional de la provincia de Buenos Aires y excandidata presidencial Margarita Stolbizer sostuvo que a “las enormes ganancias que producen las mineras se las llevan empresas multinacionales que dejan pasivos ambientales y sociales imposibles de revertir. [Por ello] no se puede seguir haciendo concesiones”. Asimismo, el senador nacional por Buenos Aires, Fernando “Pino” Solanas indicó que”, con esta decisión, el gobierno de Macri premia a las mineras que contaminaron con millones de litros de cianuro los ríos de San Juan”, en referencia al derrame de cianuro de la empresa Barrick Gold en San Juan<sup>54</sup>.

Mientras, la posición de los gobernadores de las provincias mineras, sin importar el signo político, era muy favorable con la quita de las retenciones porque sostienen que al momento de realizar el cálculo de las regalías mineras el valor de boca de mina de los minerales extraídos se incrementaría. En consecuencia, Lucía Corpacci en carácter de vicepresidenta de la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI) y Gobernadora de la Provincia de Catamarca, destacó que la eliminación de retenciones a las exportaciones del sector “es una medida que sostiene la actividad económica y consolida los puestos de trabajo que genera la minería, abriendo así un

---

<sup>53</sup> Por otra, se sostiene que la aplicación de retenciones no había frenado el crecimiento de la minería como se insinuaba en el decreto presidencial. “La explotación a cielo abierto, que es la modalidad minera más rentable, tuvo desde 2003 hasta este año una inversión acumulada de 18.600 millones de dólares. La representación del sector en la inversión anual directo en el país pasó del 9 al 30 por ciento. En las exportaciones nacionales pasó del 0,3 al 5,7 por ciento” (S. Rodríguez, 2016).

<sup>54</sup> La Nación. Margarita Stolbizer crítico a Macri por la quita de retenciones a las mineras – incrementa los beneficios que ya reciben. Domingo 14 de febrero de 2016. <http://www.lanacion.com.ar/1871068-margarita-stolbizer-critico-a-macri-por-la-quita-de-retenciones-a-las-mineras-incrementa-los-beneficios-que-ya-reciben>

nuevo panorama para las provincias" (...) y enfatizó que la medida "respondió a un reclamo de los gobernadores de las provincias agrupadas en OFEMI" y para finalizar sostuvo, que de este modo "se está contemplando la importancia del sector y se pone en un pie de igualdad a todos los estados provinciales sin hacer diferencias ni preferencias respecto de las actividades que se desarrollan en los distintos territorios"<sup>55</sup> (OFEMI, 23 de febrero de 2016).

Llegados a este punto, y reactivado el Consejo Federal de Minería luego de trece años de encontrarse inactivo, se volvió a convocar a las provincias a dialogar sobre las políticas de estado del sector, en un espacio donde tienen representación todas las provincias y la Nación<sup>56</sup>. En cuyo seno se comenzó a delinear el Nuevo Acuerdo Federal Minero.

Así luego de varios meses de negociaciones en el seno del Consejo Federal (COFEMIN), se envió el borrador del acuerdo al Congreso Nacional en febrero del 2017 para su evaluación. El proyecto propugnaba que "este Nuevo Acuerdo Federal Minero recepta y reconoce como sus antecedentes la normativa y acuerdos de complementariedad entre la Nación y las provincias, con el objeto de generar una Política de Estado Minera sustentada en el federalismo" y para ello se procura la creación de un programa minero para el desarrollo local a fin de maximizar los beneficios de la actividad minera en las comunidades y poblaciones cercanas al emprendimiento minero, fomentar la pequeña minería y la minería artesanal, impulsar el empleo local y el desarrollo productivo; establecer canales de coordinación en materia ambiental y promover las fuentes de energía renovables y la eficiencia energética. Además, se procura el establecimiento de un sistema de registro y catastro minero unificado.

El 13 de junio del 2017, en marco del denominado federalismo de concertación el Nuevo Acuerdo fue ratificado por el presidente y los gobernadores de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba,

---

<sup>55</sup> <http://www.ofemi.gob.ar/noticias/noticia53.php> , última visita 14 de marzo de 2017.

<sup>56</sup> El Secretario de Minería de la Nación, Daniel Meilán manifestó su optimismo a tal propuesta al considerar que: "se ha trabajado muchos años a espaldas a las provincias, por lo que ya era hora de que nos diéramos vuelta y volviéramos a actuar juntos", subrayó. "Muchos de los desastres del sector minero han sido producto de la dejadez del Estado nacional respecto del Estado provincial", acotó en una entrevista realizada por La Nación el 14 de febrero del 2016.

Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Tucumán. Y, solo tres provincias no adhirieron a dicho acuerdo: La Rioja, Chubut y La Pampa.

Finalmente, luego de ratificado por los gobernadores el acuerdo deberá ser tratado por las legislaturas provinciales para su aprobación (o rechazo) como totalidad, sin ser pasible de modificaciones. De este modo, se sustituirá el acuerdo federal vigente desde 1993, con la premisa de que *la minería se presenta como una industria clave en relación con el propósito constitucional de promoción del bienestar general* (Nuevo Acuerdo Federal Minero, 2017)<sup>57</sup>.

La motivación principal de los gobernadores para ratificar el nuevo acuerdo se vincula con la mayor captación de ingresos de la explotación minera. Por ello, desde el punto de vista fiscal, el cambio en la modalidad del cálculo de las regalías era prioritario para los representantes de las provincias mineras.

Aunque, cabe destacar, que la instrumentalización del cálculo de las regalías, ya había sido objeto de disputa entre la Nación y Catamarca durante el año 1999, al no quedar claro qué debía entenderse por *valor de boca mina del mineral extraído* al momento de calcularse las regalías, debido a que la ley era muy ambigua, y como resultado de esta disputa es que se incorpora el artículo 22 bis<sup>58</sup> al régimen de inversiones mineras, legislándose a favor de la

---

<sup>57</sup> El acuerdo federal minero del año 2017 se realizó entre el presidente Mauricio Macri y con la firma de 20 gobernadores en representación de las provincias de la República Argentina (Gobierno Nacional y Provincias, 2017).

<sup>58</sup> Se considera "mineral boca mina", el mineral extraído, transportado y/o acumulado previo a cualquier proceso de transformación. Se define el "valor boca mina" de los minerales y/o metales declarados por el productor minero, como el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de boca mina a dicha etapa, con excepción de los gastos y/o costos directos o indirectos inherentes al proceso de extracción. Los costos a deducir, según corresponda, serán: a) Costos de transporte, flete y seguros hasta la entrega del producto logrado, menos los correspondientes al proceso de extracción del mineral hasta la boca mina. b) Costos de trituración, molienda, beneficio y todo proceso de tratamiento que posibilite la venta del producto final, a que arribe la operación minera. c) Costos de comercialización hasta la venta del producto logrado. d) Costos de administración hasta la entrega del producto logrado, menos los correspondientes a la extracción. e) Costos de fundición y refinación. Queda expresamente excluido de los costos a deducir todo importe en concepto de amortizaciones. En todos los casos, si el valor tomado como base de cálculo del valor boca mina fuese inferior al valor de dicho producto en el mercado nacional o internacional, se aplicará este último como base de cálculo (Art. 22 bis, incorporado por la Ley N° 25.161, B.O. 7/10/1999).

postura de Nación y los intereses de las multinacionales. Por ello, el cuestionado artículo 22 bis, fue objeto de discusión y anulación en el reciente acuerdo minero.

Por más información sobre el segundo Acuerdo Federal minero se recomienda visitar el Anexo N.º 2.

Recientemente, con la llegada de Alberto Fernández a la presidencia de la Nación con el 48 por ciento de los votos (Frente de Todos), se visualiza una continuación en la profundización de la explotación minera a gran escala. En ese sentido, la ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública (decreto 58/2019) contempla una reducción en las retenciones tanto para hidrocarburos como para minería del 12 por ciento al 8 por ciento.

El actual presidente Alberto Fernández menciona que el país necesita dinamizar sus exportaciones para poder hacer frente a sus compromisos externos, para lo cual es necesario que se reactiven proyectos en Mendoza y Chubut, dos provincias con leyes que limitaban la actividad minera.

Sin embargo, en Mendoza hubo manifestaciones masivas en repudio a la modificación a la ley provincial N.º 7722, que habilita el uso de productos químicos como el cianuro y el ácido sulfúrico en la explotación minera. Si bien las modificaciones a ley propuesta por el gobernador Rodolfo Suárez ya estaban aprobadas y solo faltaba su reglamentación, ante el reclamo popular se solicitó la derogación de estas. Se argumentó que no existía licencia social para desarrollar la minería en la provincia y se volvió a la versión original de la normativa aprobada en el año 2007, a fin de proteger los recursos hídricos.

Por su parte, en Chubut el gobierno presiona para que se modifique el artículo de la ley 5001 que impide la zonificación minera y que prohíbe la megaminería en la meseta. Según informa la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM), la minería exportó por 3.900 millones de dólares en 2018 y hay un aumento de las exportaciones en la primera parte del año. Por eso el interés en poner en funcionamiento el proyecto minero Navidad, considerado el reservorio de plata más grande del mundo, propiedad de la minera canadiense Pan American Silver Argentina, quien promete invertir 1000 millones de dólares y extraer 22 millones de onzas de plata al año (Ceballos, 2019).

En conclusión, el Estado Nacional no lleva adelante una planificación de la política minera sino más bien se presenta como un articulador del sector desde el plano económico, dejando a las provincias la responsabilidad de lidiar con los desafíos y la conflictividad socio ambiental existente.

Por último, con la finalidad de visualizar los ciclos políticos se expone a continuación en la tabla N.º 6, una síntesis de los distintos momentos de la política minera en el país, considerando la multiescalaridad de los modelos de gestión estatal.

Tabla 6 Modelos de Desarrollo Nacional y Política Minera Argentina

Modelo de Desarrollo	Modelo Económico y de Gestión Estatal	Indicadores	Modelo Minero	Proceso de Redistribución Sub-nacional	Concepción sobre los Recursos Naturales	Participación comunidades en la Política Pública Minera
<b>Industrialización por sustitución de importaciones</b>	Desarrollismo, el Estado como planificador del desarrollo.	Modernización del Estado; Industrialización	En la década del 60 y 70, para el Estado Nacional la minería como una actividad económica estaba orientada al abastecimiento del mercado interno y era exclusivamente de gestión estatal. De allí, se comprende las tareas de prospección y exploración minera realizadas por el Estado Nacional en la provincia norteña, a través del Plan NOA (1969) y el Plan Salares en 1970. Sin embargo, para el año 1976, se anuncia un nuevo régimen de inversiones extranjeras — Ley 21.382—. En este sentido, se sostenía que el capital extranjero era complementario del capital nacional y se establecía la ausencia de prioridades o prohibiciones sectoriales (Basualdo, 2013: 15). En conclusión, hasta 1980 la minería estaba destinada al abastecimiento interno y a	Generación de cadenas de valor. Cambio Social dirigido desde el Estado (el saneamiento básico, la universalización de servicios de salud, vivienda, legislación laboral, cuidado a la vejez, además de la educación pública en todos sus niveles)	Los recursos naturales no renovables como el reaseguro de la soberanía nacional y como "estratégicos" para la industrialización nacional.	Sin participación de las comunidades en el proceso de toma de decisiones.

			desarrollar la industria siderúrgica en el país desde la dirección de Fabricaciones Militares y SOMISA.			
<b>Neoliberalismo</b>	<p>Consenso de Washington.</p> <p>Reduce la acción estatal.</p> <p>Modelo de la Nueva Gerencia Pública.</p>	<p>Crecimiento Económico.</p> <p>Incremento de las exportaciones e ingresos de divisas por Inversión Externa Directa.</p> <p>Desregulación, Descentralización y Eficiencia en la asignación del gasto.</p>	<p>Inserción al mercado mega minero internacional.</p> <p>Se genera un marco legal muy ventajoso al capital transnacional.</p> <p>La ley de Inversiones Mineras limita la autonomía fiscal de la provincia y los municipios.</p> <p>Se fija el tope máximo de regalías mineras al 3%.</p> <p>Se genera el 1er. Acuerdo Federal Minero (coordinación de la reducción fiscal).</p> <p>Tratado de Complementación Minera entre Chile y Argentina, promulgado el 20 de diciembre de 2000, que significó un hecho sin precedentes en el derecho internacional.</p> <p>Se prioriza la seguridad jurídica.</p>	<p>Se asume que el crecimiento económico generaría efectos derrames que mejorarían el bienestar de la población.</p> <p>Además, se promueve la asistencia de las comunidades a través de la Responsabilidad Social Empresaria</p>	Extractivismo Clásico	<p>Sin participación de las comunidades en el proceso de toma de decisiones.</p>
<b>Populismo o Nuevo Desarrollismo</b>	<p>Inserción internacional a través de la vinculación Sur-Sur. Progresismo Latinoamericano.</p> <p>Matriz política -</p>	<p>Neo-desarrollismo</p> <p>Consenso de los Commodities.</p> <p>Redistribución del Ingreso.</p> <p>Universalización de</p>	<p>Boom de los precios de los commodities.</p> <p>Se incrementan las inversiones en exploración en el país.</p> <p>Ante el incremento de los conflictos socio ambientales, desde el Estado Nacional se impulsa una organización de coordinación federal en</p>	<p>La redistribución se plantea en términos macroeconómicos, a través del impulso de IED que permita ampliar las políticas sociales a escala país.</p>	<p>Neo-extractivismo “progresista”.</p> <p>Los recursos naturales tienen un sentido instrumental, no son objeto de derecho. Las</p>	<p>Sin participación de las comunidades en el proceso de toma de decisiones.</p>

	ideológica Nacional-Popular.	las políticas sociales.	materia minera: la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI). Se establece el 10% de retenciones a la exportación de minerales, no coparticipable a las provincias y municipios.		problemáticas socio ambientales son consideradas como una preocupación secundaria y sacrificable, con relación a la pobreza.	
<b>Nuevo Giro a la Derecha</b>	El Estado como gestor de servicios. Nueva Gobernanza.	Fomento de la IED. Limitaciones a la capacidad estatal a fin de garantizar derechos de propiedad. Desregulación del Mercado.	Se promovió un Nuevo Acuerdo Federal Minero como estrategia de captación de mayores inversiones en el país. Afianzamiento de la Seguridad Jurídica de las empresas. Se suspenden las retenciones mineras (2016), luego ante el creciente déficit fiscal se implementó una alícuota de 12% para los productos primarios (es decir, sin elaboración, como cultivos, minerales y crudo), con un tope de 4 pesos por dólar exportado (hacia finales del 2018). Se profundizó la reprimarización de la economía.	Promoción para la IED. La redistribución se considera de manera indirecta, a través de la generación de trabajo por las empresas vinculadas a las actividades extractivas. (Dinamización de las economías regionales)	Se concibe al extractivismo como un “mal necesario” en términos desarrollistas. Se tiende a minimizar las luchas sociales concentradas en la defensa del territorio y los bienes comunes. Los recursos naturales no son objeto de derecho.	Sin participación de las comunidades en el proceso de toma de decisiones.
<b>Continuación del modelo anterior con una</b>	Estado inteligente que equilibre las desigualdades en los	Fomento de la IED. Incentivos fiscales.	Para el poder ejecutivo “la minería es primordial”, y procura una desregulación de los	En términos macroeconómicos se incentiva la	Se argumenta que no hay que dogmatizar	Sin participación de las

<b>raíz discursiva diferente</b>	mercados, que dé garantías a los que invierten <sup>59</sup> .		marcos normativos provinciales para una “inserción internacional inteligente”. Se bajan las retenciones al 8% y se elimina el tope de 3 a 4 pesos por dólar exportado. Se incentiva la reprimarización de la economía para salir de ley de emergencia económica.	reprimarización de la economía para salir de la emergencia económica.	sobre el extractivismo y que se debe procurar la extracción responsable de los recursos naturales.	comunidades en el proceso de toma de decisiones.
----------------------------------	--	--	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia

<sup>59</sup> Alberto Fernández, en su discurso en la Asociación Empresaria Argentina. <https://www.infobae.com/economia/2019/12/18/alberto-fernandez-hablo-en-aea-sobre-mineria-logramos-que-en-la-meseta-de-chubut-se-explote-oro-y-plata/>, última visita 19 de enero de 2020.

## 2.5 Conclusiones parciales

La relación entre economía y la política se determinan, entre otras cosas, a partir de cómo se configura el papel del Estado. Una de las caras de esta dependencia recíproca, radica en que los Estados necesitan de la economía para obtener los flujos de ingresos necesarios para financiar sus actividades (Tilly, 1991), y por consiguiente el modo en cómo se establezca esta relación, también va a determinar los márgenes de autonomía de cada gobierno.

En suma, la relación entre la esfera política y la económica se hace visible también a través de la autonomía relativa del Estado. Esto manifiesta cuánta autonomía tienen las correlaciones de las fuerzas políticas frente a las estructuras de clase (oligarquías empresariales). Además, la relación entre estas dos esferas también se transparenta en los distintos niveles espaciales interrelacionados (Radhuber, 2014, p. 81).

Más aún, las dos funciones básicas y conflictivas del Estado se desprenden de las tensiones entre las necesidades económicas y las demandas políticas, y ello también se relaciona con las funciones de legitimación y acumulación (Offe 1977, Lessenich y Borchert 2005, Habermas 1973 y O'Connor 1974). Así, el Estado debe contribuir de forma activa o pasiva en el proceso de acumulación, ya que las condiciones para la acumulación rentable aseguran también sus propios ingresos. Sin embargo, las funciones de acumulación y legitimación son contradictorias, ya que la aplicación de la fuerza para garantizar las condiciones de acumulación, amenaza la legitimidad por parte de los ciudadanos (Radhuber, 2014, p. 72).

Así, los procesos de reforma del Estado y la descentralización impulsaron una reestructuración productiva nacional en el marco de la globalización financiera con incidencia en los procesos de reorganización social, económica y territorial. En consecuencia, las provincias antes consideradas periféricas en el modelo de desarrollo nacional quedaron ancladas al mercado global a partir de explotación de los recursos naturales.

De este modo, desde inicios de los noventa hasta la actualidad, el Estado ejerce una práctica discursiva que legitima a la minería como una actividad dinamizadora del desarrollo local y generador de empleo. Lo paradójico es

que desde la lógica neoliberal o del desarrollismo más progresista, se deja de lado la especificidad de lo local y las representaciones sociales de los propios actores.

Así, las áreas definidas como “sacrificables” por parte de las políticas públicas de desarrollo son aquellas que hasta hace poco habían estado marginalizadas por los diferentes periodos de reproducción capitalista. Se establece una relación dialéctica entre aquellos espacios de sacrificio y los que obtienen beneficios. En otras palabras, el poder define, a través de la planificación nacional, los espacios, territorios y pueblos que necesitan ser descartados en pos del bien nacional (Silveira et al., 2016).

Por un lado, la minería se legitima políticamente como necesaria para el crecimiento económico y el modelo de inserción internacional proclamado por la Nación; y por otro, la minería a gran escala es una alternativa de ingresos para las cuentas públicas debilitadas de los gobiernos provinciales. Se evidencia conformidad con el modelo de desarrollo, independientemente de los ideales políticos, a pesar de que genere disputas por la distribución de la renta y la normalización de los conflictos socio ambientales, como entre los gobiernos provinciales y los municipios y entre los gobiernos locales de la zona de influencia.

Se normaliza que las externalidades ocasionadas por la actividad se asumen como un problema “local”. En otras palabras, la distribución de costes y beneficios es asimétrica.

Además, la concepción de desarrollo vinculada a las actividades extractivas obedece a un enfoque exclusivamente “productivista” y se centra en la reproducción del capital y no tiene presente la carencia de recursos humanos, técnicos y materiales para cualquier tipo de política pública de inserción competitiva en el contexto global.

La idea central entorno a las concepciones de desarrollo asociadas a mayores niveles de extractivismo son insostenibles. Las políticas ambientales que no se concentren en la reducción de desigualdades sociales y en la redistribución de sus beneficios, llevarán a ‘la tercera injusticia del cambio climático’, donde los más vulnerables no son sólo los menos responsables del cambio climático y los más afectados por sus consecuencias, sino también las primeras víctimas de ciertas políticas ambientales y climáticas (Vigil, 2020).

En consecuencia, los territorios que cohabitan con actividades extractivas requieren de los gobiernos una visión más integral del desarrollo. A partir del paradigma de desarrollo social inclusivo que articule políticas entre el Estado y las organizaciones sociales para empoderar las poblaciones vulnerables, fomentar el trabajo en zonas carenciadas y reducir las desigualdades (Trenta, 2017). No obstante, el desafío sigue siendo ¿cómo generar capacidades estatales en municipios rurales con escasa población para que se concreten políticas de desarrollo local en estos espacios extractivos?

### **Capítulo 3 El modelo minero catamarqueño**

El capítulo procura en una primera instancia caracterizar al sector minero que interviene en la provincia norteña de Catamarca por un periodo de más de veinte años. Se establece la relación entre un negocio que históricamente ha operado de manera global como un actor transnacional con Estados debilitados por las crisis económicas y políticas en un contexto de globalización.

Si bien, Catamarca inauguró el régimen legal minero de los noventa, vigente hasta la actualidad, y se convirtió en la principal exportadora de minerales como oro, cobre y litio del país, aún persiste el interrogante del esperado desarrollo.

Por ello, en un segundo momento, se analiza la contribución que ha generado la minería para la provincia de Catamarca a partir de indicadores económicos y sociodemográficos.

#### **3.1 La inserción del capital internacional minero en la provincia**

El proceso territorial argentino presenta evidentes diferencias en cuanto a la generación y captación de los excedentes económicos según de qué sub-espacios se trate. En otras palabras, se evidencian desigualdades estructurales a nivel interregional en el país.

“Se identifican como “economías regionales” a aquellos sub-espacios del territorio argentino que se ubican por afuera de la Pampa Húmeda y que, por razones históricas, se integraron tardíamente al proceso de desarrollo capitalista importado a la Argentina en la segunda mitad del siglo pasado. Precisamente la demora en tal proceso de incorporación de relaciones plenamente capitalistas y la heterogeneidad con que dichas relaciones se presentan todavía implican un relativamente bajo nivel de desarrollo de los procesos productivos, tanto a nivel urbano como rural que las distancia y separa de las modalidades de desarrollo dominantes en la Región Pampeana o Centro-Litoral” (Alejandro Rofman, 1993).

Los perfiles productivos provinciales están orientados a satisfacer la demanda de los recursos que se ponen en valor en el comercio internacional. Así las regiones denominadas históricamente como periféricas presentan dinámicas económico-territoriales ligadas a actividades intensivas en explotación de recursos naturales articuladas a cadenas globales. En consecuencia, los perfiles productivos provinciales se ajustan a la salida exportadora inmediata frente a la necesidad de ingreso de divisas, sin sopesar las consecuencias socioambientales a mediano y largo plazo (Gómez & Suevo, 2013).

La provincia de Catamarca presenta en su diversidad geográfica importantes reservas minerales metalíferas (cobre, oro, plata, zinc, etc.) y no metalíferas (potasio, azufre, mica) sobre todo en la zona norte y oeste del territorio, donde se encuentran yacimientos de cobre, oro, litio, rodocrosita y piedras calizas entre otras (Ministerio de Minería del Gobierno de Catamarca, 2015).

Las políticas neoliberales de los noventa promovieron un nuevo perfil productivo del NOA que, si bien fue exitoso en términos de crecimiento de los volúmenes comerciados, el deterioro ambiental resultante de la explotación de los recursos naturales, sumado a la falta de atractivo para nuevas inversiones, la concentración de la riqueza, la especialización productiva, la persistencia de la pobreza y el éxodo rural dan idea de crecimiento sin desarrollo.

Así, la evolución de las exportaciones regionales desde la década de 1990 hasta la actualidad se centró en la exportación minera y en la ampliación de la frontera agrícola con la soja. En particular, la relación entre exportaciones mineras y PBG tiene en la provincia de Catamarca el primer lugar del país con un 65,6 por ciento (Gómez & Suevo, 2013).

La minería se establece como el pilar fundamental de la economía provincial. Por ello, la gobernadora de la provincia de Catamarca (Lucía Corpacci) ratificó que la minería es una política de estado en la provincia y que la Constitución provincial es mandante respecto al desarrollo de esa actividad (Sector Minero, 2016).

Mientras tanto, el informe del Plan Estratégico Territorial de la provincia menciona que la sociedad catamarqueña presenta “limitaciones

para impulsar su desarrollo” (...), por la “dependencia de un Estado paternalista, en proceso de crisis y transformación, que se sustenta en el empleo público como estrategia ocupacional” (Gobierno de la Provincia de Catamarca, 2006). Por ello, la renta minera se convirtió en la estrategia de sostenimiento del gobierno provincial, sin impulsar otras actividades productivas. Además, ello genera una visión rentística de la economía local con una disminución de la competitividad de los otros sectores económicos no vinculados a la minería.

### **3.1.1 Localización geográfica y características regionales**

La provincia de Catamarca se sitúa en el noroeste argentino y es una de las 23 provincias que componen la República Argentina. Presenta una superficie de 102.602 km<sup>2</sup> y el 80% del territorio es montañoso.

Se divide geográficamente en cuatro regiones a través de 16 departamentos, los cuales políticamente se fraccionan en 36 municipios con autonomía política, administrativa y fiscal.

La provincia integra la región NOA y limita al norte con la provincia de Salta, al noreste con Tucumán, al este con Santiago del Estero, al suroeste con La Rioja, al sur con Córdoba y al oeste con el vecino país de Chile.

Mapa 1 Ubicación de la Provincia de Catamarca



Fuente: Elaboración Propia.

Catamarca se apoya sobre la Cordillera de los Andes que la separa de Chile y el Pacífico. Ello, caracteriza el paisaje natural de la provincia en su condición mediterránea, y el relieve montañoso en cordones paralelos a la Cordillera de los Andes. Es un territorio de gran complejidad física, ocupado el 80% por cordones montañosos. Estos cordones actúan como barreras geográficas que segmentan regiones paralelas orientadas de Nordeste a Sudoeste, regiones que están escasamente conectadas entre sí (Maldonado,

Lowell, & Ogas, 2008). En consecuencia, las acentuadas barreras geográficas seccionan el espacio provincial en cuatro regiones: centro, oeste, puna y este.

Mapa 2 Regiones de la Provincia de Catamarca



Fuente: Elaboración Propia

La población es de 367.820 habitantes según los datos del último censo nacional 2010, con una proyección poblacional al 2024 de 432.438 habitantes (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca, 2019).

Catamarca presenta una densidad poblacional de 3,58 habitantes por km<sup>2</sup>, posicionando a la provincia en el puesto doce de las provincias más extensas territorialmente, pero de menor densidad poblacional.

La mayor parte de la población se concentra en la región centro. Así, la ciudad capital y los municipios que están alrededor: Valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú constituyen lo que se denomina el “Gran Catamarca”, la principal mancha urbana de la provincia, con 200.100 habitantes, lo que representa el 52% del total de la población de la provincia (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca, 2010).

Por otra parte, se replica el modelo de concentración poblacional en las manchas urbanas a escala municipal, en el interior de la provincia. Por ello, se alude que las actividades extractivas se desarrollan en espacios “vacíos”.

La actividad minera a gran escala se concentra al noroeste de la provincia entre los departamentos Belén y Andalgalá donde se localizan reservas de oro, cobre, plata y molibdeno. Además, la región puna (Antofagasta de la Sierra) lidera la explotación de litio.

San Fernando del Valle de Catamarca, es el nombre de la ciudad capital<sup>60</sup> y si bien es una de las primeras ciudades fundadas del país, es una provincia periférica en el escenario económico y político nacional.

En cuanto al posicionamiento en los ciclos económicos o de crecimiento nacional, Catamarca, si bien, integró el eje andino en el esquema territorial prehispánico y tuvo una ubicación ventajosa en el territorio colonial que generó prosperidad económica y social. Posteriormente, en el esquema territorial agroexportador y en el de industrialización por sustitución de importaciones, ha tenido una posición geopolítica periférica, alejada de los corredores y centros de decisión más dinámicos (Maldonado, Lowell, & Ogas, 2011).

Además, el plan estratégico territorial de la provincia de Catamarca indica que la estructura del territorio es de funcionamiento focal, conectado por una red vial condicionada por barreras geográficas que dificultan su integración. Como se mencionó, el área Gran Catamarca concentra la mayor parte de la población (53%) y la mayoría de las actividades económicas,

---

<sup>60</sup> El 25 de agosto de 1821 declara su autonomía, al disolverse la Gobernación de la Intendencia del Tucumán, siendo electo como primer gobernador Nicolás Avellaneda y Tula.

administrativas y de servicio. En consecuencia, los sistemas micro regionales del este y oeste están poco integrados a la estructura interna y presentan influencias de centros de mayor jerarquía localizados fuera del territorio provincial, es decir, algunas comunidades están más vinculadas a Tucumán, Córdoba o Salta (Gobierno de la Provincia de Catamarca, 2006).

Más aún, el principal obstáculo para el desarrollo integral se explica porque los sectores de alto potencial productivo actúan en enclaves desvinculados de las tramas locales, con inversiones de gran envergadura atraídas por beneficios promocionales, que tienen mínima influencia en el desarrollo local. En tal sentido, la significativa población rural (35%) tiene limitadas oportunidades de desarrollo debido a dificultades de accesibilidad a centros con adecuado equipamiento y servicios (Gobierno de la Provincia de Catamarca, 2006).

A su vez, en un estudio de investigación colectivo denominado *análisis de sistemas regionales de asentamientos. Aportes para la toma de decisiones en políticas territoriales: NOA, Cuyo y Patagonia*, realizado en el año 2017, se analiza los sistemas regionales a fin de conocer la distribución de equipamientos básicos (educativos, culturales, sanitarios, de esparcimiento, entre otros), y de servicios públicos y privados (administración de justicia, correos, bomberos, comisarías, estaciones de micros o aeropuertos, sucursales bancarias y cajeros, centros comerciales, residencias para la tercera edad, inspección técnica de vehículos, etc.) determina que la capital provincial de Catamarca es el único centro de jerarquía de nivel uno, es decir, se constituye en un centro regional que cubre casi todos los servicios, lo cual insta un sistema regional de asentamientos desequilibrado en términos de accesibilidad y calidad de servicios, dado que la topografía hace dificultosa y lenta la circulación en la provincia (M. Schweitzer et al., 2017).

Entre las localidades de menor cobertura de servicios básicos de la provincia figura Antofagasta de la Sierra, El Peñón, Antofalla y Los Nacimientos (que sale directamente sin servicios), cabe destacar que todas estas localidades corresponden al departamento Antofagasta de la Sierra en la puna catamarqueña. Lugar en el cual, se localiza el Salar del Hombre y el complejo minero de litio más grande del país. Por su parte, la localidad de Farallón Negro, la comunidad más próxima a YMAD y Minera Alumbra

Ltda. también presenta una situación crítica en cuanto al acceso a servicios básicos (M. Schweitzer et al., 2017).

### **3.1.1.1 Antofagasta de la Sierra**

La Villa de Antofagasta de la Sierra, principal centro urbano, se encuentra a 581 Km. de la ciudad de Catamarca.

Desde la ciudad capital por medio terrestre, se debe tomar el acceso sur: RN 38, hasta empalmar con la RN 60 que atraviesa la quebrada de La Sébila, luego se toma la RN 40 hasta la localidad de El Eje -previo paso por Aimogasta, Londres y Belén- donde se empalma con la RP 43 que es el único camino que llega hasta la villa de Antofagasta.

Hasta la ciudad de Belén son 301 kilómetros, el camino es pavimentado y se encuentra en buenas condiciones. Un poco más adelante, en San José, comienza el ripio hasta Puerta de Corral Quemado. En Villa Vil hay muchos ríos peligrosos en épocas de creciente en épocas de verano. Para luego, atravesar la Cuesta de Randolpho, que actualmente se encuentra asfaltada hasta la comunidad de El Peñón, pero de allí, a la Villa de Antofagasta el camino era de ripio hasta hace poco y se encuentra en muy mal estado.

Sin embargo, se repavimentó a fines del 2019 la ruta provincial N° 43 en el tramo del Peñón- Antofagasta de la Sierra con 58 kilómetros. Una obra que ha sido muy cuestionada y ha tardado más de 15 años en efectivizarse<sup>61</sup>.

Otra forma de llegar a la Villa de Antofagasta desde Catamarca es mediante vuelos de cabotaje que son programados por la Dirección Provincial de Aeronáutica.

Cabe destacar que el Antofagasta de la Sierra es el territorio más aislado de la provincia y se asienta en la región de la puna, limitando con Chile, por donde se exporta el litio que se extrae del departamento.

En el capítulo 6, apartado 6.3 se expone una mayor narración del municipio.

---

<sup>61</sup> La pavimentación de la ruta 43 estuvo bajo sospecha en el marco de la causa judicial por la que se investigaba el alquiler de horas máquinas por parte de la anterior administración de Vialidad Provincial, a cargo de Hugo Naranjo. El exfiscal de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública, Marcelo Sago había tomado una serie de medidas por las irregularidades detectadas. Sin embargo, la investigación quedó trunca y hoy está paralizada.

### **3.1.1.2 Hualfín**

El valle de Hualfín es una amplia zona de la provincia de Catamarca que se extiende a lo largo de la ruta nacional N.º 40, abarca una franja cuyo extremo noroeste está dado por el río de Las Cuevas y su extremo suroeste por el inicio de la quebrada de Belén. El citado valle constituye el extremo meridional del valle Calchaquí. Epicentro de este valle es la localidad de Hualfín.

Hualfín como cabecera municipal, contiene a otras dos localidades Farallón Negro y Los Nacimientos. Siendo el municipio más cercano a Minera Alumbreira Ltda. que se localiza en el complejo minero de YMAD en el cordón montañoso que separa los departamentos de Belén y Andalgalá.

Además, los otros municipios del departamento Belén, que están próximos a Hualfín, son los municipios de Puerta de Corral Quemado y Villa Vil que se encuentran a unos 9,9 km de distancia. Mientras, la distancia de Hualfín con la ciudad capital de la provincia es de 349 km por carretera.

En el capítulo 6, apartado 6.2 se presenta un mayor detalle del municipio.

### **3.1.2 El origen del “interés minero” en la provincia de Catamarca en clave política**

El proceso productivo característico de la provincia de Catamarca está asociado a la explotación de recursos naturales no renovables, principalmente de minerales metálicos y no metálicos.

Las primeras labores de extracción de minerales datan de la época precolombina. No obstante, la minería como actividad productiva para la provincia comienza a adquirir relevancia a mediados del siglo XIX. Para ese entonces la minería de cobre se constituyó en la más importante del país, por la explotación de ricos depósitos *vetiformes* ubicados en Andalgalá por empresas nacionales de propiedad de Lafobe Quevedo y la sociedad Carranza–Molina. El mineral era procesado en los ingenios de Pilciao y Pipanaco, respectivamente, obteniéndose barras de cobre que se exportaban a Inglaterra por el puerto de Rosario. Sin embargo, la que era una próspera actividad colapsó hacia fines del siglo XIX por causas diversas, entre ellas: el trazado de la red ferroviaria no tuvo en cuenta a la minería y la ausencia de

una política de fomento por parte del gobierno nacional para el sector. La Nación privilegió la expansión agropecuaria de la Pampa Húmeda y los polos complementarios no competitivos de Tucumán y Cuyo (Bazán, 2009).

Catamarca, en 1869, era la provincia minera más importante del país. En 1880 la minería reportaba al país exportaciones por un monto tres veces mayor que el derivado de la agricultura (Mastrángelo, 2000).

Sin embargo, en 1895, asediados por las deudas e impedimentos logísticos dejaron de producir los yacimientos mineros de Andalgalá. Así, en la Argentina de 1880 el ferrocarril había creado una nueva frontera, por una parte, fundaba pueblos en zonas desérticas y, por otra, condenaba a la decadencia o a la extinción antiguas comunidades productivas (Mastrángelo, 2000).

Luego, durante la década de 1950, un geólogo de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), Abel Peyrano fue quien realizó estudios en profundidad en la amplia área minera Aguas del Dionisio y redescubrió Farallón Negro como otros yacimientos localizados muy próximos a Hualfín, departamento Belén. Los resultados obtenidos fueron de gran importancia geológica, sin embargo, un dato importante es que el geólogo denunció en el año 1958 sus descubrimientos a nombre de la Universidad Nacional de Tucumán, a pesar de que los recursos se encontraban en la vecina provincia de Catamarca. Lo cual, provocó una protesta masiva en San Fernando del Valle de Catamarca (Argerich, 1999). Un hecho histórico, que adquiere relevancia posterior, porque se trata del área geográfica que luego será concesionada para la explotación a Minera Alumbreira Ltda.

Ante la convulsión social por la propiedad del distrito minero Agua de Dionisio en manos de la Universidad de Tucumán, es que intercede el Gobierno Nacional y decide mediante la Ley 14.771 del año 1958, que la propiedad del área en conflicto sea de administración compartida entre la Nación y las provincias en disputa y se crea un ente autárquico denominado Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (YMAD)<sup>62</sup>, que actualmente

---

<sup>62</sup> La conducción de YMAD sería ejercida por un directorio de cinco miembros bajo la presidencia de un representante del Poder Ejecutivo Nacional y el domicilio del organismo se fijó en la provincia de Catamarca.

administra Farallón Negro y la Unión Transitoria de Empresas (UTE) que opera el yacimiento Bajo la Alumbreira.

En lo que sigue, durante los primeros años de 1990 se implementó en la Argentina una profunda reforma del marco normativo y regulatorio de la actividad minera metalífera con la intención de modificar las condiciones para la inversión extranjera en el sector y la minería dejó de ser un reaseguro de la soberanía nacional, debido a que la actividad estaba destinada al abastecimiento interno y a desarrollar la industria siderúrgica en el país desde la dirección de Fabricaciones Militares y SOMISA.<sup>63</sup>

Como se puede observar, por su historia, Catamarca es una de las principales provincias mineras del país y la llegada del capital internacional para reactivar la actividad significaba el tan esperado milagro del desarrollo para una provincia de marcada asimetría sociodemográfica. En el anexo N.º 3, se puede observar en detalle los discursos que legitimaban la actividad minera en la provincia de Catamarca hacia inicios de los noventa.

Sin embargo, es importante recordar que, en los inicios del proceso de inserción de la megaminería transnacional, la Nación lideraba fuertemente las negociaciones con las empresas, por ello, se promovía adaptar y armonizar los marcos legales a los requerimientos de lo que sería posteriormente la ley de inversiones mineras, para que se puedan concretar las inversiones tanto en la provincia de Catamarca como en Santa Cruz, ya que ambas inauguraron el régimen legal minero vigente.

En otras palabras, el gobierno provincial no tuvo participación en el inicio del proceso de captación de inversiones extranjeras, debido a que ante los problemas institucionales el gobierno nacional decretó la intervención federal (tras el juicio oral por el caso de María Soledad Morales). Bajo estas circunstancias, el Gobierno Central aprovechó la oportunidad política para delinear la instrumentalización para el arribo de las corporaciones mineras en el territorio provincial.

---

<sup>63</sup> Se trata de una empresa siderúrgica estatal argentina creada en 1947 tras la aprobación del Plan Siderúrgico Nacional, impulsado por el General Manuel Savio. La planta recién se inauguró en 1960 durante el gobierno de Arturo Frondizi. En 1991 fue privatizada y pasó a formar parte del grupo Techint.

Además, la flexibilización de los marcos legales a favor de las *inversiones mineras* no era un pedido exclusivo de las empresas transnacionales sino también de los organismos de crédito internacional que financiaban la actividad. Todo ello, en un contexto neoliberal de gran endeudamiento externo del país.

Mientras a nivel subnacional, la precaria institucionalidad política y la emergencia económica de la provincia norteña facilitaron el proceso desregulatorio y la minería se legitimó como la única alternativa de crecimiento económico.

A fin de sustentar la argumentación precedente, la revisión periodística para la presente investigación evidencia que el impulso por fomentar la megaminería era una prioridad de Nación y que los *acuerdos* entre el Estado y las empresas se comienzan a gestar años previos al primer Acuerdo Federal Minero, la ley de inversiones mineras (1993) y la reforma constitucional (1994) que dirime el conflicto sobre la dominialidad de los recursos naturales. Por más información dirigirse al Anexo N.º 5.

En consecuencia, en el año 1991 durante la intervención federal, el Ejecutivo Nacional ya había elaborado un nuevo marco legal en materia de regalías mineras para la provincia, sin mediar ninguna socialización y/o consulta previa con las comunidades y gobiernos locales.

La Ley 4639 de Reforma de Estado Provincial y Emergencia Económica del año 1991, fue decretada por el Interventor Federal de la Provincia de Catamarca. Se declaró “en emergencia la organización y funcionamiento de la administración, la ejecución y cumplimiento de las obligaciones impuestas a su cargo (...) y el poder ejecutivo tenía la facultad de disponer la transformación, descentralización, privatización, creación, escisión, fusión, supresión y liquidación total o parcial de los organismos públicos (...)”<sup>64</sup>.

Así, durante el año 1992, el gobernador Arnoldo Castillo, bajo los mismos lineamientos del proyecto presentado por la intervención federal, envía un proyecto de ley de regalías mineras a la legislatura provincial, el cual

---

<sup>64</sup> Ley 4639 de Reforma de Estado Provincial del 18 de octubre de 1991, luego en el año 1992 a la ley se le anexaron unos artículos Ley 4696. Última visita, 12 de abril de 2018. [http://www.mineriacatamarca.gob.ar/leyes\\_provinciales/Ley\\_4639\\_1992.pdf](http://www.mineriacatamarca.gob.ar/leyes_provinciales/Ley_4639_1992.pdf)

fue realizado por Secretaría de Minería de la Nación, la Universidad Nacional de Catamarca, Yacimientos Mineros Agua del Dionisio (YMAD) y la Secretaría de Minería de la provincia.

“La finalidad es promover la inversión de riesgo y su desarrollo integral, con reglas fiscales estables y transparentes” expone el documento (La Unión, 1992) y entre las principales modificaciones propuestas —respeto la antigua ley provincial— se menciona que la alícuota que retenga el Estado no debe superar el 3% del mineral explotado, en concordancia con lo que luego establecerá la Ley Nacional de Inversiones Mineras, un año después. Asimismo, el poder ejecutivo provincial anexó una carta dirigida a los legisladores que acompañaba la propuesta y en la misma se destaca un singular párrafo, que si bien dice justificar que el gobierno reciba compensación por el uso de sus recursos minerales, acentúa que “los gobiernos deber tener conciencia de que sus políticas, particularmente las impositivas, tienen influencia crítica en la capacidad de las empresas explotadoras de minerales (...) En otras palabras, los gobiernos deber cuidarse de exigir impuestos que anulen los incentivos para que las empresas acepten riesgos muy elevados de la explotación” (La Unión, 1992).

En consonancia, el por entonces Secretario de Minería de la provincia, Dr. Luis Navarro García, justificaba en una entrevista periodística que la nueva normativa: “se trabajó teniendo en cuenta la antigua ley de Catamarca y la experiencia que había a nivel nacional y mundial. En base a estos antecedentes se ha elaborado el proyecto, que es totalmente diferente a la antigua ley provincial porque la regalía que se aplicaba iba hasta el 10% y se fijaba anualmente la alícuota que correspondía por mineral” (...) Al respecto agregó, “por lo que yo observo, esto era muy arbitrario porque quedaba sujeto al placer del poder ejecutivo de la provincia cuando fijaba la alícuota” (La Unión, 1992).

Además, el funcionario argumentaba que “la nueva ley tiene en cuenta un factor que no se tuvo antes, que es el hecho de que para el gobierno de una provincia es más importante desarrollar nuevos proyectos que recibir dinero. Porque si bien no va a dejar un 10% (de regalías), va a dejar a lo sumo con la nueva ley un 3%, genera trabajo, energía, infraestructura, salud, educación, porque cada mina se convierte en un polo de desarrollo. Es más importante

todo esto que esa contraprestación directa que recibe el Estado provincial” (La Unión, 1992).

Por último, además hay que mencionar que la consulta previa a las comunidades para la instalación de los proyectos de inversión se fundamenta en el Convenio N° 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual fue ratificado por Argentina el 3 de julio del año 2000, es decir varios años después de la instalación de los megaproyectos en la provincia en los noventa. Aunque, cabe destacar que en la práctica dicho instrumento legal no es vinculante. Sin embargo, sin licencia social se complejiza la instalación de las empresas y suele ser un requisito de los inversores.

Además, cabe destacar que los informes de impacto o manejo ambiental, si bien se presentan en la Secretaría de Ambiente de la provincia, las recomendaciones que esta institución establezca no son vinculantes. Los informes deben ser remitidos a la Secretaría de Estado o Ministerio de Minería de la provincia, quien es la autoridad competente y suele hacer caso omiso la Secretaría de Ambiente. Lo paradójico es que la potestad de control ambiental la tiene la misma organización que fomenta las inversiones mineras.

Otro dato relevante y no carente de denuncias de corrupción o extorsión en el entramado político catamarqueño es que el Juzgado Electoral y de Minas de la provincia reside en la misma persona<sup>65</sup>.

Así, desde la mirada de las empresas<sup>66</sup>, la corrupción masiva en las provincias, en particular en las concesiones de las áreas para la exploración y explotación, culmina ahuyentando las inversiones. Además, suelen

---

<sup>65</sup> Una auditoría llevada a cabo recientemente por una ONG, muestra que en más del 80% de los casos, los expedientes en curso en el Juzgado de Raúl Cerda están viciados de nulidad, poniendo de esta manera en riesgo aquellas empresas que cotizan en mercados internacionales como los de Canadá y Australia, que verían desplomarse sus acciones inexorablemente, lo que traería aparejado masivas demandas civiles contra la Provincia. Se sugiere además, que el juez maneja los expedientes decidiendo por sí mismo a quien otorgar extensiones y a quién no, “perdonando” impuestos impagos a aquellos que considera parte de su círculo íntimo y adjudicando áreas mineras de relevancia a un grupo de amigos a los que luego encarga la tarea de intentar negociar la venta de esos derechos a empresas extranjeras (Minuto de Cierre, 2018). <http://www.minutodecierre.com/nota/2018-9-24-13-1-0-catamarca-la-corrupcion-masiva-ahuyenta-inversiones-mineras>, última visita 12 de abril de 2018.

<sup>66</sup> Se han realizado entrevistas con ex gerentes de las empresas mineras y la Cámara de empresas mineras de la provincia de Catamarca.

manifestar que es el mal manejo que los gobernantes realizan de las regalías mineras y la falta de políticas públicas productivas lo que impide visualizar el impacto social en las comunidades.

### **3.2 Los actores mineros transnacionales que operan en el territorio**

Entre 2000 y 2015 se registraron las mayores fusiones y adquisiciones históricas del sector de la minería metálica en el mundo. Aproximadamente el 16% del monto de esas operaciones tuvo como objetivo una empresa originaria de algún país de América Latina y el Caribe, y en el período mencionado se realizaron en la región operaciones por 78.000 millones de dólares (CEPAL, 2016, p. 13). Si bien, se evidencia un claro liderazgo del Brasil, Chile, Perú y México como lugar de operaciones en la región, nuestro país es un escenario de creciente interés.

A partir del año 2012 se inicia la fase descendente de precios y ello conformó un nuevo contexto, con una elevada incertidumbre. En un sector en que las tasas de rentabilidad mínimas requeridas han superado el 15%, en 2014 la tasa de retorno media sobre activos de las principales 40 mineras del mundo cayó al 9%, el mínimo histórico de los últimos diez años (CEPAL, 2016).

En consecuencia, al frenarse el crecimiento de China a partir del 2013, se produjo una caída en la demanda y los precios de los minerales. Se han reducido las tasas de crecimiento y los ingresos fiscales de los Estados en la región. Bajo este contexto, la estrategia de los gobiernos de los países latinoamericanos fue promover políticas destinadas a continuar atrayendo inversiones extractivas a fin de mantener los actuales niveles de inversión, y de este modo, compensar la caída de los precios unitarios con un aumento importante de los volúmenes exportados, de manera que genere la misma cantidad de renta extractiva que en el pasado. No obstante, estas políticas debilitan aún más los frágiles estándares fiscales, ambientales y sociales en la región.

En el caso particular de Argentina, los primeros tres yacimientos mineros administrados por empresas multinacionales que inauguraron el

marco legal vigente fueron: Cerro Vanguardia al sur del país, en la provincia de Santa Cruz, mientras en Catamarca se concesionaron el yacimiento Bajo la Alumbraera (Minera Alumbraera Ltda.) y el Salar del Hombre Muerto (Minera Altiplano FMC).

Cabe destacar que, en la actualidad, es la provincia de Santa Cruz, la principal provincia minera en términos de exportaciones desde 2015, con un 36% de participación sobre el total de las exportaciones. Mientras, la provincia de San Juan es la que lidera el tablero de la política minera nacional, donde la minería representa el 78% de las exportaciones de la provincia con montos que en el año 2017 alcanzaron los u\$s1.115 millones<sup>67</sup>. También, se evidencia un creciente liderazgo de la provincia de Salta a raíz del incremento de la exploración y explotación del litio.

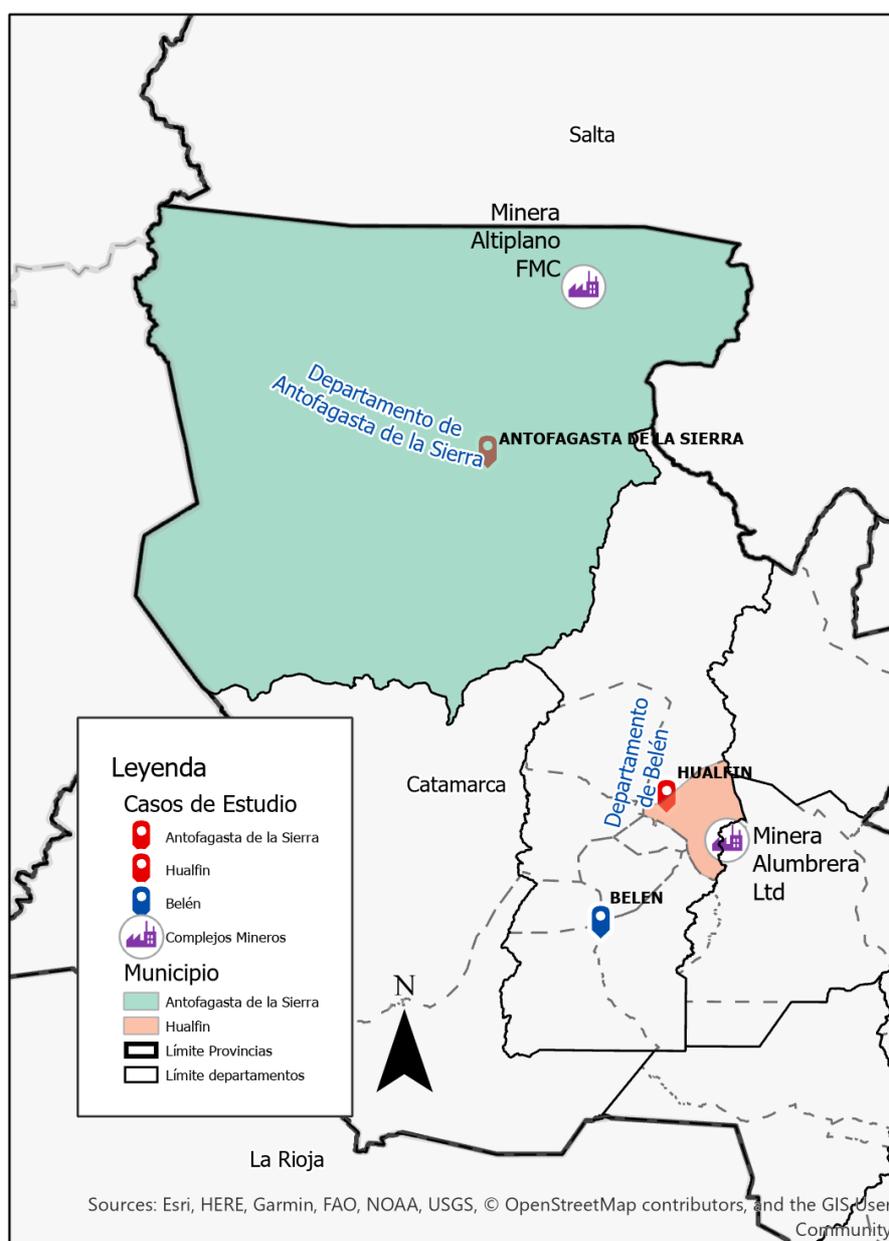
No obstante, en la presente investigación solamente vamos a indagar en la trayectoria de las empresas mineras localizadas en la provincia de Catamarca y que se operan en nuestros dos municipios objeto de estudio, a partir de la década de los noventa.

Así, por un lado, al noroeste de la provincia de Catamarca se ubica el yacimiento Bajo de la Alumbraera en el complejo minero Farallón Negro-YMAD. Se trata de un yacimiento de cobre, oro y molibdeno que explota a cielo abierto Minera Alumbraera desde 1997. El mismo se encuentra ubicado, en el departamento Belén, Municipio de Hualfín a una altura de 2.600 metros sobre el nivel del mar. A su vez, la mina se sitúa a unos 400 kilómetros de San Fernando del Valle de Catamarca (mapa N.º 3).

Mientras, el yacimiento Salar del Hombre Muerto es una importante reserva de litio en la puna catamarqueña, en el departamento de Antofagasta de la Sierra, donde se localiza el municipio homónimo. El salar se emplaza a una altitud que oscila entre los 3.400 y los 4.600 metros sobre el nivel del mar, a unos 682 Km de la capital provincial. La concesión de explotación del yacimiento es operada por Minera del Altiplano desde 1991, como filial de FMC Corporation (actual Livent) de capitales estadounidenses (mapa N.º 3).

---

<sup>67</sup> Según los datos de la Cámara de Empresas Mineras -CAEM.



Fuente: Elaboración Propia.

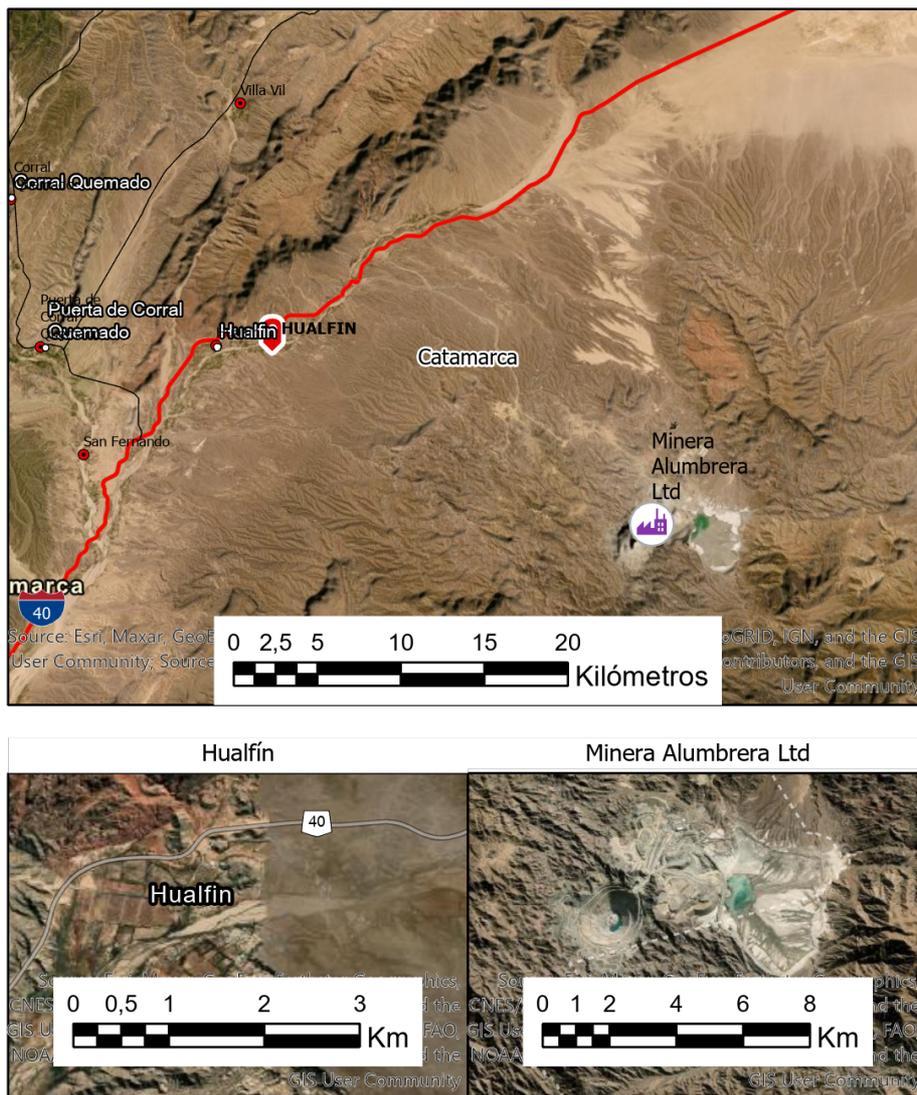
### 3.2.1 Minera Alumbra Ltda.

Minera Alumbra Ltda. se localiza en una reserva minera denominada Farallón Negro (Municipio de Hualfín - Catamarca) descubierta en la década de 1940, de propiedad del Estado y cuya administración se encuentra en manos de YMAD (Yacimientos Mineros Agua del Dionisio) de acuerdo con la Ley Nacional 14.771 del año 1958. La institución gubernamental se compone por la provincia de Catamarca, el Estado Nacional y la Universidad

Nacional de Tucumán. El presidente de YMAD es designado por el Poder Ejecutivo Nacional.

En la siguiente imagen satelital (mapa 4) se puede observar al yacimiento Bajo la Alumbraera junto al municipio de Hualfín, cuyo ejido territorial comprende tres localidades: Farallón Negro, Los Nacimientos y Hualfín.

Mapa 4 Localización del Yacimiento Bajo la Alumbraera



Fuente: Elaboración Propia.

Continuando con el relato, según el geólogo Guillermo Amílcar Vergara, una vez definida la factibilidad geológica-económica del pórfido de oro-cobre, el expresidente Menem lo adjudicó para la venta a la empresa Musto (una compañía junior australiana) por \$12.000.000 dólares, en doce

cuotas iguales y consecutivas. Al año esta empresa la vendió a una UTE Compañía Minera Alumbreira Ltda. por \$363.000.000 dólares. Esta brillante operación ganó el premio anual al “mejor negocio minero”. Lo peor del caso es que para poner en marcha el prospecto Minera Alumbreira Ltda. disfrutó de un crédito, del Eximbank, de \$ 1.200.000.000 dólares con garantía de la Nación Argentina (Solivérez, 2014).

En cuanto a la modalidad de operación, la primera propuesta presentada para la explotación del yacimiento sostenía que, para el aprovechamiento integral, se hiciera en el mismo yacimiento la concentración de cobre y magnetita (óxido de hierro magnético) que luego se lo transportaría 76 km en tuberías hasta la población catamarqueña de Andalgalá. Allí se procesarían en plantas de fundición de cobre, de refinación electrolítica y de peletización de hierro. Lo que hubiera incrementado sustancialmente la participación de Andalgalá. Sin embargo, en vez de mantener el planteo original, Minera Alumbreira Ltda. por razones económicas descarta el refinamiento, la producción de pellets de hierro y la de ácido sulfúrico (Pastoriza, 2008). De este modo, la localidad de Andalgalá pierde protagonismo en el nuevo esquema productivo, lo que puede suponer la posición reactiva de la comunidad a posteriori.

Así pues, el yacimiento es explotado mediante concesión a través de una unión transitoria de empresas entre YMAD y Minera Alumbreira Ltd. En esta asociación YMAD tiene los derechos de exploración y explotación del yacimiento, es decir, pone la propiedad y por ello, recibe el 20% del producido neto sin los impuestos. Por otra parte, las transnacionales mineras que conforman Minera Alumbreira Ltd. se reparten el 80% de los beneficios.

A su vez, del 20 % que recibe YMAD, se redistribuye en un 60% a la provincia de Catamarca, un 20 % a la Universidad de Tucumán y el restante entre las demás universidades nacionales (20%).

Por lo que respecta a la composición accionaria, Minera Alumbreira Ltda. es una empresa transnacional de capitales privados. En sus inicios la corporación estaba dirigida por Xtrata Coopers, la cual tenía una participación del 50% del paquete accionario. Xtrata es un grupo minero diversificado<sup>68</sup>,

---

<sup>68</sup> Comercializa los siguientes commodities: cobre, carbón metalúrgico, carbón térmico, ferrocromo, níquel, vanadio y zinc.

cuya casa matriz se localiza en Zug, Suiza. Las acciones de la empresa se negocian en las bolsas de valores de Londres y de Suiza. Además, Minera Alumbreira tiene la participación de las compañías canadienses Goldcorp y Yamana Inc., que cuentan con el 37,5% y 12,5% del paquete accionario respectivo.

El comité gerencial de la UTE se compone de ocho miembros, tres de los cuales son designados por YMAD (participación estatal) y cinco por Minera Alumbreira. El comité gerencial aprueba el programa de trabajo anual y el presupuesto. Y, cada tres meses YMAD realiza el seguimiento de las acciones implementadas por Minera Alumbreira.

En el año 1994 se realizó la firma del contrato de explotación de la unión transitoria de empresas entre YMAD y Minera Alumbreira. Es oportuno mencionar que, para tal evento, el presidente de la Nación, Carlos Menen asistió a la provincia de Catamarca, más precisamente a donde se encuentra la mina. Sin embargo, no se invitó a participar de tal acontecimiento al intendente del municipio de Hualfín, a pesar de que el complejo minero se encuentra en el ejido territorial municipal. Asimismo, en el estudio de campo se pone de manifiesto que la población carecía de información sobre lo que estaba sucediendo, en ese momento, en las proximidades; aunque visualizaban el incremento de movimiento en un pueblo que es muy tranquilo, ello de acuerdo con las manifestaciones de los diversos actores locales entrevistados como ex- intendentes, antiguos funcionarios municipales del distrito y personajes relevantes de la comunidad.

Por otra parte, la puesta en operación de la mina demandó una inversión de 1200 millones de dólares entre 1996 y 1998, año de inicio de las operaciones. El sistema de separación del mineral de oro y cobre extraído se realiza por el método de flotación y concentración gravitacional.

Además, la modalidad de traslado del mineral es un ejemplo típico de exportación geográfica del capital (Harvey, 2004), la operación exigió no solamente la construcción de la mina sino también la construcción de infraestructuras de acceso y salida del mineral que atraviesa cuatro provincias. En la Provincia de Catamarca se sitúan el yacimiento y la planta de procesamiento, luego un mineraloducto de 317 km lleva el concentrado hacia la planta de filtros y la estación ferroviaria de Cruz del Norte, en la

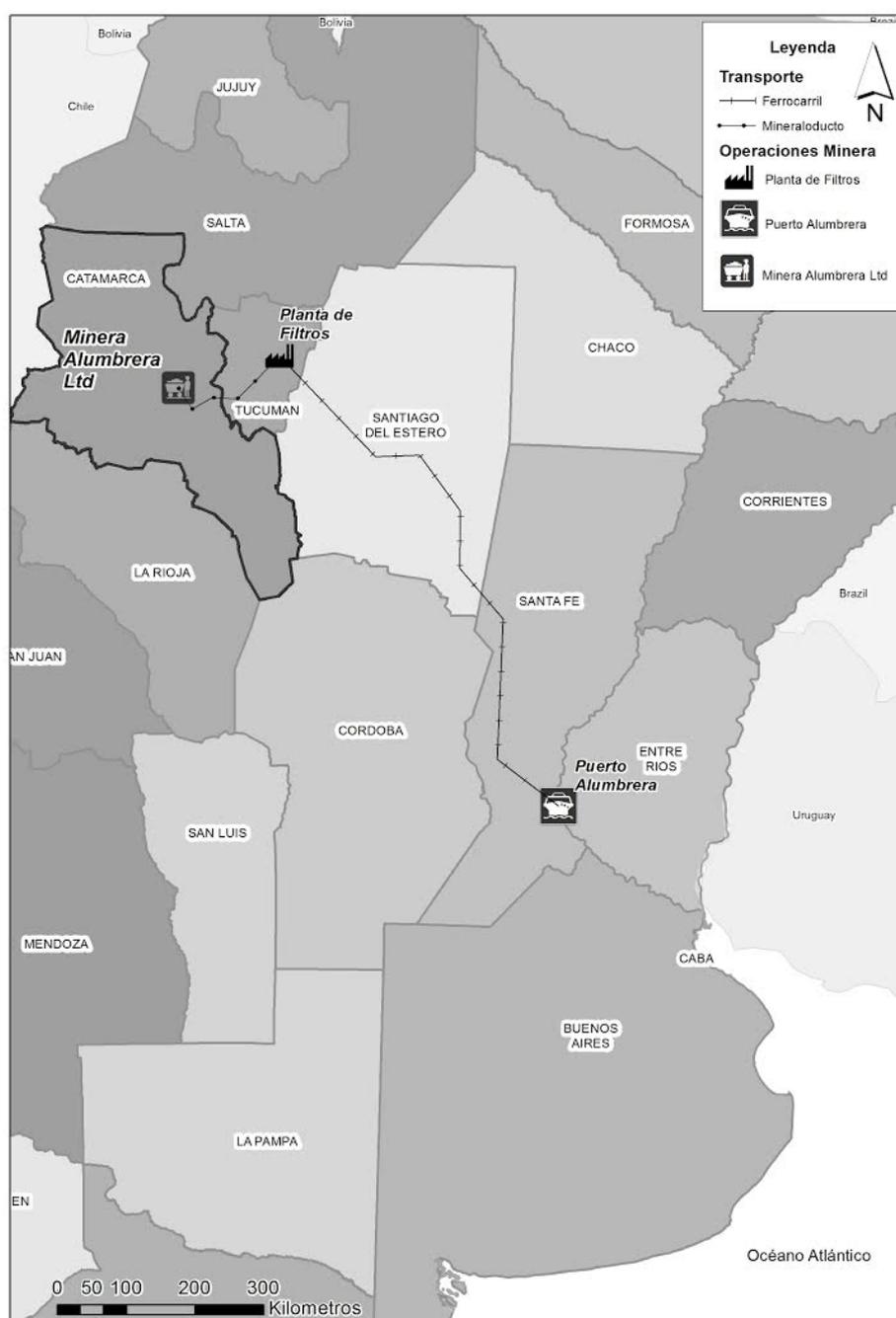
Provincia de Tucumán. El consumo de energía de la mina implica el 170% de la energía consumida por la Provincia de Catamarca, por este motivo, también se provee de energía desde la vecina provincia de Tucumán. Donde fue construido un electroducto de 202 km para abastecer de electricidad a la mina desde la subestación El Bracho. Asimismo, la modalidad de operación exige altos consumos de agua, que es extraída de una reserva de agua fósil en Campos del Arenal y transportado por un acueducto de más de 25km.

Luego, desde Cruz del Norte el mineral es transportado por un ramal ferroviario del Nuevo Central Argentino<sup>69</sup> que atraviesa las provincias de Santiago del Estero y Santa Fe hasta la terminal portuaria propia localizada en Puerto General San Martín, puerto de aguas profundas situado en la margen Norte del frente portuario de Rosario, sobre el río Paraná (Mapa N°5).

---

<sup>69</sup> Ferrocarril concesionado en 1992 a la Aceitera General Deheza, una de las principales empresas del sector agroindustrial y sojero.

Mapa 5 Proceso de producción Minera Alumbreira



Fuente: Minera Alumbreira.

Bajo de la Alumbreira produce un promedio anual de 321.000 toneladas de concentrado que contienen aproximadamente 100.000 toneladas de cobre y 300.000 onzas troy de oro. También se producen 0.8 toneladas de oro doré y 957 toneladas de concentrado de molibdeno (Minera Alumbreira, 2019).

En un segundo momento, hacia febrero del 2012, Xtrata se fusiona con Glencore, alcanzaron un acuerdo para una fusión empresarial por 41.000

millones de dólares, que se centrará en rubros como la minería, la agricultura y la intermediación. Se constituye así una compañía valuada en 90.000 millones de dólares que competirá con mineras como BHP Billiton y Rio Tinto. Mientras, el resto del paquete accionario en el país corresponde a las empresas canadienses Goldcorp Inc. y Yamana Gold, que cuentan con 37,5% y 12,5% respectivamente (El Intransigente de Tucumán, 2012).

Glencore también es propietaria en Argentina de Minera Pachón en la provincia San Juan (se encuentra en fase de reevaluación del proyecto) y Mina Aguilar en la provincia de Jujuy.

La empresa declara que en 2017 la producción fue de 133.951 toneladas de concentrado de cobre y oro, 28.292 onzas troy y 1.301 toneladas de concentrado de molibdeno (Minera Alumbreira, 2019).

En un comunicado de prensa de Minera Alumbreira con fecha 25 de abril de 2018, se indica que Glencore es una de las compañías globales más diversificadas de recursos naturales del mundo. La misma produce y comercializa más de 90 productos primarios. Las operaciones del grupo abarcan alrededor de 150 proyectos mineros y metalúrgicos, instalaciones de producción de petróleo y emprendimientos agrícola-ganaderos (Montaldi, 2018). Y en el mismo, se anuncia una nueva etapa en la explotación del yacimiento cuprífero Bajo de la Alumbreira, luego de la finalización de la explotación a cielo abierto en julio de 2018. Así, Minera Alumbreira comenzará una nueva modalidad de producción al desarrollar la explotación subterránea de Bajo de la Alumbreira, lo cual extenderá la vida útil del proyecto a 10 años.

Para ello, la UTE Minera Alumbreira-YMAD invertirá \$161 millones de dólares principalmente entre 2018 y 2019, que se irán incrementado durante la operación hasta alcanzar un total cercano a \$280 millones de dólares. Luego de una etapa de desarrollo de túneles e infraestructura durante 16 meses, la producción de mineral bajo esta nueva modalidad comenzará en el segundo semestre de 2019. El emprendimiento estima un volumen de producción de 87.000 toneladas anuales de concentrado de cobre (Montaldi, 2018). Así, durante 2018 y 2019 se realizarán las obras de infraestructura necesarias para adaptar las instalaciones al nuevo modo de extracción, que comenzará en 2020, según lo indica el sitio web de la empresa.

No obstante, la empresa culminó con el plan integral del cierre de mina<sup>70</sup> luego de veinte años de operación. Hacia el 2019, salió de producción La Alumbreira generando un importante impacto económico para la provincia de Catamarca y la Nación, debido a la caída de la actividad en el PBI. Además, los proyectos nuevos en el corto plazo no podrán reemplazar esa producción.

Desde su entrada en operación la empresa extrajo un promedio de 630.000 onzas de oro y 185.000 toneladas de cobre al año. En 2006 alcanzaría el pico máximo y en 2007 comienza el agotamiento del yacimiento, coincidiendo por su parte con el comienzo de la baja de los precios internacionales de los commodities. En 2010 la extracción de oro fue de un 33,6% menor y la de cobre 16,2% (Basualdo, 2013); (Basualdo et al., 2013). Eventuales ganancias posteriores se justifican por una mayor demanda de cobre por parte de China, que incidiría sobre el precio del metal, más que por una recuperación de la extracción.

Los ingresos de la actividad representan aproximadamente un 14% del presupuesto provincial, y en tal sentido, Minera Alumbreira Ltda., con un volumen de ventas por 1.200 millones de dólares anuales, representa un 90% de las exportaciones totales de Catamarca (Bruzzone, 2012).

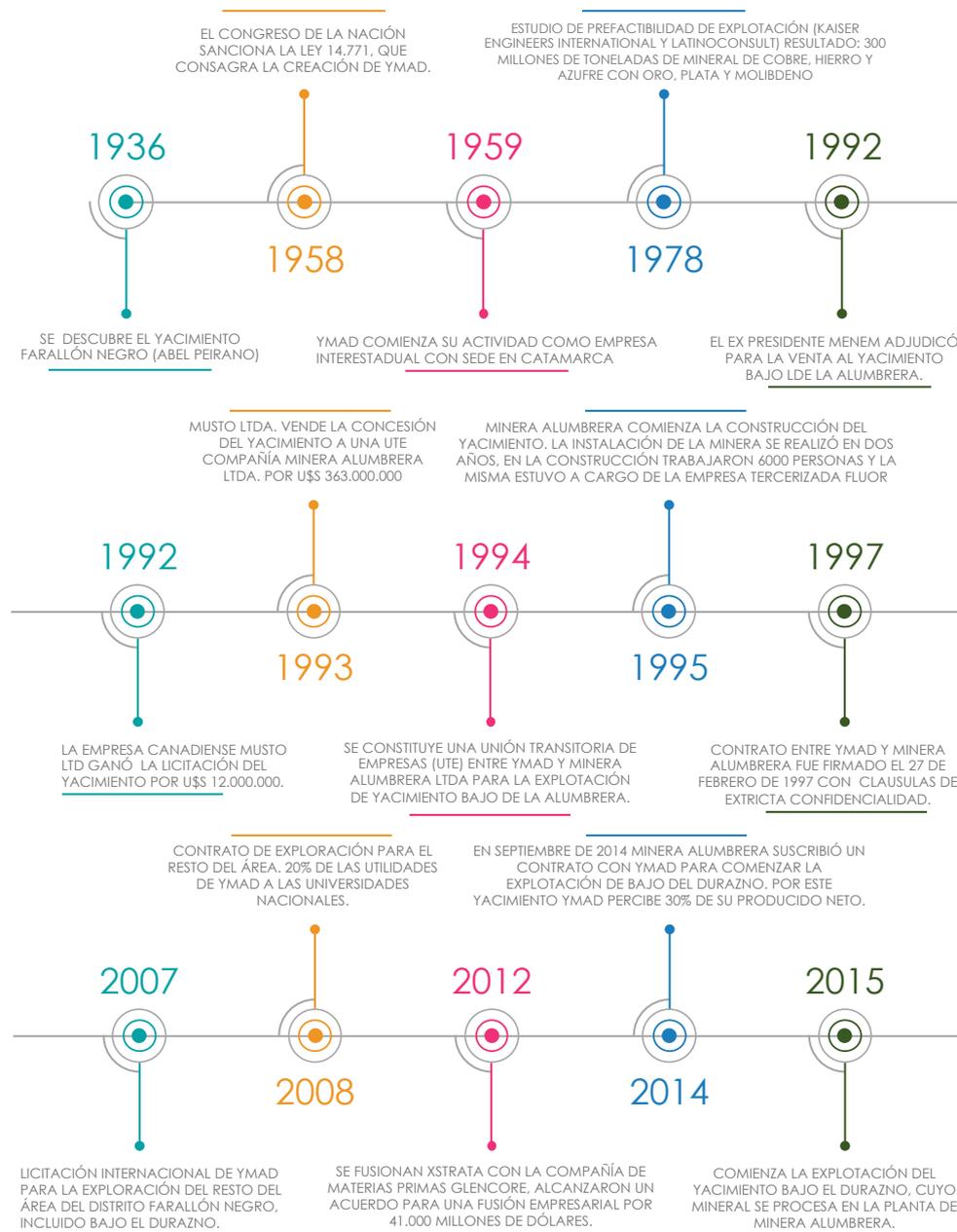
Por último, en términos medioambientales un hecho relevante reciente (abril de 2019), es el procesamiento del CEO Julián Rooney por el delito de contaminación ambiental (Juzgado Federal N.º 2 de Tucumán). Este procesamiento se suma al de otro directivo de la empresa, Raúl Mentz.

---

<sup>70</sup> El cierre de mina implica: lograr la estabilidad química a través de la prevención del drenaje ácido de roca (DAR); lograr la estabilidad física de botaderos, dique de colas y open pit; recuperar la capacidad de soporte de vida silvestre del área intervenida; recomponer o equilibrar la red hidrográfica y lograr un paisaje compatible con el entorno; evitar riesgos en la salud y la seguridad de las personas durante el proceso de cierre y generar efectos positivos en el sistema socio-económico de la región (Sitio Web Minera Alumbreira, <http://www.infoalumbreira.com.ar/gestion-ambiental-del-cierre-de-mina/>, última visita 10 de enero 2020).

### 3.2.1.1 Línea de Tiempo Minera Alumbreira Ltda

Ilustración 4 Línea de Tiempo Minera Alumbreira Ltda



COMIENZA LA PRODUCCIÓN DE MINERAL BAJO ESTA NUEVA MODALIDAD. SE ESTIMA QUE EL EMPRENDIMIENTO TENDRÁ UN VOLUMEN DE PRODUCCIÓN DE 87.000 TONELADAS ANUALES DE CONCENTRADO DE COBRE.



FINALIZACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN A CIELO ABIERTO DE BAJO DE LA ALUMBRERA ( JULIO 2018). LUEGO, MINERA ALUMBRERA COMENZARÁ UNA NUEVA MODALIDAD DE PRODUCCIÓN AL DESARROLLAR LA EXPLOTACIÓN SUBTERRÁNEA DE BAJO DE LA ALUMBRERA, LO CUAL EXTENDERÁ LA VIDA ÚTIL DEL PROYECTO A 10 AÑOS.

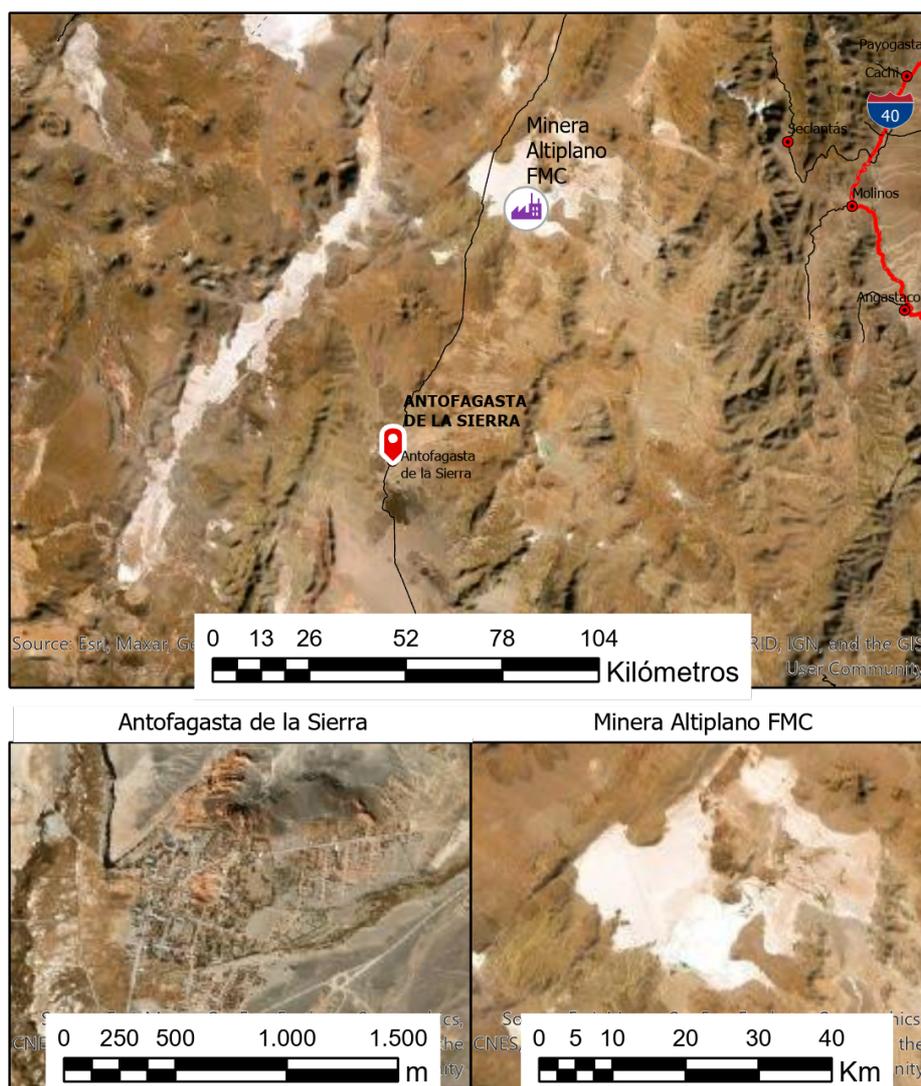
Fuente: Elaboración Propia

Como un dato de color, cabe destacar que en el año 2019 la corporación Glencore, amplió a un 66,7% su participación en Renova, productora de harina, aceites de soja y biodiésel, y, en abril de 2020, realizó una oferta de 325 millones de dólares por el resto del capital, que estaba en manos de Vicentín. Cabe recordar que, en 2007, Glencore y Vicentín crearon la empresa Renova en partes iguales (CEPAL, 2020).

### 3.2.2 Minera del Altiplano FMC

El salar del Hombre Muerto tiene una superficie de 558 Km<sup>2</sup> y está ubicado en el sur de la Puna de Atacama sobre el límite septentrional y occidental de la provincia de Catamarca con la provincia de Salta. Corresponde al departamento y municipio, Antofagasta de la Sierra.

Mapa 6 Localización del Yacimiento El Salar del Hombre Muerto



Fuente: Elaboración Propia

En la primera mitad del siglo XX se realizaron los primeros estudios de exploración en la puna argentina y Luciano Catalano (químico y geólogo), catalogó los recursos allí existentes, como los boratos y el litio.

Las políticas iniciales de exploración litífera en la Argentina, esperaban otorgarle al recurso el carácter de “estratégico” y de control estatal por su agotabilidad, su relevancia para la defensa y sus posibles usos para la generación de energía, más allá de los usos industriales. Por ello, la propuesta política inicial del gobierno nacional era la integración vertical en un monopolio estatal de la prospección, exploración, extracción, transformación y comercialización (Fornillo, 2015).

Luego, entre 1969 y 1974, la Dirección General de Fabricaciones Militares impulsa el Plan Salares, que consistió en explorar el potencial litífero de los salares de Catamarca, Salta y Jujuy. Su fundamento era el carácter estratégico de la provisión a bajo costo de este insumo para aleaciones de la industria aeroespacial (Slipak, 2015).

Sin embargo, la última dictadura militar decidió incorporar al litio entre las sustancias que podían ser concesionadas y se modificó el Código de Minería. Así, en 1982 el gobierno nacional intentó transferir el proyecto del salar del hombre muerto, administrado por la Dirección General de Fabricaciones Militares, a la empresa norteamericana FMC, que por entonces se llamaba Lithco, pero la derrota en la guerra de Malvinas interrumpió el proceso licitatorio. A pesar de que, por entonces, la empresa norteamericana afrontaba juicios por contaminación ambiental en Bessemer City (Nacif, 2018).

Recién el 21 de febrero de 1991 la empresa logró obtener el ansiado contrato de explotación de las propiedades mineras del Salar del Hombre Muerto. El contrato fue suscripto por el Poder Ejecutivo Provincial, la Dirección General de Fabricaciones Militares y las firmas FMC Corporation – Lithium Division, FMC Argentina y Minera del Altiplano S.A. El documento suscripto fue aprobado por la Legislatura Provincial mediante Ley N.º 4589.

Con la gestación de la Unión Transitoria de Empresas entre el Estado y el Capital privado transnacional, la Dirección General de Fabricaciones Militares y la provincia de Catamarca tenían una representación del 2,5 por ciento de lo producido (para cada una de ellas). Además, a la representación estatal le correspondía la designación de un miembro en el comité gerencial o directorio.

A su vez, el 22 de agosto de 1991, el Poder Ejecutivo Nacional aprueba el contrato entre la provincia de Catamarca y la Dirección General de Fabricaciones Militares con las firmas FMC Corporation.

Al analizar las fuentes periodísticas de la época en la provincia Catamarca se anuncia la licitación del Salar del Hombre Muerto. Así, en la publicación titulada “Obra del Salar del Hombre Muerto” del periódico La Unión con fecha 20 de febrero de 1991, el Secretario de Minería, Adrián

Gómez, anuncia “la firma del contrato para la exploración y explotación del Salar del Hombre Muerto” e indica, (...) “este es un yacimiento rico en minerales de litio, potasio, sodio, boratos y otros más, que realmente hacen que sea uno de los más importantes del país, e importante también en el mundo”. Asimismo, en otra publicación de La Unión, titulada “Salar del Hombre Muerto: producirá el 30 por ciento del litio del mercado mundial”; se indica la producción prevista del yacimiento y se describe cómo fue el acto de firma del contrato con Minera Altiplano FMC, donde estuvo el ex gobernador Ramón Saadi, quien argumentó “esta es la conclusión de muchos años de esfuerzos, de anhelos de una comunidad que aspira, como la catamarqueña, a poner en marcha la explotación de su potencial minero, para luego distribuirlo con un profundo sentido de justicia social” (La Unión, 1991b).

Según Vicente Méndez, por entonces jefe del Departamento de Geología y Minería de la Dirección General de Fabricaciones Militares, la “*expeditiva resolución*” se debió al famoso crimen de María Soledad ocurrido en septiembre de 1990, que habría llevado a las autoridades provinciales a confirmar la transferencia de los dos proyectos más relevantes de la minería argentina –Salar del Hombre Muerto y Bajo La Alumbreira–, suponiendo que ambos contratos “descargarían las tensiones y llevarían el olvido a las multitudes que diariamente pugnaban con sus marchas contra la estabilidad del gobierno de Ramón Saadi pidiendo justicia” (citado en Méndez, 2004: 17). Al mes siguiente, el gobernador Saadi fue destituido y la provincia fue intervenida por el gobierno central (Nacif, 2018).

En términos de regalías mineras, en sus inicios las regalías mineras estipuladas eran del 10%, aunque el exgobernador Saadi, le concedió a la empresa una rebaja en las regalías al 7% (Argerich, 1999).

Luego, en un segundo momento hacia 1994, se realizan modificaciones al contrato original de 1991 por cambios en “*las condiciones técnico-económicas*”<sup>71</sup>. Además, en la nota remitida a la Cámara de Diputados de Catamarca por parte del ex Vice- Gobernador Simón Hernández, a fin de

---

<sup>71</sup> Según el contrato realizado entre las partes el 9 de Marzo de 1994, puesto a disposición a la Cámara de Diputados de la Provincia de Catamarca para su aprobación

agilizar la aprobación legislativa de las modificaciones suscriptas al contrato, se detalla;

- En consonancia con la política nacional de Reforma del Estado la Dirección General de Fabricaciones Militares se retira del contrato cediendo los derechos a la provincia de Catamarca. En consecuencia, la provincia a su solo juicio determina a quien transferir las propiedades mineras afectadas en el contrato.
- La provincia de Catamarca otorga las propiedades mineras a Minera del Altiplano S.A.
- Además, “como contribución para la concreción del proyecto minero” se disminuyen los porcentajes de regalías mineras (del 10% se pasa al 3 %) de acuerdo con la ley N.º 4759, de adhesión a Ley Nacional de Inversiones Mineras. Y, se especifica contractualmente que dicha regalía será “la única participación por todo concepto que le corresponde recibir a la provincia”.
- Por último, la empresa se compromete a acelerar los plazos de inicio del proyecto.

Así, la provincia le sede a la empresa minera (FMC Corporation) mediante escritura pública unas 51 propiedades mineras localizadas en el departamento Antofagasta de la Sierra, con la condición de no transferirlas a terceros o arrendarlas. Además, se eximió a la empresa de pagar el canon de agua, aunque cabe destacar que en el método de producción se necesita de mucha energía y de agua.

El marco legal era muy beneficioso para los intereses del capital. Aparte de la Ley de Inversiones Mineras de 1993 (que garantiza enormes beneficios impositivos, 30 años de estabilidad fiscal y regalías limitadas al 3%), se suma un régimen de reintegro adicional para las exportaciones mineras de la Puna (originalmente del 5%, reducido a la mitad en enero de 2002).

Así fue como, a fines de 1997, Minera del Altiplano S.A. inauguró sus tres plantas industriales de litio en el Salar del Hombre Muerto<sup>72</sup>, provincia

---

<sup>72</sup> La compañía opera tres plantas industriales en Catamarca: la planta de adsorción selectiva para remover el litio de la salmuera natural, la planta de servicios auxiliares que abastece de electricidad, vapor y aire comprimido al complejo industrial, y la planta de producción de carbonato de litio y fluoruro de litio.

de Catamarca. A su vez, en Salta, a pocos kilómetros de General Güemes, opera la planta de producción de cloruro de litio y en Salar de Pocitos (Salta) la estación de transferencia de cargas para el despacho de los productos transportados por ferrocarril al puerto de Antofagasta en Chile con destino a sus propias plantas industriales en Estados Unidos y China.

La inauguración oficial de la producción de la planta se llevó a cabo el 23 de abril de 1998 en la ciudad capital de Catamarca con la presencia del presidente de la Nación y altos funcionarios nacionales como provinciales (Argerich, 1999). Pero sin la participación de las autoridades locales de Antofagasta de la Sierra, según las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

En un tercer momento, a mediados de 2010, la empresa inició un proyecto de expansión de sus instalaciones del Salar del Hombre Muerto para incrementar la producción de cloruro de litio y de carbonato de litio e iniciar la elaboración de cloruro de potasio.

De ahí que, hacia fines de 2017, se genera el tercer acuerdo entre el gobierno provincial y las empresas mineras a fin de realizar una inversión de 300 millones de dólares para aumentar la producción de 11 mil toneladas de litio anuales a 19 mil toneladas. En una segunda fase, llevar la producción a 30 mil toneladas en 2020 y finalmente elevar la producción a 40 mil toneladas en 2022.

El 29 de diciembre de 2017, se aprueba el contrato de modificación a los acuerdos del Proyecto Fénix suscriptos por el Poder Ejecutivo Provincial, FMC Corporation y Minera del Altiplano S.A. realizados en el año 1991 y 1994. Entre los principales puntos expuestos cabe destacar:

- Aportes a la Provincia de Catamarca asociados con la expansión. A partir de la fecha en que Minera del Altiplano se encuentre habilitada a producir 19 mil toneladas de carbonato de litio por año, la empresa realizará un aporte adicional por mes a la Provincia equivalente al 2% del valor de ventas mensuales menos el monto de regalía devengado en el mismo mes. El aporte mensual adicional será determinado mensualmente y pagado por Minera del Altiplano simultáneamente con cada pago mensual de regalías ya establecidas. No obstante, se indica que en ningún caso la sumatoria de los montos pagados

mensualmente por la empresa a la Provincia en concepto regalías y aporte mensual adicional podrá ser superior al 2% del valor de ventas<sup>73</sup>.

- Se incrementa el monto total de las contribuciones al Fideicomiso Salar del Hombre Muerto al 1,2% del valor de ventas anual de Minera del Altiplano FMC.
- El presupuesto anual de responsabilidad social empresaria (RSE) será del 0,3% del valor de ventas anual de la empresa.
- Se modifica la cláusula de prohíbe la transferencia a terceros de las propiedades mineras cedidas por la provincia a la empresa<sup>74</sup>.
- Se le autoriza a la empresa otorgar cualquier tipo de garantías para obtener financiamiento para sus operaciones y la expansión.

Con ello, Minera del Altiplano FMC, la subsidiaria FMC Corporation, se comprometió a invertir 300 millones de dólares en sus operaciones en Catamarca, a fin duplicar la producción. Con ello se estima que se crearan 200 nuevos puestos de trabajo, además de los 300 empleados que actualmente trabajan para la empresa en Argentina.

Asimismo, el secretario de Minería de la provincia, Rodolfo Micone, sostuvo que se exigió a la empresa el traslado de las oficinas a la provincia debido a que las mismas se localizan en Salta. Sobre este último punto, el funcionario provincial explicó que “de las cinco gerencias, momentáneamente van a pasar tres, que serían logística, recursos humanos, compras con el traslado del domicilio legal y fiscal a la provincia de Catamarca” (El Inversor, 2018).

Hacia fines de julio de 2018, FMC Corporation anunció que su unidad de negocios de materiales de litio se llamará Livent Corporation, siguiendo el

---

<sup>73</sup> En regalías mineras, Catamarca pasará de percibir el 1,6% de la facturación (que es lo que representa actualmente el 3% de bocamina) al 2% de esta: un 150% más

<sup>74</sup> El nuevo contrato indica modificar la cláusula 24.1 del Contrato de 1991 insertando la siguiente oración al final: “Las Partes acuerdan que FMC Corporation y sus sucesoras podrán ceder, en cualquier momento y sin la necesidad de consentimiento por parte de la Provincia, la totalidad de sus derechos y obligaciones bajo este acuerdo (y sus modificaciones) a una compañía vinculada, ya sea presente o futura, incluyendo compañías vinculadas que fueran creadas con el propósito de convertirse en compañías públicas independientes que coticen y comercialicen libremente sus acciones en los mercados de valores internacionales. La cesión deberá ser comunicada en forma fehaciente a la Provincia mediante documento escrito en donde el cesionario asuma expresamente la totalidad de derechos y obligaciones del cedente bajo el contrato (y sus modificaciones)”.

plan previamente anunciado de separar FMC Lithium en una empresa que cotice en bolsa (Panorama Minero, 2018).

Los inicios de Livent en el mercado del litio se remontan a la década de 1940, cuando Lithium Corporation of América trabajaba para el gobierno de los Estados Unidos para desarrollar aplicaciones útiles para el litio (durante la guerra fría). Luego, hacia 1991, comenzaron a abastecer a Sony Electronics con materia prima de litio. Así, FMC ha sido un productor líder de compuestos de litio durante más de 40 años<sup>75</sup> (Livent Corporation, 2019).

Durante 2017 Minera del Altiplano (actual Livent) produjo 15.153 toneladas de carbonato de litio. Y, con el proyecto de expansión la compañía podrá llegar en una primera etapa a producir 19.000 toneladas de carbonato de litio; posteriormente podrá duplicar esa capacidad, llegando a las 40.000 toneladas.

En tal sentido, cabe destacar que “el precio del litio ha aumentado desde aproximadamente US\$ 1.500 por tonelada en 2003 a un rango que fluctúa entre US\$ 15.000 y US\$ 20.000 por tonelada entre los años 2017 y 2018”, según lo expreso Manuel José Fernández, vicepresidente ejecutivo de la Comisión Chilena de Cobre<sup>76</sup>. El ascenso de la cotización del litio ha sido veloz debido al boom de las tecnologías sobre electro movilidad.

En 2018, la Argentina fue el destino principal de las inversiones de litio en todo el mundo. Actores del sector privado y del público coinciden en que se debe a las diferencias que existen en los códigos mineros entre los países del llamado Triángulo del Litio. En Bolivia los yacimientos mineros están nacionalizados y en Chile el Estado concentra la producción. Mientras, en Argentina “somos más atractivos porque tenemos un código minero más flexible y además le habilitamos la participación al capital privado”, opina Carlos Oehler, presidente de Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (Riccomagno & Peticari, 2019).

---

<sup>75</sup> Acerca de la empresa. Pagina Oficial Livent Corporation. <https://livent.com/es/company-overview/history-of-livent/>

<sup>76</sup> Litio supera al metal precioso en valor de las exportaciones chilenas. Guía Minera de Chile, 21 de febrero de 2019. <http://www.guiaminera.cl/litio-supera-al-metal-precioso-en-valor-de-las-exportaciones-chilenas/>, ultima visita 28 de marzo de 2019.

Como resultado del creciente interés mundial por el litio se genera la llegada de nuevos proyectos al Salar del Hombre Muerto. Uno de ellos, en la cuenca sur, es “*Sal de Vida*”, de la empresa australiana Galaxy Resources.

En términos de conflictos socio ambientales el hecho más relevante es que Minera del Altiplano deja en evidencia la problemática geopolítica del agua. En tal sentido, existe cierto consenso académico en la estimación de que la extracción de una tonelada de litio requiere la evaporación de alrededor de dos millones de litros de agua. Aunque estas cifras varían dependiendo de las características de cada salar y sus diferentes grados de concentración del mineral (ppm), existe contundente evidencia empírica de que este método de explotación no es otra cosa que una “minería del agua” (Gallardo, 2011).

El consumo de agua de Minera del Altiplano oscilaría entre 280 y 304 metros cúbicos por hora. No obstante, la empresa se negó durante años a pagar el canon de agua<sup>77</sup>.

A partir de una investigación periodística de El Esquiú, realizada en el año 2012, se pone en evidencia que Minera del Altiplano no había pagado nunca por el canon de agua en una región donde las precipitaciones no son frecuentes y el agua es una fuente vital para las comunidades aledañas (El Esquiú, 2012).

Si bien la Dirección provincial de Recursos Hídricos realizó un cálculo estimativo y en 2010 solicitó el pago del canon por agua por once años de explotación hasta ese momento. FMC Corporation presentó un recurso jerárquico por lo cual rechazaron la competencia del organismo para exigir el cobro de agua. En otras palabras, la empresa adoptó una estrategia de judicialización amparándose en el contrato firmado en el año 1991 y ratificado en 1994 (El Esquiú, 2012).

En consecuencia, hacia inicios del 2015, la Secretaría de Minería de la provincia suspendió la provisión de agua a FMC Minera del Altiplano, lo que implicó paralizar la producción por 12 días. La empresa fue intimada por la Dirección de Gestión Ambiental a relocalizar unos pozos para la extracción

---

<sup>77</sup> Minera del Altiplano no pagó jamás por el canon de agua en Catamarca publicado en el periódico local El Esquiú, 17 de septiembre 2012. <https://www.elsesqui.com/politica/2012/9/17/minera-del-altiplano-no-pago-jamas-por-el-canon-de-agua-en-catamarca-83097.html>

de agua dulce y se le exigía a la operadora que cumpla con abonar los cánones por utilizar los recursos no renovables.

Minera del Altiplano ha sido señalada como protagonista de episodios puntuales de dinámicas de expropiación socio- ecológica ligadas a la polución y degradación del hábitat. Vecinos de Antofagasta de la Sierra han denunciado reiteradamente la contaminación por vertido de residuos plásticos del área comprendida entre el yacimiento y el río Los Patos -situado a 30 km de la mina- y la consecuente alteración de la frágil dinámica ecológica del salar (La Unión Digital, 2014), (Gómez Lende, 2017).

Otra forma de producción política de rentabilidad atañe a las obras públicas de infraestructura energética, plasmadas en el acceso privilegiado de Minera del Altiplano al abastecimiento de gas derivado del tendido del Gasoducto de la Puna. Obras orientadas exclusivamente a permitir la expansión de las operaciones extractivas de Salar del Hombre Muerto, la construcción de los primeros tramos del Gasoducto de la Puna en 2007 fue licitada y financiada por el Estado nacional, quien aprovechó infraestructura preexistente -el Gasoducto Atacama, que exportaba gas a Chile- para impulsar la obra. Dado que el Acuerdo Federal Minero intimida a las provincias a evitar ‘distorsiones’ en las tarifas de energía y otros servicios a las empresas (Machado Aráoz et al., 2011, p. 55), el consumo de gas natural<sup>78</sup> de FMC Lithium es facturado a precio diferencial y se encuentra exento de eventuales actualizaciones, indexaciones y modificaciones del cuadro tarifario, citado en (Gómez Lende, 2017).

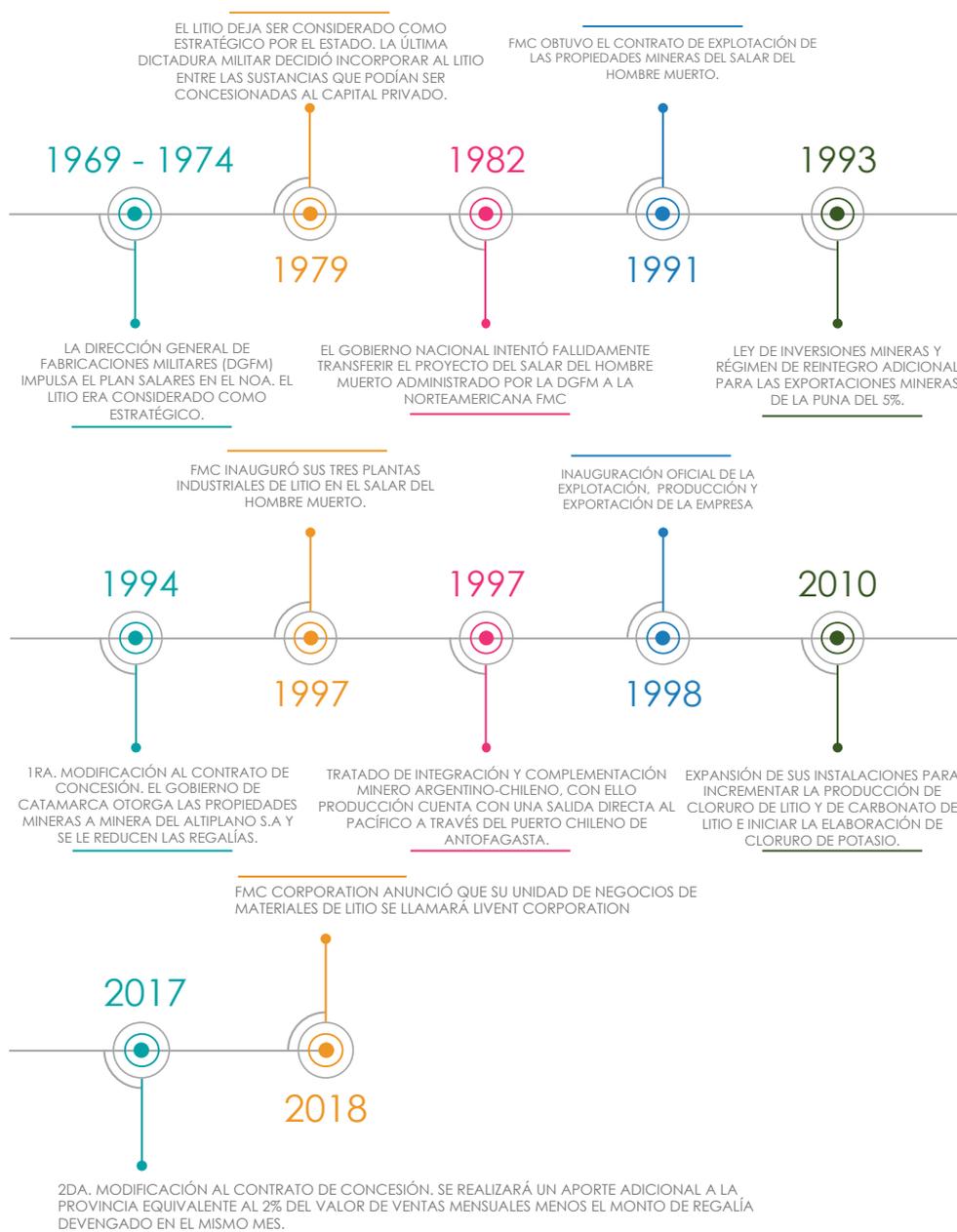
---

<sup>78</sup> Se estima entre 75.000 y 90.000 metros cúbicos diarios (Nalm, 2013, s/p)

### 3.2.2.1 Línea de Tiempo Minera del Altiplano FMC –

#### Livent

Ilustración 5 Línea de Tiempo Minera del Altiplano FMC – Livent



Fuente: Elaboración Propia

### 3.3 Matriz económica de la provincia de Catamarca

La esfera política, social y económica de las provincias argentinas es muy asimétrica entre las veinticuatro jurisdicciones que componen el país. Se

evidencian marcadas desigualdades en cuanto a su nivel de desarrollo productivo y social.

Tal desigualdad territorial tiene su origen en la modalidad de organización asumida en la última etapa del siglo XIX, donde el emprendimiento agroexportador de base pampeana ocupó el centro de la dinámica nacional, generándose una brecha con el resto de los territorios que nunca pudo cerrarse (Cao & Vaca, 2006).

En tal sentido, la diferencia entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Ciudad de Buenos Aires vs. Formosa, año 1997 – ProvInfo, 2005) en Argentina es de 11,6 a 1, mientras en Estados Unidos y Canadá, por considerar dos países federales desarrollados, esta diferencia es del orden de 2 a 1 (Cao & Vaca, 2006).

Así, el posicionamiento relativo de las provincias en el mapa productivo nacional fue objeto de gran interés por parte de los investigadores sociales, y como resultado de una serie de análisis lograron un amplio consenso para caracterizar las provincias, al dividir el territorio nacional en tres áreas: Central, Periférica y Despoblada (Rofman y Romero (1997), Ferrer (1980) y Núñez (1974)). Bajo esta clasificación, Catamarca es considerada una provincia de la periferia rezagada. Es decir, se caracterizó históricamente por su bajo desarrollo relativo, sus indicadores de deterioro social y una aguda dependencia del sector público (Cao & Vaca, 2006).

Con el fin de analizar el impacto que ha tenido la explotación de los yacimientos mineros Bajo la Alumbraera y el Salar del Hombre Muerto en la provincia de Catamarca se han seleccionado cuatro indicadores económicos: el producto bruto interno, las exportaciones, el empleo y la contribución fiscal. Además, se consideraron algunos indicadores sociodemográficos como pobreza, mortalidad infantil y educación.

### **3.3.1 Composición del producto bruto geográfico y participación del sector minero en la economía provincial**

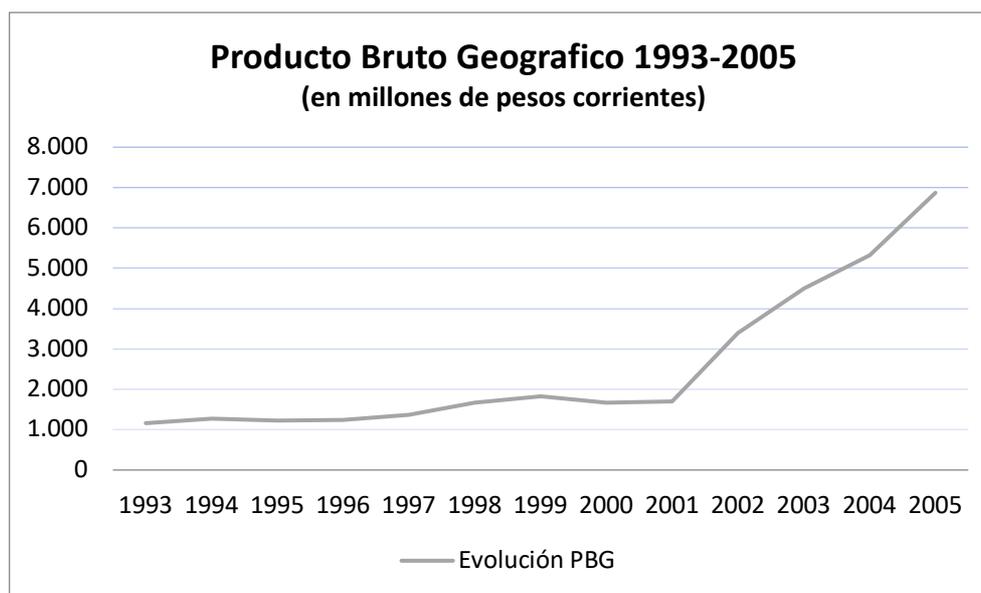
El Producto Bruto Geográfico (PBG) es un indicador de lo producido en el territorio de una provincia durante un año. Es la diferencia entre el valor bruto de las producciones obtenidas en la provincia menos el valor correspondiente a los insumos utilizados para esa producción (Tomasetti,

2012). En otras palabras, es la producción de bienes y servicios en el territorio provincial, independientemente de que los factores de la producción (trabajo, capital, recursos humanos) pertenezcan a residentes o no residentes a esa provincia.

Los principales complejos productivos de la provincia de Catamarca son la minería, el nogalero, olivícola, textil (algodonero), turismo y vitivinícola. Sin embargo, es la minería la que lidera la composición de la producción local.

El PBG de la provincia para el año previo al inicio de las actividades mineras a gran escala fue de \$ 1.362 millones (pesos corrientes) mientras que, en el año 2006, en pleno auge de los proyectos, alcanzó los \$ 6.776 millones de pesos corrientes (Gorzycki & Martín, 2016).

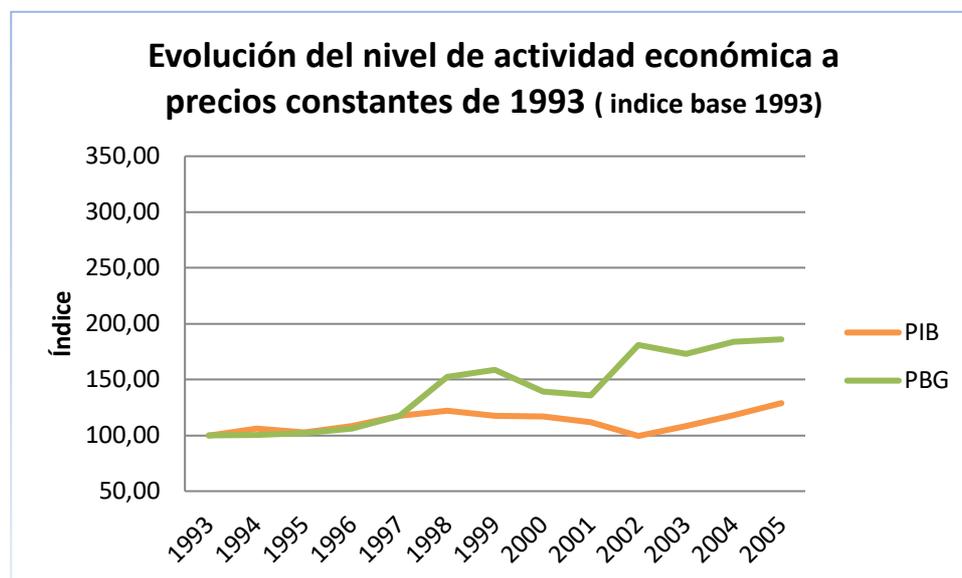
*Ilustración 6 Evolución del Producto Bruto Geográfico*



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la CEPAL

Se estima que el Producto Bruto Geográfico (PBG) de Catamarca representa aproximadamente 1% del total país, a pesar de la tendencia a un sostenido incremento.

Ilustración 7 Evolución del nivel de actividad económica a precios constantes de 1993



Fuente: DINREP. Dirección de estadística y censos de la provincia de Catamarca.

Cómo se puede observar en los gráficos expuestos, la evolución del PBG provincial entre los años 1993 y 2005 (última medición oficial) acumuló un crecimiento real del 86% con un alza muy superior a la evolución del Producto Bruto Interno (PBI) en el mismo período, que fue del 28,9%. El acentuado incremento del PBG se atribuye a la expansión de las actividades mineras y al incremento sostenido de precios que han tenido los minerales metalíferos, en particular el oro. Además, se evidencia un crecimiento sostenido en el valor del litio en el mercado internacional.

Tabla 7 Evolución de la participación del PBG

Provincia de Catamarca	1997	2002	2005	2006* <sup>79</sup>
Participación del PBG en el total nacional (en %)	0,5	1,1	1,3	1,3
Participación del PBG/ total región NOA (en %)	9,1	18,2	21,5	-

Fuente: Estadísticas y Censos de la Provincia de Catamarca

En 2006, el Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia alcanzó \$ 6.776,2 millones de pesos corrientes (según datos de la Dirección Provincial

<sup>79</sup> El 2006 es el último año que se midió el PBG en la provincia de Catamarca. Recientemente, se firmó un convenio con la CEPAL a fin de volver a medir el producto bruto geográfico.

de Estadísticas y Censos). Además, según el informe productivo de la provincia (2016), el PBG a precios corrientes para el año 2006 de la provincia mostró la siguiente participación sectorial:

- Entre los sectores productores de bienes, cuyo aporte al PBG total fue del 72,8%, se registra una importante participación de la actividad Explotación de Minas y Canteras (55,6% del PBG provincial), seguida por la Industria Manufacturera (10,1%), la Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura (4,0%), seguida por la Construcción (1,7%) y Electricidad, Agua y Gas (1,4%). Las principales producciones se concentran en la minería metalífera, la olivícola y la hortícola.
- La participación del sector de servicios fue del 27,2%, siendo los rubros más significativos: la Administración Pública, Defensa y Seguridad Social (6,2%), la Enseñanza (5,6%), los Servicios Inmobiliarios y Empresariales (5,3%) y los Servicios Sociales y de Salud (3,1%) (Gorzycki & Martín, 2016).

### **3.3.2 Evolución de las exportaciones provinciales**

De acuerdo con el informe sobre perfiles exportadores elaborado por la Cámara Argentina Comercio (2018), Catamarca ocupa el puesto 12 en el ranking de valor exportado por provincia, siendo la provincia líder Buenos Aires, mientras, el último puesto es para la provincia de Formosa.

En este marco, la provincia exportó para el año 2017 (FOB<sup>80</sup>) \$ 609.567.912 dólares, lo que representó un descenso de 23,3% respecto a 2016 y un alza de 5,5% con relación a 2015. La producción de minerales explica alrededor del 70 por ciento de lo que genera el territorio. El principal destino de las exportaciones fue Alemania, hacia donde se dirigió el 24% de las exportaciones. Catamarca es una de las provincias con mayor ratio Exportaciones/PBG, con el 65,7%, ocupando el segundo puesto del ranking correspondiente. A su vez, ostenta la mayor tasa de crecimiento anual de los

---

<sup>80</sup> FOB es un INCOTERM —una cláusula de comercio internacional— que se utiliza para operaciones de compraventa en las que el transporte de la mercancía se realiza por barco, ya sea marítimo o fluvial. Siempre debe utilizarse seguido del nombre de un puerto de carga. FOB es uno de los INCOTERM más utilizados.

últimos 24 años (Jaruf, Scialabba, & Rodriguez Rabellini, 2018). Más recientemente, hacia el primer trimestre del 2019, se exportaron 63 millones de dólares y la provincia descendió en su nivel de exportaciones con una variación porcentual 2019/2018 -mismo periodo- de 75,4 por ciento, ello, por la salida de operaciones de Minera Alumbreira.

A nivel de capacidad exportadora, la economía de Catamarca se muestra como el caso de mayor crecimiento, a partir de una fuerte inversión extranjera desde 1997, básicamente por la empresa Minera Alumbreira y Minera Altiplano FMC, aumentando el volumen exportable en casi veinte veces en el trienio posterior al inicio de su explotación (Alejandro Rofman, 2012).

Más aún, Catamarca produce el 100% del cobre y molibdeno del país y es la primera provincia productora de litio y diatomita. Durante el año 2014, la provincia produjo el 97,6% del total nacional de litio y el 72,6% de diatomita. Asimismo, exportó el 17,7% del oro nacional -aunque Minera Alumbreira ya se encuentra en proceso de cierre de mina- y el 16,2% de la exportación de boratos. Así, la mayor participación en las exportaciones de la provincia lo representa la minería con el 94,9%, mientras el segundo lugar lo ocupa la industria olivícola con el 2,3 % de los bienes exportables. Durante el año 2015, las exportaciones provinciales alcanzaron 72,2 millones de dólares, es decir el 1,5% del nivel nacional, registrándose un descenso del 46,0% con respecto al año anterior (Gorzycki & Martín, 2016).

Geográficamente, de acuerdo con el censo nacional agropecuario, la extracción de oro y cobre se efectúa en el departamento de Belén, donde se localiza el emprendimiento minero Bajo la Alumbreira. La extracción de plata también se lleva a cabo en el gran complejo volcánico integrado por el Farallón Negro-Capillitas, ubicado respectivamente en los departamentos de Belén y Andalgalá, al oeste de la provincia. Por su parte, el litio es obtenido en su totalidad en el complejo minero del Salar del Hombre Muerto, ubicado en el Departamento de Antofagasta de la Sierra, en la puna en el límite con la provincia de Salta y Chile (DINREP, 2015).

La mayor contribución a las exportaciones de la provincia es por parte Minera Alumbreira Ltda. para la mayor parte del periodo analizado. Aunque

la empresa ya informó el cierre de mina en el año 2018 y se evidencia el acentuado descenso en el nivel de exportaciones provinciales.

Las exportaciones de Alumbreira sumaron \$ 472 millones de dólares en 2017, un monto 31,2% menor que el año anterior (\$ 686 millones de dólares). En términos de volumen, las exportaciones comprendieron: 154.403 toneladas de concentrado de cobre, 0,93 toneladas de doré y 1.551 toneladas de molibdeno. En 2017, las exportaciones de Minera Alumbreira representaron un 77,4% de las exportaciones de Catamarca (Minera Alumbreira Ltda., 2017). Aunque la producción minera histórica representaba el 95%-97% de las exportaciones catamarqueñas.

Por otra parte, el país posee el 12 por ciento de las reservas y el 23 por ciento de los recursos mundiales de litio. Y la provincia de Catamarca tiene el 22 por ciento de los recursos en su territorio.

En este contexto, la secretaria de Política Minera de Argentina, Carolina Sánchez (2019) sostiene que “hay una verdadera explosión de la actividad de exploración. Los presupuestos exploratorios para el litio aumentaron más del 900 % en los últimos tres años”<sup>81</sup>.

Hasta el momento, según el Ministerio de Energía y Minas, hay solo dos emprendimientos en fase operativa a escala industrial, uno en Catamarca en el Salar del Hombre Muerto – Proyecto Fénix<sup>82</sup> (en operación desde 1998), y otro en Jujuy en el Salar de Olaroz<sup>83</sup> (en marcha desde 2015), aunque hay varios más en etapa de desarrollo (Pascuini, 2019).

En el caso particular de la presente investigación, si bien, se solicitaron los informes de sustentabilidad a Minera del Altiplano FMC – Livent en reiteradas oportunidades, solo se pudo tener acceso al informe del año 2011. En el mismo, no hay datos sobre el nivel y volúmenes de exportaciones, contribución de regalías e impuestos, etc. Solo se limita a brindar información global sobre las políticas laborales, medioambiente y programas sociales.

---

<sup>81</sup> Argentina vive un "boom" del litio que promete potenciar su liderazgo mundial. EFE Buenos Aires 14 ago. 2019. <https://www.efe.com/efe/america/economia/argentina-vive-un-boom-del-litio-que-promete-potenciar-su-liderazgo-mundial/20000011-4042798>

<sup>82</sup> Fénix es operada por la estadounidense Livent Corp (perteneciente a FMC), y cuenta con una capacidad instalada de 22.000 toneladas LCE (carbonato de litio equivalente).

<sup>83</sup> Olaroz está a cargo de la minera australiana Orocobre, la japonesa Toyota y la nacional JEMSE (Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado) y actualmente su capacidad instalada es de 17.500 toneladas LCE (carbonato de litio equivalente).

No obstante, en una nota periodística realizada al CEO de Livent en La Nación publicada el 5 de mayo de 2019<sup>84</sup>, se detalla que la empresa “en 2018, facturó US\$ 442,5 millones, con un incremento interanual del 27%, y triplicó sus ganancias (a US\$126 millones), con el hidróxido y el carbonato de litio como sus principales mercancías”. Mientras en el año 2017, declaró ingresos por 347,4 millones de dólares. La empresa exporta la totalidad del mineral que extrae del país a plantas productoras en China, Europa y Estados Unidos.

Se estima que en Catamarca las exportaciones de carbonato de litio se incrementaron en 2017 un 18,4 por ciento con respecto al año anterior. Una suma que representa unos \$ 74, 5 millones de dólares<sup>85</sup>.

No obstante, cabe destacar que, en relación con otros productos mineros como el oro y el cobre, el mercado del litio es casi insignificante. El volumen comercializado de oro en el mundo asciende a casi \$ 125.000 millones de dólares, y el de cobre a \$ 95.000 millones de dólares. El mercado del litio, en tanto, se ubica en torno a los \$ 2.000 millones de dólares, con una proyección optimista de \$ 7.700 millones de dólares para el año 2022 (Pascuini, 2019).

En conclusión, las exportaciones catamarqueñas muestran una escasa diversificación y a pesar, de que la minería metalífera ha movilizó inversiones multimillonarias, luego de dos décadas, la actividad no ha podido desarrollar encadenamientos productivos y no ha tenido un papel relevante en los circuitos económicos que involucran al grueso de la población. Además, la dependencia de la minería para la provincia es muy significativa y el principal riesgo es la alta dependencia fiscal de la actividad para el presupuesto gubernamental.

En otras palabras, el desarrollo de la minería a cielo abierto tiende a concentrar la economía y generar una marcada dependencia de la actividad, en detrimento del incentivo de otras. Además, en economías menos desarrolladas, escasamente diversificadas y con menores posibilidades de

---

<sup>84</sup> La Nación, Qué opina de la economía argentina el CEO de una de las mayores compañías de litio del mundo. Sección negocios, <https://www.lanacion.com.ar/economia/paul-graves-hay-problemas-estructurales-pero-la-economia-empieza-a-ser-mas-predecible-nid2244245>, última visita 5 de mayo de 2019.

<sup>85</sup> La Nación, Qué opina de la economía argentina el CEO de una de las mayores compañías de litio del mundo. Sección negocios, <https://www.lanacion.com.ar/economia/paul-graves-hay-problemas-estructurales-pero-la-economia-empieza-a-ser-mas-predecible-nid2244245>, última visita 5 de mayo de 2019.

recaudación impositiva, el incentivo del ejecutivo para impulsar y/o sostener la actividad minera tiende a ser mayor (Christel, 2015).

### 3.3.3 Empleo

En base a una muestra probabilística estratificada realizada por el INDEC en los conglomerados urbanos, denominada EPH<sup>86</sup>, realizada para el tercer trimestre del 2019, se exponen los siguientes datos a nivel nacional: tasa de empleo del 42,6% y tasa de desocupación del 9,7%.

Por su parte, a nivel provincial, la tasa de empleo es del 42,2 % para el tercer trimestre del 2019, mientras el nivel de desocupación alcanza al 9,5% de la PEA para el mismo período.

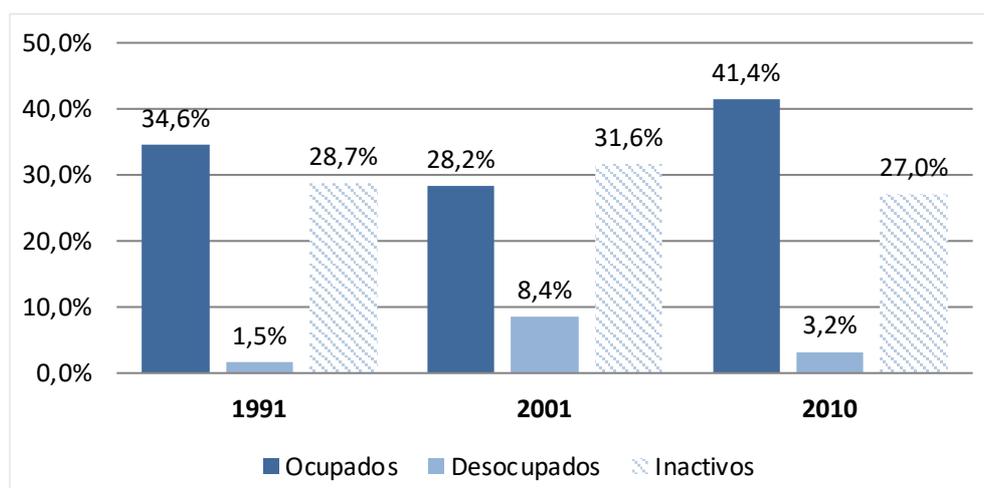
En términos comparativos el comportamiento del mercado laboral de la población ocupada en los últimos años en el Gran Catamarca oscila entre el 40% y el 45%. Alcanzando el mayor nivel de empleo de la PEA en el año 2004 con el 44,7% y el menor nivel de la tasa de ocupación fue del 40,5% en el año 2014. Sin embargo, en todos los casos los valores se encuentran debajo de la tasa nacional.

Además, al analizar el comportamiento inter-censal del mercado laboral provincial a través de los datos suministrados por los censos nacionales realizados en el año 1991, 2001 y 2010, se observa que el incremento de empleo entre el año 1991 (previo a la explotación minera a gran escala) y el 2010 es poco significativo (6,8%), considerando que la mayor cantidad de personas empleadas trabajan en la administración pública. Por su parte, el nivel más alto de desocupación se registra en la crisis del 2001 y, por el contrario, lo llamativo es que el nivel más bajo de desempleo se registra en el 1991, previo a las exportaciones mineras. Por su parte, el comportamiento de las personas inactivas a través de los años es más constante, según se puede observar en la ilustración siguiente.

---

<sup>86</sup> La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) conjuntamente con las direcciones provinciales de estadística (DPE). Tiene por objeto relevar las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. En su modalidad original se ha aplicado en la Argentina desde 1973 a través de la medición puntual de dos ondas anuales (mayo y octubre). A partir de 2003, la EPH pasó a ser un relevamiento continuo que produce datos con frecuencia trimestral.

Ilustración 8 Comportamiento inter-censal del Mercado Laboral



Fuente: DINREP. Dirección de estadística y censos de la provincia de Catamarca.

Además, al comparar cuál es la categoría ocupacional primordial se distingue que el empleo público es la principal fuente de empleo desde 1991 hasta el último censo nacional del 2010 (INDEC, 1991, 2001, 2010).

Si bien, durante el último trimestre de 2013, los puestos de trabajo en el sector privado formal ascendieron a 32 mil (el 0,5% del total del país), el empleo en la administración pública provincial es muy significativo, dado que supera al empleo privado formal. Además, la provincia presenta un grado de informalidad del 36,7%, similar al registrado a nivel nacional.

Luego, con el gobierno de Macri, uno de los principales puntos del Pacto Fiscal que la Nación suscribió con las provincias advertía sobre la necesidad de reducir el déficit fiscal y no aumentar la cantidad de empleados públicos. Sin embargo, la provincia de Catamarca no pudo alcanzar la meta e incremento el empleo público en un 0,2 por ciento.

En cuanto a la generación de empleo registrado en el sector privado por actividades económicas, se observa que la minería fue incrementando su participación en el mercado laboral catamarqueño: en el año 1996 aportaba el 0,3 % del empleo privado, el 1,2 % en el 2003 (con un incremento sostenido del precio de los commodities) y para el año 2014 el 1,9% de personas catamarqueñas han sido empleadas por las empresas mineras. No obstante, el sector que más fuentes de empleo genera en la provincia son los servicios, con un 35,1%, y si bien la estructura económica está liderada por la minería, la misma no es una gran generadora de empleo. Y, en la actualidad, con la

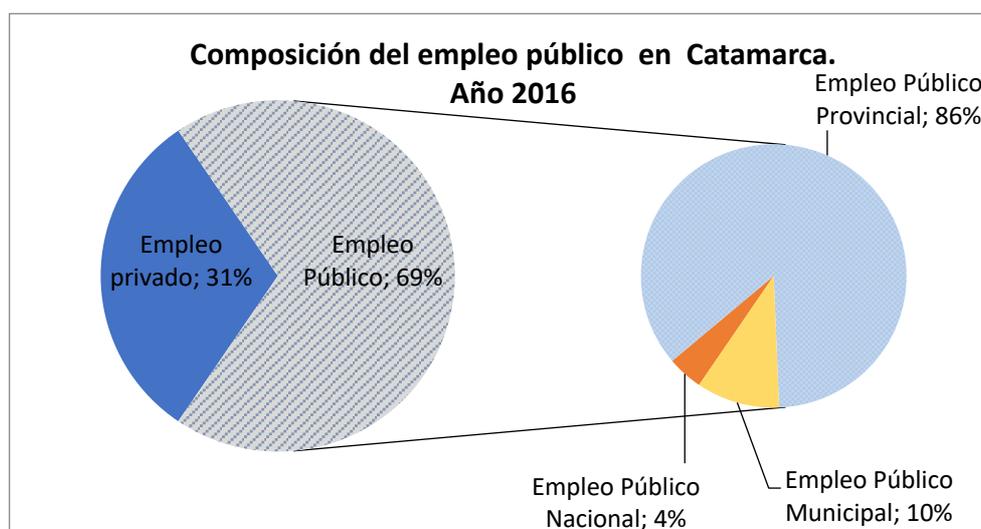
salida de operaciones de Minera Alumbreira Ltda. la capacidad de absorción de empleo local por parte del sector es más restringida

Otro rubro de importancia en la estructura productiva es el de “industria manufacturera”, que explica el 16,3% del producto provincial, y demanda poco más del 20% del empleo privado formal. Cabe resaltar que si bien, el rubro de “*agricultura, ganadería, caza y silvicultura*” representa sólo el 6,1% del total del PBG de la provincia, es significativa su participación en la generación de empleo ya que en el año 2013 demandó el 10,6% de los puestos de trabajo formales del sector privado (DINREP, 2015).

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación publicó en abril del 2017, un informe de seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal. De acuerdo con los datos a diciembre del 2016, se contabilizaron cerca de 3,5 millones de empleos registrados dependientes del sector público en todos sus niveles y jurisdicciones<sup>87</sup>. Sin embargo, en la evolución del empleo público según nivel de gobierno, se observan tasas de crecimiento diferenciadas: mientras que tanto el sector público municipal como el provincial mostraron crecimientos interanuales del 2,4% y 0,9% respectivamente; el sector público nacional registró una caída de 0,2%. Para el caso particular de la provincia de Catamarca se observa:

---

<sup>87</sup> Aunque, cabe aclarar que este número se encuentra subestimado por el faltante de información de algunos organismos públicos provinciales (principalmente de Santa Cruz) y municipales.



Fuente: SIPA. Ministerio de Trabajo de la Nación Argentina

Por otra parte, los indicadores de ingresos para la provincia muestran que el ingreso per cápita mensual hacia el tercer trimestre del 2014, era de 2.926 pesos (341 dólares<sup>88</sup>), por debajo de los 3.543 pesos (413 dólares<sup>89</sup>) de la media nacional, de acuerdo a los datos provenientes de los aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (MECOM, 2015).

La dinámica comercial a escala rural es limitada, la producción tiene dificultades para insertarse en el mercado, por ello, los pequeños productores empobrecidos se sustentan a través del empleo público y programas de asistencia social manteniendo la actividad rural y artesanal solo como complemento de los ingresos familiares.

Con relación a la distribución del ingreso, se observa en el 4º trimestre de 2014 que la brecha entre las personas que se encuentran en el decil más alto de ingresos respecto de aquellas que se ubican en el decil más bajo en el aglomerado Gran Catamarca fue del 14,47 por ciento, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares. Asimismo, el Coeficiente de Gini (0,40) posicionó a Catamarca como una de las provincias con mayor desigualdad (MECOM, 2015).

<sup>88</sup> Si se estima el tipo de cambio oficial del dólar al 30 de diciembre de 2014. Sin embargo, según el tipo de cambio blue el dólar cotizaba a 13,73 para la misma fecha, lo cual significarían unos 213 dólares aproximadamente.

<sup>89</sup> Para el cálculo se consideró el tipo de cambio oficial al 30 de diciembre de 2014.

La tendencia en el presupuesto provincial de la partida de gasto en personal sigue creciendo en Catamarca, y es la de mayor participación dentro de las erogaciones provinciales. Según, el Ministerio de Trabajo de la Nación (2020), la provincia lidera el ranking de mayor cantidad de empleados públicos del país, en relación con la generación del empleo privado. Es decir, 218 empleados públicos registran la provincia por cada 100 trabajadores del sector privado. Lo cual, nos da un indicio del poco dinamismo y diversificación económica de la provincia norteña.

Por último, la generación de empleo de Minera Alumbraera hacia el año 2017, considerando empleos directos y contratistas, es de 1621 empleados, de los cuales el 52,6% de los trabajadores en relación de dependencia son de Catamarca. La empresa declara que ha pagado en salarios netos y beneficios \$ 978 millones de pesos (Minera Alumbraera Ltda., 2017). Mientras, Minera del Altiplano FMC sólo registra 212 empleados en planta permanente y 15 como eventuales, según datos del Informe de Sustentabilidad del año 2011.

### **3.3.4 Estructura fiscal provincial**

La estructura tributaria de la República Argentina tiene un formato de “sistema mixto”, tanto la Nación como las provincias tienen potestades de cobro de impuestos sobre diferentes hechos sujetos a tributación y, adicionalmente, la jurisdicción federal gestiona centralizadamente la recaudación de bases tributarias compartidas (Duarte et al., 2011).

A los efectos de contextualizar la situación fiscal subnacional, se destaca que a partir de 1998 las cuentas provinciales han mostrado un marcado deterioro, bajo un contexto macroeconómico caracterizado por un profundo proceso recesivo, el cual se agrava significativamente con la crisis económica, fiscal y política del 2001.

Así, la caída en el nivel de actividad impactó sobre los ingresos subnacionales, tanto en los de origen provincial como en los provenientes de transferencias de la Nación. No obstante, a pesar de los desequilibrios fiscales persistentes en la provincia de Catamarca, con presupuestos deficitarios y una relación deuda/PBG muy superior al promedio de las otras provincias, durante la segunda mitad de los años noventa se instrumentaron programas de saneamiento fiscal relativamente exitosos.

Con la firma del Compromiso Federal en diciembre de 1999, los gobernadores se comprometieron a impulsar en las legislaturas provinciales leyes de solvencia y responsabilidad fiscal acordes con los contenidos de la ley nacional 25.152 de solvencia fiscal, por la cual se establecieron una serie de restricciones en la ejecución del presupuesto nacional, durante segundo mandato presidencial de Carlos Menem. En la misma, se fijó un cronograma a fin de disminuir el déficit hasta alcanzar el equilibrio fiscal en el año 2003<sup>90</sup> y limitó el crecimiento del gasto primario al incremento real en el producto interno bruto. Así, hacia fines de 2001 eran diez las provincias que sancionaron este tipo de legislación estableciendo reglas presupuestarias de cumplimiento obligatorio por parte de los poderes ejecutivos provinciales. Las provincias que poseen leyes de solvencia fiscal son: Catamarca<sup>91</sup>, Chaco, Córdoba, Formosa, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán (Jiménez, Cetrángolo, Devoto, & Vega, 2002).

Luego, las Provincias suscribieron en febrero de 2002 un Convenio con el Gobierno federal y mediante el mismo, se dio origen a los Programas de Financiamiento Ordenado (PFOs) y se crearon las condiciones para la reestructuración de la deuda subnacional y la implementación del Programa de Unificación Monetaria, entre otras cosas. Las Provincias obtenían a través de los PFOs fondos en calidad de préstamos blandos a cambio de comprometerse a cumplir metas fiscales de reducción del déficit y de la deuda flotante, suspender la emisión de cuasi monedas y a presentar información fiscal con cierta periodicidad y desagregación (Basile, Berger, Casanovas, & Tavilla, 2011).

Con el arribo de Néstor Kirchner al gobierno nacional se comprometió, en un acuerdo Stand By con el FMI que refinanciaba los vencimientos de la deuda, a reformar el régimen de coparticipación y sancionar una nueva ley de

---

<sup>90</sup> Hacia fines de 2000, la negociación e implementación de un nuevo programa macroeconómico, a partir del “blindaje” que hicieron los organismos multilaterales de crédito, redefinió el sendero hacia el equilibrio fiscal trasladando esa meta hasta el año 2005. Ello fue reglado en la Ley de presupuesto del año 2001 que, si bien tiene un alcance exclusivamente nacional, invita a los gobiernos provinciales y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a sancionar normas legales de similares características con la nacional.

<sup>91</sup> El 13 de enero de 2000, Catamarca promulgó la Ley 4997 Ratificación del Compromiso Federal, definición de metas de déficit, difusión de información fiscal y compromiso de armonización tributaria entre municipios y el estado provincial.

responsabilidad fiscal. Así, se sanciona la Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal, reglamentada por el Decreto Nacional 1731/04<sup>92</sup>. Las reglas se adoptaron bajo el enfoque de coordinación ya que el proyecto de ley fue elaborado conjuntamente por el Gobierno Nacional y las Provincias. El régimen entró en vigencia a partir del 1° de enero de 2005 y cuenta con siete capítulos y treinta y cinco artículos (Jiménez et al., 2002).

El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, establece que los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional deben tomar las medidas necesarias para calcular parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública, con el objeto de medir la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y la eficiencia en materia de gasto público.

Además, el Pacto Fiscal suscripto el 16 de noviembre de 2017 entre el Estado nacional y las provincias (con excepción de San Luis) incluyó la reforma tributaria, la ley de responsabilidad fiscal, baja en ingresos brutos, entre otras cosas. No obstante, con la asunción de Alberto Fernández a la presidencia de la Nación, se dejó *en stand by* el Consenso Fiscal y a cambio los gobernadores se comprometieron a suspender los reclamos judiciales por el reparto de recursos coparticipables.

Dicho lo anterior, un informe realizado por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) sobre el cumplimiento del régimen de responsabilidad fiscal, posiciona a Catamarca en el Grupo III del Índice construido con ASAP con la información suministrada por las provincias hasta el 31 de marzo de 2015. Así, la provincia integra el grupo de las provincias que se caracterizan mayormente por presentar la información con una demora mayor a la estipulada en la Ley, entre ellas figuran: Santiago del Estero, Formosa, Buenos Aires, Jujuy y Misiones.

A su vez, el Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en su edición 2015, también analiza la calidad, cantidad, detalle y nivel de actualización de la información

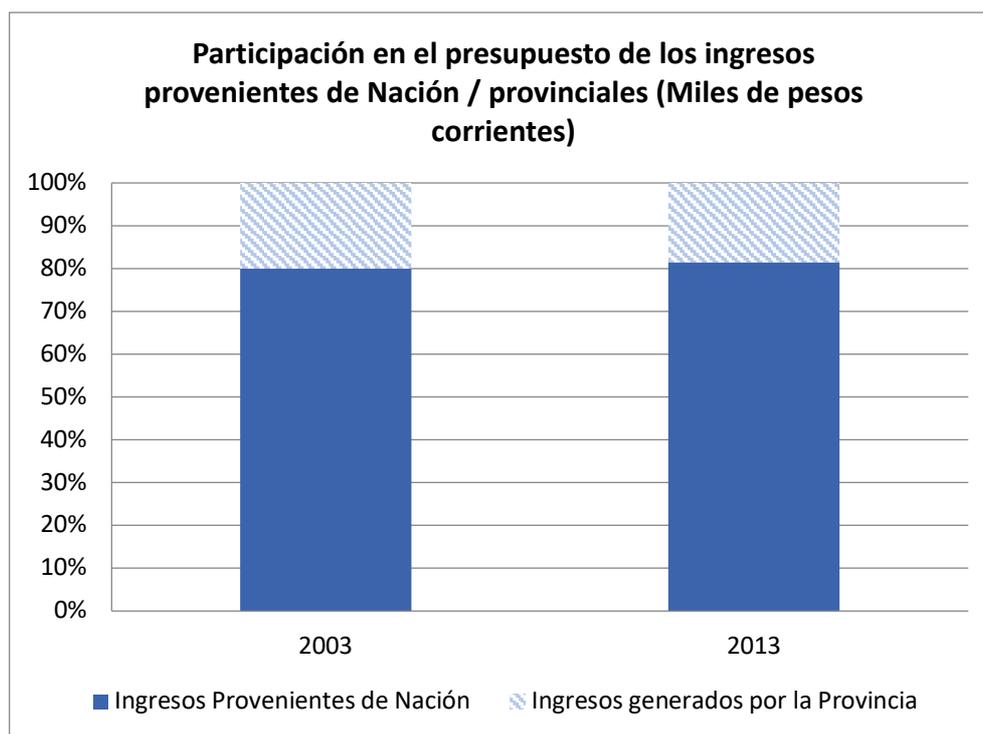
---

<sup>92</sup> Solamente La Pampa, San Luis y Salta fueron las únicas provincias que no adhirieron.

presupuestaria que publican los gobiernos provinciales en sitios web oficiales, y de igual modo, colocó a la noroesteña provincia de Catamarca en la mitad del ranking. Asimismo, en consonancia con los resultados del relevamiento general se muestra que el promedio de puntajes se redujo en 2015 -por segundo año consecutivo- respecto a la medición anterior (2014), lo cual nos indica una tendencia decreciente en materia de transparencia presupuestaria provincial durante los últimos dos años (Agosto, 2015).

En cuanto a los indicadores de resultados económicos, financieros y primarios en la provincia de Catamarca, se destaca que el 80% de los ingresos del presupuesto provincial proviene de Nación (por coparticipación federal de impuestos y transferencias a las provincias ya sea discrecionales y no discrecionales), y estos porcentajes se han mantenido constantes a través del tiempo.

*Ilustración 10 Composición de los ingresos en el presupuesto provincial*



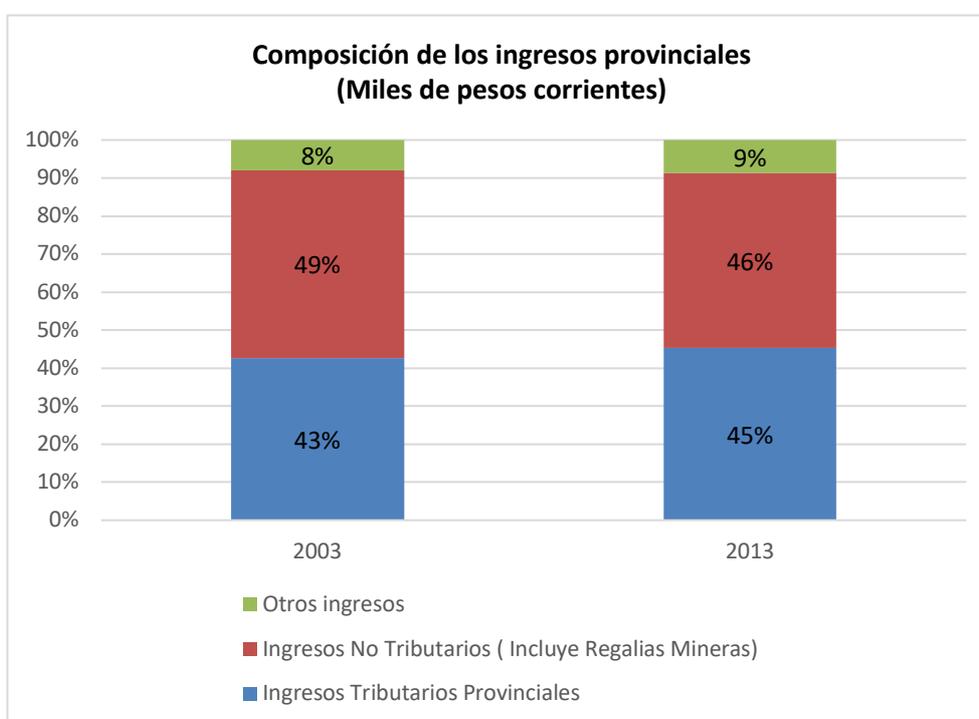
Fuente: MECOM

En términos del PBG provincial, los ingresos corrientes aumentaron desde la recuperación de la crisis de 2001, pasando de 13,4% en 2002 a 19,3% en 2007, y se han mantenido en el orden del 20% desde entonces, a excepción

de 2009, cuando representaron 16,5% del producto provincial (Consejo Federal de Inversiones, 2012).

Con respecto a los recursos de índole tributaria, se destacan aquellos de origen nacional, que representan cerca de 90% del total (88,3% en 2011, mientras en el 2001 los ingresos nacionales representaban un 91,7% del total). Dentro de los ingresos de origen provincial, los más importantes son los tributarios, compuestos por cuatro impuestos: Ingresos Brutos, Sellos, Inmobiliarios y Automotor, no obstante, la presión tributaria con relación al PBG es muy baja (Consejo Federal de Inversiones, 2012).

*Ilustración 11 Composición de los ingresos provinciales*



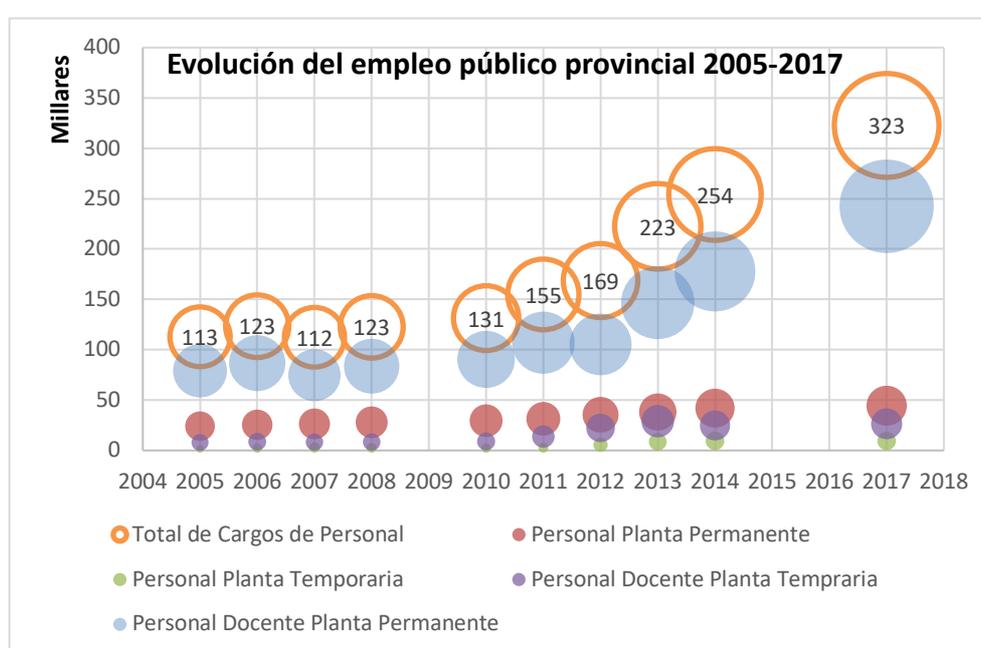
Fuente: MECOM

Como podemos observar en la ilustración N.º 11, los ingresos no tributarios (incluye regalías mineras, tasas y derechos) para la provincia de Catamarca son muy importantes para la viabilidad financiera y la gobernabilidad.

Con respecto al gasto ejecutado por el gobierno provincial, se observa un incremento constante desde el año 2003. El gasto en personal representa el principal componente de las erogaciones totales, cerca de la mitad en el año

2011, tanto si se consideran los gastos totales como los corrientes. Los pagos a los empleados públicos representaron 10% del PBG en 2011, mostrando un incremento importante desde 2006 cuando constituía el 7,4% del producto provincial. En los últimos 5 años, dichas erogaciones comprometieron en promedio 48% de los ingresos corrientes; y para el año 2009 treparon hasta 57,4% de los recursos corrientes. De hecho, mientras el gasto en personal aumentó constantemente en términos del PBG desde 2006, el gasto de capital ha venido perdiendo terreno desde el año 2007 (pasó de 5,6% del PBG en dicho año a 3,5% en 2011) (Consejo Federal de Inversiones, 2012).

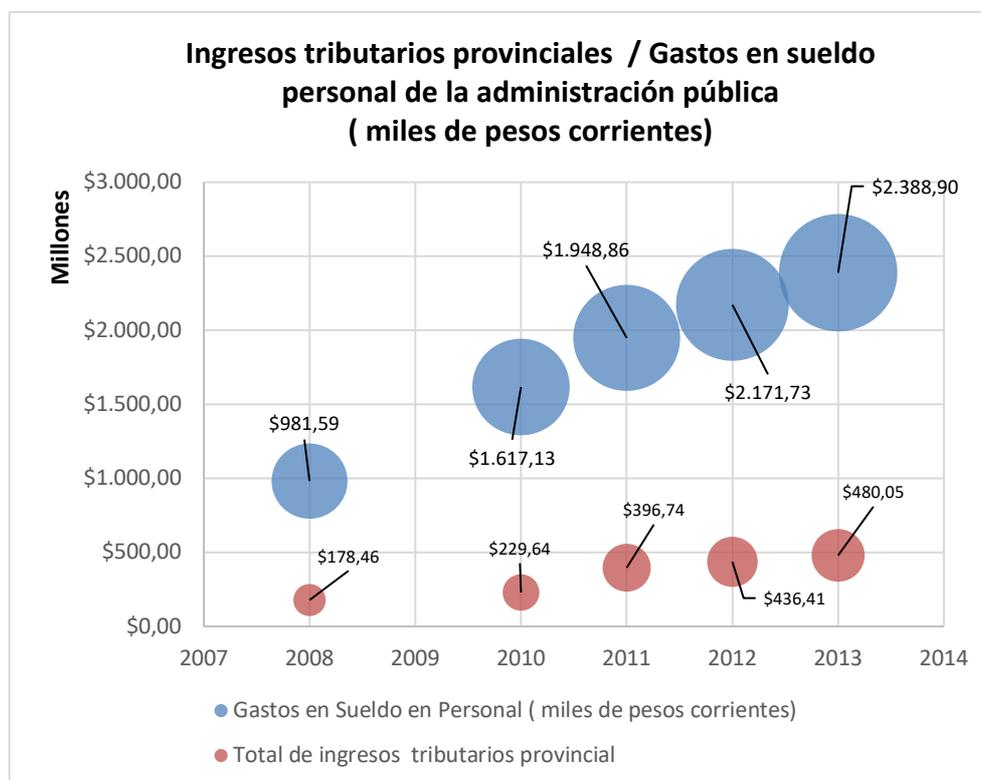
*Ilustración 12 Evolución del empleo público provincial en cantidad de cargos*



Fuente: Leyes de Presupuestos de gastos y cálculo de recursos de la administración central, organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social de la provincia de Catamarca.

El gráfico nos muestra una clara tendencia al incremento sostenido de empleados públicos en la provincia de Catamarca, mientras los aumentos en la recaudación tributaria provincial parecen no acompañar al mismo ritmo el crecimiento del gasto salarial.

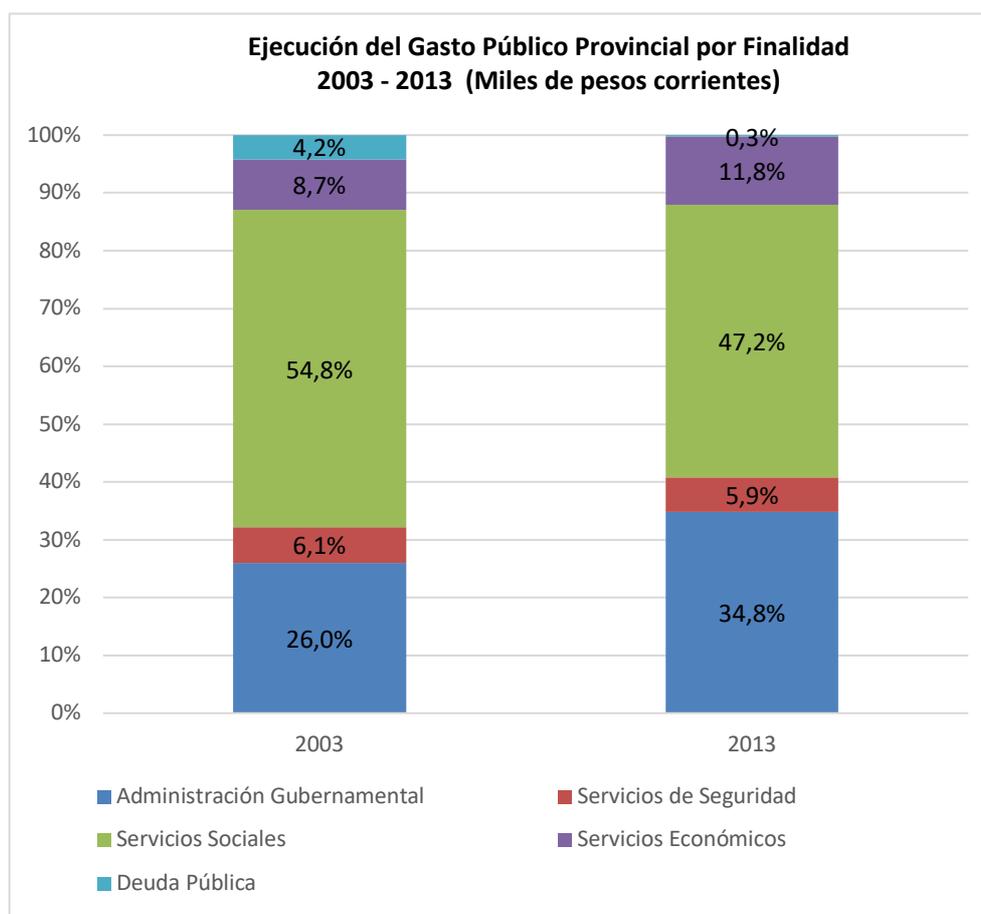
Ilustración 13 Gasto en sueldos personal de la administración pública provincial en relación con los ingresos tributarios



Fuente: Leyes de Presupuestos de gastos y cálculo de recursos de la administración central, organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social de la provincia de Catamarca.

Por su parte, en cuanto a la composición del gasto público no se puede perder de vista la tendencia a un mayor incremento presupuestario de la administración pública y un decrecimiento de la participación del ítem servicios sociales. Lo cual, se indica descriptivamente en la próxima ilustración.

Ilustración 14 Ejecución del Gasto Público Provincial por Finalidad

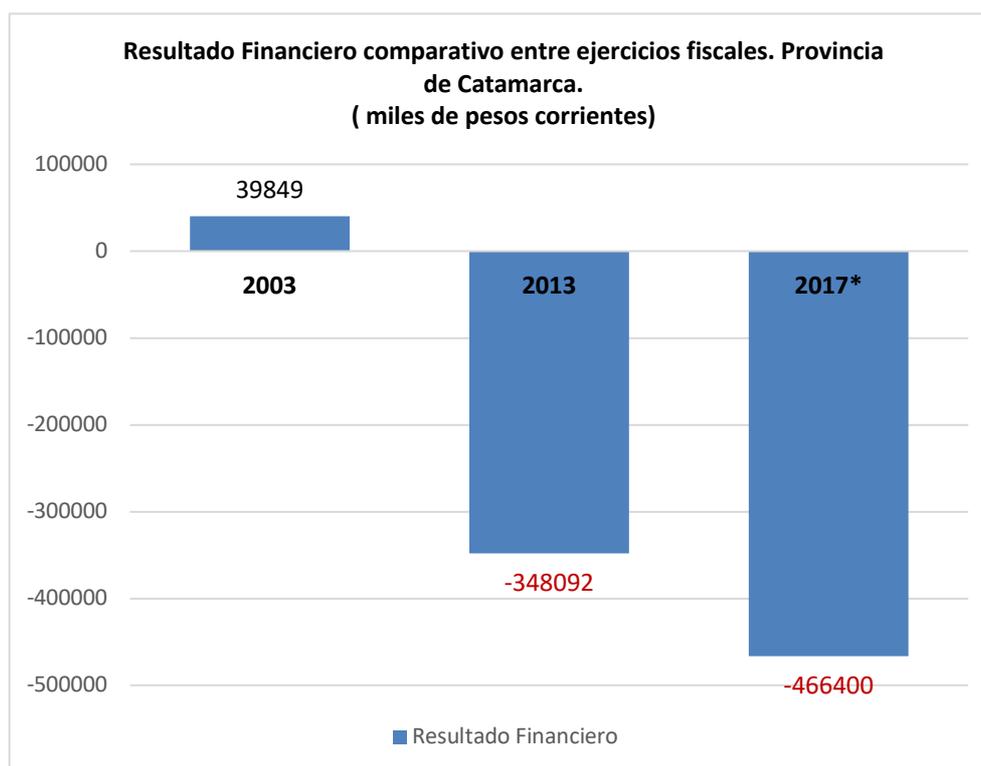


Fuente: MECOM

Asimismo, se observa en la ilustración, una disminución considerable de la deuda pública. Según un informe realizado sobre la situación fiscal de la provincia de Catamarca, la misma presenta una ratio de 31,3% de deuda con relación a sus ingresos corrientes y se ubica por debajo del promedio de provincias, al 31 de marzo de 2011. En otras palabras, la Provincia se encuentra en el grupo de provincias que presentan una ratio deuda/ingreso total menor al promedio (Consejo Federal de Inversiones, 2012).

No obstante, cabe aclarar que los resultados financieros de la ejecución presupuestaria provincial en los últimos periodos son negativos como se puede observar en la siguiente ilustración sobre la comparación de los resultados financieros entre los ejercicios fiscales 2003 (en el cual la provincia obtuvo un saldo positivo); el año 2013 y las estimaciones realizadas en la Ley de Presupuesto 5507 para el corriente año, que no son prometedoras.

Ilustración 15 Resultado Financiero Comparativo. Provincia de Catamarca.



Fuente: MECOM

Por último, en el marco del Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas, dieciséis provincias argentinas, entre ellas Catamarca, firmaron un convenio con Nación de sustentabilidad de las finanzas públicas el día 17 de mayo de 2017. El programa consiste en refinanciar los servicios de deuda no abonados al Gobierno Nacional correspondientes al ejercicio fiscal 2017, los cuales se refinanciarán a 36 meses con una tasa de interés del 15 por ciento. En el caso particular, Catamarca tiene un stock de deuda de 1.173.765.326, 93 de pesos y el monto a financiar por Nación es de 149.257.220,38 de pesos. Es decir, aproximadamente el 12,70 por ciento de la deuda de la provincia.

### 3.3.5 Indicadores sociodemográficos

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) estimó para el segundo trimestre de 2016 en las áreas urbanas relevadas, que la tasa de indigencia a nivel país era del 6,3%, mientras el 32,2% de las personas se encuentran en la pobreza. No obstante, la provincia de Catamarca registro una tasa de pobreza urbana del 35,4%, más alta que la media nacional, ocupando el

séptimo lugar en la tabla entre las provincias más pobres de Argentina. Por su parte, otra provincia minera relevante y actualmente en auge, como lo es San Juan, se encuentra en el tercer lugar (43,5%) de las jurisdicciones con mayores de niveles de pobreza. Lo cual, nos puede sugerir que no hay una relación directa entre exportaciones mineras y la reducción de los niveles de pobreza.

En Catamarca para el primer semestre de 2019 (enero a junio) el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza es de 31,1% en el aglomerado gran Catamarca, integrado por las zonas urbana de los departamentos Capital, Fray Mamerto Esquiú y Valle Viejo, éstos comprenden el 40,1% de la población de la provincia. Dentro de este conjunto se distingue un 4,4% de hogares indigentes. Los indicadores mencionados registran un aumento de la pobreza en 4,2 puntos en hogares y 4,6 puntos en personas con respecto al segundo semestre de 2018 (Dirección de Estadísticas y Censos Catamarca, 2019).

La tasa de mortalidad infantil (mortalidad por cada 1.000 nacidos vivos) disminuyó. Así, los indicadores de mortalidad en el período 2003-2013 exponen que se redujo a menos de la mitad, pasando de valores superiores al 20 por ciento en 2003 y 2004 al 9,7 por ciento para el año 2013 (DINREP, 2015). Mientras en el quinquenio 2012/2016 la tasa descendió al 4,2. (Dirección de Estadística e Información de Salud de Catamarca, 2018).

A su vez, de acuerdo con los datos del último censo nacional del 2010, el 39,1 % de la población no se encuentra cubierta por alguna cobertura de salud de obra social o plan médico.

En lo que respecta a los indicadores de educación, en el 3° trimestre de 2013 el 61,0% de los ocupados catamarqueños habían completado el nivel secundario y el 20,3% el nivel superior, ambos porcentajes superan a los promedios regional y nacional. Por su parte, la tasa de analfabetismo (2% en 2010) se ubicó en un nivel similar al promedio del país (1,9%), aunque por debajo del dato regional de las provincias del noroeste (DINREP, 2015).

Por último, el índice de desarrollo humano, calculado por el PNUD para el año 2011, muestra a Catamarca en la posición número catorce dentro de las veinticuatro jurisdicciones argentinas, aunque resultó el segundo de mayor valor en la región noroeste, detrás de Tucumán. A su vez, los hogares con

necesidades básicas insatisfechas (NBI) alcanzaron en 2010 el 11,3% del total de hogares, observándose en este caso una caída del indicador (-7,0 puntos porcentuales) con relación al año 2001 (DINREP, 2015). El departamento con mayor proporción de hogares con NBI es Ancasti con un 25 por ciento, mientras los departamentos objeto de observación en la presente: Antofagasta de la Sierra y Belén ostentan cifras del orden del 17 por ciento.

### 3.4 Conclusiones parciales

El contexto sociopolítico y económico es lo que impulsa a una de las provincias más pobres del país a reivindicar a la minería como una alternativa frente a la pobreza y el desempleo. En tal sentido, se pone en evidencia que el modo de relacionarse y de negociar del gobierno provincial con las multinacionales mineras esta atravesado por una serie condicionamientos estructurales y asimetrías que debilita el poder de policía del Estado.

El énfasis de que “*Catamarca debe ser minera*” se fundamenta, según el ex gobernador de la provincia, Arnoldo Aníbal Castillo, en que “el 42% de la población económicamente activa depende del empleo estatal” (...) y “queremos revertir esa situación” (...); “hoy debemos abrir la provincia al capital privado con experiencia minera si queremos crear demanda de mano de obra productiva” (La Unión, 1993).

En términos de impacto económico y sociodemográfico de la minería en la provincia, si bien Catamarca ha mostrado un importante crecimiento de su producto interno bruto en los últimos años<sup>93</sup> (prácticamente se duplicó luego de la crisis macroeconómica de 2001), y las exportaciones mineras han liderado la estructura económica local, las condiciones de empleo y sociales en la provincia plantean serios desafíos para la política pública, incluyendo la política fiscal. En otras palabras, el incremento del PBG puede indicar el crecimiento económico zonal, pero no siempre provoca en mejora de los indicadores sociales ni ambientales.

Además, nos preguntamos como una provincia con dos décadas de bonanza minera aún no pudo equilibrar sus cuentas fiscales y generar un

---

<sup>93</sup> El gran impacto económico de la minería a nivel local ha incrementado el PBG en casi un 80 por ciento en 23 años.

cambio en la matriz productiva provincial, en vez de incrementar principalmente la planta gubernamental con una lógica clientelar con objetivos electorales, dejando de lado el hecho de que las regalías mineras son ingresos transitorios, asociados a la explotación de recursos finitos.

Por otro lado, como lo mencionan los informes de CIPPEC, la transparencia presupuestaria deriva en una mejora de la relación entre el Estado y la ciudadanía, fomenta la cultura de la información y mejora las posibilidades de control público sobre la administración financiera del Estado. Sin embargo, el acceso a cierta información pública en la provincia de Catamarca es muy dificultoso y no es abierta a la ciudadanía en particular los datos más actuales, lo cual dificulta contar con series completas para la realización de análisis más exhaustivos.

Además, desde la perspectiva institucional, se entiende que la capacidad de los Estados para acelerar el crecimiento económico depende de la combinación de dos características estructurales. Por un lado, el componente interno esencial vinculado a la capacidad burocrática weberiana, cuyas bases son la contratación meritocrática, las carreras en el servicio público con recompensas predecibles y un espíritu interno de cuerpo. Y por otra, el complemento externo necesario de esa capacidad son los lazos estructurales fuertes con otros grupos importantes de la sociedad civil, principalmente las élites corporativas privadas (Evans 2007:17). En la provincia de Catamarca, se observa que la capacidad estatal es frágil, por lo cual, no se evidencia una “*autonomía arraigada*”, en términos de Peter Evans, que permita alcanzar el desarrollo de manera sinérgica y estable (Evans, 2007a).

Por último, si los ingresos estatales provienen principalmente de los recursos naturales, esto también tiene implicancias políticas, específicamente en la composición del Estado debido a que incrementa su dependencia externa. Además, como menciona Alberto Acosta (2009), en su publicación *la maldición de la abundancia*, las economías de enclave pueden conducir, por un lado, a gastos temporales desproporcionados, a políticas de corto plazo y a una escasa planificación. Por otro lado, las fluctuaciones en la disponibilidad de ingresos pueden conducir a tendencias autoritarias. Además, estas tendencias se pueden intensificar por el hecho de que la

actividad de extracción de materias primas conlleva altos costos sociales y ambientales, y por ende, la acción política orientada a la extracción de los recursos naturales, por tanto, se ejecuta en contra de la voluntad de la población, que se opone a lógicas extractivistas (Acosta, 2009, pp. 135–141).

La dependencia del poder ejecutivo provincial de los ingresos provenientes de la actividad minera, que luego se replican a escala municipal, desvirtúan el poder de contralor del Estado y culmina enfrentando al gobierno con las comunidades, a raíz de los conflictos ecológicos-distributivos asociados a las actividades extractivas.

## **Capítulo 4 Sistema de redistribución de las regalías mineras en Catamarca**

Los ingresos estatales en los países periféricos tienen una mayor tendencia a basarse más en recursos naturales y estratégicos. El Estado orienta su política exterior mucho más en función de las necesidades del capital que en las carencias del pueblo. En tal sentido, el peso del capital crece frente al poder del Estado (Goldscheid & Schumpeter, 1976, p. 211). En consecuencia, las provincias o estados más pobres o menos dinámicos económicamente del país se volvieron funcionales a la descentralización de los recursos naturales y se encuentran más vinculadas a la industrialización y el consumo de los mercados centrales.

La utilización productiva de los recursos naturales tiene algunas características singulares que lo diferencia de los otros factores de la producción. Es decir, la cantidad disponible de cualquier recurso natural es limitada. En términos económicos eso significa que la oferta de recursos naturales es muy rígida, y en el caso de la tierra, completamente rígida, pues la cantidad que se puede ofrecer es la que hay y no más. Además, en el caso particular de los minerales, si bien son recursos apropiables (pueden ser vendidos y comprados en los mercados) se tratan de recursos no renovables (Torres López, 2015). De ahí que, se acrecienta el debate sobre la necesidad de un cambio civilizatorio, que requiere: disminuir el consumo de los productos que utilizan esos recursos agotables y sustituir su utilización en la actividad productiva por otros recursos disponibles que sean renovables.

De modo que, la organización económica de las sociedades capitalistas se caracteriza por el uso de los recursos naturales para la producción y sostenimiento de los altos nivel de consumo. En tal sentido, el negocio minero se vincula directamente con la obtención de ganancias en un mercado oligopólico con altos niveles de demanda. Sin embargo, los recursos naturales se generan en un sistema cerrado, en consecuencia, la tentación del ilimitado de lucro lleva al agotamiento acelerado de las reservas y a la destrucción del planeta. Por ello, procurar que el crecimiento de la actividad económica sea sostenible desde el punto de vista de la dotación existente de recursos

naturales debería constituir en la actualidad un objetivo prioritario de las políticas públicas.

En Argentina se promueve la instalación de la minería a gran escala en la década de los noventa, a través de un amplio proceso de reforma del Estado a favor del mercado. Así, el capital extranjero comienza a tener mayor participación en la actividad económica nacional.

El Secretario de Minería de la Nación, Jorge Mayoral, en su participación en Canadá en el 2010 en la principal Feria de negocios mineros del mundo, destacó:

“Aspiramos a que, al fin de la década del 2020, Argentina sea el gran jugador minero del mundo. Aspiramos al final de aquella década a ser los grandes jugadores de cobre del mundo, de oro, en el corto tiempo de plata, líderes en litio, borato y fosfato”<sup>94</sup>.

En el capítulo, en una primera instancia se realizará una aproximación conceptual de las regalías mineras y de los sistemas de captación de renta minera por parte de los Estados. Para luego, describir de qué manera se instrumentalizó las regalías mineras en Argentina y en particular, en la provincia de Catamarca.

#### **4.1 Sobre las regalías mineras**

A fin de avanzar en el debate académico sobre la incidencia de la megaminería en el desarrollo de los ámbitos locales y sus consecuencias económico-sociales, es pertinente desplegar un marco de referencia teórico y metodológico que trascienda los límites estrechos del enfoque neoclásico<sup>95</sup> y permita dar cuenta de las características específicas que posee la producción en sectores de recursos naturales, en particular en el sector minero.

Para la economía convencional todo aquello que no se traduce en un valor monetario se considera que está fuera del universo de lo económico. Por ello, las cuestiones medioambientales, las relativas al uso de los recursos naturales o las que tienen que ver con los intereses de las generaciones

---

<sup>94</sup> “Argentina se convierte en Potencia Minera Mundial” publicado el 8 de Mayo de 2010, en la Página Oficial del Ministerio de Minería de la Nación. <http://www.mineria.gov.ar>

<sup>95</sup> La formación del valor y los precios de los bienes producidos en sectores de recursos naturales ha permanecido casi totalmente fuera del análisis neoclásico.

venideras suelen quedar afuera del análisis económico (Torres López, 2015). Por el contrario, desde la economía ambiental<sup>96</sup>, se considera que es erróneo analizar los fenómenos económicos aislados de su entorno físico. O bien, desde la economía ecológica, se estudia la relación entre los ecosistemas naturales y el sistema económico. Desde esta perspectiva se considera que la economía es parte de un sistema mayor, el ecosistema tierra, cuyos recursos naturales y capacidad para asimilar desechos son limitados<sup>97</sup>. Ahora bien, en el análisis de factibilidad de los proyectos de inversión en la búsqueda de capitales a nivel gubernamental, no solo debe primar el análisis económico, además se debería introducir cuestiones como la naturaleza física de los recursos, su escasez objetiva, su posible renovabilidad, el grado de nocividad o los problemas de reciclaje que llevan consigo como las externalidades asociadas a la actividad. Asimismo, se deberían considerar los cambios en la dinámicas socio-productivas de las comunidades que coexisten con las multinacionales mineras.

A continuación, indagaremos en los conceptos de renta para luego analizar los modelos de aplicación de las regalías mineras, objeto de nuestra investigación.

La primera definición formal de renta estuvo aplicada a la agricultura, y la misma fue elaborada por David Ricardo en su libro *“Principios de Economía Política y Tributación”* publicado en 1817. En su análisis, Ricardo explica que es necesario hacer distinciones entre los siguientes conceptos: renta, utilidades, salarios y retornos del capital. Y, distingue entre la renta de la tierra “en bruto” que deriva de sus “energías originarias”, de la renta producto del interés o la utilidad del capital.

En el caso particular de la renta minera, la misma se relaciona con la ley del mineral extraído, la que no es necesariamente homogénea entre minas por lo que se tendrían diversas magnitudes de rentas y por ello existirían minas sujetas a pagar más regalías que otras. Con ello se concluye, que la aplicación de una regalía a los recursos naturales se fundamenta en el hecho

---

<sup>96</sup> Entre sus principales representantes: Karl-Goran Mälher, David Pearce y Michael Haneman.

<sup>97</sup> Los representantes más reconocidos en esta corriente son: Joan Martínez-Alier, Herman Daly, Robert Constanza, entre otros.

de que la explotación de un recurso lleva implícito en su valor una renta ricardiana que entrega el recurso natural al producto final.

En términos generales, el objetivo de las regalías es cobrar por la extracción de un recurso escaso, no renovable y valioso que se agota y que genera rentas extraordinarias. Por ello, en algunos países, el mineral de alta ley y mejor ubicado generan mayores rentas que otros de baja ley.

La definición de renta de Ricardo (1817) fue complementada por Harold Hotelling (1931) en su artículo “*La Economía de los Recursos Agotables*”, donde incorpora la agotabilidad de los recursos naturales en el tiempo. El autor considera que los bienes agotables estaban siendo utilizados velozmente y a un costo muy bajo, por lo que concluye que, ello generaría un efecto negativo de disfrute para las generaciones futuras. En consecuencia, para evitar el agotamiento de los recursos naturales propone prohibir o cuando menos obstaculizar la producción, y como herramienta de control considera la fiscalización o regulación como el método más económico y efectivo (Hotelling, 1931).

Hotelling, además, indica que el agotamiento de los recursos naturales genera una renta que se manifiesta de manera inter-temporal. Así, la renta de escasez se origina en el hecho de que la decisión de extracción debe considerar, además de sus costos de producción, los costos de oportunidad. Estos últimos se relacionan con la decisión inter-temporal de extraer el recurso versus la alternativa de no extraerlo y por ello, el Estado puede obtener una renta debido a que el recurso se hace escaso en el tiempo (Hotelling, 1931)<sup>98</sup>.

En definitiva, el derecho que se paga sobre los recursos naturales es una regalía o renta porque se trata de una contraprestación que entrega la empresa operadora al Estado (dueño de los recursos) por su explotación efectiva (Schuldt, 2004). Se trata de un cupo o derecho y más técnicamente de una “renta” (Worcester 1946, Baunsgaard 2001, Schuldt, 2004; Zaconetti 2003) con la cual los gobiernos tienen como objetivo maximizar el beneficio social, por ejemplo, a través del desarrollo de nuevos puestos de trabajo (Otto et al., 2006) citado en (Guj, 2007, p. 3).

---

<sup>98</sup> Sin embargo, en esta teoría no se asume que las reservas aumentarán en el futuro o que existirían cambios tecnológicos por lo que estas rentas estarían sobre estimadas.

En cuanto a la naturaleza jurídica, una parte de la doctrina considera que las regalías mineras son tributos de la especie de impuestos, ya que no retribuyen servicio individualizado alguno como son las tasas, ni beneficios especiales como sucede en el caso de las contribuciones especiales. Por otra parte, se sostiene que las regalías mineras no son consideradas impuestos y son un porcentaje de lo que se extrae en boca de mina, razón por la cual, si no extrae minerales no se paga regalías<sup>99</sup>.

La regalía<sup>100</sup> o royalty, es uno de los instrumentos más utilizados para grabar las actividades de extracción de recursos naturales (Baunsgaard, 2001). En términos generales, las regalías se pueden aplicar mediante dos mecanismos. El primero, es sobre el volumen de producción (*ad quantum*) y el segundo es sobre el valor bruto de la producción (*ad valorem*). Cuando se aplica una regalía sobre el volumen de producción pueden surgir problemas relacionados con sus costos de monitoreo. En particular si el recurso extraído no es homogéneo. Por otro lado, si la regalía se aplica sobre el valor de la producción se podrían generar problemas en la determinación del precio de venta del recurso si existen partes relacionadas en las transacciones. Tal es el caso de los precios de transferencia entre una casa matriz y sus filiales.

Además, la base imponible de las regalías puede ser: sobre la base de costos brutos o netos. El primero, hace referencia al precio total de venta de los minerales, mientras si la regalía se determina sobre los costos netos, se permite descontar los costos de producción y de transporte antes del cobro de la regalía. Este es el caso de Argentina, Chile, entre otros países mineros.

Consideremos ahora los diversos tipos de regalías y sus características, a fin de establecer criterios comparativos de las políticas mineras con otros países.

---

<sup>99</sup> Por más información, se recomienda analizar la posición doctrinaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un fallo del año 2007... Corte Suprema de Justicia de la Nación "Neuquén Provincia del c... Capex S.A s/ cobro regalías", 11 de diciembre 2007.

<sup>100</sup> Baunsgaard (2001) define la renta minera como la diferencia entre el precio de venta del commodity y el costo de oportunidad de proveer el recurso. Es interesante notar que este costo de oportunidad debe considerar la rentabilidad exigida por la inversión realizada; lo que debe cubrir los costos de exploración, extracción y producción, el costo del capital y el premio por riesgo.

Tabla 8 Regalías Mineras y sus Características

TIPOS DE REGALÍAS	CARACTERÍSTICAS
<p>Basadas en Unidades (regalía específica)</p>	<p>La empresa debe pagar una tasa monetaria fija. La misma está basada en unidades cuando la base impositiva es una unidad física (volumen o peso), es decir, dólares por tonelada o dólares por metro cúbico.</p> <p>En el reglamento para hacer ajustes progresivos de la tasa de la regalía fija por inflación o a cambios en los precios de los productos.</p> <p>Ventaja: este tipo de regalía genera una renta estable y es fácil de auditar.</p> <p>Desventaja: es un sistema altamente ineficiente y distorsionador en el aspecto económico. Por estas razones, las regalías específicas son generalmente aplicadas a productos a granel de bajo valor.</p>
<p>Regalía basada en Valor (ad valorem).</p>	<p>Una regalía ad valorem consiste en un porcentaje uniforme (la tasa) del valor (la base) del/los minerales en los productos vendidos por la empresa minera.</p> <p>Cabe destacar que el valor del recurso será en el punto de extracción, pero se realizan muy pocas ventas de mineral crudo después de ser triturado y seleccionado en la “mine gate/bocamina”. La primera venta en condiciones de igualdad es generalmente en la forma de un producto al cual se le ha agregado cierto valor a través de un procesamiento posterior, como, por ejemplo, como sucede con las ventas de concentrados de mineral o metales refinados.</p> <p>Las regalías ad valorem pueden ser gravadas sobre dos posibles bases:</p> <p>Valor realizado de ventas. Este es el valor mostrado en la factura de ventas, que frecuentemente representa el Retorno Neto en Fundición (NSR) Free on Board (FOB) en fundición.</p> <p>Ventaja: el valor está absolutamente definido y conlleva a auditorías más simples, costos administrativos más bajos y menos controversias.</p> <p>La desventaja: se relaciona con el metal pagable más que con el valor del recurso en la bocamina y que puede incluir ganancias y pérdidas de cobertura realizadas, que involucren efectivamente la participación de gobierno en el riesgo de marketing.</p> <p>Valor bruto del mineral /metal contenido en el producto mineral vendido. Este enfoque obtiene el valor del recurso multiplicando el peso del producto minero vendido por su ley para obtener la cantidad significativa del metal contenido y evaluar su valor usando un precio de mercado cotizado para el metal en el día de la venta.</p> <p>Desventaja: La auditoría de este tipo de regalía muchas veces incluye una difícil verificación de cantidades y leyes de los productos vendidos. Una sola tasa de regalía se aplica frecuentemente a la base de valor independientemente de cómo está definido y sin distinción de la naturaleza del producto vendido.</p> <p>La deducción del transporte, seguro y otros costos de comercialización también pueden ser permitidas en un intento de aproximarse a una base de valor ex-mina.</p> <p>Las regalías ad valorem son conceptualmente simples y aunque son un tanto ineficientes económicamente, estas aseguran que mientras que la mina esté en operación, se pagará una regalía. La magnitud de los ingresos gubernamentales</p>

	<p>será por supuesto variable, ya que reflejará cambios en los precios de los productos. Por estas razones y por la baja a tolerable carga administrativa que éstas imponen, las regalías ad valorem son la forma más común de tributación minera</p> <p>Países como Bolivia, Brasil, Perú y Venezuela aplican las regalías sobre las ventas brutas.</p>
Regalía basada en ingresos y/o impuesto	<p>Se aplica una tasa de porcentaje a una medida de beneficios contables realizada por el proyecto.</p> <p>La base del beneficio contable se calcula a nivel del proyecto y puede que no sea consistente con la contribución que el proyecto hace a las ganancias consolidadas del titular sobre el cual se grava el impuesto al ingreso corporativo.</p> <p>Un impuesto basado en beneficios contables tiene mayor eficiencia en la distribución económica, pero resulta en ingresos gubernamentales inestables y altos costos de cumplimiento tanto para el gobierno como para la industria.</p> <p>Este es el caso de las “regalías anticipadas” que cobra Ecuador a los proyectos que aún no se encuentran en fase de explotación.</p>
Regalía/impuesto híbrido.	<p>Este tipo de regalía o impuesto incorpora un mínimo específico o componente de regalía ad valorem generalmente en un impuesto basado en ganancias o renta económica para limitar el riesgo de que el gobierno no pueda recaudar ingresos si en algún año no hay ganancias o rentas gravables. Esto asegura un mínimo de estabilidad en los ingresos.</p> <p>Este es el caso de México, que a partir de 2014 impuso un nuevo estándar en materia de regalías mineras del 7.5% de utilidad operativa y del 0.5% sobre ingresos de venta de metales preciosos.</p>

Fuente: Pietro Guj (2012), “Regalías mineras y otros impuestos específicos a la minería” International Mining for Development Centre (IM4DC), Universidad de Australia Occidental.

A modo de ejemplo, se exponen los casos de dos países vecinos con gran trayectoria minera. En Chile, el royalty minero es el cobro de un impuesto por parte del Estado por el solo hecho de extraer sus recursos minerales. El fundamento de la existencia de las regalías es una especie de compensación que los particulares deben hacer al Estado por extraer riquezas ubicadas en el subsuelo. El royalty existe en la legislación chilena desde el año 2005. Por su parte, en Perú, con la Ley 28.258 (2004), se determinó un cambio en la política fiscal frente a la explotación de los recursos naturales mineros, debido a que, toda empresa debe pagar una contraprestación sobre el valor o cantidad del recurso minero extraído, independientemente de la utilidad o renta de sus operaciones. Se debe pagar por cada unidad de mineral extraído, según su valor de realización o venta.

#### **4.1.1 Tensiones en la aplicación de las regalías mineras (Nación – Provincia)**

La articulación entre el Estado y el capital internacional que opera en la explotación minera está determinada por las leyes nacionales de Reforma del Estado (23.696) y de Emergencia Económica (23.697), lo cual tuvo como consecuencia una mayor participación del sector privado en diversos ámbitos de la actividad económica. Además, la reforma constitucional de 1994 consagró la provincialización de los recursos naturales (gas, petróleo, minería). Según el Código Minero, el Estado Nacional y los Estados provinciales tienen el dominio originario de las minas situadas en sus respectivos territorios, pero “el Estado no puede explotar ni disponer de las minas”, delegando tal facultad al sector privado (art.9 del Código de Minería).

Este paquete de medidas en fomento de la actividad minera, de desregulación de los capitales para la inversión extranjera, con una serie de ventajas fiscales y exenciones impositivas, tiene por propósito (al menos normativamente) ser un marco para el fortalecimiento y desarrollo de los sectores productivos del país y un instrumento de desarrollo de las economías regionales.

Este proceso de inserción a la economía mundial de la provincia de Catamarca emerge en un contexto histórico de gran debilidad institucional y de muchas tensiones entre la Nación y el gobierno estadual. Facilitado por la intervención Federal en el año 1991, durante el gobierno del Dr. Carlos Menem. Oportunidad en la cual se decidió la privatización de las Áreas de Reservas Mineras de la provincia para posibilitar la inserción de capitales privados de riesgo, para la exploración, desarrollo y eventualmente explotación de dichas áreas. Por ello, las “Áreas de Reservas Mineras” se encuentran a disposición del capital privado para realizar el trabajo exploratorio y cuentan con una serie de incentivos del Gobierno provincial, sumadas a aquellos que se implementan desde la Nación.

Y, ¿cuál fue el principal punto de tensión entre la Nación y la provincia?; la negociación del porcentaje de las regalías mineras.

Al tratarse de un Estado federal, los recursos mineros pertenecen al dominio provincial, no obstante, el gobierno nacional presionaba a Catamarca para que se reajuste la legislación provincial en materia minera, a la que luego

iba a ser la Ley de Inversiones Mineras y, de este modo apaciguar las demandas de las empresas mineras. Así, Catamarca debía legislar en materia de regalías mineras y derogar la Ley N.º 4422/86 y su modificatoria Ley N.º 4512/88, en las cuáles se establecía un piso del 10% para el cobro de las regalías mineras<sup>101</sup>.

Catamarca adhiere al Régimen Nacional, mediante la Ley Provincial N.º 4.759, aceptando el régimen de promoción minera (ley 24.196 -Régimen de Inversiones Mineras- y su reglamentación -Decreto 2683/93). De esta manera, las provincias mineras, pueden percibir regalías, pero no podrán cobrar un porcentaje superior al 3% sobre el valor “*boca mina*”, es decir, el mineral extraído, transportado o acumulado, previo a cualquier proceso de transformación. En otras palabras, la provincia renuncia a un 7% de regalías.

Sin embargo, luego surgió un nuevo inconveniente entre el Estado Nacional y la provincia, a raíz de que no quedaba muy en claro, cómo se iba a realizar el cálculo para cobrar las regalías mineras.

Por una parte, la ley 4757<sup>102</sup> de regalías mineras de Catamarca, indicaba que la regalía "se determinará sobre el volumen físico de sustancias minerales extraídas de cada yacimiento en boca-mina, con independencia de su posterior beneficio". En otras palabras, considera que la regalía debe calcularse sobre el valor del mineral que contiene la roca sacada de cada yacimiento, sin tener en cuenta los costos que implica su procesamiento.

Posteriormente, en el mes de noviembre de 1993, la provincia de Catamarca sancionó la ley 4.759 a través de la cual adhería al marco legal nacional. Sin embargo, el 28 de diciembre de 1993 el Poder Ejecutivo Nacional dictó por decreto la reglamentación de la ley 24.196 de inversiones mineras. Y, al reglamentar el artículo 22 se incluye la deducción de los costos agregados desde su extracción hasta la puesta en condiciones de venta de dicha etapa. Es decir, se modifica sustancialmente la norma originaria que establecía estrictamente regalías con un límite hasta el 3 por ciento y donde, además, la ley no establecía la posibilidad de deducción de costo alguno.

Este litigio interestatal duro un par de años y significaban millones en juego para las compañías, ejemplo: se estima que Minera Alumbreira debía

---

<sup>101</sup> Por más información revisar el Anexo IV: “La interfaz política de las regalías mineras”.

<sup>102</sup> La ley se sancionó en noviembre de 1993.

pagarle a Catamarca entre US\$ 15 y 18 millones (entre 1997-2001), pero con el cálculo de la Nación, la empresa solo debería aportar US\$ 9 millones anuales.

En este punto, es interesante revisar las versiones taquigráficas de la visita de los Diputados de la provincia de Catamarca<sup>103</sup> a la Comisión de Minería del Congreso Nacional, el día 7 de septiembre de 2005 a las 19.12 horas. Es muy esclarecedor el debate que se realiza y el relato de los hechos.

En enero de 1997, la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Nación emitió la resolución número 56 que era aclaratoria en cuanto a la metodología para el cálculo de la regalía dispuesto por el decreto reglamentario de la ley de inversiones mineras. Pero, lejos de aclararlo, constituyó un instrumento que complejizó aún más la postura de provincia, porque a su vez en el cálculo se adicionó la deducción de los costos por amortización.

En consecuencia, a partir de la sanción de este instrumento, las empresas mineras hicieron uso de la aplicación de sus disposiciones.

Así en un contexto de recesión económica y de alto endeudamiento provincial, durante el gobierno de Oscar Castillo (FCS) en mayo de 2001, se publica en el Boletín Oficial de la Nación la modificación de la Ley de inversiones mineras al incluir el artículo 22 bis. Este artículo enumera taxativamente cuáles son los costos para deducir de las regalías mineras, y excluye expresamente los costos de amortización que había incluido la resolución 56 de la Secretaría de Minería de la Nación.

Sin embargo, con la vigencia de la Ley 25.161 con el artículo 22bis, la empresa minera La Alumbraera continuó descontando los costos de amortización de los procesos de explotación que llevaba a cabo en la provincia. Cosa que no sucedió con Minera Altiplano, que a partir de la sanción de esta ley se ajustó a la norma.

---

<sup>103</sup> A la reunión asistieron los diputados de la provincia de Catamarca, Juan Arnaldo Aguirre, Rubén Horacio Manzi, Edgardo Macedo, Fidel Sáenz y Ciro Aguirre, como así también el ingeniero Héctor Oscar Nieva, quien ha solicitado exponer su visión sobre el tema del impacto socioeconómico producido en dicha provincia por el yacimiento minero de Bajo La Alumbraera. Comisión de Minería – Cámara de Diputados de la Nación. <https://www.diputados.gov.ar/comisiones/permanentes/cmineria/reuniones/vt/vtcom.html?id=5250> (última visita, 1 de junio de 2020).

“La Legislatura de Catamarca sancionó recién el 14 de junio de 2001 la ley 5.031, que modificaba la ley de regalías 4.757, receptando así la legislación nacional a través de las modificaciones introducidas por la ley 25.161 (artículo 22 bis a la ley de inversiones mineras). Quiero hacer notar que esta adhesión se produce diecinueve meses después de la sanción de la norma nacional. Sin duda que esto era motivo, porque era público, de las diferencias existentes entre el gobierno de la provincia y el gobierno nacional en cuanto a acatar lo dispuesto por el decreto 2.286 pues desde la provincia se sostenía que el cálculo, en realidad, debía efectuarse sin deducción de costo alguno” (Macedo, 2004).

El 9 de noviembre de 2001, cinco meses después del dictado de la ley provincial 5.031 de adhesión a la ley nacional 25.161, se realiza un acuerdo entre Catamarca y Minera La Alumbrera por el que se decide dejar cancelada esta situación en cuanto a regalías impagas por producto del descuento de costos de amortización más allá del plazo legal establecido.

“Se firma un convenio por el que se establece esta diferencia que Minera La Alumbrera se compromete a abonar, fijándose un monto de 2.216.671 pesos, es decir 1.482.227 pesos inferior a los 3.698.898 pesos, que era el cálculo efectuado de regalías impagas en relación con los costos de amortización deducidos por la empresa”<sup>104</sup> (Macedo, 2004).

A través de este acuerdo Minera La Alumbrera se compromete a pagar en dos cuotas. La primera debía efectivizarse, según consta en el convenio, cuando venciera el plazo que tenía la provincia de Catamarca para que a través de la Fiscalía de Estado pudiera accionar en procedimiento contencioso por reclamo sobre regalías adeudadas.

Cinco meses después del acuerdo, en los días 10 y 11 de abril de 2002, estos recursos ingresaron a las cuentas provinciales. Pero respecto de este acuerdo, el Sr. Diputado Macedo menciona que se pueden efectuar algunas

---

<sup>104</sup> La empresa minera La Alumbrera continuó descontando los costos de amortización a través de diecinueve meses que van desde la sanción de la ley hasta la adhesión por parte de la provincia de la ley 25.161. Durante ese período dedujo costos de amortización por 123.296.595 pesos. En regalías impagas, esta cifra se tradujo a 3.698.898 pesos (Diputado Edgardo Macedo, 2004).

observaciones, como por ejemplo que Minera La Alumbraera sólo pagó en principio, el 60 por ciento de las regalías adeudadas. Y el 40 por ciento impago, supuestamente, se canceló meses después.

El monto recién ingresó al Fondo de Fomento Minero y, el importe, no incluye los respectivos recargos por mora y multa contemplados en la legislación provincial. Tampoco se tiene en cuenta la moneda que determina el valor del mineral extraído a cotización internacional.

Así, la provincia norteña comienza a explotar sus enormes riquezas minerales como una política de Estado promovida por la Nación, sin considerar estratégicamente la oportunidad y el riesgo que tenía entre sus manos.

#### **4.1.2 Modalidad de aplicación de las regalías**

En lo que respecta al estado del arte de las regalías mineras, en líneas generales, se las concibe como el derecho que se paga sobre los recursos naturales. Se trata de una regalía o renta porque es la contraprestación que entrega la empresa operadora al Estado (dueño de los recursos) por su explotación efectiva

En Argentina, las regalías mineras –provinciales– graban el valor bruto de la producción en vez de las utilidades –como es el caso de Chile, Canadá o Australia–, además representa un monto fijo, es decir, no se discrimina por el tipo de mineral extraído y no guarda una relación directa con el precio de cotización a nivel internacional de cada mineral.

A su vez, el régimen de regalías para el sector establece un tope de lo que pueden cobrar las provincias, el cual no puede superar el 3% sobre el “boca de mina” del mineral extraído y según lo declarado por las propias empresas. Cabe destacar que, las regalías mineras presentan una base imponible menor al resto de las actividades extractivas, como por ejemplo la extracción de petróleo y gas que es del 12% de la producción (art. 59 de la Ley N° 17.319 de Hidrocarburos).

A continuación, en el cuadro N.º 9 y N.º 10, se puede observar la modalidad de cálculo de las regalías para Minera Alumbraera y Minera del Altiplano.

Tabla 9 Consolidado en base a las Declaraciones Juradas - Minera Alumbreira Ltda.

Año	Sub Total	Total	Gs. Tratamiento y /o Refinación	Costos Deducibles	Amortización	Valor Boca Mina	Regalía 3%
1997	Trimestre 1	74.560.869	1.736.599	30.354.217	-	26.841.053	805.232
<b>Total 1997</b>		-	-	-	-	-	-
1998	Trimestre 1	97.722.625	23.550.338	37.648.584	7.214.892	29.308.810	879.264
	Trimestre 2	100.598.622	22.647.101	49.756.133	10.822.338	28.195.388	845.861
	Trimestre 3	100.061.898	24.752.951	46.574.715	11.436.651	30.734.227	922.027
	Trimestre 4	129.767.692	29.772.343	45.437.570	11.925.351	54.557.780	1.636.733
<b>Total 1998</b>		<b>428.150.837</b>	<b>100.722.733</b>	<b>179.417.002</b>	<b>41.399.232</b>	<b>142.796.205</b>	<b>4.283.885</b>
1999	Trimestre 1	124.986.610	27.633.121	34.909.740	12.098.465	50.345.282	1.510.358
	Trimestre 2	129.236.430	26.212.537	36.334.510	12.435.583	54.253.800	1.627.614
	Trimestre 3	127.342.910	23.909.641	30.054.342	12.522.768	60.856.159	1.825.685
	Trimestre 4	118.276.190	19.427.258	31.774.337	17.022.210	50.052.384	1.501.572
<b>Total 1999</b>		<b>499.842.140</b>	<b>97.182.557</b>	<b>133.072.929</b>	<b>54.079.026</b>	<b>215.507.625</b>	<b>6.465.229</b>
2000	Trimestre 1	98.328.157	14.048.782	30.866.434	16.516.664	36.896.277	1.106.388
	Trimestre 2	94.549.579	13.110.262	31.903.589	15.868.691	33.667.038	1.010.011
	Trimestre 3	99.490.037	13.668.241	31.128.160	15.847.587	38.846.060	1.165.382
	Trimestre 4	108.855.651	16.558.344	29.479.590	16.933.171	45.884.547	1.376.536
<b>Total 2000</b>		<b>401.223.424</b>	<b>57.385.629</b>	<b>123.377.773</b>	<b>65.166.113</b>	<b>155.293.922</b>	<b>4.658.317</b>
2001	Trimestre 1	111.647.954	17.567.359	28.523.666	17.685.137	47.871.791	1.436.153
	Trimestre 2	125.628.690	21.116.264	33.473.983	23.423.135	47.615.309	1.428.459
	Trimestre 3	115.921.057	20.556.921	30.572.780	-	64.791.357	1.943.741
	Trimestre 4	118.944.977	20.591.600	30.951.413	-	67.401.965	2.022.060
<b>Total 2001</b>		<b>472.142.678</b>	<b>79.832.144</b>	<b>123.521.842</b>	<b>41.108.272</b>	<b>227.680.422</b>	<b>6.830.413</b>
2002	Trimestre 1	289.795.907	43.738.515	51.161.613	-	194.895.780	5.846.874
	Trimestre 2	469.374.064	66.068.110	81.495.777	-	321.810.179	9.654.306
	Trimestre 3	405.083.680	66.892.437	78.712.736	-	259.478.507	7.784.355
	Trimestre 4	502.004.682	77.807.247	73.047.243	-	351.150.192	10.534.506
<b>Total 2002</b>		<b>1.666.258.333</b>	<b>254.506.309</b>	<b>284.417.369</b>	-	<b>1.127.334.658</b>	<b>33.820.041</b>
2003	Trimestre 1	346.026.388	48.297.128	55.700.910	-	242.028.349	7.260.851
	Trimestre 2	388.851.327	51.624.106	66.535.292	-	270.691.929	8.120.757,89
	Trimestre 3	387.527.665	50.362.496	73.779.091	-	263.386.077	7.901.582,34
	Trimestre 4	514.136.677	53.157.522	79.145.143	-	381.824.003	11.455.020

<b>Total 2003</b>		<b>1.636.542.057</b>	<b>203.441.252</b>	<b>275.160.436</b>	-	<b>1.157.930.358</b>	<b>34.738.211,23</b>
2004	Trimestre 1	491.738.958	33.929.987	79.557.363	-	378.251.607	11.347.547
	Trimestre 2	440.027.361	33.621.071	82.308.188	-	324.098.101	9.722.943
	Trimestre 3	536.104.194	33.242.663	86.871.277	-	415.990.255	12.479.708
	Trimestre 4	690.062.834	47.870.178	117.799.040	-	524.393.617	15.731.809
<b>Total 2004</b>		<b>2.157.933.347</b>	<b>148.663.899</b>	<b>366.535.868</b>	-	<b>1.642.733.580</b>	<b>49.282.007</b>

Fuente: Auditoria Tribunal de Cuentas – Provincia de Catamarca – dic. 2005

En la auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas de la provincia (2005), se menciona que, en la documentación presentada por las empresas se evidencian diferencias en las declaraciones juradas entre lo informado mensualmente y lo indicado trimestralmente.

Asimismo, en el documento se especifica que las declaraciones juradas deben estar avaladas por el control físico de la producción y, por una revisión de la estructura de costos de la empresa.

Por una parte, el control físico de producción incluye: colección de muestras de mineral, información del sistema de concesiones mineras, documentación que corrobore lo informado trimestralmente, control donde la operación de concentración, transporte o carga esté limitado, cantidad de mineral embarcado en el puerto, registros de aduana, etc. y, por otra, la revisión de costos implica conocer el sistema de costos y tener autorización para acceder al mismo, y se deben controlar los costos de tratamiento y refinación. Mientras, el resto de los costos declarados se controlan de manera global y requieren de una auditoría contable.

*Tabla 10 Consolidado en base a las Declaraciones Juradas de Minera del Altiplano FMC*

Año	Carbonato de Litio				Cloruro de Litio				Total de Regalías
	VNR (a)	Costo Real (b)	Valor Boca Mina (a-b=c)	Regalía (c*0,03)	VNR (A)	Costo Real (b)	Valor Boca Mina (a-b=c)	Regalía (c*0,03)	
1998	11.766.708,11	22.171.872,97	10.585.164,85	0	12.201.465,79	8.454.294,52	3.747.771,27	112.433,14	112.433,14
1999	2.619.231,34	4.342.759,31	2.214.795,19	7.369,01	14.291.309,97	8.870.861,96	5.420.449,01	162.613,43	169.982,44
2000	2.913.950,42	1.989.273,81	924.676,62	27.740,30	26.212.225,29	10.431.959,18	15.780.266,10	473.407,98	501.148,28
2001	2.509.497,85	2.075.415,47	434.082,38	13.022,48	23.948.910,58	11.884.049,81	12.064.860,77	361.945,83	374.968,31
2002	3.525.051,03	144.728,31	3.380.322,72	101.409,68	69.640.218,53	17.222.464,08	52.417.754,44	1.572.532,63	1.673.942,31
2003	16.025.548,41	5.796.705,86	10.228.842,54	306.865,28	60.058.616,44	27.200.381,36	32.858.235,09	985.747,06	1.292.612,34
2004	41.185.107,22	20.326.895,02	20.858.212,20	625.746,36	93.880.095,79	32.042.168,54	61.837.927,24	1.855.137,83	2.480.884,19

Fuente: Auditoría Tribunal de Cuentas – Provincia de Catamarca – dic. 2005

No obstante, el informe de auditoría indica para el caso de Minera del Altiplano que el control debe realizarse de acuerdo con los valores declarados de peso a través de las inspecciones a la planta y comparadas con las facturas de ventas como así también, el precio pagado. Y, con respecto a la determinación de los costos se realizó un control en la planta. Pero la auditoría no pudo acceder a ningún informe para poder realizar los controles previamente indicados (Aisa & Molina, 2005).

En líneas generales, se evidencia que hay una diferencia entre las declaraciones juradas que presentan las empresas y las facturas de venta con lo efectivamente embarcado en el puerto al momento de la exportación (Aisa & Molina, 2005).

Por otra parte, las retenciones mineras –derechos de exportación hasta el 10%– le corresponden al Gobierno nacional y son no coparticipables. Asimismo, la Nación percibe aportes tributarios indirectos, tal es el caso del impuesto a los cheques, ganancias, bienes personales, etc. En tal sentido, la recaudación impositiva que se lleva el Gobierno nacional es muy superior a lo que perciben las provincias y los municipios, que se encuentran en último lugar.

Además, son las propias empresas mineras las que informan a la Secretaría de Minería provincial, mediante una declaración jurada presentada de manera trimestral, la cantidad y el tipo de mineral extraído. Todo ocurre en un marco de laxitud importante, ya que existe escaso control de las autoridades fiscalizadoras sobre la producción minera y la exportación específica, resignando buena parte de la renta producida por las inversiones mineras (Gambina et al., 2010, p. 416).

Por otra parte, la operación de Bajo La Alumbra se administra como una unión transitoria de empresas (UTE) con participación del Gobierno nacional a través de la Universidad Nacional de Tucumán (40%) y el gobierno de Catamarca (60%). Así, el Estado percibe el 20% de las utilidades mineras.

Y, una de las ventajas del contrato UTE es que, por su régimen legal, Minera Alumbra no está obligada a hacer públicas las cifras y estados anuales del ejercicio financiero de sus operaciones mineras. Sólo se le exige a cada empresa participante la presentación de estados contables anuales, pero no así un consolidado financiero común que integre toda la operación desarrollada bajo el contrato (Machado Aráoz et al, 2017). Por otro lado, otra ventaja del contrato UTE es que el gobierno de Catamarca le exime del impuesto a las sociedades.

Por último, cabe destacar que el Comité Ejecutivo de la OFEMI en una reunión de octubre de 2012, argumentó en la necesidad de modificar el sistema de liquidación de las regalías mineras. Se consideró que el sistema era muy engorroso y que era muy difícil de auditar, por ello se incentivó la

armonización de sistemas más sencillos para determinar cuál es el valor en pesos a liquidar. En otras palabras, se flexibilizó aún más los controles de auditoría a las empresas.

#### **4.2 La Provincia y veinte años de ingresos de regalías mineras**

Por una parte, Minera Alumbreira declara en sus informes de sostenibilidad que desde inicios del proyecto pagó al fisco nacional la suma de \$ 21.301 millones de pesos. Mientras a nivel provincial generó \$5.026,8 millones de pesos, en los últimos 12 años como ingresos para el gobierno de Catamarca (Minera Alumbreira Ltda., 2017).

En cuanto a los niveles de producción, Minera Alumbreira produjo 321.979 toneladas de concentrado de cobre y oro, además de 957 toneladas de molibdeno durante el año 2016. Cabe destacar que, el pico más alto en precio del cobre fue en el año 2011, la libra de cobre cotizaba a 399,7 dólares (Minera Alumbreira, 2016).

Las exportaciones de la empresa para el periodo 2016, representaron el 1,2 % de las exportaciones del país, 4,4% de las exportaciones de productos primarios y el 34,4 % de las exportaciones de combustibles y energía. Y, el 22 % de las exportaciones del sector minero en el país, con estimaciones de 3.145 millones de dólares (Minera Alumbreira, 2016).

El destino principal de las exportaciones del concentrado de cobre es: Alemania, Japón, Finlandia, España, India, Suecia y Bulgaria. Mientras la totalidad del doré se dirige a Suiza y el molibdeno a Chile.

En cuanto a regalías mineras, los informes de Minera Alumbreira declaran haber pagado al gobierno provincial la suma de \$ 260.860.184 pesos para el periodo 2016, incrementándose sustancialmente respecto al año anterior (\$ 100.356.707 pesos correspondiente al año 2015) y los \$ 174.443.806 pesos cancelados durante el 2014. Ello puede ser producto, de que se trata de pesos corrientes, en tal sentido no se contempla el proceso inflacionario argentino y, además se puede suponer que, al eliminarse las retenciones mineras a inicios del 2016, en el cálculo de las regalías no se le

descuenta este concepto a la provincia, incrementándose los niveles de regalía (Minera Alumbreira, 2016).

Además, es necesario puntualizar que por la envergadura del proyecto Minera Alumbreira paga el 91,2 % del total de regalías recaudado por la provincia de Catamarca, mientras al resto lo aporta Minera del Altiplano FM, la principal empresa exportadora de litio del país.

FMC Corporation es un conglomerado de negocios de capitales norteamericanos dirigido a los mercados mundiales agrícolas, industriales y de consumo. Sus negocios se concentran en dos segmentos: FMC Agricultural Solutions y FMC Lithium. En Argentina, opera a través de Minera del Altiplano en la producción del litio. No obstante, la corporación tiene otras unidades de negocios en el país como FMC Química S.A y Ruralco Soluciones S.A (soluciones agrícolas).

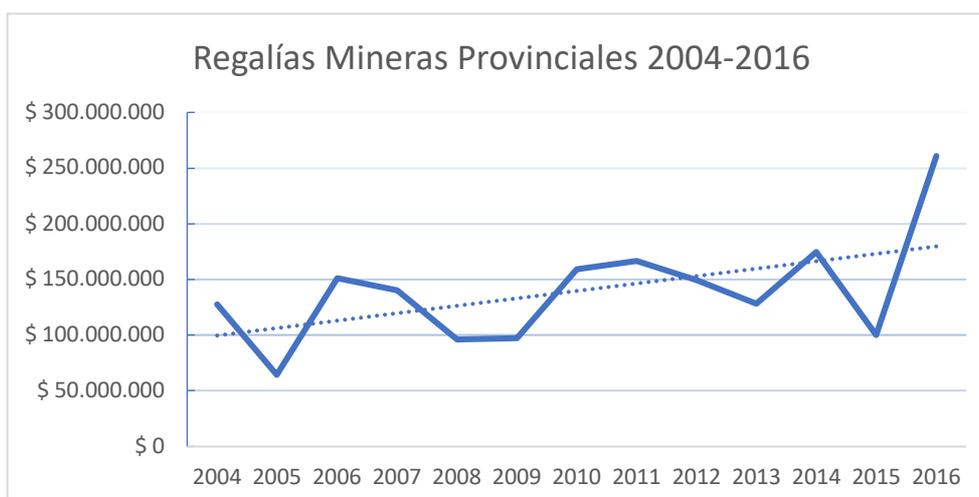
FMC Lithium (operada por Minera del Altiplano) extrae litio desde 1997 en el salar del hombre muerto y declara ingresos anuales de \$ 264 millones con una ganancia para el año 2016 de \$ 70 millones de dólares<sup>105</sup>.

Cabe destacar que la tonelada de litio, en el año 1998, cotizaba unos 1.760 dólares. Su valor no superaba los 2.500 dólares por tonelada en el año 2004. Hacia 2012, es superior a los 6.000 dólares por tonelada y mantiene una tendencia firme (Bustamante et al., 2012). Actualmente, el precio de la tonelada de carbonato de litio es de 10 mil dólares y se estima que puede reducirse a unos 8.000 dólares por tonelada en los próximos años, al entrar en producción otros yacimientos.

En este marco, la provincia de Catamarca percibió en concepto de regalías mineras en el periodo comprendido entre 2004 y 2016, la suma de \$ 1.815.918.931,93 pesos a valores corrientes por las empresas Minera Alumbreira Ltda y Minera del Altiplano FMC.

---

<sup>105</sup> Reporte Anual 2016 de FMC Corporation. <http://www.fmc.com/> (última visita 1 de mayo 2018).



Fuente: Elaboración Propia

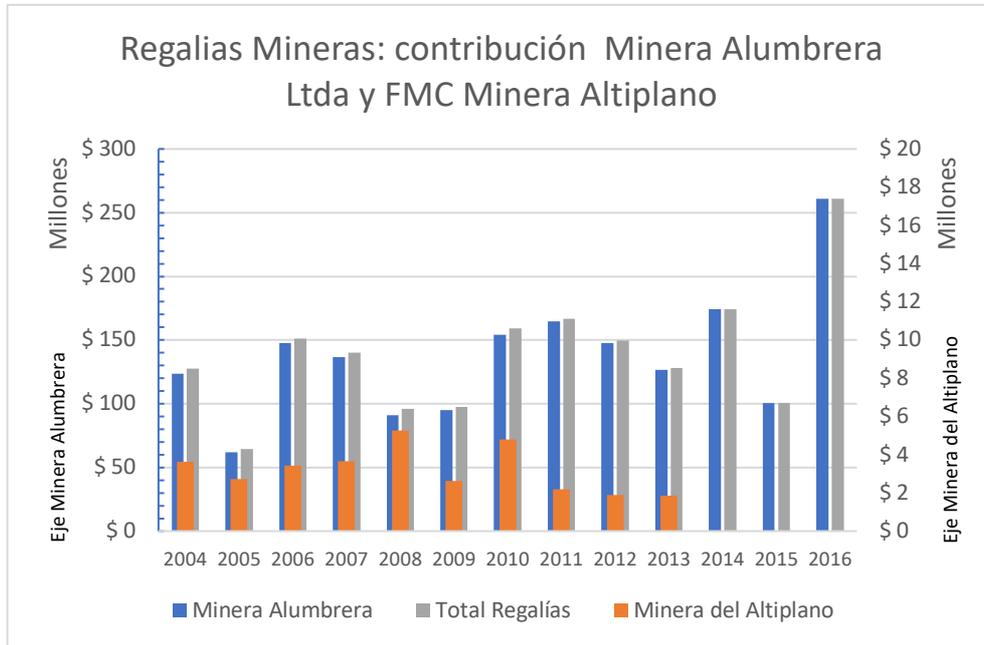
Como se puede observar en el siguiente cuadro la contribución de Minera Alumbreira Ltda. es altamente significativa para el gobierno de Catamarca porque representan casi el 60 % del producto bruto geográfico. Por otro lado, las regalías mineras que aporta Minera del Altiplano FMC son sustancialmente menores, pero cómo los precios del litio se encuentran en alza y la empresa anunció una ampliación de las operaciones de explotación es de suponer que, la tendencia de las regalías debería ir en aumento.

Así, en el año 2019, el aporte más significativo de regalías que percibe la provincia es por el proyecto de Livent, que explota litio en Antofagasta de la Sierra. El gobierno provincial recaudó \$ 174.918.609 pesos. Cabe aclarar, que se incrementaron las regalías, por un nuevo cálculo que se estableció a través de un nuevo contrato de modificación a los acuerdos previos<sup>106</sup>, que el Gobierno de Catamarca suscribió con FMC-Minera del Altiplano, por la expansión del proyecto Fénix. Además, en el mismo, se acordó por solicitud de la provincia, establecer como domicilio social y fiscal de la firma a la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca (antes se localizan en Salta). Dicho acuerdo fue aprobado por la Legislatura el 29 de diciembre de 2017,

<sup>106</sup> El primer contrato suscripto es de febrero de 1991, aprobado mediante ley provincial, y luego fue modificado en 1994 para adecuarlo a la Ley de Inversiones Mineras 24.196. En esta tercer modificatoria, además se habilita la transferencia de acciones y de las propiedades mineras.

mediante ley 5531. Con la vigencia del nuevo convenio también, se habilita la transferencia de acciones y de las propiedades mineras.

Ilustración 17 Regalías por Empresa Minera



Fuente: Elaboración Propia

El gráfico 17, expone de manera comparativa el pago a la provincia de las regalías mineras por las empresas analizadas. Sobre el eje izquierdo del gráfico, se observan las contribuciones de Minera Alumbreira que significan casi el 90 por ciento del total de regalías pagadas a la provincia. Mientras, en el eje de la derecha del gráfico se muestra el pago de las regalías por parte de Minera del Altiplano. En este caso, la contribución al total de regalías que percibe la provincia es comparativamente muy inferior.

Por último, durante el período 1998-2019, Catamarca recibió \$ 2.507.982.261 pesos (valores corrientes) en concepto de regalías mineras, los cuales se redistribuyeron entre los 36 municipios y la provincia.

Por su parte, YMAD (socia estatal de Minera Alumbreira Ltda.) obtuvo \$ 5.537.528.144 pesos por utilidades mineras, pero no se conoce cuánto de las utilidades percibió la Tesorería General de la Provincia<sup>107</sup> (El Ancasti Digital, 2020).

<sup>107</sup> El Ancasti digital, <https://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2020/5/24/desde-el-inicio-de-la-mineria-catamarca-recibio-mas-2500-millones-por-regalias-434826.html>

Por lo que se refiere a las tensiones redistributivas entre Nación y Provincia, cabe destacar como hito la aplicación de las retenciones mineras en el año 2008, lo cual, implicó una disminución de unos 160 millones de pesos de ingresos a las arcas de la provincia.

Con el auge de los commodities, hubo un incremento del 226 por ciento en el precio de los minerales, se pasó de exportar 750 millones de dólares entre 1998 y 2003, a unos 3000 millones de dólares que se recaudaron en el año 2009. Y, entre los rubros exportables de Catamarca se observa una fuerte concentración de los productos primarios como el concentrado de cobre, lo que reúne el 95% de las exportaciones totales de la provincia.

Así, el Secretario de Minería de la Provincia, José Guillermo Sinner, manifestaba su desacuerdo ante la aplicación de retenciones a las exportaciones mineras y fundamentaba que “por proyectos mineros, la Nación tiene una ganancia del 35 por ciento (por impuestos nacionales) y la provincia sólo de un 3 por ciento” (...) y ahora con “la intención del gobierno nacional se lesiona a los ingresos provinciales que provienen de la minería. Nosotros tenemos una triple afectación, por un lado, son fondos –las retenciones- que ingresan a la Nación y no así a las provincias que son dueñas de los recursos, que, por otro lado, no son coparticipables”. Además, “esto puede afectar también, a las regalías mineras que recibe la provincia por los emprendimientos mineros” (Clarín, 2008).

Luego, con el gobierno de Macri (2016) se procedió a la eliminación de las retenciones a las exportaciones mineras.

Mientras, con el gobierno de Alberto Fernández se establecieron retenciones hasta el 12 por ciento, las cuales se volvieron a reducir en el 2020, al 8 por ciento para proyectos de oro y plata a través de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, aunque también implementó por decreto una retención máxima de 4,5 por ciento para otros metales. Además, en el 2021, se flexibilizó el giro al exterior de utilidades y dividendos para las exportadoras que inviertan más de US\$100 millones de dólares. Y, para el 2022, el gobierno estaría analizando un esquema todavía más flexible con la intención de atraer inversiones en el sector.

#### **4.2.1 Transparencia de los ingresos y el destino de las regalías mineras**

Algunas investigaciones (Auty & Gelb, 2000); (Auty, 1993); (Hogenboom & Fernández, 2009); (González Oquendo, 2010) entre otras, sostienen que lo que genera poco crecimiento es el mal uso de los recursos fiscales generados por las industrias extractivas.

Muchos países utilizan los ingresos para financiar consumo en vez de inversión y, en consecuencia, no pueden reemplazar el capital natural por otro tipo de capital, que es una condición básica para generar un desarrollo más sostenible (Kuramoto, 2007).

Por ello, organismos internacionales como el FMI, OCDE y organizaciones de la sociedad civil (Save the Children, OXFAM Gran Bretaña, etc.) solicitan que las empresas y los gobiernos, transparenten las cuentas y el uso de los ingresos generados por las industrias extractivas para lograr una mejor gobernabilidad. No obstante, las iniciativas de transparencia por parte de los gobiernos son de adhesión voluntaria y hasta el momento solo se centran en el gobierno central, pero en caso particular de Argentina, sería imperioso que se tomen en cuenta a los gobiernos subnacionales.

En el caso de la provincia de Catamarca es muy difícil acceder a información sobre el destino y el uso que se ha realizado de las regalías mineras. Si bien, la información para que exista transparencia fiscal debería ser de acceso público. No obstante, en el caso particular de la presente tesis la recolección de información implicó un trabajo muy artesanal y que llevó mucho tiempo. A pesar de haber presentado notas formales solicitando información a distintas instancias gubernamentales (Secretaría de Minería, Asuntos Municipales de la Provincia, Ministerio de Hacienda Pública de la provincia, YMAD, etc.) nunca dieron respuesta.

Se logró tener acceso a fuentes de datos a través de informantes claves de diversos sectores (público, privado y sociedad civil) o partir de la reconstrucción de bases de datos cuantitativos. En este caso particular, a partir de la búsqueda de información en las publicaciones de los boletines oficiales, lo cual implicó una revisión de cada boletín, durante un periodo de veinte años. Asimismo, a dicha información se la complementó con fuentes periodísticas y documentos publicados por las empresas mineras. De esta

manera, se fue armando el rompecabezas a fin de comprender el problema de investigación en su complejidad.

Por otra parte, en las entrevistas realizadas se resalta que uno de los aspectos que genera mayor descontento en las comunidades es la falta de información sobre el uso de las regalías generadas por la minería, a pesar de que la actividad genera ingresos desde el año 1997 para la provincia.

A modo de ejemplo del uso que se realizó de las regalías mineras a nivel provincial, hay que destacar el estadio de fútbol del Bicentenario que costó \$ 37 millones de pesos y que tuvo serios problemas infraestructurales. También se pueden mencionar el parque de los niños, la maternidad provincial, la hostería de cortaderas (Tinogasta -Paso San Francisco, con un costo de \$ 14 millones de pesos), la hostería Polo Giménez (Cuesta del Portezuelo), la hostería en Morteritos y la otra en Laguna Blanca (ambas en el departamento Belén) y el predio ferial. Asimismo, parte de los ingresos de la renta minera han servido para financiar gasto corriente.

La mayoría de las obras realizadas se enmarcaban en la política turística del gobierno, y las obras han sido concesionadas a oferentes privados. Sin embargo, no ha generado el dinamismo económico deseado, quizás porque no se realizaron los estudios de mercado previos.

Un claro ejemplo de la inconsistencia de la política provincial fue la controvertida concesión de la hostería de El Peñón, en Antofagasta de la Sierra. La misma fue adjudicada por decreto a Fabricio Ghilardi, un empresario italiano. Y si bien, fue inaugurada en octubre de 2007, y era administrada por el municipio y se había capacitado a personas locales para gerenciarla. Lamentablemente, en vez de priorizar el trabajo local y la generación de ingresos para el Estado, luego de ponerla en funcionamiento el municipio, el gobierno provincial decidió concesionar la hostería al capital internacional.

Como se puede observar no se realizaron inversiones que hayan permitido cambiar la productiva de la provincia, considerando que estos ingresos provienen de recursos finitos.

En este contexto, un sector del arco político provincial considera que la renta minera se debería invertir en energía y recursos hídricos por los estructurales de la provincia. Y recientemente, el poder ejecutivo provincial

realizo una modificación por decreto a la Ley de redistribución de las regalías mineras.

### **4.3 Conclusiones parciales**

En el presente capítulo, se explica conceptualmente qué son las regalías mineras y las diversas modalidades de aplicación de estas.

En todos los países mineros, los gobiernos perciben regalías mineras por la extracción de los recursos naturales que se localizan en sus territorios. Sin embargo, la modalidad de dicho cálculo difiere entre los países unitarios y los federales, en particular por la dominialidad de los minerales.

En tal sentido, Argentina tiene la particularidad de ser un Estado Federal y las regalías son fijadas por una ley nacional, aunque constitucionalmente se reconoce que el derecho originario de los recursos naturales es de orden provincial. En tal sentido, son las provincias las que perciben las regalías mineras.

Si bien en Canadá y Australia son los gobiernos subnacionales los que fijan las regalías mineras, en Argentina es la Nación la que coordina la política minera y pone un tope a las regalías. Además, las regalías son monto fijo, es decir, no se discrimina por el tipo de mineral extraído y no guarda una relación directa con el precio de cotización a nivel internacional de cada mineral.

También cabe destacar que la diputada nacional de Santa Cruz (FPV), Blanca Blanco, propuso modificar el artículo 22 de la Ley 24.196, para elevar las regalías mineras entre un 8 y 15 por ciento sobre el valor boca de mina del mineral extraído, proyecto N.º 4146, el cual fue presentado en junio de 2012 y el mismo fue desestimado.

Dicho lo anterior, en Argentina faltan iniciativas para transparentar los ingresos provenientes de las industrias extractivas. Además, se requiere establecer prioridades en el gasto de las regalías mineras, para que las inversiones realizadas tengan una mayor efectividad.

En esta línea, tanto el gobierno provincial como los municipios deberían definir objetivos conjuntos para que se puedan construir sinergias en los gastos. Además, se requieren de sistemas de control que garanticen un

buen manejo presupuestario. Lo cual, debe ajustarse a sistemas de seguimiento y control de los recursos.

Asimismo, el Estado debería hacer evaluaciones de impacto de las políticas u obras públicas que han sido financiados por regalías, a fin de promover la eficacia y eficiencia en la asignación del gasto.

Por otra parte, es clara la asimetría entre las corporaciones mineras transnacionales y los equipos técnicos provinciales en los procesos de negociación y auditoría para el control de las cantidades y tipos de minerales extraídos (más allá de lo declarado por la empresa) como de un análisis de costos fijos y variables exhaustivo. Más allá de la carencia de recursos económicos de la provincia para equipamiento tecnológico para un control más efectivo. Además, en caso de disputas los bufetes de abogados de estas multinacionales operan a nivel global y están altamente especializados.

Por último, se observa que Minera Alumbreira Ltda. aporta a la provincia sustancialmente más regalías mineras que Minera del Altiplano. Sin embargo, en virtud de la revisión de los informes de sostenibilidad de las empresas, Minera Alumbreira Ltda. explica con mayor detalle los valores exportados, la cantidad de los minerales extraídos principales, los impuestos pagados, entre otra información. Mientras, Minera del Altiplano es más reacia a brindar información y lo publicado no está desagregado.

## **Capítulo 5 Distribución secundaria de las regalías mineras.**

### **Disparidades redistributivas entre municipios.**

El siguiente punto trata de explicar de qué manera se instrumentó e institucionalizó el sistema de redistribución secundaria de las regalías mineras en la provincia de Catamarca.

Para lo cual, es pertinente primero analizar el sistema municipal vigente en la provincia y, en un segundo momento, se procura indagar en los debates políticos que subyacen en el modelo redistributivo de las regalías hacia los municipios en la provincia. A fin de conocer el proceso administrativo y las interfaces que los gobiernos locales deben atravesar para poder disponer y utilizar los recursos provenientes de la explotación minera.

Por último, se examinará las distorsiones distributivas que subyacen en el marco normativo, en cuanto a cómo se distribuyen las regalías entre municipios, en virtud de la presencia o no en el territorio de alguna industria extractiva.

#### **5.1 Sistema municipal en la provincia de Catamarca**

Como se puede observar en las estrategias de desarrollo local es clave el rol que asume el gobierno local, como actor político fundamental, en la medida en que encarna el rol de promotor y concertador de ideas, intereses y acciones.

Se define al municipio a partir de tres dimensiones centrales. Una, territorial, en cuanto delimita el espacio sobre el que ejerce sus competencias una municipalidad. La segunda dimensión se refiere al rol estatal del municipio, esto es, como aparato gubernamental, el más cercano y accesible para la sociedad. Por último, comprende una sociedad local, en tanto se reconocen actores sociales, económicos y políticos que interactúan dentro de ese ámbito territorial (Villar, 2007).

El régimen municipal argentino se funda en la Constitución Nacional. El artículo 5, establece que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano (...) que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas

condiciones el Gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. De esta forma, son las provincias las que deben establecer las características de su propio régimen municipal, cada una de ellas atendiendo a sus particularidades y condicionamientos, según su historia político-institucional y la voluntad de sus legisladores y constituyentes en cada uno de los casos.

En tanto, el artículo 123, incorporado en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, consagra explícitamente la autonomía municipal cuando establece: “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Este nuevo artículo constitucional, además de asegurar la autonomía municipal, que era un viejo reclamo y anhelo de todos municipios argentinos, incorporó en su redacción cuatro dimensiones que son parte del concepto de municipio autónomo, y que en algunos casos ya habían empezado a darse en la práctica. La más distintiva e innovadora de dichas dimensiones fue el “... *orden institucional...*”, mencionado en el artículo 123 de la CN, que en la práctica significa la potestad de los municipios de dictarse su propia carta orgánica municipal (Arraiza, 2016).

A nivel subnacional, es la Ley de las Municipalidades la que establece las características del régimen municipal. La normativa es sancionada por cada una de las legislaturas provinciales, y en la misma se define el diseño institucional y el funcionamiento global de los gobiernos locales en todos sus aspectos, actuando como ley reglamentaria del régimen municipal.

La ley orgánica municipal y régimen comunal de la provincia de Catamarca fue promulgada por el Interventor Federal de la provincia, el 22 de octubre de 1991. Es decir, dicha ley no fue debatida en la legislatura, sino que es producto de la imposición de los intereses políticos de Nación en negociación con los líderes políticos de la provincia. Luego, se establecen algunas actualizaciones a la Ley N°4640 (Orgánica Municipal y Régimen comunal) en marzo de 1995.

En la ley se considera que “serán reconocidos como municipios, las poblaciones estables de más de quinientos (500) habitantes que puedan

sostener con sus recursos, las funciones y servicios esenciales” (Art. 2, Ley provincial 4640).

La distinción de categorías de los municipios se establece a partir de un criterio poblacional, es decir, a partir de parámetros poblacionales se determina el núcleo urbano que puede ser considerado municipio. Además, la normativa realiza una distinción entre municipios con carta orgánica y aquellos que no. Los primeros corresponden a los municipios que tengan más de 10.000 habitantes, los cuales, podrán dictarse sus cartas orgánicas, lo que se efectuará por una convención municipal integrada por un número igual al doble de concejales. Los convencionales serán elegidos por el voto directo del pueblo<sup>108</sup>. Por otra parte, los municipios más pequeños (menos de 10.000 habitantes) no pueden dictarse su propia carta orgánica y se rigen por las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, la asistencia técnica y el control de la Dirección de Asuntos Municipales.

Además, en los Municipios con menos de 2.000 habitantes el Gobierno estará a cargo de un Departamento Ejecutivo (Intendente titular y suplente) elegidos en forma directa por el pueblo de su jurisdicción.

Mientras las comunas son aquellos espacios territoriales que tienen menos de 500 habitantes y se encuentran en el ámbito de las jurisdicciones municipales.

En cuanto a la forma de gobierno, el gobierno municipal se compondrá de un Concejo Deliberante y de un Departamento Ejecutivo (Intendente) elegido en forma directa por el pueblo. Las funciones del Intendente tienen una duración de cuatro años y el mismo, podrá ser reelecto por un periodo inmediato, luego del cual solo podrá ser elegido nuevamente, después de un lapso de cuatro años.

La jurisdicción comprenderá el ámbito territorial donde se presten las funciones y servicios municipales, la que será determinada y aprobada por decreto del Poder Ejecutivo.

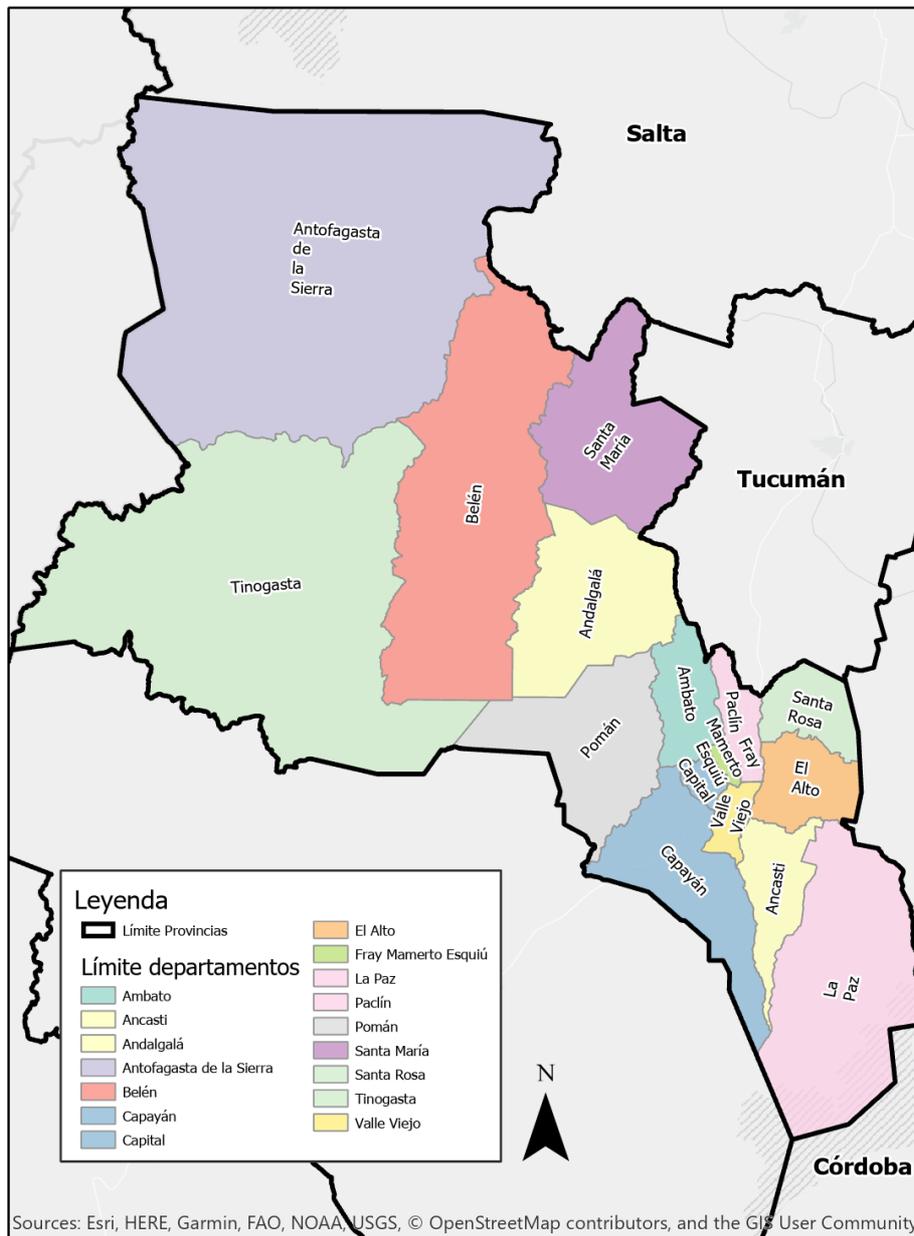
La aprobación de las jurisdicciones de las municipalidades se realizó por Decreto N.º 1771/91, considerando que era apropiado establecer la potestad de los municipios de acuerdo con los circuitos electorales

---

<sup>108</sup> Ley provincial 4640.

determinados por la justicia electoral. En la normativa se indica que la provincia se compondrá de 36 municipios distribuidos en los 16 departamentos de la provincia. Los municipios cubren todo el territorio provincial, por lo que la provincia utiliza el sistema de ejidos colindantes para sus municipios.

Mapa 7 Departamentos de la provincia de Catamarca

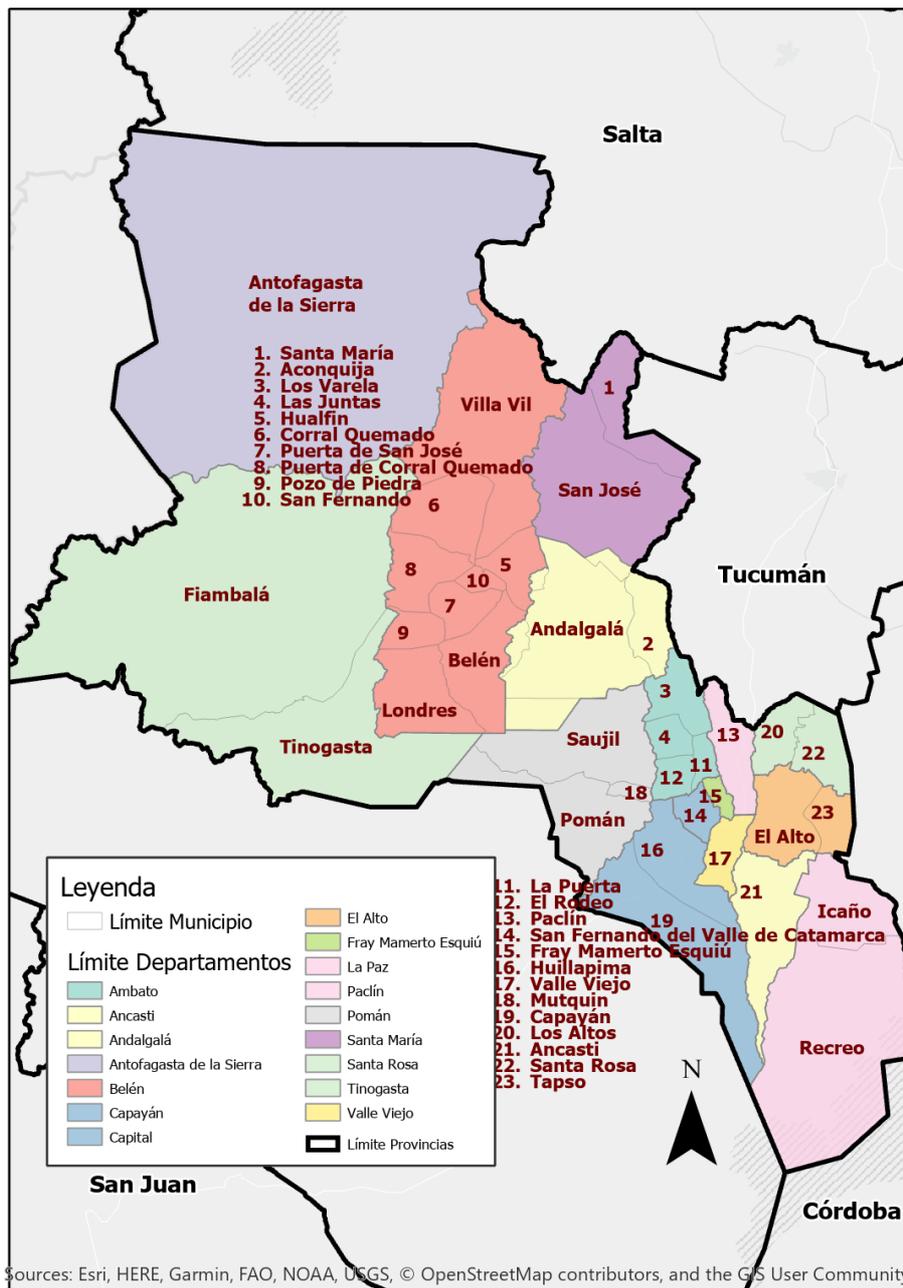


Fuente: Elaboración Propia

A partir del Decreto del año 1991, se constituyen nuevos municipios en el departamento Belén (bastión político de la familia Saadi). Actualmente, el departamento Belén (al oeste de la provincia) se divide en nueve municipios

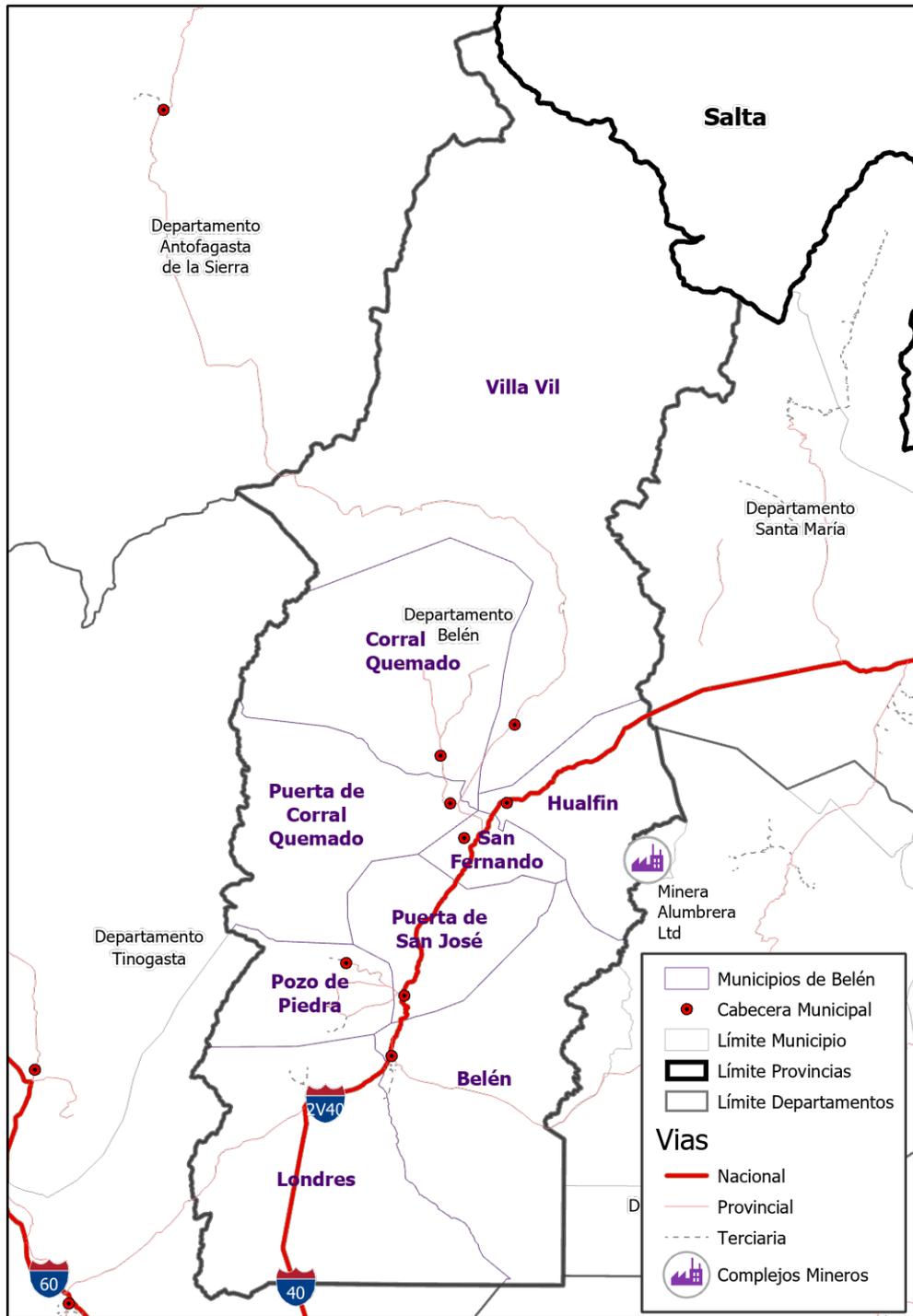
(Belén, Londres, Hualfín, Puerta de Corral Quemado, Pozo de Piedra, Villa Vil, Puerta de San José, San Fernando, Corral Quemado). De este modo, es el departamento con más municipios de la provincia.

Mapa 8 Municipios de Catamarca



Fuente: Elaboración Propia

Mapa 9 Municipios del Departamento Belén



Fuente: Elaboración Propia

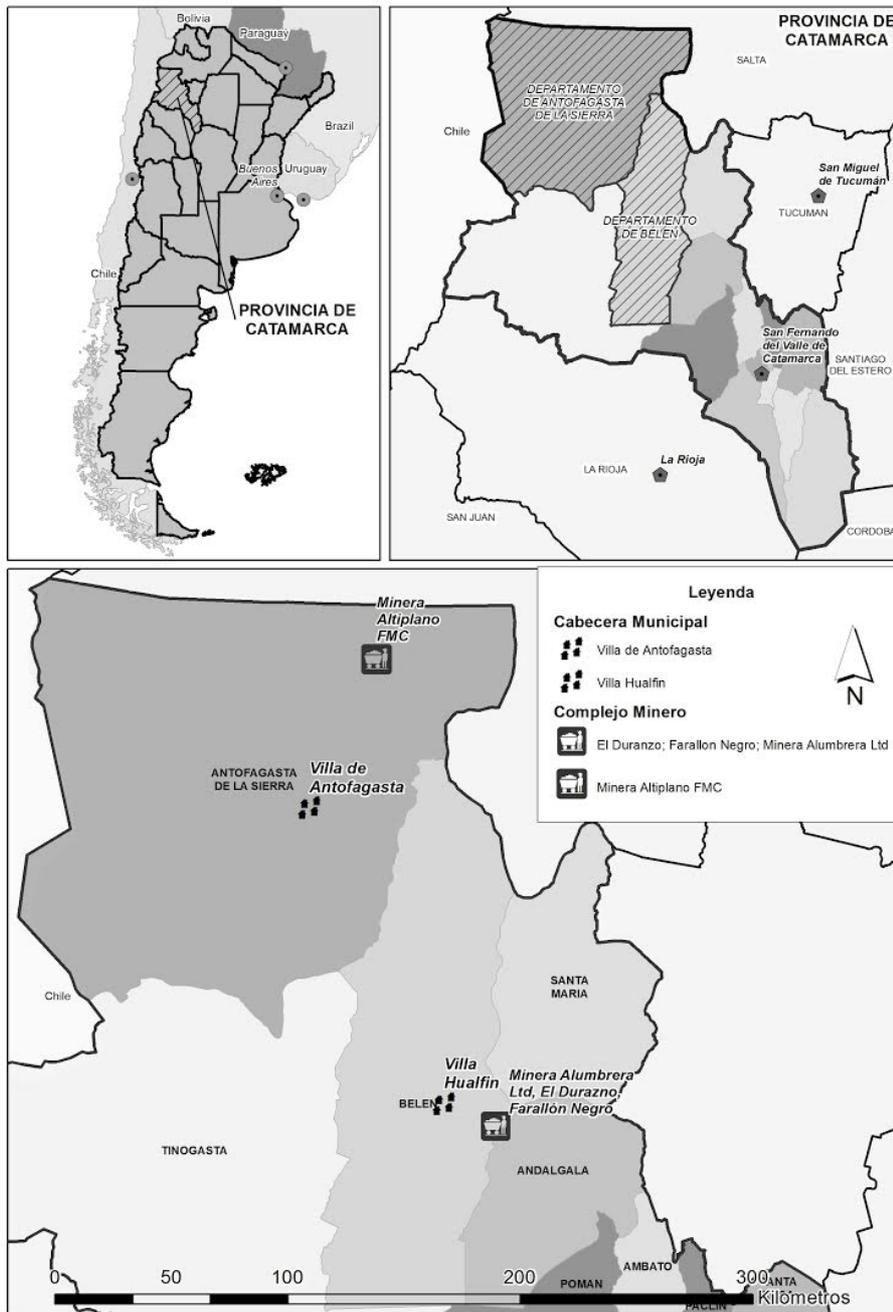
A posteriori con el ingreso de la megaminería, el hecho de que Belén se haya fragmentado en 9 municipios generó grandes tensiones redistributivas por las regalías mineras, debido a que el departamento Belén es área de

influencia directa de Minera Alumbreira Ltda. En particular, el *open pit* se localiza en el ejido territorial de la Municipalidad de Hualfín.

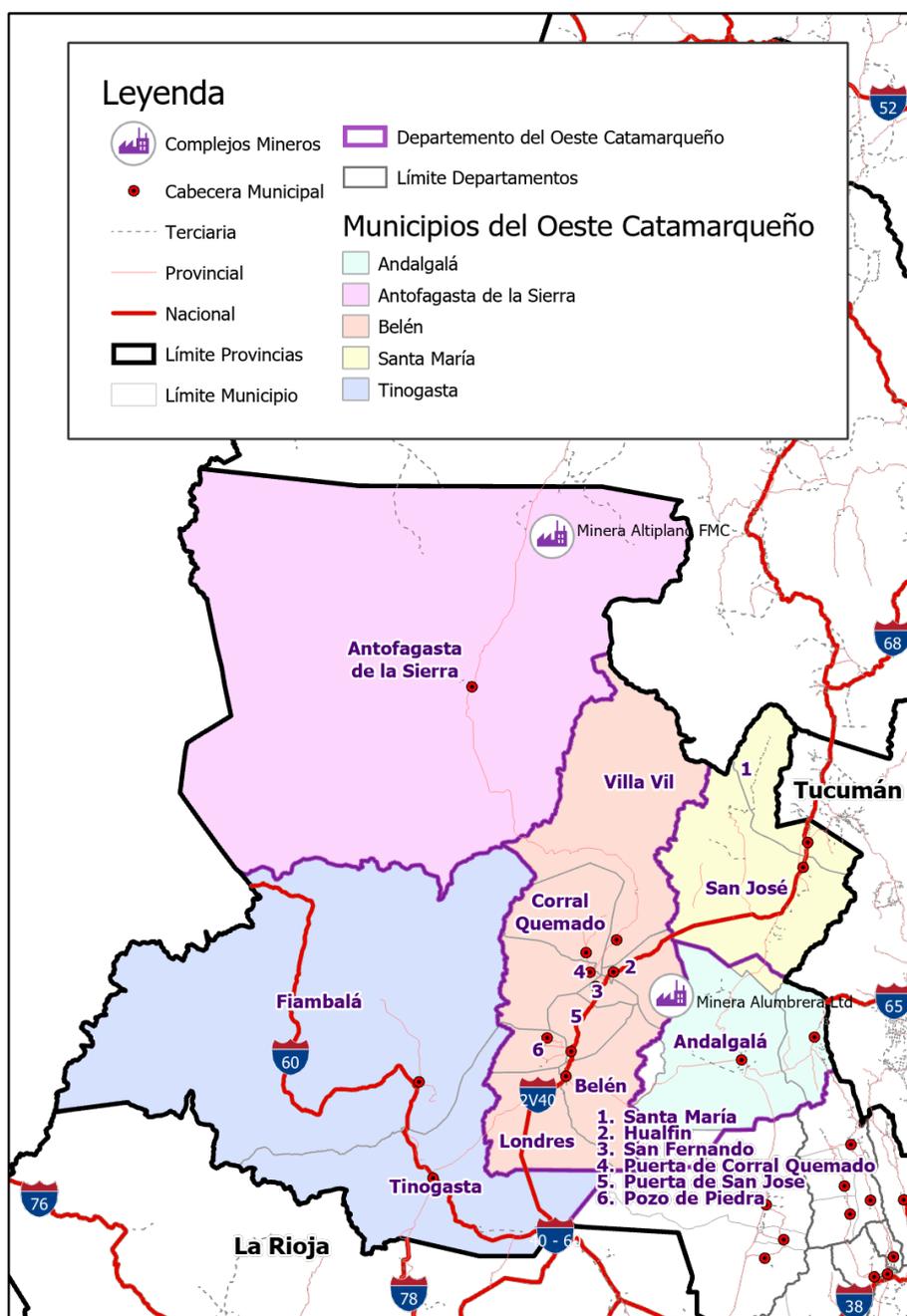
Por otra parte, Minera del Altiplano FMC Lithium (Livent) se localiza en la municipalidad de Antofagasta de la Sierra en la puna catamarqueña, límite con Chile y Salta.

A continuación, se muestra un mapa con la ubicación geográfica de las empresas mineras y los municipios ubicados en la región oeste y puna de la provincia, los cuales son área de influencia directa de la explotación minera y objeto de investigación en la presente tesis.

Mapa 10 Ubicación Empresas Mineras



Fuente: Elaboración Propia



Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar en los mapas precedentes, nuestros dos municipios objeto de estudio son: Municipio de Antofagasta de la Sierra en el departamento homónimo y, el Municipio de Hualfin en el departamento de Belén. Ambos son municipios considerados de tercera categoría y carecen de Concejo Deliberante y se rigen con el contralor de la Dirección de Asuntos Municipales de la provincia.

De acuerdo con la institucionalidad, la Constitución Provincial de Catamarca (1988) determina una autonomía municipal plena, es decir, se reconoce la autonomía en todos los ámbitos enumerados en el artículo 123 de la Constitución Nacional.

Tabla 11 La autonomía municipal

<b>Autonomía Municipal</b>				
<b>Institucional</b>	<b>Político</b>	<b>Administrativo</b>	<b>Económico</b>	<b>Financiero</b>
Se refiere la posibilidad de dictar su propia Carta Orgánica.	Es la capacidad de elección de sus propias autoridades locales.	La habilidad de gestionar servicios públicos, obras públicas, poder de policía, etc.	Tiene que ver con la capacidad de gerenciar el gasto público municipal	Se vincula con la posibilidad de establecer impuestos, tarifas.

Fuente: Elaboración Propia, en base a la CN.

De los 36 municipios de la provincia, solo han dictado su propia carta orgánica los municipios de: San Fernando del Valle de Catamarca (1993), Valle Viejo (1995), Santa María (1995), Recreo (1995), Tinogasta (2005), Belén (2005), Andalgalá (2005) y Fray Mamerto Esquiú (2004).

Mientras, Antofagasta de la Sierra, Corral Quemado, El Rodeo, Hualfín, La Puerta, Las Juntas, Los Altos, Los Varela, Mutquin, Pozo de Piedra, Puerta de Corral Quemado, Puerta de San José, San Fernando, Tapso y Villa Vil son municipios que aún carecen de carta orgánica porque no alcanzan el mínimo de 10.000 habitantes<sup>109</sup>.

Cabe destacar que nuestros municipios objeto de estudio (Antofagasta de la Sierra y Hualfín) son muy pequeños poblacionalmente y son municipios que a nivel institucional son considerados de tercera categoría. En tal sentido, el grado de autonomía es relativa y son gobiernos locales sumamente dependientes de niveles superiores de gobierno.

En Argentina, el 80% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de 10.000 habitantes, conteniendo el 13% de la población total del país; y el 38,3% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de 1.000 habitantes, lo que muestra un fenómeno claro de infra-municipalismo (Cravacuore, 2007); (Cravacuore, 2020). Es decir, son municipios caracterizados por estructuras administrativas, poblaciones y presupuestos reducidos, lo que

<sup>109</sup> En algunos casos, los territorios han superado la cantidad poblacional mínima para que puedan subir de categoría, pero aún no se los ha reconocido a los municipios por cuestiones políticas.

dificulta el ejercicio de las funciones demandadas por sus ciudadanos (Completa, 2016).

En tal contexto, estos pequeños municipios del noroeste catamarqueño deben a su vez negociar con actores transnacionales que operan en su territorio a nivel comercial (empresas mineras) pero que están desintegrados de los intereses de la comunidad, sin embargo, tienen una enorme incidencia en la dinámica local. En consecuencia, los dilemas de gestión para el desarrollo que se presentan en estos pequeños municipios presentan una relación directa con la insuficiente capacidad estatal que padecen estas instancias gubernamentales, lo cual concluye agudizando las asimetrías de poder en el territorio.

## **5.2 El sistema de redistribución secundaria de las regalías mineras en la provincia de Catamarca.**

El dominio originario de los recursos naturales existentes en el territorio pertenece a las provincias (Art. 124 Constitución Nacional). En coincidencia con lo establecido en el artículo 7 del Código de Minería, el cual dispone: *“Las minas son bienes privados de la Nación o de las Provincias, según el territorio en que se encuentren”*.

En tal sentido, la Ley Inversiones Mineras a fin de crear un marco de seguridad jurídica, establece un tope máximo para el cobro de regalías, a favor de las provincias, del tres por ciento sobre el valor *“boca mina”* del mineral extraído, vale decir sobre el precio de la primera venta (salvo que sea inferior al de mercado nacional o internacional, en cuyo caso se aplicará este último) una vez deducidos los costos directos y/u operativos que infringió el traslado del mineral de boca mina para llegar a etapa de comercialización. Además, no se computan los costos de extracción.

Minera Alumbreira Ltda. y Minera del Altiplano comenzaron a explotar y a exportar minerales desde 1997, en tal sentido el Gobierno Provincial comenzó a percibir regalías mineras desde aquel entonces.

Sin embargo, es recién a partir del reclamo por mayor participación de los diversos actores locales, de la presión de la opinión pública como de la necesidad financiera de los intendentes, que el gobierno de Catamarca, recién

en el año 2004 dio lugar al debate de la Ley de Distribución Secundaria de Regalías Mineras (Ley Provincial N.º 5.128). En la misma se establece el sistema de redistribución de las regalías hacia los municipios.

El sistema de redistribución establece en líneas generales que del porcentaje que percibe la provincia por regalías mineras, un 35 % se destina para el o los departamentos donde se encuentra situado el yacimiento, mientras el 65 % restante lo administra el Gobierno Provincial.

En la primera situación se pueden presentar dos escenarios: el primero de ellos es que el yacimiento minero se localice en un solo departamento de la provincia, este es el caso del Salar del Hombre Muerto que se ubica en Antofagasta de la Sierra. En tal sentido, se distribuye del 35% un 25% para el departamento y un 10 % se reparte en partes iguales para el resto de los departamentos de la región minera. Por otro lado, el segundo escenario es que el yacimiento se encuentre entre dos o más departamentos, en este caso la ley establece que el 35 % correspondiente se debe dividir en partes iguales. Aquí es el caso de los departamentos Andalgalá y Belén por el yacimiento Alumbrera.

A nivel provincial, el 65 % correspondiente al tesoro provincial se debe redistribuir de la siguiente manera: un cinco por ciento se destina al Fondo de Promoción de Desarrollo Minero el cual, es administrado por la Secretaria de Minería. Luego, un 25% se distribuye en partes iguales al conjunto de los departamentos que no son influencia directa de la minería. Por último, un 35% se asigna a la Ley de presupuesto de gastos y cálculo de recursos, priorizando el desarrollo económico de las poblaciones con mayor NBI y desempleo, según las estadísticas oficiales.

También en la normativa se aclara que se realizará un Fondo de Reparación del 7,5% para Belén y Andalgalá por la influencia de Minera Alumbrera y, por el mismo monto otro fondo para Antofagasta de la Sierra por Minera del Altiplano FMC, el cual se financiará con el primer pago hasta el último del año 2002 correspondiente a las regalías mineras administradas por el tesoro provincial.

Asimismo, la ley propone la conformación de un Fondo de Reparación especial para el departamento Santa María del cinco por ciento de lo que corresponde al tesoro provincial en concepto de regalías por el uso del agua

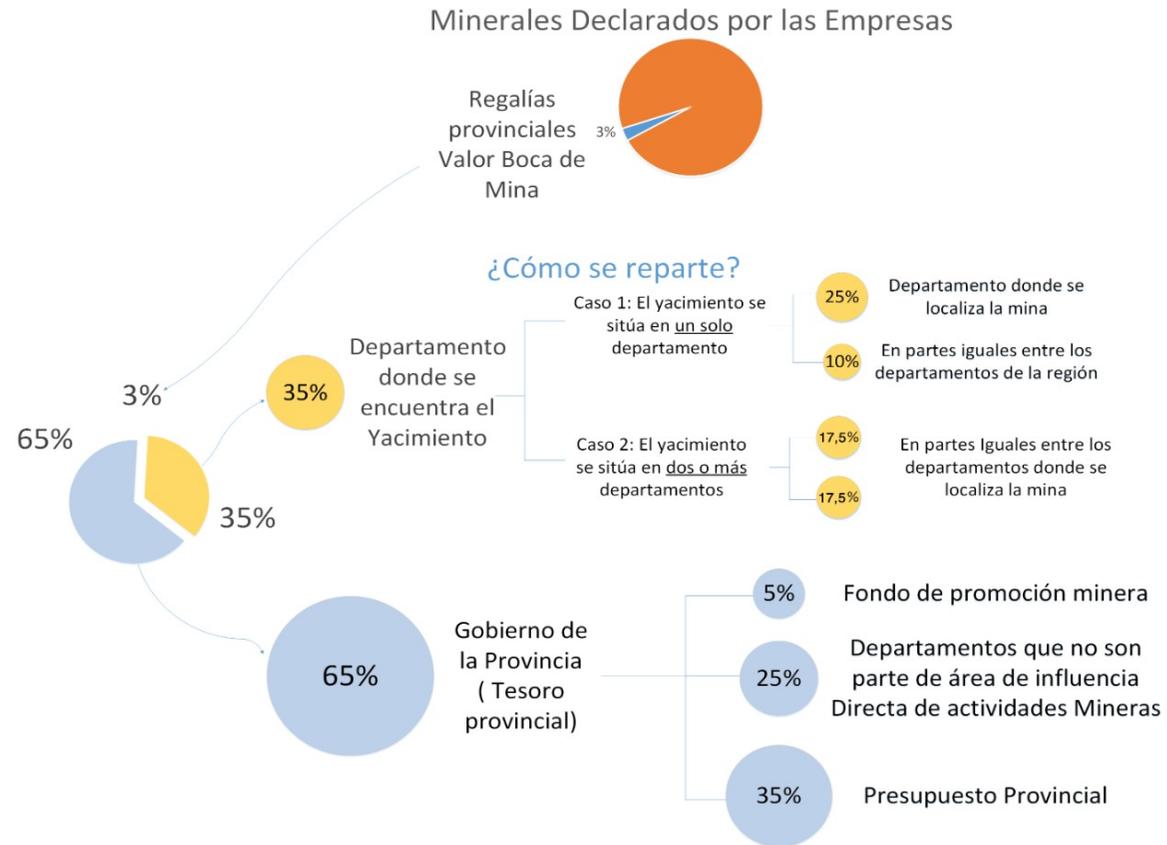
en la explotación del Yacimiento Bajo Alumbreira, del ejercicio financiero 2004-2005.

La distribución de las regalías mineras a los municipios se estableció en la Ley N.º 5128 y su Reglamentación fue aprobada por Decreto Acuerdo N.º 2256/04, de fecha 23 de diciembre de 2004. Siendo, la Secretaría de Estado de Minería la autoridad de aplicación de la Ley N.º 5128, en virtud de lo determinado en el Artículo 5º del Decreto Acuerdo N.º 2256/04.

Además, en el citado Decreto Acuerdo, se instauró la distribución porcentual de los ingresos por Regalías Mineras entre los Municipios de cada Departamento de la provincia. Sin embargo, se tomó como premisa para la distribución de las regalías la división territorial que coincide con los 16 departamentos, los cuales carecen de organización política-administrativa. En consecuencia, se generó tensiones distributivas entre los municipios, debido a que la provincia cuenta con 36 municipios (tercer nivel de la institucionalidad del Estado) que se localizan en 16 departamentos y no están distribuidos de manera homogénea.

A continuación, para una mejor comprensión se presenta de modo gráfico el sistema de redistribución de las regalías en la provincia de Catamarca, establecido en la Ley Provincial 5128.

### SISTEMA DE REDISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LAS REGALÍAS MINERAS



Fuente: Elaboración Propia

### **5.2.1 El proceso administrativo para la asignación de las regalías mineras a los Municipios.**

En la lógica redistributiva a nivel secundario de las regalías mineras, es decir, la transferencia de recursos desde la provincia a los municipios, se evidencian dos visiones contrapuestas entre la necesidad de un mayor control sobre el uso y destino de los recursos provenientes de la minería por parte del gobierno provincial, abogando la ineficiencia en la asignación del gasto por parte de los gobiernos locales y, por otra parte, se proclama la autonomía municipal.

Así, el gobierno provincial argumenta que los recursos naturales son de potestad exclusiva de la provincia y, se amparan en la Constitución Provincial en el artículo N.º 66, donde se menciona que los recursos minerales pertenecen al dominio público de la provincia.

En entrevistas realizadas durante el trabajo de campo a funcionarios de la órbita provincial, como, por ejemplo: ex Ministro de Economía o ex Ministro de Obras Públicas sostenían esta visión.

Desde esta mirada, no sería necesaria la redistribución de las regalías por la extracción de los minerales que se encuentran localizados en municipios pequeños y aislados que asumen los costes medioambientales, territoriales y sociales de la explotación.

El actual gobernador de la provincia enfatiza en que "la Constitución dice que Catamarca es minera y vamos a seguir cambiando y profundizando las políticas de Estado (...)" (Editorial El Ancasti, 2019).

Por ello, el gobernador Raúl Jalil envió a la Legislatura provincial el proyecto de ley para reformar el Código de Procedimientos Mineros de la provincia. Uno de los puntos principales del proyecto es la digitalización de los expedientes ya que el texto contiene normas que impulsan que el trámite formal progresivamente deje de ser en formato papel y pase a tener un trámite íntegramente online <sup>110</sup> (Mining Press, 2020a).

Con el proyecto de ley, el poder ejecutivo indicó que se pretendía modificar la figura de la Autoridad Minera, orientada a una interfuncionalidad

---

<sup>110</sup> Cabe destacar que en la provincia el Juzgado electoral esta integrado con el de minas. Es decir, el Juez electoral tiene ambas competencias.

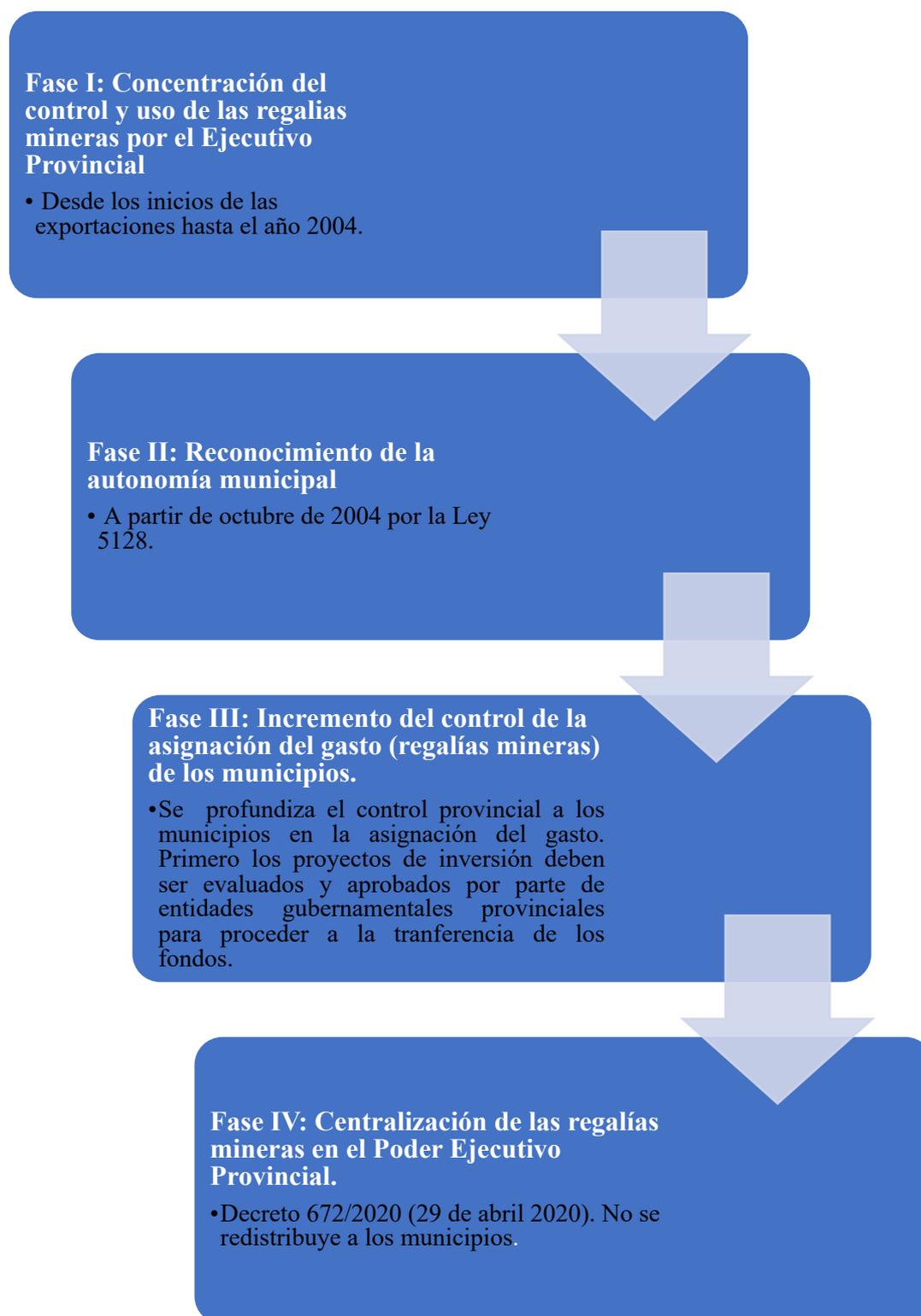
de poderes, que, en forma mixta, genere un canal de integración y equilibrio hacia el desarrollo sustentable de la industria minera, sin olvidar que se trata de un recurso natural no renovable, cuyo dominio originario corresponde al Estado provincial. Así, en diciembre del 2020, se aprobó la ley que modifica el Código de Procedimiento Minero (Mining Press, 2020b).

Por otra parte, la visión de los gobiernos locales pone en relevancia la autonomía municipal reconocida constitucionalmente y sostienen que la distribución de los costes/beneficios a nivel territorial debe ser considerada.

En consecuencia, para comprender el proceso redistributivo de las regalías hacia los municipios es necesario conocer la interfaz política que subyace en los casi 30 años de explotación minera en la provincia. De ahí que, la reglamentación del sistema de redistribución secundaria de las regalías mineras ha tenido distintos momentos dependiendo de las dinámicas políticas-económicas provinciales como del contexto nacional.

En líneas generales se evidencian cuatro etapas. La primera, corresponde a los siete años iniciales de exportación de las empresas multinacionales que se instalaron en el territorio a inicios de los años noventa, momento en el cual la administración de las regalías mineras le concernía exclusivamente al gobierno provincial. Luego, a partir del reclamo de los intendentes (en particular de las regiones mineras) se visualizó la necesidad de que un porcentaje se redistribuya entre los departamentos de la provincia. Sin embargo, ante la ambigüedad en la interpretación normativa, se evidencia un nuevo momento de regulación por parte del gobierno provincial en la asignación y uso de las regalías por parte de los municipios.

Por último, ante la salida de operaciones de Minera Alumbreira Ltda. los recursos que percibía la provincia en concepto de regalías mineras y otros componentes impositivos asociados, afectó seriamente el presupuesto provincial, a pesar del mayor interés por la exploración de litio en la puna catamarqueña. En consecuencia, el actual gobernador de la provincia (Raúl Jalile) a través de un Decreto Ejecutivo deroga la ley de redistribución de las regalías mineras y centraliza el control de los recursos a nivel provincial.



Fuente: Elaboración Propia

Tabla 12 Fases de la Redistribución Secundaria de las Regalías Mineras

Reglamentación de la Redistribución Secundaria de las Regalías Mineras			
Fases	Normativa	Descripción	Proceso Administrativo
<b>Fase II:</b>  Mayor autonomía municipal	6 de octubre 2004 - Ley 5128 “Regalías Mineras – Distribución y administración de los fondos recaudados por este concepto”	<p>La redistribución se realiza por departamento y no por municipios.</p> <p>En el 35% destinado se establece un criterio de compensación para los departamentos que tienen mayor incidencia de la actividad minera.</p> <p>En específico la ley menciona en su artículo 5 “los fondos serán utilizados exclusivamente en obras de infraestructura para el desarrollo económico y capacitación para actividades productiva”.</p>	<p>Se debe diferenciar a los municipios con Concejo Deliberante de que aquellos que carecen del mismo. En el segundo caso, el procedimiento administrativo establecía que los municipios de tercera categoría, (Antofagasta de la Sierra y Hualfin, entre otros) que no cuentan con Concejo Deliberante deben presentar los proyectos productivos a la Dirección de Asuntos Municipales de la Provincia. Dicha institución provincial tiene por misión asistir y asesorar técnicamente a los municipios. Luego, dichos proyectos son remitidos al Tribunal de Cuentas de la provincia para la evaluación económica y la consiguiente autorización para el uso de los fondos al municipio correspondiente.</p> <p>En el caso de los municipios con Concejo Deliberante, debido a que su capacidad técnica es superior deben primero aprobar los proyectos por el Concejo y, luego debían enviar al Tribunal de Cuentas.</p>
	30 de junio 2005 - Acordada N.º 5551/05 Tribunal de Cuentas de la Provincia	<p>Ante la falta de reglamentación del artículo 5 de la Ley 5128 se estableció la necesidad de conformar un Régimen de información destinada a conformar la base de datos de administración de fondos de las regalías mineras, a partir de lo cual el Tribunal de Cuentas dispuso un esquema de control especial.</p>	<p>Los municipios deberán remitir los proyectos de acuerdo con lo estipulado en el Art 27 de la Ley 4621 y el expediente debe presentarse en original y copia con todos los componentes de un proyecto de inversión pública.</p> <p>El Tribunal de Cuentas analizará la gestión administrativa y financiera de los fondos de las regalías mineras, en sus aspectos legales, técnicos, contables y financieros.</p>
	Durante el 2007, la Comisión de Minería de la Cámara de Diputados de la Provincia, presento un proyecto de ley con la intención de cubrir el “vacío legal” para el uso de las regalías mineras	<p>La intención de modificar la Ley 5128 de manera parcial, se basaba en que los municipios en la misma ley tienen establecidos los límites en la administración de los recursos, mientras que la concepción de destino, uso y control de regalías mineras que le corresponde al gobierno provincial, no están claramente establecidos. Y, se indicaba que ese tratamiento diferencial a los</p>	<p>Se tenía la intención de crear una Comisión Técnica de Evaluación y Seguimiento (COTES), con la función de la aprobación y el seguimiento a los proyectos a realizarse con los recursos de regalías mineras. Asimismo, se sugirió modificar el artículo 5 de la ley, determinando que los recursos serán aplicados única y exclusivamente para financiar la realización de obras de infraestructura hídrica, vial y energética en el ámbito geográfico de la provincia de Catamarca. Además, se priorizarían aquellos proyectos vinculados a las actividades agropecuarias, ganaderas e industriales. Del</p>

	por parte del gobierno provincial.	municipios atenta contra la autonomía de estos. Sin embargo, nunca obtuvo el quórum necesario para darle fuerza de ley	<p>mismo modo, estarían incluidos aquellos que aporten al desarrollo de la actividad turística, como para mejorar las condiciones de salud de la población.</p> <p>En tanto, los fondos ingresarían a una cuenta especial hasta tanto el municipio presente un proyecto de Inversión de Fondos de Regalías Mineras, donde se detalle el destino de los recursos. Así, cada proyecto presentado ante la COTES debería expedirse sobre la factibilidad y sustentabilidad económica, en un plazo no mayor a 120 días, a partir de la fecha de presentación.</p> <p>Y, una vez aprobada la propuesta por la Comisión, ingresará automáticamente los fondos en una cuenta especial a la orden y bajo la administración del municipio respectivo. Sin embargo, esta propuesta no logra tener el quórum necesario para poder realizarse las reformas a la ley de distribución de las regalías mineras.</p>
<p><b>Fase III</b></p> <p>Incremento del control de la asignación del gasto (regalías mineras) de los municipios</p>	5 de octubre 2012	<p>El Tribunal de Cuentas pronuncia la Acordada 8505/12, donde se modifica el Art 4 de la Acordada previa 5551/05, a los fines de suprimir el mecanismo de análisis previo del contenido de los proyectos para verificar si los mismos cumplen los requisitos necesarios para su ejecución.</p> <p>Se reconoce al Tribunal de Cuentas de la Provincia, como la institución que debe velar por el correcto uso de la Hacienda Pública, sin embargo, dicho control es limitado, ya que se trata de un control de legalidad y no de mérito. Por lo cual es incompetente para juzgar si el gasto es oportuno. Es decir, no se analiza si las necesidades insatisfechas de la comunidad han sido priorizadas en su efectividad, entendida como la síntesis de eficiencia y eficacia.</p> <p>Las lagunas legales en el manejo de las regalías mineras y la complejidad política abren el debate en la materia. Ello tampoco facilita al Tribunal de Cuentas el eficiente control de las erogaciones realizadas por el Ejecutivo Provincial del 45,5 % que</p>	<p>Determinando que los Municipios deben enviar para conocimiento del Tribunal de Cuentas copias aprobadas de los proyectos de inversión, como también las modificaciones que se hayan realizado con arreglo a metodologías que garanticen su legalidad, transparencia y auditabilidad, y que tengan previsto ejecutar en su presupuesto anual de gastos, cuya fuente de financiamiento tenga su origen en la distribución secundaria de Regalías Mineras dispuesta por Ley 5128. A partir de la vigencia de la Acordada N.º 8505/12, el Tribunal de Cuentas solo ejercerá el control concomitante y el control posterior de los actos administrativos ejecutados por regalías mineras.</p>

		<p>administra únicamente en concepto de regalías mineras, sin tener en cuenta las utilidades que recibe por su participación accionaria en YMAD. A raíz de ello, se comenzó a cuestionar la necesidad de reformar la ley de distribución secundaria de las regalías mineras, por la laguna que se ocasiona debido a la amplia interpretación de la normativa dificultando el control y uso eficiente de los recursos, como por la aprobación discrecional de los proyectos a financiarse por regalías mineras solo a los municipios que tenían la venia del gobierno provincial, por cuestiones partidarias</p>	
	<p>25 de febrero de 2013</p> <p>Decreto Acuerdo N.º 202/2013</p> <p>Al no reglamentarse el uso y destino de las regalías destinadas a los municipios, el vacío reglamentario, generó inconvenientes por las diversas interpretaciones que se efectuaban respecto de cuáles eran las obras de infraestructuras vinculadas al desarrollo, y cuales podían ser financiadas con recursos provenientes de regalías mineras. Por ello, se crea la Unidad de Gestión de Proyectos Productivos.</p>	<p>Se establece como autoridad de aplicación a la Secretaría de Minería de la provincia, designándose al Ministerio de Producción y Desarrollo la responsabilidad de evaluar y aprobar los proyectos presentados por los municipios a ser financiados por regalías.</p> <p>Se reglamenta el uso y el destino de las regalías mineras distribuidas a los municipios.</p> <p>a) Obras de infraestructura para saneamiento urbano (provisión de agua potable, desagües cloacales o fluviales, repositorio de recursos sólidos).</p> <p>b) Construcción de acueductos. Construcción y mejora de sistema de riego y drenaje.</p> <p>c) Construcción de gasoductos para el transporte y distribución de gas.</p> <p>d) Obras de generación y transporte de energía eléctrica. Provisión de energía eléctrica a zonas rurales.</p>	<p>Se crea la Unidad de Gestión de Proyectos Productivos, en el ámbito del Ministerio de Producción y Desarrollo, que tendrá por finalidad analizar, evaluar, asesorar, formular, proponer y aprobar la ejecución de los proyectos de inversión para obras de infraestructura y capacitación para actividades productivas, presentados por los municipios, y financiados con fondos provenientes de las regalías mineras.</p> <p>Además, se deberá crear un Banco de Proyectos Productivos, el que registrará y procesará la información obtenida a partir del análisis, formulación y discusión de proyectos y estudios que se realicen, los cuales estarán a disposición de los Municipios.</p> <p>Una vez aprobado el proyecto, se comunica al Tribunal de Cuentas y al Municipio. El mismo, deberá dar inicio de la ejecución del proyecto en un plazo no mayor a los 180 días desde la aprobación.</p>

		<p>e) Obras de infraestructura que posibiliten nuevas actividades productivas o emprendimientos industriales.</p> <p>f) Obras de infraestructura para el desarrollo del turismo.</p> <p>g) Capacitación de actividades productivas.</p> <p>Además, los recursos destinados a capacitación para actividades productivas no podrán superar el 30% de lo percibido por los Municipios en concepto de regalías.</p> <p>Sin embargo, no se consideró realizar un seguimiento y control a los montos administrados por el Gobierno provincial.</p>	
<p><b>Fase IV</b></p> <p>Centralización de las regalías mineras en el Poder Ejecutivo Provincial.</p>	<p>Decreto Acuerdo N.º 672/2020 Publicado Boletín Oficial, 29 de abril de 2020.</p>	<p>Derogación de la Ley N.º 5128 de Regalías Mineras – Distribución y Administración de los fondos recaudados por este concepto.</p> <p>La derogación de la redistribución de las regalías mineras se fundamenta en la coyuntura actual y en la necesidad de utilizar eficaz y eficientemente los recursos con la inmediatez que demanda el Estado de Emergencia no sanitario, sino económico y financiero.</p>	<p>Se centraliza el uso y destino de las regalías mineras en su 100% por parte del Poder Ejecutivo Provincial. En otras palabras, ingresa al presupuesto general de gastos y recursos del sector público provincial.</p> <p>Se indica a los municipios que deben rendir cuentas de los fondos percibidos hasta la fecha. Y, desde la aplicación del nuevo Decreto ceden su porcentaje de regalías a la provincia.</p>

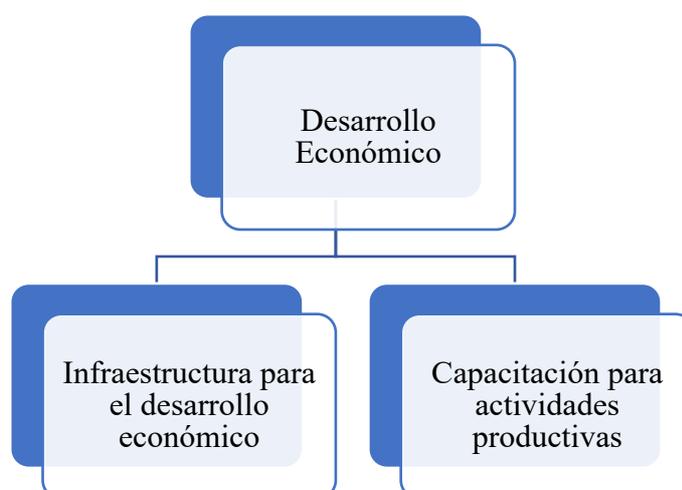
Fuente: Elaboración Propia en base el marco normativo provincial.

Dicho lo anterior, la Ley 5128, no establece ninguna cláusula específica sobre el criterio de destino de los fondos correspondientes al Poder Ejecutivo, como sí lo establece para los municipios. Y, autoriza “al Poder Ejecutivo Provincial a constituir fideicomisos, con los recursos provenientes de los ingresos en concepto de regalías mineras”.

En consecuencia, la normativa de aplicación para los municipios, Ley de Distribución Secundaria de Regalías Mineras (Ley Provincial N.º 5.128) en materia de cláusula de destino para el uso de las regalías establece para el caso de los municipios, que tales fondos se destinarán exclusivamente para proyectos que fomenten el desarrollo económico, prohibiéndoles específicamente afectarlos a gastos corrientes, otorgar créditos como garantizar los mismos, siendo responsables y pasibles de las sanciones administrativas, civiles y penales. En específico la ley menciona en su artículo 5 “los fondos serán utilizados exclusivamente en obras de infraestructura para el desarrollo económico y capacitación para actividades productiva”.

Sin embargo, la regulación no establece límites claros con respecto al destino de los fondos administrados por el Poder Ejecutivo de la provincia, además la normativa en este caso autoriza “al Poder Ejecutivo Provincial a constituir fideicomisos, con los recursos provenientes de los ingresos en concepto de regalías mineras” (Ley Provincial N.º 5.128).

*Ilustración 20 Destino de aplicación de las regalías mineras municipales, según el marco legal.*



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto al espíritu de la ley, por una parte, se considera que el dinero debe utilizarse en infraestructura que garantice el desarrollo una vez que los yacimientos se agoten, pero se deja un margen excesivo a la interpretación por los organismos de control.

En una primera fase, había una distinción entre los municipios de primera categoría y que contaban con Concejo Deliberante, de aquellos que carecían del mismo. En el caso de la mayoría de los municipios de la provincia, al carecer de Concejo Deliberante, el procedimiento administrativo establecía que los municipios de tercera categoría (Antofagasta de la Sierra y Hualfín) debían presentar los proyectos productivos sujetos a financiamiento por regalías mineras a la Dirección de Asuntos Municipales de la Provincia, quien tenía por misión asistir y asesorar técnicamente a los municipios. Mientras que los municipios con Concejo Deliberante deben contar con la aprobación de este, como con la posterior auditoría del Tribunal de Cuentas de la provincia.

Asuntos Municipales es la institución que evalúa y realiza la aprobación técnica de los proyectos o políticas públicas municipales. Luego, dichos proyectos son remitidos al Tribunal de Cuentas de la provincia para la evaluación de factibilidad económica y la consiguiente autorización para el uso de los fondos al municipio correspondiente.

Por otro lado, para evitar que los intendentes tengan margen para interpretaciones que justifiquen el uso transitorio de los recursos<sup>111</sup>, recurriendo a resquicios de la Ley de Administración Financiera u ordenanzas contables para justificar la práctica, el Tribunal de Cuentas de la provincia, emitió la acordada TC N.º 7710 en septiembre del 2010. En la misma, se formaliza la restricción en el uso de los fondos mineros, prohibiendo que sean destinados a gasto corriente (como el pago de sueldos o insumos), aun cuando después se los restituya.

---

<sup>111</sup> Una de los inconvenientes planteados por los grupos de interés y los medios de comunicación con respecto a la interpretación de la ley, es que, ante las lagunas legales de la ley de distribución de las regalías mineras, algunos intendentes departamentales de la provincia de Catamarca como: Valle Viejo, Recreo o Tinogasta, recurrieron al uso transitorio de las regalías para absorber distintos gastos, como por ejemplo sueldos con la condición de devolverlos a la cuenta especial de regalías mineras.

De esta manera, los jefes comunales sólo podrán extraer los fondos de la cuenta de regalías mineras para la realización de proyectos que se enmarquen de acuerdo con lo estipulado en el marco legal específico, esto es, financiar “obras de infraestructura para el desarrollo económico y capacitación para actividades productivas”.

En una segunda fase, se establece como autoridad de aplicación a la Secretaría de Minería de la provincia, designándose al Ministerio de Producción y Desarrollo la responsabilidad de evaluar y aprobar los proyectos presentados por los municipios a ser financiados por regalías. Es decir, todos los municipios deben remitir sus proyectos a la Unidad de Gestión de Proyectos Productivos.

Por último, durante el año 2020, en un contexto de emergencia económica y con la intención de una nueva reforma del Estado, la provincia derogó la Ley N.º 5128 de Regalías Mineras – Distribución y Administración de los fondos recaudados por este concepto.

#### **5.2.1.1 La mala administración de las regalías mineras**

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas sostiene que el espíritu de la ley hace referencia a “mejorar la calidad de vida”. Mientras, Asuntos Municipales de la provincia habla de “proyectos productivos sustentables”. En otras palabras, existen criterios divergentes a nivel gubernamental sobre el uso y destino de las regalías mineras.

Por lo que se refiere a los principales conflictos en materia de uso y destino de las regalías mineras municipales podemos mencionar:

El Tribunal de Cuentas de la provincia advirtió sobre las dificultades que se le presentan para fiscalizar porque el Gobierno no reglamentó el artículo 5 correspondiente al destino de las regalías mineras, por ello, el organismo ha efectuado el análisis de los fundamentos que se presentan en cada proyecto, aplicando un criterio de razonabilidad.

Según, la acordada 5551/05 del Tribunal de Cuentas, los municipios deben señalar en el proyecto la “necesidad, población beneficiaria, requerimientos materiales y emplazamiento físico”. Y, no se evalúa la sostenibilidad del proyecto, ni se realiza una estructura de costos (fijos y variables) según componentes y actividades del proyecto. En otras palabras,

el requerimiento técnico era muy laxo, y no permiten analizar la viabilidad técnica y económica a largo plazo de la inversión. En consecuencia, se dejó una puerta abierta a la arbitrariedad de los intereses políticos.

En una entrevista periodística realizada al ex presidente del Tribunal de Cuentas, Dr. Díaz Martínez (2007) se menciona que el personal que tiene el organismo es insuficiente para dar respuesta óptima. Además, sostuvo “no estamos en una actitud burocrática, sino en una actitud de llamar a los intendentes para que, a través de sus organismos técnicos, corrijan ciertos errores para poder recién darle curso de autorización para que se realicen las obras del proyecto”. Además, indicó que “la mayoría de los municipios no estaban preparados para manejar esta suma de dinero” (El Ancasti Digital, 2007).

Asimismo, los municipios carecen de equipos técnicos que diseñen los proyectos de inversión. Los intendentes, por su parte, argumentan no se realizaron capacitaciones para la elaboración de los proyectos de inversión de las regalías mineras. Incluso, los municipios con mayor capacidad administrativa y que cuentan con Concejo Deliberante sostuvieron “que tampoco el Tribunal de Cuentas tiene un área de asesoramiento” (El Ancasti Digital, 2007).

No se realizaron instructivos o guías de los pasos que requiere un proyecto de inversión por parte de los organismos técnicos y de control. Es decir, no había criterios claros del proceso de evaluación por parte de Asuntos Municipales y el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

El vacío legal y el proceso burocrático de evaluación generó una serie de casos controversiales en el direccionamiento de los fondos principalmente en los municipios que más dinero reciben por regalías como Andalgalá y Belén.

A modo de ejemplo: la construcción de un mega terminal de bus en Andalgalá desarticulado de un proyecto de desarrollo turístico no responde a un proyecto de desarrollo sistematizado. Además, el intendente José Perea de Andalgalá disolvió por decreto las comisiones que se habían creado por ordenanza para evaluar los proyectos a financiar por regalías mineras. Otro caso, del mismo municipio, es la utilización de los fondos provenientes de regalías mineras para el financiamiento de la puesta en marcha de un sistema

de internet y telefonía de voz “*IP inalámbrico*” para la ciudad de Andalgalá. Pero, una auditoría del Tribunal de Cuentas durante el año 2019 determinó la responsabilidad del Intendente, José Perea, de su secretario de Hacienda, Roberto Nemer y de la tesorera de la Municipalidad, Juana Chasampi por la falta de documentación para justificar el gasto. Por lo cual, el Municipio deberá devolver más de \$600 mil pesos a la hacienda pública por el mal uso de las regalías mineras. Y, por otro lado, el municipio de Belén utilizó los fondos para generar más empleos públicos con la figura de “*pago de becas*”.

Por su parte, el Secretario de Estado de Minería de la provincia de Catamarca, Rodolfo Micone, argumenta que son los jefes comunales los que deben dar respuesta por la “*mala administración*” de las regalías mineras de los departamentos de Belén, Andalgalá y Antofagasta de la Sierra. De manera textual manifestó en una nota periodística de julio de 2019: “si alguien tiene que contestar por la mala administración de los fondos son los intendentes y que le contesten a ellos” (Huella Minera, 2019). En la misma línea, en una entrevista realizada a un ex Ministro de Economía de la provincia como del Responsable de Asuntos Municipales de Catamarca, se evidencia el mismo argumento sobre la falta de capacidades estatales para una buena gestión pública de las regalías mineras en el territorio por parte de los gobiernos locales.

Luego con la creación de la Unidad de Gestión de Proyectos Productivos, en el ámbito del Ministerio de Producción y Desarrollo, se asumía que todos los municipios tenían una capacidad técnica e institucional similar para poder diseñar proyectos de inversión. Lo cual, generó que muchos municipios pequeños no presentaran proyectos para evaluación, debido a que las propuestas técnicas debían ser remitidas a esta unidad, a fin de que los técnicos analicen la viabilidad de los proyectos, evalúen y aprueben la ejecución de los proyectos a ser financiados con fondos provenientes de las regalías mineras.

Cabe destacar que se fue en dos oportunidades al Ministerio de Producción y Desarrollo de la provincia (la primera, en octubre de 2014 y la segunda en agosto de 2015) a fin de entrevistar al personal técnico para conocer los criterios de evaluación y tener un listado de los proyectos presentados por los municipios objeto de estudio, no obstante, para mi

sorprender primero fue muy difícil localizar la oficina específica y luego, nunca pude encontrar a un responsable técnico en la oficina que me explique los procesos.

También se solicitó tener acceso a la base de datos del Banco de Proyectos Productivos que menciona el decreto acuerdo de creación de la Unidad de Gestión de Proyectos Productivos, no obstante, no me lo permitieron, y solo me mencionaron que tanto la Municipalidad de Hualfín como Antofagasta de la Sierra no habían presentado proyecto alguno.

Cabe destacar que, durante los últimos años de análisis de la presente tesis, el intendente de Antofagasta de la Sierra fue imputado por malversación de fondos, estuvo más de dos años detenido.

### **5.2.2 Cláusula de destino y uso de las regalías**

La mega minería se asumió como una política de Estado para Argentina y para la región. En la Cumbre del Mercosur realizada en San Juan en 2010, los presidentes latinoamericanos suscribieron un reconocimiento a la importancia de la actividad minera metalífera para elevar la inclusión social y el progreso económico.

Por ello, independientemente del signo u ideología política de los gobiernos al frente de la administración pública, se asumen los beneficios de la minería para la inclusión social y el desarrollo de las comunidades periféricas del escenario socioeconómico nacional. Por ello, los representantes gubernamentales de las provincias mineras también sostienen el mismo discurso, a pesar de que aún persisten dificultades evidentes para la generación de empleo local, creación de valor agregado, políticas públicas que promuevan un cambio de la matriz productiva, diversificación económica, etc., a lo largo de una trayectoria de más de veinticinco años de explotación.

Así, la exgobernadora Lucia Corpacci, en la cena anual de empresarios mineros, donde fue galardonada por su labor en post de la minería, sostuvo “con la minería se mejora la calidad de vida de la gente” (Buenos Aires, diciembre 2019). Y, en la misma línea, Raúl Jalil, actual gobernador de la

provincia, argumentó: “la minería viene a mejorar la calidad de vida de la gente de Catamarca” (Panorama Minero, 2020) en la PDAC 2020<sup>112</sup>.

En consecuencia, a nivel normativo, la provincia de Catamarca en la ley 5128 de redistribución secundaria de las regalías mineras, determina que el porcentaje de regalías destinado a los municipios sean utilizados exclusivamente en obras de infraestructura para el desarrollo económico y capacitación para actividades productiva.

Luego, con el Decreto Acuerdo N.º 202/2013, se reglamenta el uso y el destino de las regalías mineras distribuidas a los municipios. Se indica que los proyectos de inversión deben estar alineados con las siguientes directrices:

- Obras de infraestructura para saneamiento urbano (provisión de agua potable, desagües cloacales o fluviales, repositorio de recursos sólidos).
- Construcción de acueductos. Construcción y mejora de sistema de riego y drenaje.
- Construcción de gasoductos para el transporte y distribución de gas.
- Obras de generación y transporte de energía eléctrica. Provisión de energía eléctrica a zonas rurales.
- Obras de infraestructura que posibiliten nuevas actividades productivas o emprendimientos industriales.
- Obras de infraestructura para el desarrollo del turismo.
- Capacitación de actividades productivas.

Además, los recursos destinados a capacitación para actividades productivas no podrán superar el 30% de lo percibido por los Municipios en concepto de regalías. Sin embargo, no se consideró realizar un seguimiento y control a los montos administrados por el Gobierno provincial.

Sin embargo, ¿hay un impacto en el desarrollo de los municipios considerados mineros?, tal cual como se menciona en términos discursivos sobre el impacto social de la actividad.

Cabe destacar que la normativa, durante años no se fue reglamentada, por ello, existía un amplio margen para la interpretación. Es decir, el hecho de que el marco legal no haya especificado cual es el entendimiento

---

<sup>112</sup> Entrevista Panorama Minero, 5 de marzo 2020.

<https://www.youtube.com/watch?v=c2TjGvMTGgU>, última visita julio 2021.

conceptual de “desarrollo económico” dejó un amplio espacio para la libre exégesis, tanto de los intendentes como de los mismos organismos provinciales de control.

Asimismo, cabe aclarar que conceptualmente el desarrollo local tiene una impronta del desarrollo económico para la inserción internacional en un mundo globalizado, y, por lo tanto, se asumen como condiciones dadas una serie de supuestos (institucionales, culturales, de servicios básicos, infraestructura, etc.) que no se observan en las comunidades rurales aisladas, donde aún les falta desarrollar capacidades para alcanzar un desarrollo con rostro humano. Es decir, aún deberían resolver la accesibilidad a servicios básicos, ampliar la cobertura de educación y salud de calidad e identificar un perfil productivo y generar sinergias. En otras palabras, aún se deben fortalecer capacidades estatales primarias del municipio para liderar un proceso de desarrollo local en la comunidad, a partir del fortalecimiento del tejido social.

En consecuencia, el bajo nivel de institucionalización y de profesionalización del sector público local, la carencia o desarticulación de los programas de capacitación para las administraciones municipales y los organismos provinciales para avanzar hacia un modelo de gestión por resultados de manera coordinada que confluya en potenciar el desarrollo local, con una visión estratégica del uso de las regalías mineras, considerando que se trata de recursos finitos.

En América Latina se viene desarrollando un movimiento hacia la gestión por resultados, desde hace algunas décadas. El mismo se enfoca en informar a la población acerca de las opciones políticas, debatir sistémicamente las alternativas de políticas a nivel técnico y justificar sus prioridades sobre la base de un análisis de costo. Lo cual como mencionan Lafuente, Rojas y Agosta, implica la consolidación de una gerencia pública capaz de coordinar la formulación de las políticas públicas con la implementación<sup>113</sup> (Lafuente, Rojas, & Agosta, 2012).

---

<sup>113</sup> Lafuente Mariano; Rojas Fernando; Agosta Laura: “Mejorar la calidad de las políticas publicas para restaurar la confianza en el gobierno” en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 52, Feb. 2012, pp. 83-104.

Paralelamente, la complejidad del escenario al tratarse de recursos finitos conlleva a la búsqueda de consensos conceptuales entre los diferentes niveles de gobierno y entre el sector público, empresarial y la sociedad civil, para determinar el camino a seguir, ya que no es lo mismo la noción de crecimiento económico que desarrollo económico sustentable. La creación de fuentes de empleos genuinos propendiendo a la distribución del ingreso y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población debería ser el objetivo político prioritario.

La asimetría en la distribución del ingreso en la provincia de Catamarca es muy marcada, no solo entre niveles socioeconómicos sino también a nivel territorial, a pesar de ser una provincia muy rica desde el punto de vista de sus recursos naturales y de los ingresos que la minería deja en el territorio. Desde el año 2005 al cuarto trimestre del 2010, los 36 municipios de la provincia de Catamarca recibieron más de \$ 14.656.833,83 pesos en concepto de regalías mineras, sin embargo, no se generaron significativos cambios a nivel estructural y tampoco se generaron nuevas fuentes de empleo local, a través de actividades productivas endógenas.

La clase dirigente parece no querer darse cuenta de que solo se trata de ingresos temporales a causa de una actividad extractiva de característica contaminante, sin pensar en la sustentabilidad no solo ambiental, sino social y económica a futuro.

Por último, si bien la ley reconoce como actores activos a los gobiernos locales en los procesos de desarrollo regional, se evidencian falencias en cuanto al diseño institucional en cuanto a las relaciones establecidas entre provincia y municipios, caracterizada por una importante subordinación al sistema político.

En los resultados de la consulta a expertos realizada en la presente investigación, se reconoció por unanimidad la existencia de un atraso en materia de autonomía política, institucional, económica y financiera en los municipios de la provincia de Catamarca. Ante lo cual se sugirió, la creación de una agencia o estructura estatal con pluralidad político-partidaria que brinde capacitación y facilite la aprobación de los proyectos destinados a mejorar la infraestructura y el desarrollo económico del territorio, hasta alcanzar el fortalecimiento institucional deseable de los gobiernos locales.

Asimismo, se apreció la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de los municipios de la provincia a fin de que cada uno pueda contar con los técnicos y profesionales que puedan elaborar los proyectos de inversión de manera autónoma.

El desarrollo a una escala más humana debería ser mucho más que una variante del desarrollo económico. Implica repensar el contexto desde un enfoque sistémico (interrelación de actores y acciones que influyen a corto y largo plazo). Siendo probablemente un error del Estado no contemplar el impacto de las políticas u acciones en las decisiones futuras. Lo cual es fundamental al considerar estrategias de desarrollo, porque si no lo que se tiene por resultado son obras públicas aisladas, sin una visión estratégica y un sentido de optimización de los recursos públicos, que tampoco brindan la solución a los problemas locales.

Por lo cual el desarrollo local, que implique mejor calidad de vida a nivel comunitario, requiere de una visión compartida y de un enorme compromiso a futuro y que es responsabilidad de todos los sectores de la sociedad. Es una invitación a la reflexión ética y a la responsabilidad social.

Ante lo expuesto y a modo de conclusión, considero que la legislación aplicable en cuanto a la distribución de las regalías mineras que son el producto de una actividad económica extractiva, requiere de una mayor precisión conceptual y debe contemplar las diferentes realidades de las administraciones locales, que no cuentan con recursos técnicos, económicos y el nivel de profesionalización mínimo y de coordinación entre agentes públicos y privados, para enfrentar un proceso de formulación de políticas públicas que fomenten el desarrollo local.

El desafío sería poder combinar el logro de los objetivos políticos con la implementación de políticas públicas efectivas que respondan a prioridades estratégicas del Estado. Por ello, el análisis sobre el destino de las regalías mineras debería estar enmarcado dentro de una planificación estratégica que pretenda incidir en el contexto y sea un instrumento de discusión de la sociedad, contemplando las distintas y variadas visiones de los diferentes grupos que conforman una sociedad y que permita replantearse cuál es la visión de futuro que desean e intentan construir.

### **5.3 Distorsiones en el modelo de redistribución secundaria de las regalías mineras (Ley 5128).**

La observación principal por realizar a la ley de redistribución de las regalías de la provincia de Catamarca es que se hace mención a los departamentos, que son las divisiones territoriales que contienen a los municipios, pero los mismos no representan ninguna instancia política administrativa en el sistema de gobierno. Es decir, los departamentos carecen de un brazo ejecutor administrativo y son meras distribuciones geográficas.

Por lo cual, al redactarse la ley no se tuvo en cuenta este detalle y, la distribución se realizó contemplando a los 16 departamentos y no a los 36 municipios que son los gobiernos locales que administran las regalías mineras en sus jurisdicciones.

Esta falla en el diseño legal probablemente se deba a factores de liderazgo político de los municipios más fuertes del oeste catamarqueño, como Andalgalá, Santa María y Belén, también a un sistema político en materia de elección de diputados y senadores que es anacrónico con la realidad e intereses locales.

El sistema político local se estructura más con una noción de región con criterios poblacionales que deja de lado los intereses de los pequeños municipios, ejemplo de ello, es el departamento Belén que contiene a nueve municipios y la mayoría de ellos son muy pequeños. No obstante, el senador y los diputados son elegidos a nivel departamental y persiguen los intereses del Municipio Belén que es el centro urbano principal y antigua cabecera municipal y departamental previo al fraccionamiento en nueve municipios (ello se explicó precedentemente en el apartado 5.1 sistema municipal en la provincia de Catamarca).

Además, se evidencian deficiencias técnicas como, por ejemplo, los departamentos son solo divisiones territoriales, mientras los municipios son la unidad política más pequeña a nivel territorial, en tal sentido es el brazo ejecutor del Estado y el que gestiona políticas públicas a nivel local. Probablemente, ante la carencia de información cartográfica de límites municipales que se evidencia en los organismos gubernamentales de la provincia, es que prefirió legislar considerando los departamentos y no los

municipios. Aunque es de conocimiento público en la provincia qué los municipios son diferentes a los departamentos.

En consecuencia, aquellos departamentos con mayor cantidad de municipios deben dividir el porcentaje asignado en sus diferentes alcaldías sin criterio alguno sobre el impacto social o ambiental de la minería en el área de influencia directa. En tal caso, esta confusión generó que aquellos intendentes con ejidos de mayor población y presencia política a nivel provincial presionaron o negociaron mejor, en desventaja de aquellos intendentes que representan los intereses de las comunidades rurales que tienen una incidencia directa y más próxima a la minería.

Así, suele llevarse a una confusión al considerar al intendente Alejandro Páez como representante del departamento de Andalgalá, porque el territorio se divide en dos municipios: Andalgalá (homónimo al departamento) y Aconquija. Así, en este caso puntual, Alejandro Páez (FCS) es el intendente del municipio de Andalgalá, que es donde se concentra la mayor cantidad de población. Mientras, que Cristian Gutiérrez (FPV) es el intendente de Aconquija, que también se localiza en el departamento de Andalgalá. Con la diferencia que Aconquija tiene un peso político menor en el escenario local.

De manera similar, el departamento de Belén se divide en nueve municipios. Y, es un error considerar que el intendente Daniel “Telchi” Ríos, representa a todos los municipios de Belén. De hecho, solamente representa a uno de los municipios de mayor cantidad de población que se llama Belén. Sin embargo, de los nueve municipios, donde se localiza Minera Alumbrera, es en el Municipio de Hualfín. Pero por el grado de presión política y con la presencia en los medios de comunicación, se asocia al municipio de Belén como algo homogéneo y único.

En este punto, es importante resaltar cuál fue la principal tensión entre los departamentos líderes del oeste catamarqueño con indecencia de Minera Alumbrera Ltda. entre Andalgalá y Belén por Minera Alumbrera Ltda. Negociaciones que se terminaron plasmando en el marco normativo de redistribución de la Ley 5128.

Por un lado, cabe recordar que fue Musto Corporation, la primera en concesionar el proyecto de explotación para el yacimiento Alumbrera. En los proyectos se aseguraba la salida del mineral a través de un camino carretero

hasta la ciudad de Andalgalá a fin de reactivar el ramal ferroviario Gral. Belgrano. Ello, significaba una inversión de U\$S 700.000.000 y también se anunció que la ejecución del proyecto se desarrollaría a nivel local. Sin embargo, por trascendidos periodísticos se supo después que la concesionaria había vendido sus acciones a una firma australiana, La Mount Isa Mining, obteniendo un jugoso beneficio. Los nuevos concesionarios introdujeron cambios sustanciales en el proyecto original y resolvieron la salida del mineral por Tucumán mediante la construcción de un mineraloducto hasta una planta de secados y concentrados de baja ley para llevarlos luego por el ferrocarril Mitre hasta el puerto de Rosario. Esta iniciativa frustró las expectativas generadas por el proyecto minero en los pueblos del oeste provincial, especialmente Belén y Andalgalá (Informe de la Diputada Provincial, Silvia Moreta, 2014).

Ello provocó molestias en los dos intendentes del departamento Andalgalá, que ya no se sentían parte del negocio. Por ello, los líderes políticos comenzaron a organizar y alzar la voz ante lo consideraban una injusticia y movilizaron reclamos a fin de percibir mayores recursos por regalías mineras como compensación.

Así, en las entrevistas con los líderes locales, Andalgalá esperaba una mayor incidencia del proceso productivo de la minera en su territorio. Por otra parte, Belén, también se consideraba con derecho porque el complejo minero de YMAD donde se localiza la empresa Alumbreira Ltda. se encuentra en los límites territoriales del departamento. Pero, no se reconocía al Municipio Hualfin como el lugar de “extracción”.

Lo llamativo es que las negociaciones, según informantes claves entrevistados durante el trabajo de campo, es que los intendentes que lideraron la negociación por sus departamentos fueron por Belén: Telchi Ríos (ex intendente de Belén) aunque hay nueve municipios, mientras que por el departamento Andalgalá fue el ex - intendente Juan Felicia (Andalgalá). Se desconoce si existió una coordinación en la postura entre Juan Felicia con el intendente de Aconquija (el otro municipio del departamento).

Ambos eran los alcaldes de los centros urbanos de mayor población de cada uno de los departamentos, ya que tenían un peso político mayor. Y, no fueron parte de la negociación los demás intendentes de los mismos

departamentos, por ello, los municipios rurales y cercanos a la mina fueron desoídos.

En consecuencia, en esta negociación informal en la mitad de la ruta entre ambos territorios, los líderes políticos regionales consideraron que lo mejor era dividir el porcentaje de las regalías en partes iguales entre los departamentos de Belén y Andalgalá en el caso de la explotación de Minera Alumbreira Ltda. De este modo, Belén perdió en la negociación por no considerar que el departamento se divide en nueve municipios, mientras Andalgalá solo tiene dos municipios.

Se comenta que esta negociación informal se plasma en el artículo N.º 1 de la Ley 5128.

En consecuencia, lo que parecía una división salomónica en partes iguales entre dos departamentos, deja entrever el profundo desconocimiento de la realidad política y territorial del interior de la provincia y culminó generando enormes diferencias redistributivas entre municipios. Principalmente, porque el Municipio Hualfín en cuyo ejido municipal se localiza Minera Alumbreira no fue parte de las negociaciones y no recibe una compensación acorde a su posición de ser área de influencia directa del yacimiento.

A continuación, se puede visualizar como el municipio de Hualfín, que cuyo ejido territorial se localiza Minera Alumbreira solo percibe un 2 % en promedio del 35 % correspondiente, según la ilustración N.º 21, mientras Andalgalá recibe un 17,5% (explicación en el apartado 5.2 el sistema de redistribución secundaria de las regalías mineras en la provincia de Catamarca). En otras palabras, un municipio como Andalgalá que se encuentra al otro lado del cordón montañoso donde se ubica la mina en explotación, es el que más ingresos por regalías recibió durante los años de explotación.

Cabe destacar que Andalgalá, se encuentra en línea recta a unos 40,6 km de la mina, sin embargo, no hay una conectividad directa debido al cordón montañoso. Mientras, la cabecera urbana municipal de Hualfín se encuentra a unos kilómetros (25 Km) del complejo minero. Mientras, la localidad denominada Farallón Negro correspondiente al municipio es el poblado más cercano al emprendimiento minero a unos 7,4 km. Pero el municipio de

Hualfín no fue tan beneficiado por el modelo de redistribución de las regalías mineras.

Mapa 12 Localidades más próximas a Minera Alumbreira Ltda.



Fuente: Elaboración Propia.

Ello se explica en las distorsiones generadas por la normativa al no realizar la redistribución en base a la cantidad de los municipios, que son 36, en vez de los departamentos. Es así que, el departamento Belén, al contener en su territorio nueve municipios debe dividir el porcentaje indicado en la normativa entre todos ellos, es decir: Belén, Londres, Hualfín, Puerta de Corral Quemado, Pozo de Piedra, Villa Vil, Puerta de San José, San Fernando, Corral Quemado; mientras el departamento Andalgalá tiene solo dos municipios (Andalgalá y Aconquija). Además, en el criterio de redistribución se realizó un índice compuesto que considera la cantidad de población, es así que son los municipios más grandes de cada departamento los que lideran en la región, tanto políticamente como en términos económicos.

Para el caso del Municipio de Antofagasta de la Sierra, si bien Minera del Altiplano FMC (Livent) se localiza en un solo municipio y departamento, siendo el municipio más aislado de la provincia y hay muchos kilómetros de distancia de los otros municipios del oeste catamarqueño debe dividir un 10% de las regalías entre los demás departamentos de la región, según lo indica el marco normativo provincial. Más allá, del porcentaje de las regalías que

administra la provincia, existe un porcentaje que se debe redistribuir entre todos los municipios, de acuerdo con el nivel de necesidades básicas insatisfechas.

En el siguiente mapa N.º 13, se puede visualizar que Minera del Altiplano se encuentra en el Salar del Hombre Muerto en el límite provincial entre Catamarca y Salta.

La cabecera municipal del departamento homónimo se encuentra a 70,32 Km en línea recta del yacimiento de litio de mayor antigüedad de explotación en el país. Siendo la localidad más cercana un caserío denominado Salar del Hombre Muerto que se asienta muy próximo a la Minera.

*Mapa 13 Distancia de Minera del Altiplano FMC de la Villa de Antofagasta y el Salar del Hombre Muerto.*



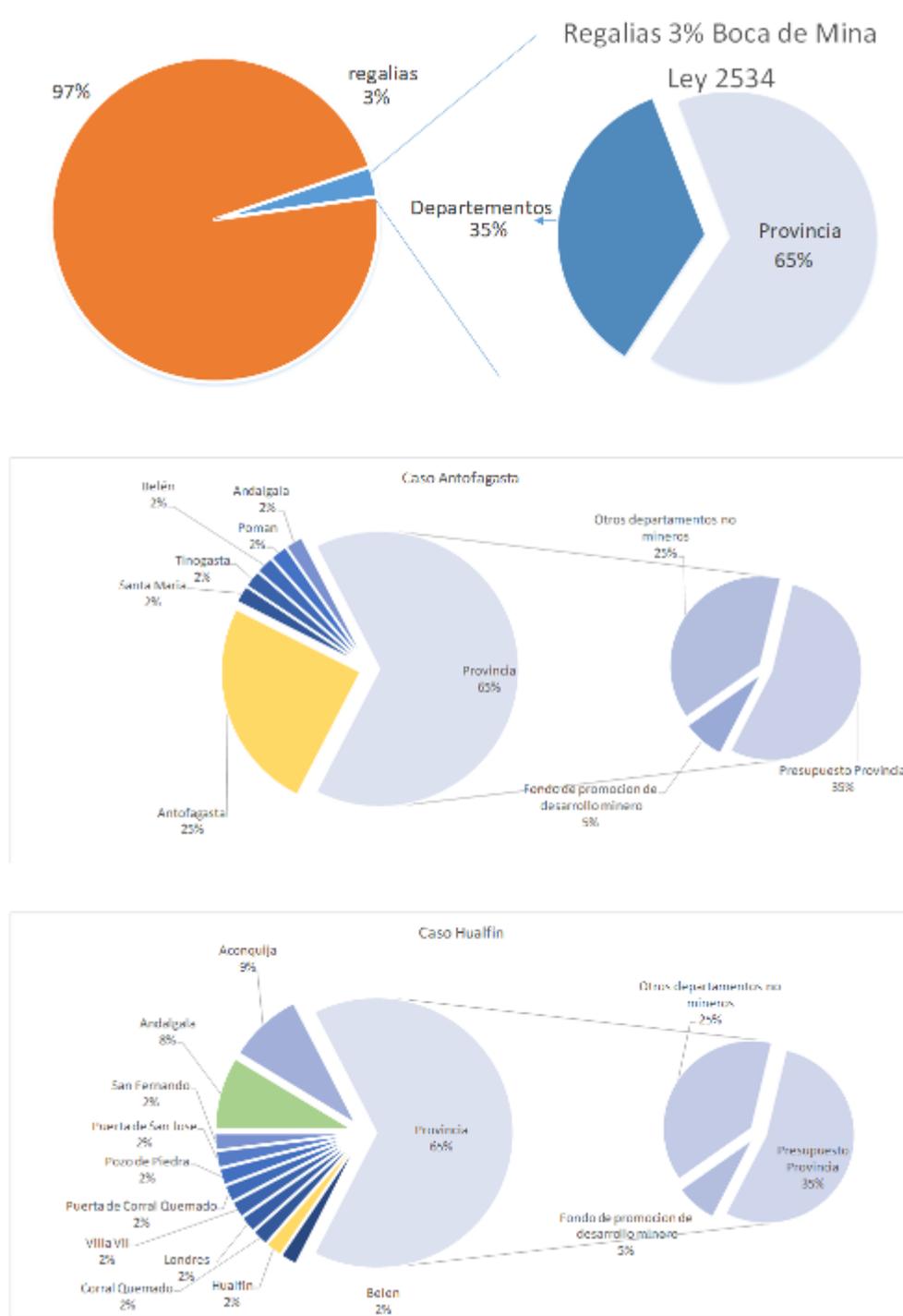
Fuente: Elaboración Propia.

Otro punto a considerar es el sesgo hacia el desarrollo económico que subyace en el marco legal de redistribución de las regalías mineras. Lo cual, se expone en el apartado 5.2.2 donde se explica la cláusula de destino y uso de las regalías establecidas en el marco normativo.

Por último, en la tabla a continuación se presenta un gráfico que permite visualizar la modalidad de redistribución de las regalías mineras de acuerdo con el marco normativo (Ley 5128). La cual, a pesar de las distorsiones expuestas permitía a los municipios área de influencia directa administrar un

porcentaje de las regalías en la promoción del desarrollo a nivel local. Sin embargo, recientemente el actual gobernador de la provincia (Raúl Jalile) mediante decreto del poder ejecutivo derogó dicha ley, cancelando la redistribución hacia los municipios. De este modo, se abre el debate y la discusión sobre la autonomía municipal contemplada a nivel constitucional.

Ilustración 21 Porcentajes Redistribución de las Regalías a los Municipios según Ley 5128



Fuente: Elaboración Propia.

En el caso de Antofagasta de la Sierra, la ley 5128 establecía el 25% de regalías mineras para el municipio, mientras el 10% restante se divide entre los departamentos de la región oeste y sus respectivos municipios.

Por otra parte, en el caso de Hualfín, la norma indica que la distribución se realiza entre el departamento Andalgalá y Belén. Es decir, se divide el 35% en dos departamentos y en once municipios.

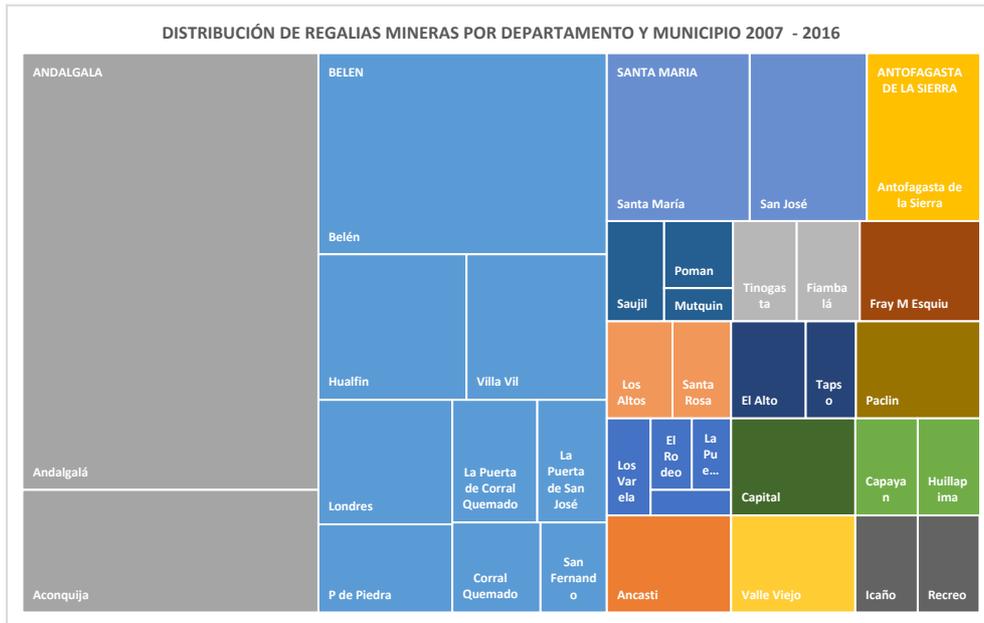
Según, las fuentes consultadas para la presente investigación, las negociaciones previas a la ley de redistribución se reunieron en la ruta a mitad de camino entre ambos departamentos los intendentes que eran líderes políticos en el territorio, es decir, el intendente de Andalgalá y el de Belén. Pero, no se consultó o consideró la opinión de los demás representantes municipales del departamento Belén o Andalgalá. Como consecuencia, el resultado fue una negociación que perjudicó los intereses de Hualfín como área de influencia directa y ejido municipal que contiene a Minera Alumbraera Ltda. En otras palabras, el intendente de Belén (Daniel “Telchi” Ríos) no consideró que el departamento de Belén se divide en nueve municipios con autonomía reconocida en la constitución provincial.

Mientras, que Andalgalá solo tiene dos municipios (Andalgalá y Aconquija). Es decir, el ex intendente Juan Felicia (Andalgalá) negoció la redistribución de las regalías considerando su liderazgo regional y que la división municipal en el departamento era menor. Incluso en el departamento de Andalgalá, los intereses del vecino municipio de Aconquija se vieron vulnerados.

Además, los diputados y senadores que representaban a los intereses territoriales de sus departamentos tampoco visualizaron que el nivel gubernamental de incidencia es el municipal y que los departamentos son simples divisiones geográficas y electorales legislativas, pero sin representación ejecutiva. Por lo tanto, son los municipios los responsables de la ejecución de los proyectos a financiarse por regalías mineras. Así, el marco normativo de redistribución nació con una evidente distorsión política que no benefició a los municipios más próximos a los yacimientos mineros que son los que sufren el impacto socio ambiental por la instalación de un agente externo en sus territorios.

Así, una manera de visualizar la distorsión en la elaboración del marco legal redistributivo de las regalías mineras en la provincia de Catamarca es observando la repartición en el siguiente gráfico:

*Ilustración 22 Distribución de las Regalías Mineras por Departamento y Municipio 2007-2016*



Fuente: Elaboración Propia.

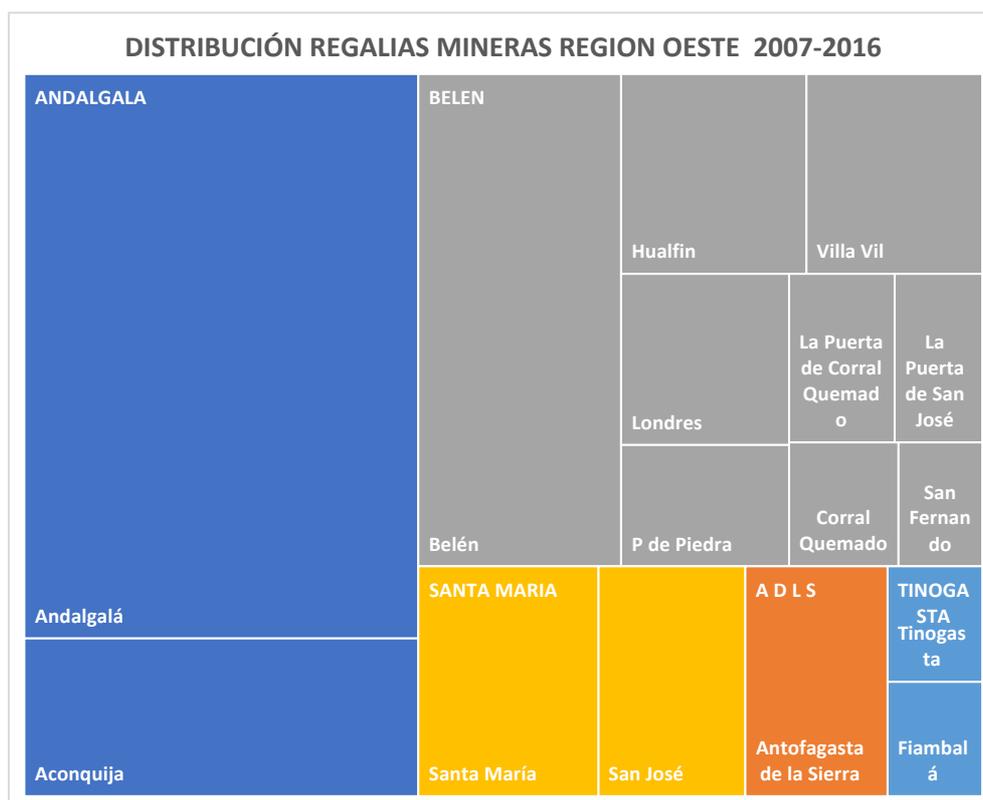
Como se puede observar en el gráfico precedente, el gran ganador de los veinte años de explotación del yacimiento Minera Alumbreira Ltda., fue el departamento de Andalgalá, siendo el municipio homónimo el que se llevó la mayor cantidad de regalías mineras de la provincia de Catamarca, aunque el yacimiento en producción se encontraba en el ejido municipal de Hualfín, quién recibió un porcentaje significativamente menor a otros municipios que se encuentran muy alejados de la mina.

Por su parte, la explotación de carbonato de litio en los salares de Antofagasta de la Sierra, tampoco le significaron al municipio local -en comparación con otros municipios que no son área de influencia directa de la mina-, ingresos relevantes en concepto de regalías mineras.

Hacia fines 1890 los departamentos del Oeste (Tinogasta, Belén, Santa María, Andalgalá y Pomán), eran los que más contribuían a las arcas

provinciales a partir de la producción agro-ganadera<sup>114</sup>(Alvero, 2011). Cabe destacar que la tendencia de liderazgo regional en la provincia aún es vigente hacia el 2021, ya que la región oeste es la más productiva de la provincia, pero se evidencia un cambio en el perfil productivo que se reorientó hacia la minería a gran escala.

Ilustración 23 Distribución de las Regalías Mineras en la Región Oeste 2007-2016

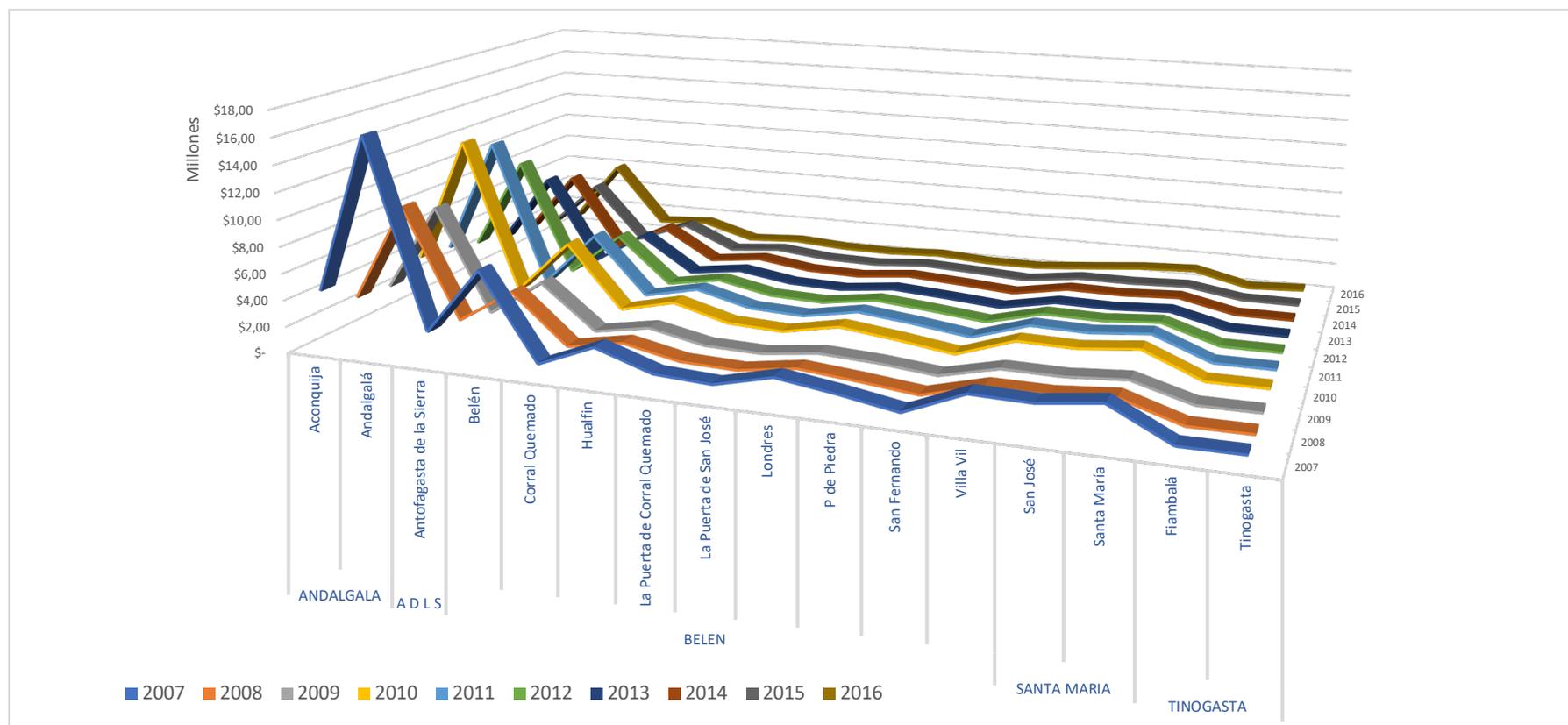


Fuente: Elaboración Propia.

Por último, se muestra un gráfico con la proyección anual de las regalías mineras distribuidas entre los municipios de la región oeste de Catamarca, que es donde se localizan los recursos mineros de la provincia.

<sup>114</sup> Alvero, Luis Alejandro En búsqueda del equilibrio. Producción y finanzas públicas de Catamarca a fines del siglo XIX Revista Escuela de Historia, vol. 10, núm. 1, junio, 2011 Universidad Nacional de Salta Salta, Argentina

Ilustración 24 Proyección anual de las regalías mineras distribuidas entre los municipios de la región oeste de Catamarca



Fuente: Elaboración Propia.

### **5.3.1 Aplicación del modelo estadístico para corroborar la repartición de las regalías municipales según marco normativo**

Este apartado tiene por objetivo verificar si en la redistribución de las regalías mineras se cumplieron correctamente los términos normativos, es decir, si se han respetado los porcentajes indicados en el marco legal de redistribución secundaria de las regalías mineras. En otras palabras, se procura verificar la aplicación del artículo N.º 1 de la Ley 5128.

Para comenzar, lo primero que se realizó es consolidar una base de datos con la redistribución de las regalías mineras a los 36 municipios de la provincia de Catamarca.

Si bien, la Ley 5128 se aprobó a fines del 2004 y establece la redistribución de las regalías mineras a los municipios, en la práctica se institucionalizó el proceso redistributivo a los municipios desde el año 2007.

Otro dato por considerar para la aplicación del modelo estadístico es que se realiza en base a los 16 departamentos (y no a los 36 municipios) en concordancia con el artículo 1 del marco normativo.

Para la construcción de la base de datos se recogió la información desde el año 2007, y se comenzó extrayendo los datos publicados trimestralmente en el sitio web del Ministerio de Hacienda y Finanzas del gobierno de la provincia de Catamarca. Pero se dejaron de publicar a partir del año 2011. Por lo cual, la labor se complejizó y se realizó una búsqueda exhaustiva revisando cada uno de los Boletines Oficiales publicados para ir completando la serie hasta el año 2016.

Lo que se observó en esta búsqueda es que a partir del año 2012 los pagos ya no se efectivizaban de manera trimestral y sistémica, sino que había atrasos significativos en los desembolsos a los municipios, de aproximadamente un año y medio en contexto inflacionario a nivel nacional.

Del mismo modo desde el año 2014 se evidencia que algunos municipios no han recibido desembolsos en ciertos periodos del año, ello se explica probablemente a la no presentación de proyectos por parte del municipio a ser evaluados por la Unidad de Gestión de Proyectos Productivos, en el ámbito del Ministerio de Producción y Desarrollo.

Luego, a la base de datos se la deflactó y todos los valores fueron llevados al año 2007, a fin de normalizar la información en un contexto inflacionario. Además, ello permite que los datos sean comparables.

### **5.3.1.1 Inconsistencias que se observaron en la base de datos**

En la base existen valores repetidos en la serie, se debe determinar las causas, ya que los datos han sido transcriptos tal cual como fueron publicados de manera oficial. Así, los municipios de Ancasti, Capital, Fray M Esquiú, Paclín, Valle Viejo, presentan valores repetidos en algunos años de la serie. Mientras, por otro lado, existe otro grupo de municipios con valores iguales en todos los años de la serie: Huillapima, Icaño, Capayán, Recreo.

Se evidencian valores faltantes en las siguientes partes de la base:

1. Faltan los valores del trimestre 3 y 4 del 2006 (de todos los municipios), lo mismo sucede con el tercer trimestre del 2014.
2. Falta en 2007, tercer trimestre no hay valores para el Municipio de Corral Quemado.
3. Falta el periodo 2014 del trimestre 3. No esta publicado.
4. En el año 2016 trimestre 2 y 3, no existen valores para los siguientes municipios: Ancasti, Capayán, Capital, El Alto, El Rodeo, Fiambalá, Fray Mamerto Esquiú, Icaño, Los Altos, Mutquín, Pozo de Piedra, Recreo y Santa Rosa.
5. Faltan datos de todos los municipios del periodo 2016 del cuarto trimestre. No esta publicado.
6. Se evidencian desfasajes temporarios en la redistribución de las regalías de acuerdo con el periodo o trimestre correspondiente con la fecha posterior de publicación en el boletín oficial y desembolso. En otras palabras, hay demoras significativas en las transferencias asignadas a los municipios.

### **5.3.1.2 Normalización de la base de datos**

La base se llevó a valores constantes para eliminar el efecto de la variación de los precios de bienes y servicios a lo largo del tiempo, dado que,

al referirse a distintos momentos de tiempo, los valores no son semejantes porque han sufrido diversos cambios de un periodo a otro por efectos de la inflación o deflación.

Para realizar este procedimiento, se tomó el índice de inflación para cada año desde 2005 y tomando como base el año 2007, se construyó un deflactor que acumula el porcentaje de inflación año tras año. Terminado esto, los valores se dividieron por la recaudación de inflación, esto con efecto de obtener los valores al año 2007.

Se tomó como referencia el año 2007 porque en este año las estadísticas nacionales -en general- perdieron consenso como herramienta adecuada para reflejar la evolución del nivel general de precios. Así, como falta de credibilidad a las estadísticas oficiales del INDEC<sup>115</sup> (Observatorio Económico Social, 2016).

### **5.3.1.3 Supuestos del modelo redistributivo**

La distribución de regalías mineras se hace de acuerdo con la ley N.º 5128 – Decreto N.º 1686 que indica el modelo de distribución y administración de los fondos de recaudación por este concepto. Donde se establece:

#### **A nivel departamental:**

**Artículo 1:** El monto recaudado en concepto de regalías mineras que efectivamente perciba la provincia, se asigna una participación del treinta y cinco por ciento (35%) para el o los departamentos donde se encuentre situado el yacimiento, de la siguiente manera:

Si el yacimiento estuviese ubicado en un solo departamento, la participación será del veinticinco por ciento para el mismo y del diez (10%) restante se distribuirá en partes iguales para el resto de los departamentos que componen la región correspondiente. Este sería el caso de Minera Alumbrera Ltda.

Si el yacimiento estuviese situado en dos o más departamentos, dicha participación del treinta y cinco por ciento (35%) se distribuirá entre ellos por partes iguales. Este sería el caso de Minera del Altiplano FMC.

---

<sup>115</sup> <http://www.observatorio.unr.edu.ar/indices-de-precios-alternativos-2007-2016>

En este caso particular, dado que la Minera La Alumbra se encuentra ubicada entre los departamentos de Andalgalá y Belén para los efectos de la ley, no en términos de localización efectiva que le corresponde al municipio de Hualfin.

El valor de repartición será para cada uno del 17.5% a cada uno. Pero cabe destacar que, el departamento Andalgalá tiene dos municipios (Andalgalá y Aconquija) y Belén se compone de nueve municipios: Belén, Londres, Pozo de Piedra, Puerta de Corral Quemado, Hualfin, Corral Quemado, La Puerta de San José.

En el caso de la minera del Altiplano, esta se ubica en el departamento de Antofagasta de la Sierra, su repartición será del 25% y lo restante se dividirá en partes iguales para el resto de los departamentos que componen la región, en este caso Andalgalá, Belén, Pomán, Santa María y Tinogasta, es decir, se divide el 10% para cada uno de los 5 departamentos.

#### **Luego a nivel provincial,**

**Artículo 2:** El sesenta y cinco por ciento restante se integrará el tesoro provincial. De este modo, el gobierno provincial asignará:

- El 5 % se destina a un fondo de promoción minera. Dichos recursos ingresarán a una cuenta especial, estos para otorgar préstamos dirigidos a la pequeña minería.
- El 25% se distribuye al conjunto de los demás departamentos en los que no se encuentre situado el yacimiento. Estos se distribuirán por partes iguales entre los departamentos.

Se debe puntualizar que estas regalías no incluyen en la participación a los departamentos de Belén, Andalgalá y Santa María en el primer caso y al departamento de Antofagasta de la Sierra en el segundo caso.

- Los fondos restantes deberán asignarse anualmente en la Ley de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos priorizando el desarrollo económico de las poblaciones con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y desempleo.

Por otra parte, se agregó un artículo de compensación por el uso de agua. **Artículo 7.** Asignase al Departamento Santa María una participación extraordinaria del siete por ciento (7%) de las regalías que forman el tesoro

provincial conforme al artículo 2° de la presente ley, por la exploración del yacimiento Bajo La Alumbraera, mientras que la misma extraiga agua de dicho departamento, durante la etapa de operación o finalización de esta.

Para los artículos 2 y 7, se procedió a calcular el 65% de las regalías mineras. Ya teniendo estos datos, se calculó los porcentajes correspondientes que se pueden medir, hay que recordad que existen valores que se redistribuye de acuerdo con el NBI y al desempleo, entonces esto distorsiona de cierta manera la distribución teórica, ya que estos valores se desconocen.

Este cálculo permitirá saber cuánto recibirá en total cada uno de los departamentos y determinar si su valor corresponde al valor entregado por cada una de las mineras, basado en el supuesto que pueden existir variaciones que no sean estadísticamente significantes, es decir, que sean cuestiones aleatorias.

#### **5.3.1.3.1 Método utilizado y resultados**

Se utiliza un test no paramétrico para muestras pequeños, con tipos de datos no normales y dependientes (apareados).

Este test procura comparar medianas en vez de medias, y se trabaja sobre rangos de orden y son menos potentes, es decir, hay una mayor probabilidad de rechazar la hipótesis cuando realmente es falsa.

El test de Wilcoxon para muestras pareadas, se usa para determinar si existen diferencias significativas entre dos poblaciones cuando ellas no satisfacen las condiciones necesarias para otros test paramétricos, como la normalidad o las muestras son pequeñas, como ocurre en este caso que solo tenemos 16 departamentos y se distribuyen regalías en 36 municipios.

Lo que se planea es comparar las proporciones promedio de los históricos, con las proporciones teóricas y determinar si las diferencias son significativas, o si no existen, determinar que, con la información suministrada, se puede establecer un estimativo de la repartición de las regalías.

Como se usan promedios de la serie, usaremos el coeficiente de variación, el “cual mide la magnitud de la variabilidad de la distribución muestral del estimador, es decir, es el indicador del grado de aproximación con que se estiman las características del universo” (DANE,2013). En otras

palabras “El coeficiente de variación es una calificación que permite a los usuarios evaluar la calidad estadística de las estimaciones.” (DANE, 2013). Esto nos permitirá ver si la serie tiene variaciones muy grandes, en este caso no es tan precisa como deseamos.

Tabla 13 Normalización de los datos- Test Wilcoxon

DEPARTAMENTO	PORCENTAJE	DESV ESTANDAR	COEF VARIACION
Ambato	0,01557848	0,002501752	0,10208279
Ancasti	0,015335985	0,002386246	0,098909235
Andalgalá	0,198399019	0,021331582	0,068346594
Antofagasta de la Sierra	0,023047074	0,005890972	0,162481711
Belén	0,172757619	0,018264304	0,067204639
Capayán	0,015456253	0,002383958	0,098045512
Capital	0,015330719	0,002389088	0,099061042
El Alto	0,01533614	0,002386159	0,098904626
Fray M Esquiú	0,015335988	0,002386244	0,098909152
La Paz	0,015335969	0,002386255	0,098909698
Paclín	0,015300694	0,002409582	0,100106872
Pomán	0,016404407	0,003605441	0,139711202
Santa María	0,055481074	0,00846058	0,096936786
Santa Rosa	0,01525493	0,002453911	0,102254383
Tinogasta	0,015982035	0,002317735	0,092185999
Valle Viejo	0,015335985	0,002386246	0,098909235

Fuente: Elaboración Propia

Para determinar qué tan confiable son las estimaciones dadas, utilizaremos la valoración otorgada por el Departamento Nacional Administrativo de Estadísticas de Colombia (DANE). Donde

- Hasta del 7%, es precisa;
- Entre el 8 y el 14% significa que existe una precisión aceptable;
- Entre el 15% y 20% precisión regular y por lo tanto se debe utilizar con precaución
- Mayor del 20% indica que la estimación es poco precisa y por lo tanto se recomienda utilizarla sólo con fines descriptivos (tendencias no niveles).

En este caso, las estimaciones tienen una precisión aceptable y se podrían utilizar para compararlas con la valoración teórica.

Tabla 14 Estimaciones

DEPARTAMENTO	ESTIMADO	TEÓRICO
Ambato	0,01557848	0,019230769
Ancasti	0,015335985	0,019230769
Andalgalá	0,198399019	0,17073552
Antofagasta de la Sierra	0,023047074	0,011316191
Belén	0,172757619	0,17073552
Capayán	0,015456253	0,019230769
Capital	0,015330719	0,019230769
El Alto	0,01533614	0,019230769
Fray M Esquiú	0,015335988	0,019230769
La Paz	0,015335969	0,019230769
Paclín	0,015300694	0,019230769
Poman	0,016404407	0,000448893
Santa María	0,055481074	0,070448893
Santa Rosa	0,01525493	0,019230769
Tinogasta	0,015982035	0,019679662
Valle Viejo	0,015335985	0,019230769

Fuente: Elaboración Propia

Esta tabla muestra la distribución estimada, es decir, la distribución dada de acuerdo con las publicaciones realizadas por fuentes oficiales; por otro lado; la distribución teórica fue realizada de acuerdo con lo que dice la ley, esto con fines de comparar si se distribuye de acuerdo con la ley.

Vale recordar que la distribución estimada fue ajustada “multiplicada por 0,635” dado que existen valores que no se pueden calcular, ejemplo, como se distribuye de acuerdo con el NBI y a la tasa de desempleo.

A simple vista, existen pequeñas diferencias entre los estimadores, sin embargo, ¿son ellas estadísticamente significativas?, es decir, son debido a la información faltante o de verdad existe un error significativo en el modo como se distribuye.

Se establece entonces una prueba de hipótesis, homóloga al t- test donde:

H0:  $p_A = p_B$  Hipótesis Nula – No existe diferencia significativa

Ha:  $p_A \neq p_B$ - Hipótesis alterna – Existe diferencia significativa

A esto, lo corremos en el programa estadístico R, para determinar el p-valor que nos va a dar la evidencia para tomar la decisión.

Resultado:

Wilcoxon signed rank test with continuity correction  
data: V acotado and V Teórico  
V = 55, p-value = 0.518 alternative hypothesis: true location shift is not equal to 0

Esta prueba nos indica que el p-valor es mayor a 0,05, por lo tanto, concluimos que no existe suficiente evidencia que exista diferencia entre las proporciones establecidas por la ley y las proporciones repartidas.

Se puede decir, que las pequeñas diferencias se deben a la parte del tesoro provincial, que desconocemos como fue distribuido, y esto de cierta manera crea una diferencia entre los valores. Sin embargo, este estadístico nos dice categóricamente que las diferencias son muy pequeñas y que, aún con falta de información, la distribución estimada se ajusta a la disposición de la ley.

En otras palabras, se realizó la redistribución del dinero siguiendo lo indicado en el marco normativo, aunque los datos no contemplan que muchos de los desembolsos se realizaron un año o un año y medio después de que las empresas le hayan liquidado el dinero al gobierno provincial. Lo cual, tiene un gran impacto en la liquidez de los municipios en un contexto inflacionario en pesos.

#### **5.4 Conclusiones parciales**

Si bien, se suele considerar que la esfera económica como algo separado de la política, cabe destacar que el Estado no es un sujeto neutro y que, a través de las normas y su acción de control u omisión, estructura las relaciones políticas-económicas, determinando escenarios políticos y sociales diferentes según las tensiones globales con incidencia local que inciden y configuran cada momento de acción gubernamental, es decir, las políticas públicas se van acomodando según el contexto, el interés político, la relación Estado-Mercado, el balance de poder entre la provincia y el municipio, entre otros.

Así, al comprender al Estado como una relación social, las correlaciones de fuerzas políticas que conforman el poder estatal juegan un papel central en la configuración del gobierno en cada nivel territorial.

En términos redistributivos de las regalías mineras se evidencia que a lo largo de los años diferentes momentos y un péndulo de tensión entre los municipios y el gobierno provincial. Así, emerge el debate político del reconocimiento de la autonomía municipal asociada a que los minerales se localizan en los ejidos municipales y que son los territorios locales los que sufren el impacto ambiental y las presiones sociales a raíz de la explotación extractiva; mientras que la provincia justifica su discurso en que los recursos mineros corresponden a la provincia y no a los municipios. Además, se sostiene que la autonomía municipal es aún inmadura y que los gobiernos locales son malos administradores de los recursos generados por la minería.

Por otra parte, la principal distorsión del marco legal redistributivo de las regalías mineras hacia los municipios (Ley 5128) es que la repartición se realiza a nivel departamental (que son delimitaciones a nivel geográfico) pero que no coincide con los ejidos municipales y, por lo tanto, no son del control de los intendentes. Es decir, se realizó la redistribución en base el criterio electoral de asignación de bancas en la Legislatura Provincial, el cual se asocia a la cantidad de población a nivel departamental. Sin embargo, los municipios son los que representan al Estado a nivel local, y son el brazo administrativo y de gestión gubernamental.

Como consecuencia de la presión política de los “barones” del oeste provincial la redistribución se realizó beneficiando a los municipios con mayor peso poblacional, sin considerar el área de influencia directa del yacimiento. En otras palabras, no se consideró la proximidad real al yacimiento minero y del impacto social, ambiental, económico como cultural de las comunidades que convivían con un agente externo en su territorio.

También, se evidencia a lo largo de las entrevistas realizadas a los intendentes del Municipio de Hualfín como de Antofagasta de la Sierra que han sido voces ausentes en el proceso de toma de decisiones en lo relativo a la política minera local. En particular, ha sido sorprendente el grado de desinformación al momento de la instalación de las mineras, como del

proceso productivo y los impactos económicos de la producción de los yacimientos mineros localizados en el territorio municipal.

Por último, a nivel discursivo como normativo, se asocia a la minería con el desarrollo local con un sesgo de “economicista” sin considerar las desigualdades socio territoriales, las inequidades en la accesibilidad en servicios básicos y el nivel de desarrollo humano de cada municipio. En consecuencia, el principio que subyace en el marco normativo se encuentra desvinculado de la realidad y la capacidad estatal de los pueblos rurales del oeste catamarqueño.

Cabe destacar que el desarrollo local, es el resultado de un conjunto de esfuerzos públicos y privados, locales y extra locales, económicos y políticos para consolidar un desarrollo territorial integrado que procura disminuir las desigualdades sociales a partir del crecimiento económico y teniendo presentes las condiciones regionales, nacionales e internacionales. No obstante, también se debe promover el mejoramiento de las condiciones de vida, la equidad de género y el cuidado del medio ambiente.

Y, para alcanzar dichas aspiraciones se requiere del compromiso de los distintos niveles del Estado, el trabajo mancomunado del sector privado con la sociedad civil con el liderazgo gubernamental, la articulación productiva y la generación de alianzas estratégicas en pro del desarrollo de cada territorio de manera consensuada con las poblaciones rurales. No obstante, dichas acciones, no se han realizado en la provincia de Catamarca. A lo largo de los años, no se evidencia una política de estado planificada y pensada a largo plazo, a fin de replantearse otros modelos de desarrollo alternativos no vinculados a la explotación minera. Lo cual, nos hace pensar ¿después de la minería que pasará?...

## Capítulo 6 La gestión municipal

En el discurso en la 106° Asamblea Legislativa con fecha 1 de mayo de 1995, el Sr. Gobernador de la Provincia, Arnoldo Aníbal Castillo, expresaba que “el año 1994 será recordado como el período en el cual el deseado desarrollo minero de nuestra provincia mostró signos inequívocos de cristalización. El marco legal nacional regulatorio de la actividad, al cual la provincia adhirió por ley, y la estabilidad económica, motivaron a las compañías mineras internacionales a realizar inversiones de riesgo en exploración y explotación” (...) “es así como no menos de veintisiete compañías han demostrado interés concreto en las perspectivas mineras de nuestra provincia, convirtiéndose Catamarca en punta de lanza del despertar minero de la Argentina”.

Para el caso de las industrias extractivas, la dinámica entre “lo global” y “lo local” se presenta como un proceso en el que se cristalizan, por un lado, alianzas entre empresas transnacionales y Estados (en sus diferentes niveles), que promueven un determinado modelo de desarrollo y, por otro lado, resistencias provenientes de las comunidades locales, que cuestionan tal modelo, y reclaman su derecho a decidir en función de otras valoraciones.

El último capítulo N.º 8, es medular en términos analíticos, ya que en el mismo se pone en juego los aspectos discursivos de la normativa minera en términos de desarrollo de las comunidades. En otras palabras, se pone en evidencia como se articula la política intergubernamental y la gestión pública municipal en base a sus capacidades estatales en las áreas de influencia directa de los polos extractivos a fin de alcanzar el esperado desarrollo, cómo se estipula en el marco normativo redistributivo de las regalías mineras a nivel territorial.

Lo cual, nos lleva a los siguientes interrogantes:

¿Es posible que un municipio pequeño en términos de institucionalidad pueda generar un cambio de orientación en su perfil de desarrollo a partir del uso de las regalías mineras?

¿Cómo se articula una estrategia de desarrollo local efectiva a nivel territorial que sea una alternativa viable, que permita generar encadenamientos productivos sustentables en la misma comunidad?

¿Qué resultados se evidenciaron en los territorios que coexistieron o aún coexisten con complejos mineros a gran escala en términos de alternativas de desarrollo a nivel comunitario, luego de veinte años explotación?

### **6.1 Consideraciones del régimen municipal – municipios rurales de tercera categoría**

A fin de comprender las relaciones intergubernamentales en Argentina, no se debe perder de vista que, se trata de un Estado federal.

En términos teóricos el Estado se compone de cuatro elementos básicos: población, territorio, poder y gobierno. En tal sentido, el modo del ejercicio del poder en el Estado pone en relación a dos elementos del mismo, uno de ellos es siempre el poder, y los que entran en relación con él son la población y el territorio. El poder en relación con la población origina diferentes formas de Estado posibles, e incluyen un abanico de modelos (puros e impuros) desde el totalitarismo, autoritarismo hasta los modelos más democráticos.

Por otra parte, el poder en relación con el territorio origina dos formas de Estado posibles: unitarismo y federalismo<sup>116</sup>. El federalismo significa una combinación de dos fuerzas: la centrípeta y la centrífuga, en cuanto compensa en la unidad de un solo Estado la pluralidad y la autonomía de varios.

En el caso argentino, el Estado federal se compone de muchos estados miembros denominadas “provincias”, organizando de este modo una especie de dualidad de poderes: el del Estado federal, y tantos poderes locales como cuantas unidades políticas lo conforman. Esta dualidad de poderes se triplica cuando tomamos en cuenta que, dentro de cada provincia, los municipios proclaman su autonomía. Este tercer nivel de poder, es el poder municipal, también autónomo; según el Art. 5º de la Constitución Nacional y luego de la última reforma constitucional de 1994, con la incorporación expresa en el Art. 123 (Gorbak, 2011).

Además, cómo se mencionó en el marco conceptual de la presente tesis, la estructura constitucional nacional presenta los rasgos fundamentales de

---

<sup>116</sup> La primera es aquella que centraliza al poder territorialmente, mientras que la segunda lo descentraliza políticamente con base territorialo geográfica.

todos los Estados federales en términos de reparto de competencias. Es decir, las relaciones intergubernamentales se establecen con los principios de subordinación (supremacía del orden federal); de participación o colaboración y, de coordinación.

Argentina tiene el sistema municipal más complejo de entre los países de América Latina.

En el régimen municipal argentino se distingue una transición histórica-conceptual de los cabildos como núcleo social, a una visión más administrativa del municipio como célula del Estado con naturaleza jurídica autárquica, hasta la actualidad, donde se consideran a los municipios como gobiernos locales autónomos.

En la última reforma constitucional de 1994 se zanjó la polémica jurídica respecto de la autonomía o autarquía municipal. Así, cada provincia define su propio régimen municipal, en su Constitución y en su Ley de Municipalidades, y, en diecinueve de ellas, las municipalidades –usualmente, las más pobladas– están facultadas para sancionar su Carta Orgánica. El país posee, con acuerdo a los últimos datos relevados en 2019, un total de 2.390 gobiernos locales, de los cuales 1.146 son municipalidades y 1.244 otras formas de distinta denominación: estos últimos suelen tener menor población y, eventualmente, contar con atributos institucionales diferenciales. En términos demográficos, el sistema argentino tiene un conjunto de grandes municipalidades -los veinticuatro municipios del AMBA, las capitales de las provincias más pobladas, y las grandes ciudades de Bahía Blanca, Mar del Plata, Río Cuarto y Rosario- y un gran número de gobiernos locales de escasa población. Territorialmente, algunos gobiernos locales sólo tienen ejercicio sobre un área urbana, mientras que otros lo hacen sobre varias localidades y un área rural de diversa extensión (Cravacuore, 2020).

Con la reforma constitucional de 1994, no solo se reconoce la autonomía municipal<sup>117</sup> sino también, se generaron nuevas competencias para las provincias y los municipios en el Art. 75 inc. 30 de la Constitución

---

<sup>117</sup> Sólo cinco provincias no han asegurado todavía todos los aspectos de la autonomía municipal: Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán. Dichos estados están obligados por el artículo 123 de la Constitución nacional a modificar sus normas y posibilitar la sanción de cartas orgánicas municipales para asegurar el “orden institucional” de la autonomía local.

Nacional, que prevé que las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.

Así, además de las funciones tradicionales de los municipios de gestión administrativa, desarrollo urbano, prestación de servicios públicos, regulación de la vida comunitaria, en la actualidad los municipios deben asumir nuevas funciones, tales como: ser agentes de promoción económica, desarrollo social, mejoramiento de la calidad medioambiental, poder regulatorio a nivel local, seguridad y salud.

Conviene subrayar, que a la hora de definir las "nuevas competencias", se menciona el papel del municipio como agente de promoción económica. Esto comprende, por un lado, la tarea de política arquitectónica del desarrollo local, que implica el diseño e implantación de estrategias, la puesta en valor de sus sociedades y territorios; la gestión de la imagen territorial, de manera de generar entornos territoriales innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo; la identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente (Iturburu, 2000a).

Otra de las nuevas competencias de los gobiernos locales, es procurar el bienestar de la población asumiendo un papel activo en la política del desarrollo social. Lo cual, requiere detectar los requerimientos sociales, inscribirlos en la agenda política, coordinar los estudios técnicos y las deliberaciones públicas, intervenir en las decisiones ejecutivas, conducir la ejecución de proyectos, intervenir en la evaluación de los resultados y ser un permanente comunicador social de la dinámica municipal (Arnoletto & Beltrán, 1997).

En consecuencia, el municipio es la instancia gubernamental institucional más cercana a la comunidad. Por lo cual, es más viable aplicar criterios o canales de expresión democrática de la voluntad local a fin de entender la problemática comunitaria y generar alternativas consensuadas de políticas públicas que permitan mejorar las condiciones de vida de la población.

Además, cabe recordar que la definición del régimen municipal corresponde a cada provincia y se encuentra en cada una de sus

Constituciones provinciales y en la Ley de Municipalidades que sanciona cada una de las legislaturas provinciales.

Por su parte, la Constitución de la Provincia de Catamarca reconoce y garantiza la existencia del municipio como *comunidad natural fundada en la convivencia y solidaridad*, en toda población estable con más de quinientos (500) habitantes. Los municipios gozan de autonomía administrativa, económica y financiera.

En la provincia, y en particular en los municipios objeto de estudio, se concibe a los gobiernos locales como “municipio – distrito”, es decir, el municipio se origina en un “reparto territorial” que reúne dentro de un espacio distrital generalmente a dos o más localidades-ciudades. Y, uno de los distritos ejerce sobre el resto un liderazgo más o menos controvertido o discutido. Aunque entendible en los casos en territorios alejados, aislados o aún en plena construcción de identidad. En consecuencia, el municipio – distrito es un municipio por delegación cuyo origen es una Ley provincial, una decisión del poder central (Bernazza, 2006).

En Catamarca existen cuatro tipos de categorías respecto de la organización municipal, a saber;

- Por una parte, se encuentran los municipios de más de 10.000 habitantes que dictaron su Carta Orgánica. Los cuales son ocho municipios en la provincia.
- Luego, los municipios de más de 10.000 habitantes que no dictaron su Carta Orgánica y se rigen por la Ley Orgánica Municipal y de Régimen Comunal. Se trata de 14 municipios considerados de segunda categoría.
- Además, se encuentran los municipios autónomos de más de 500 habitantes regidos por la Ley Orgánica Municipal y de Régimen Comunal. Son 14 municipios en la provincia considerados de tercera categoría, y la mayoría de ellos se ubica en el oeste provincial.
- Por último, se ubican las Comunas, donde la población se encuentra en el rango de 100 a 500 habitantes, y su funcionamiento está regulado por la Ley Orgánica Municipal y de Régimen Comunal. Cabe destacar que las comunas se integran a un municipio.

En Catamarca, los municipios se dividen en dos grandes grupos, por una parte, aquellos que tienen la facultad de dictar su propia carta orgánica y aquellos que no. Los últimos, los municipios pequeños, se rigen por la Ley Orgánica Municipal de la provincia y son coordinados por la Secretaría de Asuntos Municipales de la provincia.

En otras palabras, debido a la cantidad de población, nuestros municipios objeto de estudio gozan de una autonomía semiplena que alcanza los aspectos político, administrativo y financiero.

La autonomía plena, comprende los cuatro aspectos (institucional, político, administrativo y financiero). El aspecto institucional de la autonomía supone la posibilidad del dictado de su propia carta orgánica; el político es la base electiva, popular y democrática; el administrativo incorpora la posibilidad de prestación de servicios públicos y demás actos sin interferencia de autoridad de otro gobierno. Por último, el aspecto financiero comprende la posibilidad de creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer gastos y afines (Gorbak, 2011).

En relación con la autonomía de los municipios, el Art. 123 de la Constitución Nacional prevé que cada provincia tiene el poder de fijar el alcance de la autonomía municipal. Sin embargo, la competencia financiera atribuida a los municipios de Catamarca ha sido limitada.

El fortalecimiento del régimen municipal autónomo involucra conferir un mayor grado de independencia en el ejercicio del poder, de modo que se establecen facultades decisorias en la autoridad subnacional, sin embargo, no significa la posibilidad de ejercer influencia en el proceso decisorio. En este punto, es donde se encuentra la debilidad de los municipios de características más rurales con escasa población.

En el caso particular de los municipios objeto de estudio, al ser área de influencia directa de la explotación minera a gran escala, las empresas mineras transnacionales presionaron para que los intendentes de Hualfín y Antofagasta de la Sierra adhieran a la Ley de Inversiones Mineras, a fin de garantizar la estabilidad fiscal por 30 años. Más adelante, se expone la disputa por una ordenanza municipal por establecer un “*impuesto a la salida de rocas del territorio*”, lo cual generó una controversia con Minera Alumbrera Ltda.

Nuestros municipios objeto de análisis, al contar con menos de 2.000 habitantes según el marco normativo (o menos de 3.000 habitantes en la práctica), Antofagasta de la Sierra y Hualfín, son municipios de características rurales considerados como de tercera categoría a nivel institucional. Si bien, tienen el ejercicio del gobierno a cargo de un Departamento Ejecutivo elegido en forma directa por el pueblo de su jurisdicción. No poseen Concejo Deliberante y, por lo tanto, no se rigen por su Carta Orgánica. En tanto la ley aplicable es la Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal (Decreto-Ley N° 4.640).

En este tipo de comunas rurales nos encontramos con una escasa capacidad operativa de gestión municipal: por la falta de personal técnico y la escasez de recursos financieros e incluso materiales para el cumplimiento efectivo de las nuevas competencias asignadas a los gobiernos locales.

La escasez operativa, por un lado, crea dificultades para afrontar las demandas y necesidades de los ciudadanos; y por otro, la gestión pública municipal carece de gobernabilidad, debido a que debe negociar permanentemente con el gobierno provincial.

Además, la sociedad civil local se conforma por grupos de familias que generan pequeñas redes con poca organización y estabilidad, por lo general muy vinculadas a actividades de tipo religiosas y /o deportivas, pero no de características productivas, que permita impulsar una estrategia de desarrollo que vincule a todos los actores locales.

Como resultado, siguiendo la clasificación de Daniel Arroyo (2003), no se puede calificar a Antofagasta de la Sierra o Hualfín como un *Estado Local*, por la escasa capacidad técnica-operativa de las comunas rurales. Además, en estos territorios la dinámica local de la sociedad civil es desarticulada y el sector privado productivo se compone de la actividad comercial de proveedurías, algunos hospedajes familiares y prestación de servicios básicos, siendo la principal fuente de ocupación el empleo público. En contraste, el sector productivo que lidera la dinámica económica y social es una empresa multinacional con incidencia local pero desvinculada en sí del territorio.

## 6.2 Municipalidad de Hualfín

La municipalidad de Hualfín es uno de los nueve municipios que se localizan en el departamento de Belén. Se ubica a unos 185 Km de la Ciudad Capital (San Fernando del Valle de Catamarca).

El departamento Belén posee una superficie de 12.948 km<sup>2</sup> y está ubicado en la región noroeste de la provincia de Catamarca. Mientras, la localidad de Hualfín se encuentra unos 63Km de distancia de la ciudad de Belén, principal centro urbano-comercial como de provisión de servicios básicos y de atención de salud de mayor complejidad de la región del oeste de la provincia.

*Fotografía 1 Municipalidad de Hualfín*



Mediante ley provincial 4101, con fecha 14 de agosto de 1984 se sanciona con fuerza de ley la creación de 9 municipalidades en el Departamento Belén. De este modo, se modifican las comunas del departamento. Según, se infiere de las entrevistas realizadas a los diferentes actores locales, dicho cambio normativo fue una estrategia para fortalecer la gobernabilidad en la legislatura provincial, con la creación de nuevos municipios, en tiempos del Saadismo. Es de considerar que, Belén era el bastión político del ex gobernador, Ramón Eduardo Saadi y Vicente Leónides Saadi.

En consecuencia, el artículo 4 de la ley provincial, establece que la jurisdicción de la Municipalidad de Hualfín, tiene asiento en la localidad de Hualfín y el municipio integra a las siguientes comunidades: Villa de Hualfín, El Eje y Los Nacimientos.

La población municipal se distribuye principalmente en las siguientes localidades: Farallón Negro, Los Nacimientos (Río de las Cuevas) y Hualfín, agrupan el 94% del total de la población local, mientras un porcentaje menor de habitantes se encuentran dispersos en “Puestos y Parajes”.

Hualfín se ubica sobre la ruta nacional 40 (Latitud: -27.2333, Longitud: -66.8333) y limita con las siguientes jurisdicciones municipales del departamento del Belén: Villa Vil es el municipio más al norte del departamento y se encuentra a 34,3 Km por la ruta provincial 43. Mientras, al sur limita con San Fernando siendo el municipio más próximo (15,8 Km de distancia y se conectan por la ruta nacional 40. Al oeste se encuentran los municipios de Puerta de Corral Quemado (17,6 Km) y Corral Quemado (30 Km). Además, Hualfín limita con otros departamentos de la provincia, al sureste con el departamento Andalgala separados por una distancia de 144,8 Km, mientras al noroeste se encuentra a 112 Km el departamento Santa María.

La municipalidad se encuentra en el área central de la localidad de Hualfín. Se trata de una organización pequeña que se divide en el área de hacienda pública (economía y finanzas locales), obras públicas, acción social y deporte, producción (vinculada a la vid y la administración de la bodega municipal) y turismo.

Desde la perspectiva institucional, la Municipalidad por sus características es esencialmente una institución administrativa, más que una institución política que lidere la estrategia de desarrollo local.

Mapa 14 Municipio de Hualfín y las comunidades aledañas



Fuente: Geografía de Catamarca. Última visita, 5 de julio 2021

El valle de Hualfín se ubica a 1819 metros de altitud, su clima es del tipo árido de sierras y bolsones. Es un poblado que se desplaza al margen del río Hualfín y está rodeado de viñedos.

La cuenca hídrica está constituida por el río Las Cuevas, que va cambiando su denominación para llamarse río de los Nacimientos y, por último, río de Hualfín. Debido al aporte hídrico el valle es muy fértil para la agricultura.

En cuanto a la comprensión histórica del territorio, el Oeste catamarqueño estaba integrado a la economía colonial de eje potosino producto de acciones de conquista violenta.

Hacia mediados de la década de 1850, Catamarca tenía una producción básicamente agroganadera, la provincia al igual que las restantes provincias de la región continuaba vinculada fuertemente al mercado sur-andino y chileno. La reactivación minera tanto en el norte chico transandino como en el sur de Bolivia explica la persistencia de ese circuito comercial en toda la zona del oeste provincial (departamentos de Santa María, Belén, Andalgalá, Tinogasta). Ello, porque era lugar de tráfico y engorde de animales constituyéndose en esos años como la región económicamente más dinámica.

El valle central y la zona del este también participaban de este comercio, aunque en menor intensidad<sup>118</sup>.

La actual Belén pertenece a un grupo de localidades de fundación tardía. El asentamiento pacífico de colonizadores no pudo ser concretado hasta fines del S. XVII, como consecuencia de la resistencia guerrera que ofrecieron las parcialidades de indios capayanes, andacoles, famatinas, aimogastas, hualfines, palcipas, guachaschis, mallis, andalgalás e ingamanas.

El sistema de tributación de la población urbana ligada a pequeñas parcelas y la articulación comercial con la mina de Potosí hicieron viable una economía local que no podía expandir su frontera agrícola. El arraigo territorial de la localidad y el completo sometimiento indígena había hecho posible esta formación social en este sector del desierto andino central, con un 70% de zonas montañosas donde sólo son viables algunos cultivos de monte como la vid, el olivo y el nogal (Mastrángelo, 2000).

La consolidación del proyecto del estado-nación a fines del S. XIX transformó a Catamarca y al oeste provincial en zona de frontera, en periferia rural de la región metropolitana de Buenos Aires. A excepción de Tucumán y Mendoza, las economías regionales no pampeanas fueron relegadas en una periferia pasiva. (Mastrángelo, 2000).

En particular, en Hualfín, hay vastas extensiones de ruinas de pirca que pertenecieron al pueblo de los “Hualfines”. Luego, las tierras de Hualfín pertenecieron a María Medina de Montalvo. Su padre recibió estas tierras como premio a la participación y triunfo en las batallas contra el Cacique Chelemín, en las segundas guerras calchaquíes en la región.

Cabe destacar que el cacique del Valle de Hualfín, en el S XVII, lideró la unión de los demás indígenas en defensa de sus tierras diaguitas ante el avance español (González, 2020).

A cerca de los inicios de la minería a nivel local, se destaca el estudio o línea base realizada en el Informe Geológico del Proyecto Minero Industrial Farallón Negro de 1966, elaborado por Raúl Guillermo Sister, en el cual se indica:

---

<sup>118</sup> Alvero y Luis Alejandro (2013). Economía y política en Catamarca durante el período 1846-1855. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

“La madera no es abundante. En la zona que circunda el área volcánica existen escasos ejemplares de algarrobo, chañar y jume, los cuales son más comunes en los valles de Hualfín y Los Nacimientos” (Sister, 1966).

En cuanto a los aspectos demográficos, se menciona: “las actividades de los pobladores de la zona se circunscriben principalmente a la agricultura y ganadería. Al cultivo de la vid, tomate, pimientos y cría de ovinos, caprinos y vacunos” (Sister, 1966).

Además, reafirma que “no existen explotaciones mineras cercanas, de manera que no se puede contar con personal especializado en tales labores, la escasa mano de obra con conocimientos mineros está representada por personal entrenado en la Mina Capillitas (Andalgalá)”, hoy inactiva (Sister, 1966).

Aunque en esa época, se comenzaron a realizar los estudios de exploración minera en el complejo minero Farallón Negro, que en la actualidad pertenecen a YMAD.

*Fotografía 2 Valle de Hualfín*



Fuente: Secretaria de Turismo de Catamarca.

*Fotografía 3 Pueblo de Hualfin*



En cuanto a los principales atractivos turísticos del municipio, se puede destacar:

*Fotografía 4 Capilla Histórica Nuestra Señora del Rosario*



Fuente: Secretaria de Turismo de Catamarca.

La capilla Nuestra Señora del Rosario fue declarada monumento histórico nacional desde 1967. La reliquia arquitectónica colonial data del año 1770. Es la segunda iglesia en pie, más antigua de la provincia. La primera, la Capilla nuestra Señora del Rosario en Anillaco – Tinogasta se construyó en el año 1712.

La iglesia es un símbolo de la constitución de la comunidad. Según los registros históricos, al templo y la capellanía la mandó a construir María de Medina y Montalvo, una dama tucumana, hija del capitán Claudio de Medina.

Otra característica de la localidad, son las aguas termales de la Quebrada de Hualfín que se encuentran a 4 km de la emblemática ruta nacional N°40 y a 2.500 m.s.n.m. En el complejo termal hay un camping municipal con un espacio de 10.000 m<sup>2</sup> con una capacidad para 80 carpas, con el servicio de agua potable y energía eléctrica.

*Fotografía 5 Paisajes de Hualfín*

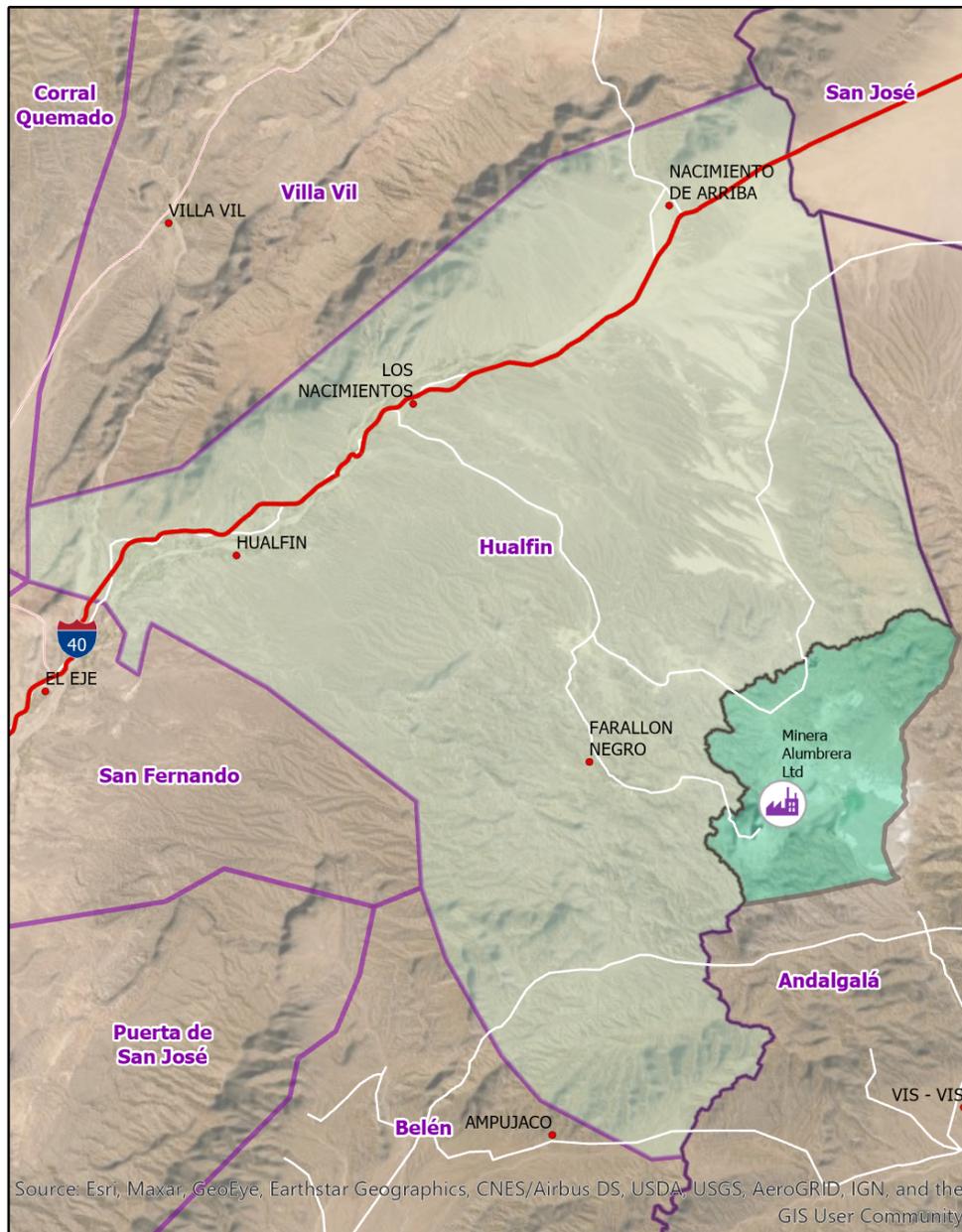


Por último, a 38 Km se encuentra el complejo minero estatal Farallón Negro (oro y plata), pertenecientes a YMAD (Yacimientos Mineros Agua de Dionisio, empresa del Estado en que participan el Gobierno Nacional, Provincial y la Universidad de Tucumán) que opera junto con Minera Alumbreira Ltda., el yacimiento Bajo la Alumbreira.

## 6.2.1 Mapa municipalidad de Hualfín

Hualfín es uno de los nueve municipios del departamento Belén, en el oeste de la provincia de Catamarca.

Mapa 15 Ubicación Municipio de Hualfín



Fuente: Elaboración Propia

### 6.3 Municipalidad de Antofagasta de La Sierra

La Villa de Antofagasta de la Sierra se encuentra a 581 Km. de la ciudad de Catamarca y a unos 301 kilómetros de la Ciudad de Belén, que es el centro urbano más próximo en términos de abastecimiento, accesibilidad a atención medica de mayor complejidad, educación terciaria, etc.

Se califica al Municipio de Antofagasta de la Sierra, como un municipio pequeño de características rurales.

El Municipio se circunscribe a la delimitación territorial del departamento Antofagasta de la Sierra, es decir, ejerce el poder de policía sobre un territorio de 28.260 km<sup>2</sup>, con escasa densidad poblacional. La población se distribuye en las comunidades de: El Peñón, la Villa de Antofagasta, Los Nacimientos, Antofalla y el Salar del Hombre Muerto.

*Fotografía 6 Municipalidad de Antofagasta de la Sierra*



La escasa densidad poblacional dificulta la gestión local en cuanto a la articulación y coordinación de programas y políticas, al tratarse de caseríos aislados en el inmenso territorio.

Además, debemos agregar que se trata de un Municipio desdoblado, es decir, cuenta con una división administrativa – financiera que está instalada en San Fernando del Valle de Catamarca, mientras otra parte de la organización municipal, la parte más operativa, en la Villa de Antofagasta de la Sierra.

En la *Casa de Antofagasta*, como la denominan, se encuentra el área de presupuesto, rendición de cuentas y finanzas, parte del área de acción social,

turismo, y la administración de recursos humanos. Trabajan allí más de la mitad de los empleados municipales, y es donde generalmente se encuentra el intendente, a más de 600 Km del Municipio localizado en Antofagasta de la Sierra.

Desde la perspectiva institucional, la Municipalidad por sus características es esencialmente una institución administrativa, más que una institución política que gestione acciones de superación socio-económicas.

Para comprender la constitución del territorio es necesario, revisar los antecedentes históricos y las dinámicas socioeconómicas.

La conquista Inca de la región producida en el siglo XV modifica la economía primaria de subsistencia de un pequeño número de familias que se asentaban y organizaban al borde de los ríos. De este modo, tenían acceso a tierras aptas para el trabajo agrícola y pasturas para el ganado. Además, los camélidos constituían un recurso abundante.

Así, la explotación de los importantes yacimientos mineros de la región fue un fuerte atractivo para la ocupación de la cuenca. La riqueza minera que posee el Departamento de Antofagasta y la asociación de vestigios Inca con yacimientos importantes (Mina Incahuasi, oro; Cantera Inka, ónix) parecen reforzar esta hipótesis.

En el noreste del departamento de Antofagasta de la Sierra, se encuentra el asentamiento arqueológico de Inca Huasi en la Puna de Atacama. Se trata de un puesto fortificado Inca aledaño a la mina de oro que explotaban y, que luego de la conquista española, la producción estuvo a cargo de los jesuitas.

Para el Imperio Inca, Antofagasta de la Sierra era un punto clave en las vías de circulación intra e interregionales y, le permitía tener el control de la mayor fuente potencial de recursos de la Puna meridional.

Luego de la conquista española, Antofagasta estuvo ligada políticamente a la ciudad de Londres y a la gran gobernación del Tucumán, dependiente del Virreinato del Perú. Esta gobernación incluía las actuales provincias del Noroeste argentino y Córdoba.

A fines del siglo XVIII, a través de las reformas borbónicas se crea el Virreinato del Río de la Plata. En consecuencia, los Virreinos (el del Perú y el recientemente creado del Río de la Plata) se dividirían en Intendencias y dentro de ellas, partidos, lo que dio lugar a un reacomodamiento de

jurisdicciones. Las Intendencias procuraron una administración más vinculada de los territorios, así se buscó solucionar el problema de la lejanía entre la capital y las ciudades que pertenecían al control del dominio. Como resultado, se dividió en dos Intendencias al nuevo Virreinato: Córdoba del Tucumán y Salta del Tucumán.

En la Intendencia de Salta del Tucumán, se incluye a Catamarca y por lo tanto a Antofagasta de la Sierra.

En 1807 una Real Cédula creó el Obispado de Salta, a cuya jurisdicción eclesiástica, administrativa y política fue incorporado todo el distrito de Tarija. Este hecho disgregó a la Intendencia de Potosí.

Por ello, en 1816 el distrito de Atacama, que había pertenecido a la Intendencia de Potosí, se incorporó, por voluntad de su pueblo y sus autoridades, a la provincia de Salta. Se trataba de un territorio independiente, contrariamente a Potosí, que pertenecía al Alto Perú y aún no había logrado su independencia.

Luego, en 1821, Catamarca se había declarado provincia autónoma, tomando su territorio de la jurisdicción acordada en la Real Cédula de 1679. Pero esta vez la zona de Antofagasta cambia de pertenencia, e inicia un conflicto por el territorio.

En 1825, Bolivia (el antiguo Alto Perú) se independiza de las Provincias Unidas. Y el distrito de Atacama es parte de la nueva República y su fundador Bolívar, habilita allí a Cobija, como puerto de mar para la nueva nación.

Ese mismo año, el general Arenales, representante de las Provincias Unidas, reclama a Bolivia el haber incluido entre sus territorios a la zona de Atacama, que desde 1816 se había unido a la provincia de Salta.

Por su parte, los salteños, que querían llegar al Pacífico, ofrecieron a los atacameños eliminar el tributo “indígena” para que continúen perteneciendo a Salta.

En paralelo, Argentina también reclama Tarija a Bolívar, sin embargo, si bien accede a entregar este último territorio, Bolívar no quiso entregar Atacama. Cabe aclarar que, Argentina nunca hizo efectiva su ocupación en la localidad de Tarija.

Se consideró a Antofagasta parte de Atacama y no de Catamarca. Además, el “dueño” de Antofagasta, que era un ex gobernador de Catamarca

y dirigente del partido unitario: Miguel Díaz de la Peña. Se había exiliado en Bolivia después de la derrota que sufrió su primo Gregorio Aráoz de Lamadrid en manos de Facundo Quiroga, en la batalla de Ciudadela. Y, a raíz de su mudanza anexó “su” territorio a Bolivia.

Posteriormente, el gobierno de Bolivia en 1829 separa a Atacama de Potosí y se nombra un prefecto en Cobija. Diez años después, Atacama es elevada a Departamento y dividida en dos provincias: Lamar (Litoral) y Atacama con un prefecto en Cobija y un subprefecto en San Pedro de Atacama.

Cuando se descubren las guaneras, salitreras y las nuevas minas, entre 1860 – 1870, Atacama se convierte en un distrito más interesante y anhelado por Chile. Por lo cual, Bolivia crea una nueva subprefectura en Caracoles y la capital pasó de Cobija al puerto de Antofagasta.

Los conflictos políticos y bélicos entre Chile con Bolivia y Perú afectaron a la región de la actual Antofagasta de la Sierra. Y, al descubrirse las guaneras en Mejillones se suscitó el tema de cuál era el límite entre Bolivia y Chile en el litoral marítimo.

Así en 1866, se firma un tratado de paz que admite como límite entre esas dos naciones el paralelo 24 y “desde el litoral Pacífico hasta los límites orientales de Chile” y la explotación entre los dos países, del guano y de la exportación de minerales entre los paralelos 23 y 25. Recordemos que Antofagasta se ubica entre el 26 y el 27.

Sin embargo, en 1872, por las discrepancias respecto de la interpretación del tratado se establece que los “límites orientales de Chile” son las altas cumbres. Así, en agosto de 1874, se establece que el límite del paralelo 24 es desde el mar hasta la Cordillera de los Andes en el punto de “divisoria de las aguas”.

Chile ocupó el puerto de Antofagasta en febrero de 1879 con todo el territorio comprendido entre los paralelos 23 y 24. Posteriormente, extendió la posesión al sur hasta Antofagasta de la Sierra y, por lo tanto, hasta los límites de la entonces Confederación Argentina.

Así la nueva provincia chilena de Antofagasta incluyó al ex cantón boliviano también denominado Antofagasta como al antiguo departamento

litoral de Atacama. Pero la duración de la ocupación chilena en el territorio duro 20 años.

Luego, en 1889, Bolivia y Argentina firman un tratado bilateral por el cual la primera le cede a nuestro país la Puna de Atacama a cambio de la localidad de Tarija. Por otra parte, Chile que ocupaba la puna y había ganado la guerra a Bolivia, pretende quedarse, si no con todo el territorio, sí con gran parte de él. Pero el laudo arbitral a que se someten ambas naciones le reconoce más derechos a Argentina, y Chile se retira en 1899.

Argentina adquiere el territorio comprendido al sur del paralelo 23 y al oriente de la Cordillera de los Andes en 1899. O sea, logró que se le reconociera, 64 años después, la soberanía sobre una porción (la oriental) del antiguo territorio de Atacama.

Una vez solventada la disputa territorial entre Argentina y Chile, el Gobierno de la Provincia de Catamarca reclamo el territorio de Antofagasta para incluirla como un departamento más de la provincia. Así, el 27 de abril de 1899, se firmó un decreto provincial, por el cual se comisionaba al coronel Estanislao Maldones a que ocupará el área.

No obstante, el Gobierno Nacional no considera el reclamo provincial, y el 9 de enero de 1900 crea por Ley la Gobernación de los Andes e incluye en ella al territorio de Antofagasta. En otras palabras, Antofagasta era territorio nacional en la provincia de Catamarca.

Cuatro años después (1904), el Poder Ejecutivo Nacional por decreto establece los límites de los departamentos de la gobernación: Antofagasta de la Sierra, Pastos Grandes y san Antonio de los Cobres.

Como estrategia de supremacía territorial, el Gobierno Nacional dispuso la creación de escuelas en la gobernación. Por ello, Antofagasta tiene escuela primaria desde 1907. Y, según los datos del censo de 1914, la gobernación de los Andes con tenía un área de 90.000 km<sup>2</sup> y tenía 2.484 habitantes entre las tres localidades. Correspondiendo unas 378 personas a la localidad de Antofagasta de la Sierra.

Por último, recién en el año 1943, se constituye como Departamento de Antofagasta de la Sierra de la Provincia de Catamarca, mediante el Decreto Ley de la Nación N.º 9375 del 21 de septiembre de 1943. Así, la comunidad después de 118 años vuelve a pertenecer a la jurisdicción de Catamarca.

*Fotografía 7 Villa de Antofagasta de Antofagasta de la Sierra*



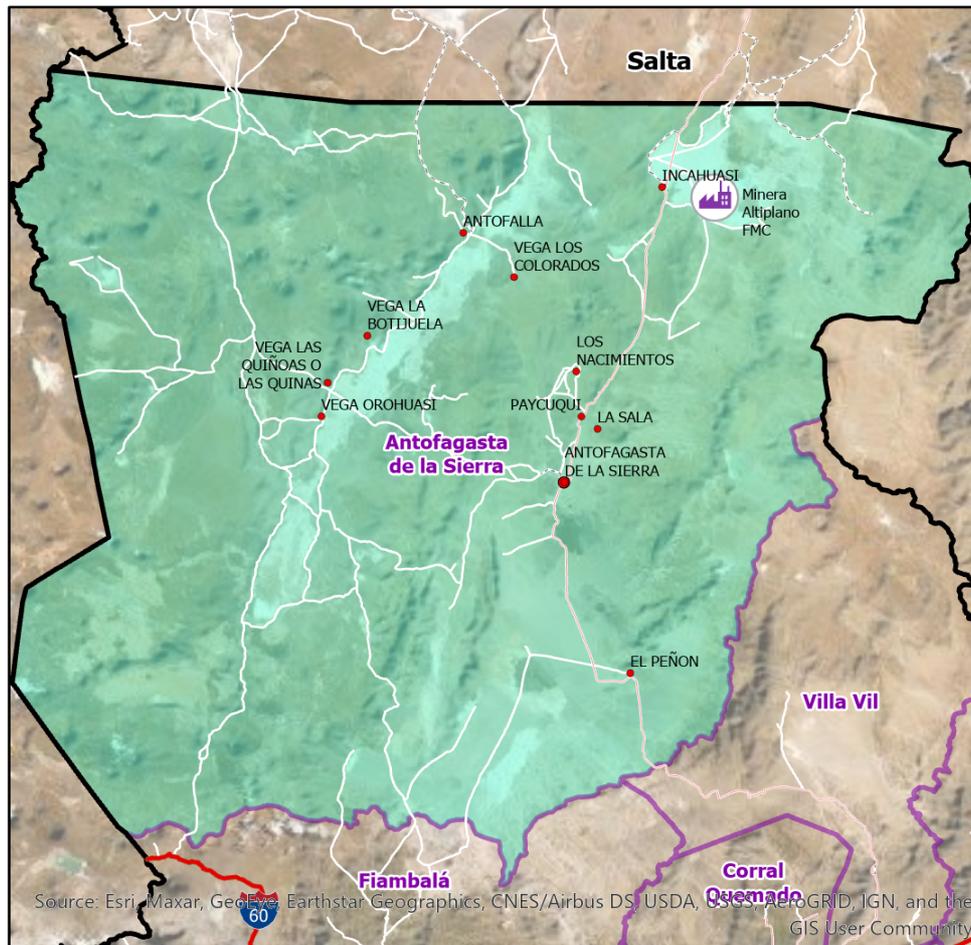
*Fotografía 8 Villa de Antofagasta de la Sierra*



### 6.3.1 Mapa Municipalidad de Antofagasta de la Sierra

La municipalidad de Antofagasta de la Sierra se ubica en el departamento homónimo en el noroeste de la provincia de Catamarca. El municipio limita con Chile y con la provincia de Salta. Con la provincia vecina hasta la actualidad presentan problemas limítrofes en el área de los salares.

Mapa 16 Municipalidad de Antofagasta de la Sierra



- Centros Poblados
- ▭ Límite Provincias
- Antofagasta de la Sierra
- ▭ Límite Municipio
- 🏭 Complejos Mineros

Fuente: Elaboración Propia



#### **6.4 El capital global a nivel local**

Por una parte, se presenta el proyecto minero Fénix (de la ex empresa estatal DGFM) ubicado en el Salar del Hombre (Minera del Altiplano – FMC) que se ubica en la puna catamarqueña, en el departamento de Antofagasta de la Sierra.

Minera del Altiplano se encuentra en operación por parte de FMC Corporation de capitales norteamericanos, a través de su división de negocios Livent Corporation.

La compañía surge en el contexto de la guerra fría, como requerimiento de la Comisión de Energía Atómica de Estados Unidos que necesitaba grandes cantidades de hidróxido de litio para la producción de la Bomba-H. Sin embargo, es la Crisis del Petróleo de 1973 la que le daría la oportunidad de proyectarse como proveedora de futuros recursos “estratégicos” (Nacif, 2020).

Es de destacar que las operaciones de la empresa se sitúan en el extremo inferior de la curva de costos mundial para producir carbonato de litio. Sin embargo, la estrategia de la empresa es centrarse en el hidróxido de litio. Por lo tanto, es importante tener en cuenta que las materias primas a base de salmuera como estas requieren un proceso de dos pasos para llegar al hidróxido de litio: primero una conversión en carbonato de litio y luego una conversión al hidróxido de litio. Este paso adicional añade costos, pero la estructura de costos totales para el hidróxido de litio, que estimamos que es de unos 5.800 dólares, se mantiene por debajo de los bajos precios actuales del litio (Palandrani, 2020).

Con la promoción del cambio de la matriz energética, las inversiones en el sector minero vinculado al litio han tenido una tendencia de crecimiento sostenido en las últimas décadas, lo cual, se encuentra asociado al auge de los precios internacionales. Sin embargo, si bien las empresas se rigen por la Ley de Inversiones Mineras, además, se estableció un régimen de reintegro adicional para las exportaciones mineras de la Puna como incentivo.

En este punto, en los noventa, al liquidarse la empresa estatal de la Dirección General de Fabricaciones Militares, se cede al gobierno provincial la participación en Minera del Altiplano S.A, originariamente del 5% y luego, en el año 1994 se bajó al 3% la participación provincial. Además, el gobierno

provincial eximio a la empresa de pagar el canon de agua, a pesar de los elevados requerimientos de agua que requiere en la operación, considerando que la puna es un desierto muy árido y los afluentes son fuente de vida para la ganadería local y la pequeña agricultura de subsistencia.

Recién, en abril de 2015, como compensación a nivel local, la gobernadora de Catamarca firmó un Memorando de Entendimiento entre Fiscalía de Estado, Obras Públicas y Minera del Altiplano S.A., para la creación de un fideicomiso destinado a la construcción de obras de infraestructura, especialmente para el departamento de Antofagasta de la Sierra, donde se encuentra el Salar del Hombre Muerto y se estableció en el contrato el cobro del 2% de regalías sobre el valor de venta.

Así, Livent Corporation, exporta la totalidad del hidróxido de litio extraído del Salar del Hombre Muerto, y recientemente anuncio la nueva etapa de expansión con una inversión de US\$ 640 millones para la construcción de una segunda planta de producción de carbonato de litio.

La creciente prevalencia de las baterías ricas en níquel, que requieren hidróxido de litio, sustenta la estrategia empresarial de Livent. La empresa estima que las baterías ricas en níquel deberían aumentar su participación de mercado del 25 % actual de 75 % para finales de la década (Palandrani, 2020).

*Fotografía 9 Salar del Hombre Muerto - Minera del Altiplano- Livent - FMC*



Fuente: Municipalidad de Antofagasta de la Sierra

Además, en el departamento de Antofagasta de la Sierra, hay nuevos yacimientos de litio en exploración y explotación como, por ejemplo: Galaxy Lithium con el proyecto Sal de Vida que como parte del programa de responsabilidad social empresaria, realizó la ampliación de la escuela primaria N° 494 en la Villa de Antofagasta; la construcción de la escuela secundaria N° 27 de El Peñón; y la reparación y ampliación de la posta sanitaria en la Ciénaga Redonda.

También la empresa Minera Albemarle (Estados Unidos) se encuentra realizando estudios de exploración en la localidad de Antofalla en el departamento objeto de estudio. De igual manera, se encuentra estudiando el territorio Tianqi Lithium Corporation (Tianqi Lithium) de China.

Por otra parte, nuestro segundo caso de estudio, el yacimiento Bajo de la Alumbra de cobre, oro y molibdeno ubicado en el municipio de Hualfín, que operaba Minera Alumbra Ltda. en superficie (a cielo abierto) desde el año 1997 al 2018. Si bien, cerró su producción a cielo abierto debido al agotamiento de los recursos del yacimiento, factibles de ser extraídos por dicho método, en la actualidad extrae el remanente del mineral mediante una explotación subterránea. La operación tiene un volumen pequeño de producción.

Aunque cabe recordar, que entre los años más productivos del yacimiento (1997 – 2017), los despachos de Alumbra significan 77,4% de las exportaciones de Catamarca, 11,4% de las exportaciones de la región NOA y 12,8% de las exportaciones del sector minero argentino. Luego, a partir del 2017 las exportaciones disminuyeron drásticamente y, por ende, la participación a nivel provincial se restringió.

*Fotografía 10 Open Pit - Minera Alumbreira Ltda.*



Fuente: Alumbreira Ltda. Página web.

Dicho lo anterior, examinaremos brevemente el proceso de fusión para el control y operación del proyecto Mara (conocido como Agua Rica) en el vecino departamento de Andalgalá.

Minera Agua Rica es un holding empresario liderado por la compañía canadiense Yamana Gold. El proyecto procura extraer cobre y oro con una inversión de US\$2.500 millones aproximadamente.

Yamana Gold con la intención de optimizar costos operativos, integró al proyecto de Minera Agua Rica la planta que tiene Minera Alumbreira en complejo minero de YMAD en Hualfín, departamento Belén.

Para esto, la compañía interesada en la explotación de Agua Rica, Yamana Gold, llegó a un acuerdo para ceder a sus socias en el Yacimiento de Bajo Alumbreira parte del paquete accionario de Agua Rica a cambio de las instalaciones que le permitirán mejorar la rentabilidad del proyecto y reducir su complejidad y huella ambiental.

En consecuencia, el consorcio empresario usará la infraestructura de Minera Alumbreira, incluida la infraestructura de transporte hasta el puerto en Chile. Además, el proyecto procura construir una cinta transportadora de 36 km para trasladar el material desde el open pit (ubicado Andalgalá) hasta la

planta de las instalaciones de Minera Alumbrera (Hualfín). De este modo, el proyecto integrado pasó a llamarse Mara<sup>119</sup>.

Así, el nuevo consorcio empresario se integra por la compañía canadiense Yamana Gold, que quedará con el control y operación de Mara con una participación de 56,25%, mientras que Glencore poseerá el 25% y Newmont, el 18,75%.

## **6.5 Indicadores socioeconómicos municipales comparados**

El diseño de investigación de la presente tesis es un estudio comparativo entre dos pequeños municipios rurales con incidencia de minería a gran escala en sus territorios.

Por ello, se presenta la ficha técnica comparativa de los municipios objeto de estudio (Tabla N.º 15). Consideramos que, se trata de dos casos con condicionamientos estructurales similares, pero a lo largo del tiempo han desarrollado diferentes alternativas de desarrollo a nivel comunitario, a partir del uso de las regalías mineras. Cabe destacar que el marco legal de la provincia de Catamarca establece una cláusula de destino de los ingresos producto de la explotación minera.

Las comunidades objeto de estudio son de características rurales y, no se ha evidenciado un crecimiento poblacional importante a través de los años, probablemente por la falta de oportunidades laborales para los jóvenes que suelen emigrar a la ciudad capital u otras provincias.

La política pública a nivel local es liderada por el intendente que es elegido por voto popular. Se trata de municipios pequeños, de características rurales y considerados de tercera categoría a nivel de institucionalidad, aunque con autonomía municipal. Además, la prestación de servicios públicos y privados es muy limitada en los territorios de estudio.

Además, ambos municipios se encuentran alejados de San Fernando del Valle de Catamarca, que es la principal concentración poblacional urbana de

---

<sup>119</sup> Por más información dirigirse a <https://www.infoalumbrera.com.ar/proyecto-mara-mineria-sustentable-en-catamarca/>

la provincia, además del ser el centro político, institucional, económico y de prestación de servicios.

Tabla 15 Ficha Técnica de los Municipios

	<b>Municipalidad de Antofagasta de la Sierra</b>	<b>Municipalidad de Hualfín (Departamento Belén)</b>
<b>Población</b>	1.430 habitantes*— según los datos del Censo Nacional 2010— que se distribuyen en 28.894 km <sup>2</sup> .	2.615 habitantes* según el Censo Nacional 2010. En 838 km <sup>2</sup>
<b>Tipo de Municipio</b>	Tercera (no posee Concejo Deliberante, ni Carta Orgánica)	Tercera (no posee Concejo Deliberante, ni Carta Orgánica)
<b>Se le reconoce autonomía en la Constitución Provincial</b>	Sí	Sí
<b>Departamento de la Provincia</b>	Antofagasta de la Sierra	Belén
<b>Localidades que componen el ejido municipal</b>	El Peñón, Villa de Antofagasta, Los Nacimientos, El Salar del Hombre Muerto, Antofalla y Las Quinuas.	Farallón Negro, Los Nacimientos y Hualfín.
<b>Distancia del Municipio de la Capital Provincial (S.F.V.C)</b>	600 km	385 km
<b>Empresa Minera que opera en el territorio</b>	Minera del Altiplano FMC	Minera Alumbrera Ltda.
<b>Origen de los Capitales</b>	FMC Lithium, (Estados Unidos )	Glencore con el 50% de las acciones (Estados Unidos) y las empresas canadienses Goldcorp Inc (37,5%) y Yamana Gold (12,5%).
<b>Minerales que se extraen</b>	Carbonato de litio	Cobre, oro y molibdeno

Fuente: Elaboración propia

La evolución poblacional se realizó considerando los tres últimos censos nacionales de población y vivienda disponibles.

Tabla 16 Evolución Poblacional

Evolución de la población total (en habitantes)			
	Provincia	Municipal	
Período	Catamarca	Hualfin	Antofagasta
1991	264.234	1.935	973
2001	334.568	2.304	1.282
2010	367.828	2.777	1.436
2020	415.438	s/d	1.653

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos de Catamarca (1991, 2001 y 2010).

Cómo se puede observar la población en nuestros casos de estudios ha tenido un leve incremento a nivel inter-censal.

Tabla 17 Evolución de la distribución poblacional por sexo (en habitantes)

	Provincia		Municipal			
Año	Catamarca		Hualfin		Antofagasta	
	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
1991	132836	131398			491	482
2001	168024	166544	803	1501	591	691
2010	185519	182309	771	2006	613	823

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos de Catamarca (1991, 2001 y 2010).

Antofagasta de la Sierra, tiene una extensión territorial de 28.260 Km<sup>2</sup>, hacia el año 2010 (fecha del último censo nacional de población y vivienda) el municipio registraba 1476 habitantes, de los cuales 850 eran varones y 626 mujeres. El índice de masculinidad es de 134,3 (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca, 2010).

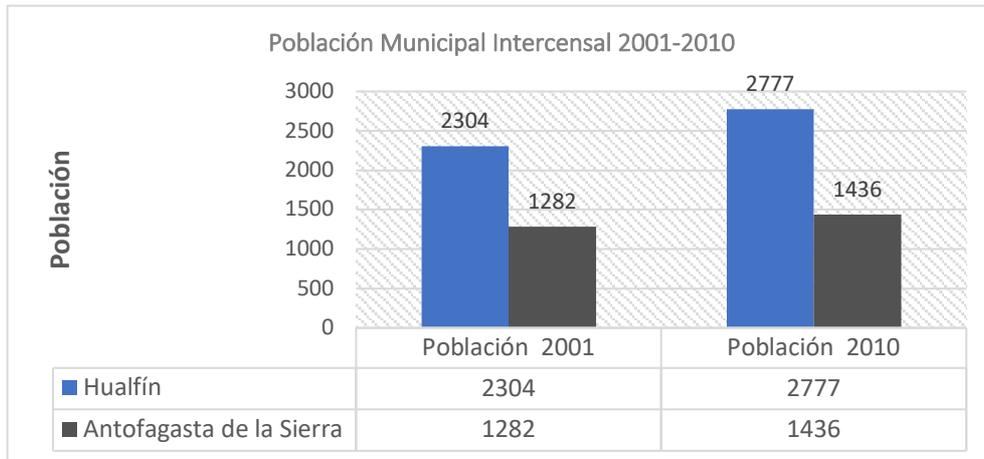
La densidad poblacional es de 0,1 personas por kilómetro cuadrado. La tasa de crecimiento inter-censal fue de 12,77 (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca, 2010).

Por su parte, el Municipio de Hualfin, tiene una superficie territorial de 789 km<sup>2</sup>. Según los datos del INDEC 2010, la población del año 2010 era de 2777 habitantes, de los cuales 2006 son hombres y 771 son mujeres. Por ello, el índice de masculinidad es superior y registra una tasa de 260,2 (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca, 2010).

La densidad poblacional es de 3,5 personas por kilómetro cuadrado. Hualfín es un territorio mucho más pequeño que Antofagasta de la Sierra y tiene mayor cantidad de población.

La tasa de crecimiento inter-censal fue de 21,11 %, siendo el municipio de mayor crecimiento del departamento Belén (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca, 2013).

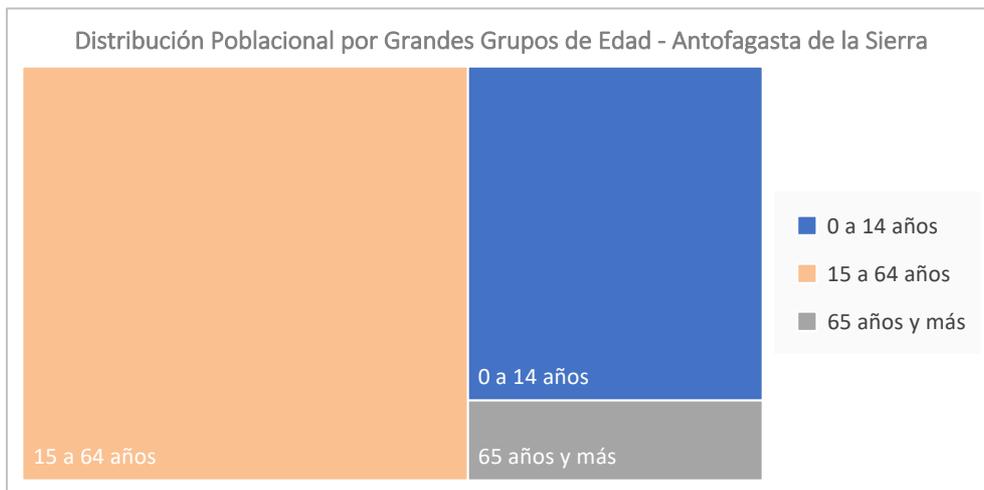
Ilustración 25 Población de los Municipios Objeto de Estudio



Fuente: INDEC – Censos nacionales de población y vivienda

En Antofagasta de la Sierra, la población se distribuye por grandes grupos de edad, de la siguiente manera:

Ilustración 26 Distribución Poblacional por edades – Antofagasta de la Sierra



Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Anuario Municipios 2013. Censo poblacional 2010, INEC

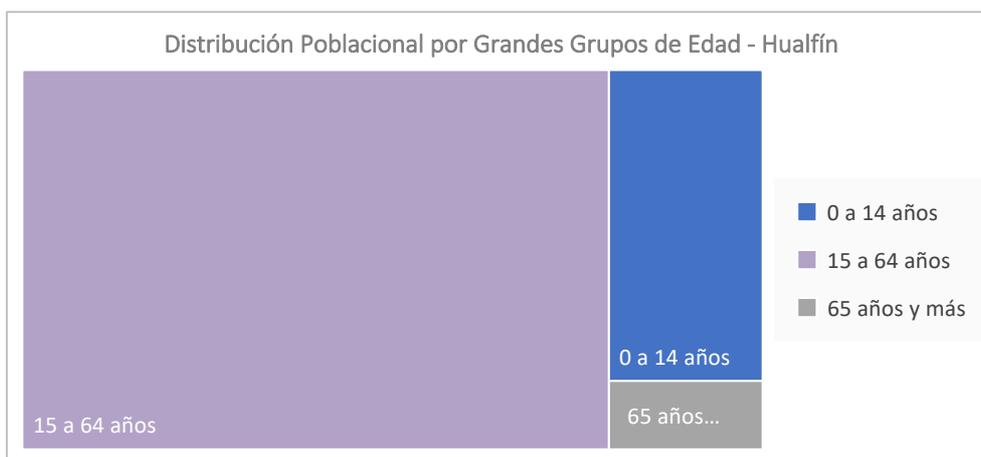
Se trata de una pirámide poblacional que se ensancha en el medio, debido a que la mayor cantidad de población se encuentra en edad económicamente activa, es decir, entre los 15 y 65 años con un total de 863 personas.

Según los datos del censo nacional de población (2010), sobre el lugar de nacimiento de los pobladores la mayoría es nativa, es decir, unas 1426 personas y solamente 10 personas son extranjeras (probablemente vinculadas a la empresa minera).

Las proyecciones de población indican que hacia el año 2015 la población municipal de Antofagasta de la Sierra era de 1566 personas, de los cuales 925 son hombres y 641 mujeres. Es decir, se evidencia un crecimiento poblacional en 5 años estimado de unas 130 personas.

Mientras, la población de Hualfín se distribuye por grandes grupos de edad, de la siguiente manera:

*Ilustración 27 Distribución Poblacional por edades – Hualfín*



Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Anuario Municipios 2013. Censo poblacional 2010, INEC

Al igual que en el caso anterior, se puede inferir que la pirámide poblacional se ensancha en el medio, debido a que la mayor cantidad de población se encuentra en edad económicamente activa, es decir, entre los 15 y 65 años con un total de 2199 personas.

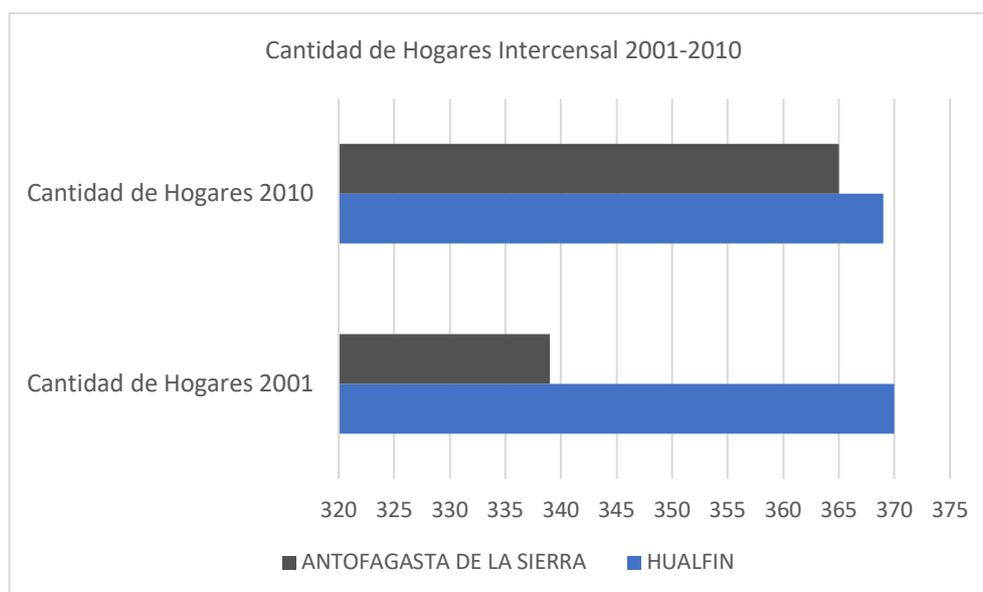
Además, sobre el lugar de nacimiento de los pobladores según los datos del último censo nacional de población (2010), se indica que la mayoría es nativa, es decir, unas 2753 personas y, solamente 24 personas son extranjeras (19 varones y 5 mujeres, probablemente vinculadas a la empresa minera).

En el caso del Municipio de Hualfín, la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia, no ha realizado proyecciones de

población a nivel municipal sino a escala departamental, por lo tanto, no se registran datos.

En cuanto a la cantidad de hogares, el siguiente gráfico nos muestra el crecimiento/decrecimiento de hogares en los municipios objeto de análisis comparando los censos nacionales de población y vivienda.

*Ilustración 28 Cantidad de Hogares 2001-2010*



Fuente: INDEC 2001-2010

Antofagasta de la Sierra, hacia el año 2001, tenía 339 viviendas en total que se distribuían entre las cinco localidades del municipio. La mayoría de las viviendas, es decir, un 94% son de características muy precarias, es decir, son viviendas con al menos un componente construido con materiales no resistentes (CALMAT IV). Luego, en cantidad, le siguen las viviendas (12 en total) que carecen de todos los elementos de aislación y terminación (CALMAT III), según las categorías de construcción del INDEC utilizadas en el censo. Lo cual pone en evidencia la precariedad en la que vivían las familias en un clima hostil, de gran amplitud térmica con bajas temperaturas, en particular por las noches y en épocas invernales.

Por su parte, Hualfin, registraba unas 370 viviendas hasta el año 2001, según los datos del censo nacional de población y vivienda. En cuanto a la calidad de los materiales de construcción de las viviendas, el 56% de las mismas son construidas con materiales no resistentes (CALMAT IV). En

términos edilicios, Hualfín presenta una mejor calidad de construcción de las viviendas que en el municipio de Antofagasta de la Sierra.

Mientras para el año 2010, en Hualfín se registran unas 534 viviendas de las cuales 513 son particulares y 21 son viviendas colectivas. La mayor concentración de hogares se registra en la cabecera municipal en Hualfín.

Un dato relevante, es que, de las viviendas particulares unas 165 viviendas se encuentran deshabitadas, principalmente en la localidad de Farallón Negro, es decir un 32% de las viviendas particulares han sido abandonadas en una zona de alta incidencia minera considerando la proximidad a los yacimientos de Farallón Negro y Alumbreira.

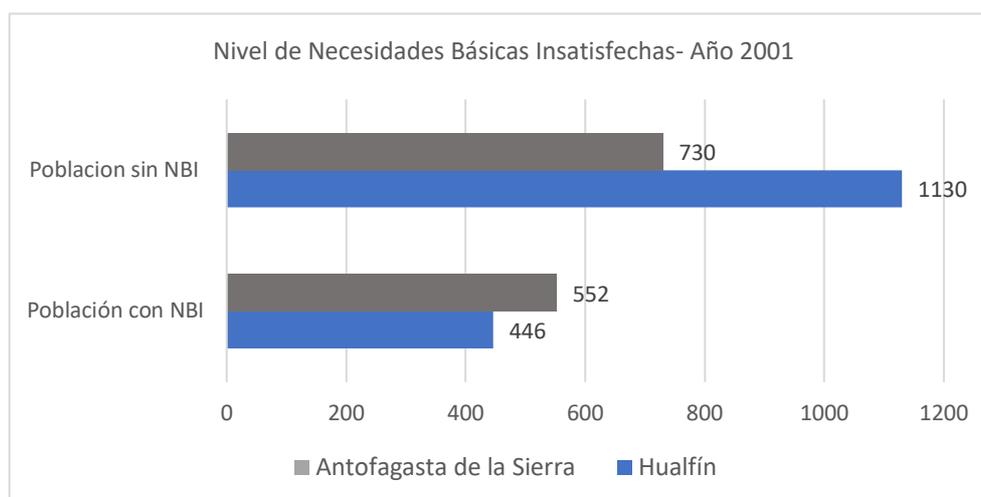
Para el mismo periodo (2010), en Antofagasta de la Sierra, se muestra un crecimiento de la cantidad de viviendas, es decir, se registran unas 415 nuevas viviendas.

De las 754 viviendas registradas en el departamento de la puna, según el censo de población y vivienda (2010), unas 736 son hogares particulares, mientras unas 18 son viviendas colectivas. De las viviendas particulares, 380 (51%) se encuentran deshabitadas. De las cuales, 248 casas vacías se registran en las distintas localidades del municipio, mientras 132 moradas han sido abandonadas en los puestos y parajes, a causa del éxodo poblacional.

En términos de cantidad de hogares, es decir familias que habitan en los territorios objeto de análisis, se advierte que, en Antofagasta de la Sierra hay unas 365 familias, mientras que en Hualfín se registran 369 hogares (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca, 2010).

En términos de pobreza, según los datos del Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2001, en Antofagasta de la Sierra del total de población (1282 personas) el 43 % padecía de necesidades básicas insatisfechas. Mientras, en Hualfín del total poblacional (1576 personas) un 28% no podía cubrir sus necesidades básicas.

Ilustración 29 Nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas-Año 2001



Fuente: INDEC Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

Luego, las condiciones de vida de la población en el Censo del 2010, en términos de necesidades básicas insatisfechas se midió a nivel de hogares. Así, en Antofagasta de la Sierra de los 365 hogares registrados unos 64 de ellos indicó que tenía al menos un indicador de NBI. Por su parte, en Hualfín de los 369 hogares unos 71 núcleos familiares revelaban necesidades básicas insatisfechas. No obstante, se evidencia un indicio de mejora en las condiciones de vida en las comunidades en los nueve años transcurridos.

Sin embargo, cabe destacar que la provincia de Catamarca sigue siendo una provincia con altos índices de pobreza.

Según la encuesta permanente de hogares (EPH), en el segundo trimestre de 2019 el 43,5% de la población de Catamarca se encontraba bajo la línea de pobreza, lo que lo ubicaba 7,1 p. p. arriba del promedio nacional. A la vez, el 5,8% de la población de Catamarca era indigente, esto es, sus ingresos no alcanzaban para cubrir la canasta básica alimentaria. No obstante, es inferior al promedio Nacional (8,1%); o sea, en Catamarca el nivel de pobreza es mayor que en el total nacional, pero con menor proporción de pobreza extrema. Además, en Catamarca el 5 % de la población de hasta 6 años es indigente y el 52,8% se encuentra en la pobreza (SIEMPRO,2020).

Bajo este contexto provincial, las comunidades aisladas del centro político y económico del Gran Catamarca, si bien presentan poca población aún carecen de muchas necesidades en términos de servicios básicos.

Así, aún hacia el año 2010 con los datos del último Censo disponible, en Antofagasta de la Sierra de los 365 hogares consultados unos 301 tenían una conexión a la red pública de agua (agua entubada filtrada), mientras siete viviendas tenían pozo, ocho hogares necesitan de un transporte que les lleve agua para beber y cocinar y unas 48 familias no disponían de agua potable, y se abastecían por agua de lluvia o río. Esta realidad es más frecuente en los parajes y las localidades más aisladas como el Salar del Hombre Muerto (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca, 2010).

Para el mismo periodo, en Hualfín de los 369 hogares unas 345 viviendas se encuentran conectadas a la red pública de agua, mientras ocho familias indicaron que utilizan una perforación con bomba a motor para obtener agua y unas diez familias tienen pozo en sus hogares. Solamente una persona indica que requiere que se le lleve agua por transporte cisterna para poder beber y cocinar, y unas cinco familias manifiestan no tener acceso al agua y que se abastecen por el agua de lluvia o algún río. En este caso también es un fenómeno más habitual en los parajes y en las localidades más aisladas de la cabecera municipal (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca, 2010).

Por otra parte, el tipo de desagüe del inodoro en el caso de Antofagasta de la Sierra para el periodo 2010, los datos indican que de las 365 viviendas identificadas unas 97 de ellas tenían cloacas (Villa de Antofagasta) aunque en el Municipio se carece de una planta de tratamiento hasta en la actualidad. Luego, unas 58 viviendas tienen cámara séptica con pozo ciego y unas 120 sólo tienen pozo ciego. Mientras unas 45 familias indicaron que realizan un hoyo en la tierra y otras 45 manifestaron carecer de baño o letrina (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca, 2010).

Hay que mencionar, además que de los hogares con baño o letrina (2010), en Antofagasta de la Sierra, unas 292 familias (80%) tienen un baño de uso exclusivo para el hogar, mientras unas 28 familias usan un baño compartido con otros hogares.

En Hualfín, el tipo de desagüe del inodoro según el último censo, indica que de las 369 viviendas unas 37 están conectadas a la red pública (el municipio no tiene planta de tratamiento) y la mayoría de las viviendas utiliza

una cámara séptica y pozo ciego (174 hogares). Mientras, unas 92 familias sólo tienen pozo ciego y unas 12 viviendas han realizado un hoyo en la tierra. En el municipio, unas 54 familias no tienen baño o letrina (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca, 2010).

En Hualfín, de todos los hogares con baño o letrina (2010), unas 302 familias (81%) tienen un baño de uso exclusivo para el hogar, mientras unas 13 familias usan un baño compartido con otros hogares.

En las entrevistas realizadas durante el año 2012 y 2016 a los pobladores de Antofagasta de la Sierra, ha sido un reclamo frecuente la falta de agua potable como de riego. Según la revisión documental recién a inicios del 2020, la Dirección de Agua dependiente del Ministerio de Agua, Energía y Medio Ambiente de la provincia, anunció que comenzaron a realizar los estudios de factibilidad para la construcción de los embalses o pequeñas represas en Punilla y las Pitas (El Ancasti, 2020).

Por último, en ninguno de los municipios objeto de estudio existe el gas en red, ni el gas de granel (zeppelin) aún en la actualidad. Por ello, los hogares de Antofagasta de la Sierra utilizan para poder cocinar principalmente el gas en garrafa (302 hogares) y el uso de leña y carbón (133 familias), según el registro del último censo de población y vivienda. Por su parte, en Hualfín se evidencia un fenómeno similar, las familias utilizan gas en garrafa (315 hogares), mientras unas 54 familias cocinan con leña y/o carbón (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca, 2010).

Es importante mencionar que, en la puna, los meses de invierno son muy fríos y aún en verano hay una amplitud térmica importante, sin embargo, las familias carecen de sistemas de calefacción en sus hogares.

En términos de energía eléctrica, Hualfín cuenta con una cobertura en base al interconectado provincial administrado por la empresa Sapem y existe carencia de energía eléctrica en los caseríos más aislado del municipio. Mientras en la municipalidad de Antofagasta de la Sierra, la cabecera municipal (Villa de Antofagasta de la Sierra) y los centros más urbanizados como el Peñón, Antofalla y Los Nacimientos tuvieron hasta tiempos muy recientes energía por generador a gasoil, que dependiendo la disponibilidad del combustible funcionan más o menos horas diarias y era altamente costoso.

La estación de servicios para proveerse de combustible se encuentra a 300 km en Belén.

No obstante, el Salar del Hombre Muerto y los caseríos más aislados del departamento directamente carecen de energía en la actualidad. Por ello, surge la necesidad de invertir en la generación de energía en el departamento de Antofagasta de la Sierra.

Así, en noviembre de 2019, se inaugura el primer parque solar fotovoltaico en la localidad la Villa de Antofagasta de la Sierra (cabecera municipal) generando una potencia eléctrica de 600,30 kilowatts con una cobertura de 1.000 hogares. Es el primero de los cuatro que proyecta construir la empresa de Energía Catamarca Sapem en el departamento. Los otros tres se construirán en las localidades El Peñón, Antofalla y La Ciénaga.

Con una inversión de \$ 46.880.714,10 pesos, la obra se realizó con regalías mineras provinciales a través del fideicomiso minero "Salar del Hombre Muerto" creado en octubre de 2015 entre el gobierno de Catamarca y FMC-Minera del Altiplano (Télam 2019).

Ante la noticia del desembolso de utilidades por parte de YMAD al gobierno de Catamarca, por la suma de 600 millones de pesos, el gobernador de la provincia anunció que será destinado para obras de infraestructura para el oeste catamarqueño (Gobierno de la Provincia de Catamarca, 2021). Así en el Municipio de Hualfin se planifica la realización de las siguientes obras ante la demanda de la población local:

- En la localidad de Los Nacimiento se realizará una perforación para el abastecimiento de agua.
- Se ejecutará la línea de 33 Kw que vincula Minera Alumbreira con Farallón Negro.
- Se completará la línea eléctrica que va desde el Farallón Negro hasta Los Nacimientos.

Mientras en el Municipio de Antofagasta de la Sierra, se modificará el proyecto del Dique Paicuqui para darle una impronta turística y agrícola, debido a la escasez de agua.

En términos de estadísticas vitales, la tasa de mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos) para el trienio 2016-2018 en la provincia de Catamarca fue del 9,6 (superior al total nacional de 9,3). Lo alarmante, es que

la tasa de mortalidad infantil en Antofagasta de la Sierra es del 31,3 lo cual indica un problema de salud pública. Por su parte, a nivel del municipio de Hualfín no se registran datos. Los datos de mortalidad infantil se registran a nivel departamental (que incluye a 9 municipios de Belén) con una tasa de 9,4 (superior al total nacional y provincial) para el mismo periodo.

La tasa de mortalidad materna (por cada 10.000 nacidos vivos) a nivel provincial, para el trienio 2016-2018, fue de 5,6 (más elevada que el total de la tasa nacional de 3,3). Mientras, para el año 2019, la tasa de mortalidad materna se elevó a 6,1 en la provincia.

En particular, en el municipio de Antofagasta de la Sierra, registra pocos nacimientos y defunciones en el territorio debido a que la cobertura de salud es precaria. Es por ello, que existe una red migratoria importante de las familias antofagasteñas en la ciudad capital a fin de acceder a una mejor cobertura de salud y educación.

Cómo se puede visualizar en la tabla, en los últimos años han nacido muy pocos bebés en Antofagasta de la Sierra. Del mismo modo, la cantidad de defunciones en la comunidad es también baja, ello se explica que ante problemas de salud las familias se mudan a la capital de la provincia.

*Tabla 18 Cantidad de Nacimientos y Defunciones Totales en el Municipio de Antofagasta de la Sierra*

<b>Período</b>	<b>Nacimientos</b>	<b>Defunciones Totales</b>
2012	20	6
2015	19	4
2019	17	6

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca.

En el caso de Hualfín, no hay datos a escala municipal. Las estadísticas se consolidaron a nivel departamental. Así, en el caso del departamento Belén se incluyen los 9 municipios.

*Tabla 19 Cantidad de Nacimientos y Defunciones Totales en el Departamento Belén*

<b>Periodo</b>	<b>Nacimientos</b>	<b>Defunciones Totales</b>
2012	511	192
2015	469	189
2019	454	181

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca.

Según, los datos suministrados por la Encuesta Provincial a Municipios realizada por la Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca en el año 2005, se menciona que en Hualfín han nacido 10 varones y 14 mujeres, es decir, un total de 24 niños. Y, para el mismo periodo, se registraron 8 defunciones. Mientras, en Antofagasta de la Sierra, hacia el año 2005, habían nacido unos 20 niños/as y se registraron 3 defunciones.

Mencionado lo anterior, se describe la cobertura de salud por tipo de establecimientos hospitalarios en los municipios.

En el caso de Antofagasta de la Sierra, hay un mini hospital en la cabecera municipal y dos postas sanitarias ubicadas en el Peñón y Antofalla. Se estima que unas 632 personas tienen cobertura de obra social, mientras la mitad de la población unas 650 personas no tienen cobertura de obra social o seguro médico, según los datos de la encuesta provincial a los municipios del año 2005.

Por su parte, en Hualfín cuenta con dos mini hospitales y tres postas sanitarias en los distritos del municipio. En caso de requerir mayor complejidad de atención médica, el hospital público más cercano se encuentra a unos 60 kilómetros en la localidad de Belén. Mientras, que para los habitantes de Antofagasta de la Sierra significan aproximadamente 260 kilómetros para llegar a Belén en caso de una urgencia médica o bien deben dirigirse, al Hospital San Juan Bautista o la Maternidad provincial, entre otros, ubicados en la ciudad capital a unos 555 kilómetro de camino de cordillera.

No hay sanatorios o clínicas públicas o privadas en ninguno de los municipios objeto de estudio.

Con respecto a la cobertura de salud en Hualfín, unas 1562 personas tienen cobertura de salud (obra social principalmente, solo 8 tienen seguro médico privado), mientras 742 personas carecen de cobertura de salud.

Por último, la cobertura educativa en los municipios evidencia que en Antofagasta de la Sierra hay dos establecimientos educativos de nivel inicial, y seis establecimientos de educación general básica (EGB). Y, hay un solo establecimiento educativo de nivel medio o polimodal en todo el departamento con una superficie de 28,097 km<sup>2</sup>.

Mientras en el municipio de Hualfín, hay tres establecimientos de nivel inicial, cinco escuelas con educación general básica (EGB) y tres escuelas con nivel medio o polimodal.

En los municipios analizados no hay establecimientos educativos privados (de ningún nivel) y tampoco existe oferta de educación terciaria y universitaria, razón por la cual la mayoría de los jóvenes dejan sus comunidades y migran a la ciudad capital donde existe una red de familiares que los contienen o bien, si sus familias cuentan con recursos económicos, se mudan a provincias vecinas como Salta, Tucumán y Córdoba, a fin de continuar con sus estudios universitarios y/o terciarios.

En términos de inclusión educativa, no hay centros educativos de educación especial.

## **6.6 Conclusiones Parciales**

Los municipios de Hualfín y Antofagasta de la Sierra, tienen características rurales con poca población, por lo cual, son considerados como municipios de tercera categoría. Además, no tienen capacidad legislativa al carecer de Concejo Deliberante, por lo cual, deben informar sus acciones a una dependencia del Gobierno de Catamarca, así la Dirección de Asuntos Municipales, funge como institución contralor y como contrapeso del poder ejecutivo municipal.

Los casos analizados surgen como “municipio – distrito” y son regulados por la Ley Orgánica Municipal y de Régimen Comunal de la provincia de Catamarca. Además, si bien son considerados como municipios autónomos, en la práctica su autonomía es relativa.

En las comparaciones de los datos sociodemográficos de ambos municipios, casos de estudio. Así, se puede observar que ambos municipio - Antofagasta de la Sierra y Hualfín tienen un índice de masculinidad muy superior al de la provincia. 134,3 hombres por cada 100 mujeres para Antofagasta de la Sierra y 260,2 hombres por cada 100. mujeres en Hualfín. Este fenómeno es característico de territorios con alta migración y con procesos extractivos. Esto se comprueba también en las tasas de crecimiento intercensal, que en el caso de Antofagasta de la Sierra (12,77) demuestra una

dinámica poblacional menos marcada que Hualfín (21,11). En cuanto a la distribución de población, se observa que un ensanchamiento considerable en la población económicamente activa (15 a 64 años) en ambos municipios.

Las características de las viviendas, Antofagasta de la Sierra hacia el año 2010, 94% son de características muy precarias, es decir, son viviendas con al menos un componente construido con materiales no resistentes. Por su parte, Hualfín en el año 2010 según los datos del censo nacional de población y vivienda muestra que la calidad de los materiales de construcción de las viviendas, el 56% de las mismas son construidas con materiales no resistentes. En términos edilicios, Hualfín presenta una mejor calidad de construcción de las viviendas que en el municipio de Antofagasta de la Sierra.

En relación con la medición de la pobreza (2001), Antofagasta de la Sierra presenta el 43 % de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha. Mientras, en Hualfín exhibe un 28% de su población que no podía cubrir sus necesidades básicas. En términos comparativos con el nivel de pobreza provincial, este se encuentra en el 43,5% (2019)

En relación con la provisión de servicios, en Antofagasta de la Sierra se muestra que en las localidades más aisladas (principalmente en el Salar del Hombre Muerto) no se cuenta con red pública de agua o cloacas. Así, si lo comparamos con Hualfín, los valores corresponden a los encontrados en una pequeña ciudad o asentamiento, mucho más conectado con las prácticas sanitarias y de infraestructura. Sin embargo, en ambos casos el 80% de las familias cuenta con baño exclusivo en la vivienda, según el censo de población y vivienda del año 2010.

En términos de energía eléctrica, Hualfín cuenta con una cobertura en base al interconectado y existe carencia de energía eléctrica en los caseríos más aislado del municipio. Mientras en la municipalidad de Antofagasta de la Sierra, tuvieron hasta tiempos muy recientes energía por generador a gasoil, que dependiendo la disponibilidad del combustible funcionan más o menos horas diarias y era altamente costoso. La estación de servicios para proveerse de combustible se encuentra a 300 km en Belén. En noviembre de 2019, se inaugura el primer parque solar fotovoltaico en la localidad de Antofagasta de la Sierra, obra se realizó con regalías mineras.

En términos de estadísticas vitales, la tasa de mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos) para el trienio 2016-2018 en la provincia de Catamarca fue del 9,6 (superior al total nacional de 9,3). Lo alarmante, es que la tasa de mortalidad infantil en Antofagasta de la Sierra es del 31,3 lo cual indica un problema de salud pública. Por su parte, a nivel del municipio de Hualfín no se registran datos a nivel municipal.

En términos de cobertura de salud, en el caso de Antofagasta de la Sierra, hay un mini hospital en la cabecera municipal y dos postas sanitarias ubicadas en el Peñón y Antofalla. Se estima que la mitad de la población (unas 650 personas) no tienen cobertura de obra social o seguro médico, según los datos de la encuesta provincial a los municipios del año 2005.

Por su parte, en Hualfín cuenta con dos mini hospitales y tres postas sanitarias en los distritos del municipio. En caso de requerir mayor complejidad de atención médica, el hospital público más cercano se encuentra a unos 60 kilómetros en la localidad de Belén. Mientras, que para los habitantes de Antofagasta de la Sierra significan aproximadamente 260 kilómetros para llegar a Belén en caso de una urgencia médica o bien deben dirigirse, al Hospital San Juan Bautista o la Maternidad provincial, entre otros, ubicados en la ciudad capital a unos 555 kilómetros de camino de cordillera.

## Capítulo 7 Capacidades estatales municipales comparadas

La relevancia de las empresas transnacionales, como actores políticos, en el escenario global involucra el hecho de que las políticas regulatorias y el manejo de la macroeconomía se han convertido en un tema de importancia en la agenda de los gobiernos, además promovió la competencia entre los Estados hasta sobrepasar el interés tradicionalmente concedido por ellos a la política exterior, debido a que muchas corporaciones tienen más poder que los Estados.

En este contexto, los problemas del desarrollo de los países en vías de desarrollo se deben analizar sin perder de vista el proceso histórico de cómo se estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad en un determinado espacio territorial. Así, la dinámica estatal y las relaciones de poder se establecen en base a los factores políticos-institucionales que definen los procesos de desarrollo, desde la mirada de la economía política.

La recuperación del Estado, en el debate académico, se fortaleció con el renovado interés que por él muestran los organismos internacionales preocupados por el fortalecimiento institucional, producto de la reflexión en torno al fracaso de las políticas del “Estado mínimo” de la década de los noventa. Así, surge la necesidad de un Estado con capacidad para formular políticas y para alterar la realidad en una relación de mutua influencia con la sociedad. Además, se le reconoció autonomía, entendiéndolo como un actor relevante, sin por ello presentarlo como una organización completamente aislada de las influencias del ambiente (Acuña, 2015).

La capacidad estatal es una noción compuesta por múltiples dimensiones que, entre otras, muestran concepciones vinculadas con la capacidad extractiva (generación de ingresos), la idoneidad para implementar políticas, la capacidad coercitiva de que las normas se respeten, la político-institucional, la burocrática y la administrativa. Independientemente de la definición que utilicemos, la capacidad estatal varía a través de un mismo territorio nacional (Acuña, 2015).

En este punto, más allá de la definición de las capacidades estatales (debate expuesto en el capítulo 2), esta dimensión no puede dissociarse de la pregunta sobre capacidades para qué. Debido a que, no se requiere de las mismas capacidades para intervenir en distintos tipos de problemas públicos.

Cabe mencionar, además que, en muchas democracias emergentes, la eficacia de un orden nacional representado por la ley y la autoridad del Estado se desvanece en cuanto uno se aleja de los centros urbanos nacionales. Pero incluso allí se evidencia también la evaporación funcional y territorial de la dimensión pública del Estado (O'Donnell, 1993).

La hipótesis que centra la investigación sostiene que, en materia de gestión pública municipal, a menor capacidad institucional y política del municipio, mayor es el grado de cooptación por parte del sector privado o actores políticos externos al territorio y menos efectiva es la estrategia de desarrollo que se quiera implementar. Considerando las restricciones en el uso de las regalías mineras establecido en la ley de redistribución de las regalías mineras (Ley 5128) en nuestro corte temporal de análisis.

En consecuencia, se asume que la gestión municipal para liderar planes de desarrollo local está directamente relacionada con las capacidades estatales existentes en los territorios.

### **7.1.1 Capacidad administrativa institucional**

Las capacidades institucionales de gobernanza determinan los resultados de las políticas (Skocpol, 1989), aunque, a diferencia de la literatura que analiza las capacidades estatales nacionales, en la presente tesis se aplica este concepto para las políticas subnacionales – municipales.

La capacidad administrativa es de carácter instrumental y se entiende como la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente (Bertranou, 2015).

La Ley Orgánica Municipal de la provincia de Catamarca se aplica en todos los Municipios que no se rijan por sus cartas orgánicas y en las comunas.

En tal sentido, ambos municipios objeto de análisis, al ser considerados de tercera categoría, carecen de Concejo Deliberante y debido a su tamaño

son considerados como “comunas”, a pesar de ser calificados como municipios con autonomía constitucional.

En Catamarca, se consideran como municipios, las poblaciones estables de más de quinientos (500) habitantes que puedan sostener con sus recursos, las funciones y servicios esenciales.

En poder ejecutivo municipal se compone por la figura del intendente, el máximo líder de representación política a nivel local. Por ello, el intendente es elegido en forma directa y a simple pluralidad de sufragios. El cargo tiene una duración de cuatro años y podrá ser reelecto por un período inmediato, luego del cual sólo podrá ser elegido nuevamente, después de un lapso de cuatro años.

Cabe destacar que, en los municipios con menos de 2.000 habitantes, como en nuestros municipios de estudio, conjuntamente con la elección del Intendente titular, se elegirá un suplente. Además, el Intendente será puesto en función por la Dirección de Asuntos Municipales, prestando juramento ante quien designe dicho organismo.

En cuanto a los requisitos para poder ser elegido intendente, indican que la persona requiere tener cómo mínimo 25 años y cuatro años de ejercicio de la ciudadanía con una residencia inmediata no inferior a los dos años en la jurisdicción.

Además, la normativa sustenta como inhabilidades e incompatibilidades en la función pública local las siguientes:

- Los que no pueden ser electores.
- Los inhabilitados por leyes federales o provinciales para el desempeño de cargos públicos.
- Los que ejerzan cargos políticos de cualquier naturaleza, excepto los de Convencional Constituyente Nacional, Provincial o Municipal.
- Los deudores del Tesoro Provincial o Municipal que, condenados por sentencia firme, no hayan abonado sus deudas.
- Los parientes dentro del segundo grado. Cuando se produzca el caso contemplado en este inciso, se proclamará al que figure en la lista que hubiere obtenido mayor cantidad de votos.
- Los que estuvieren privados de la libre administración de sus bienes.

- Las personas individuales y los directores o administradores de las sociedades civiles o comerciales, que directa o indirectamente estuvieran vinculados con la Municipalidad por un contrato de derecho administrativo.

En los municipios más pequeños, en caso de producirse un impedimento definitivo para el ejercicio del cargo del Intendente titular, asumirá el Intendente Suplente hasta complementar el período (Artículo 21, Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal).

En este punto, en el caso del Municipio de Antofagasta de la Sierra, el ex intendente Carlos Fabián (FPV), fue imputado por el Tribunal Oral Federal junto con la ex Secretaria de Hacienda de la Municipalidad por el delito de fraude o malversación de fondos de la Administración Pública, razón por la cual no pudo concluir su segundo mandato (período 2011-2015).

La justicia consideraba que el jefe comunal no habría logrado comprobar el uso de 818 mil pesos que recibió del gobierno nacional para construir un "centro integrador comunitario" en la localidad de El Peñón. No obstante, el Tribunal Oral Federal lo absolvió del delito de fraude a la Administración Pública en diciembre de 2018.

El intendente, cumplió dos años de prisión (también por otras denuncias de peculado, malversación de fondos e incumplimiento de los deberes de funcionario público), recuperó su libertad tras el pago de una caución de \$2.000.000, la cual había sido impuesta por el Juzgado de Garantías luego de concederle la eximición de prisión que había sido solicitada por su abogado, en febrero de 2018 (El Ancasti, 2018).

A continuación, se detallan las funciones y atribuciones del poder ejecutivo a nivel local, siendo la única figura política a nivel territorial.

- Promulgar, publicar y hacer cumplir las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante (o bien, Asuntos Municipales) y reglamentarlas en los casos que estime necesario.
- Proyectar Ordenanzas, proponer la derogación o modificación de las existentes y ejercer el derecho de veto.
- Convocar a elecciones municipales, cuando no le correspondiera efectuarla al Poder Ejecutivo Provincial.

- Llevar los libros, formularios y demás documentación que indique el Tribunal de Cuentas.
- Expedir órdenes de pago y publicar el balance de tesorería, con el estado de los ingresos y egresos y publicar una memoria anual sobre el estado financiero de la administración.
- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de la Municipalidad, de acuerdo con las autorizaciones legales.
- Ejecutar las Ordenanzas del Poder de Policía y aplicar las sanciones de multa, inhabilitación, clausura, desalojo de locales, suspensión o demolición de construcciones y decomiso de mercaderías. Estas sanciones se aplicarán siempre que hubieran sido previstas en las Ordenanzas respectivas, pero cuando sea necesario practicar allanamiento de domicilio, deberá solicitar autorización al Juez competente.
- Controlar la prestación de los servicios públicos, y la ejecución de obras públicas.
- Recaudar los recursos e invertir las rentas de acuerdo con las autorizaciones otorgadas.
- Proteger y promover la salud pública, el patrimonio histórico, la cultura, la educación, el deporte y el turismo social.
- Cumplir las Leyes tendientes a combatir la drogadicción.
- Aprobar o desechar las propuestas de las licitaciones y celebrar los contratos de acuerdo con las autorizaciones generales o concretas otorgadas por el Concejo Deliberante o Asuntos Municipales de acuerdo con el régimen legal aplicable.
- Administrar los bienes y aceptar las donaciones y legados sin cargo efectuados al Municipio.
- Comunicar al Tribunal de Cuentas, antes de ser ejecutados, los Decretos o Resoluciones por los que se afecten los recursos ordinarios o extraordinarios, o los que sean susceptibles de producir gastos.
- Rendir cuentas documentadas de su gestión ante el Tribunal de Cuentas de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, e informar la cuenta general del ejercicio y sobre la percepción e inversión de los caudales públicos.

Tratándose de Municipios sin Concejo Deliberante serán atribuciones y obligaciones del Intendente, las enumeradas precedentemente y las detalladas en el Artículo 32º, incs. 6º, 7º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º, 29º, 21º, 22º, 23º, 24º y 25º de la Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal.

A saber:

- Sancionar a propuesta del Intendente Municipal, las ordenanzas relativas a la organización y funcionamiento del Departamento Ejecutivo.
- Sancionar Ordenanzas que regulen el ingreso a la administración y la carrera administrativa.
- Aprobar las bases y condiciones de las licitaciones y demás procedimientos para efectuar contrataciones.
- Autorizar al Departamento Ejecutivo a aceptar donaciones y legados con cargo efectuados al Municipio.
- Organizar y planificar mediante las respectivas Ordenanzas, el desarrollo urbano y rural estableciendo los códigos de planeamiento y edificación.
- Dictar normas relativas a las condiciones y exigencias que se deben cumplimentar para la aprobación del fraccionamiento parcelario y exigir para ello que los mismos deberán contar, como mínimo, con la provisión de agua potable y energía eléctrica.
- Dictar normas tendientes a preservar el sistema ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente, a fin de garantizar las condiciones de vida de los habitantes.
- Disponer la prestación de servicios públicos o la ejecución de obras públicas, por administración municipal, mediante el otorgamiento de concesiones, o por convenios con la Nación, la Provincia u otros Municipios.
- Dictar Ordenanzas referidas al ejercicio del poder de policía en lo atinente a seguridad, salubridad, higiene y moralidad pública, tránsito, control de pesas y medidas, instalación de mercados, ferias y puestos de venta, construcciones públicas y privadas, cementerios y servicios fúnebres. Prever como sanciones en la misma Ordenanza, multas,

inhabilitaciones, clausuras, desalojos de locales, suspensión o demolición de construcciones, decomiso de mercaderías, y autorizar o requerir el uso de la fuerza pública en caso necesario.

- Podrá disponer que el control, fiscalización y escrutinio de las elecciones municipales, sean efectuadas por las autoridades provinciales. Asimismo, podrá establecer un régimen electoral propio, pudiendo adoptar como padrón municipal, el padrón nacional o provincial e incorporar a los extranjeros de ambos sexos mayores de 18 años, con cuatro de residencia inmediata en el municipio, que sepan leer y escribir en el idioma nacional.
- Regular la instalación y funcionamiento de salas de espectáculos, confiterías, bares, clubes nocturnos, realización de actividades deportivas y demás entretenimientos. Dictar Ordenanzas sobre actividades culturales, educacionales, deportivas, asistencia social y recreativas.
- Sancionar Ordenanzas impositivas y tarifarias sobre impuestos, tasas, contribuciones de mejoras y empréstitos en los términos del artículo 55 Incisos 1, 2 y 3, y la Ordenanza de Presupuesto, de acuerdo con lo previsto por el artículo 45.
- Celebrar convenios con las Municipalidades, la Provincia o con los Organismos del Estado Federal, para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común.
- Dictar normas relativas al sistema de contratación, en el que se establezca un sistema de selección que garantice la imparcialidad de la administración y la igualdad de los interesados.
- Adquirir y permutar inmuebles y demás contrataciones administrativas.
- Disponer la reforma administrativa y otorgar en concesión o disponer la privatización, de las funciones, obras o servicios asignados a su cargo.
- Ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por la Constitución y que no les correspondan a los Organismos del Estado Provincial

Sin embargo, al tratarse de Municipios sin Concejo Deliberante las atribuciones y obligaciones del Intendente, deben ejecutarse previa comunicación de sus actos a la Dirección de Asuntos Municipales dentro de los diez (10) días de ejecutados los mismos. Así, dicho organismo emitirá dictamen de carácter vinculante, al que someterá sus acciones.

En cuanto a la organización municipal, la estructura orgánica funcional de los municipios considerados de tercera categoría, se componen de pocas secretarías y direcciones.

En el caso particular de Antofagasta de la Sierra y Hualfín cuentan con un organigrama funcional aprobado por el municipio en el año 2004.

Los cargos son designados y removidos por el intendente del municipio. Los actos administrativos realizados por los secretarios, se refrendarán con la firma del intendente, sin cuyo requisito carecen de validez.

La particularidad del Municipio de Antofagasta de la Sierra es que se trata de una organización desdoblada en dos espacios territoriales, es decir, una parte del municipio se encuentra en la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca en las oficinas de La Casa de Antofagasta de la Sierra mientras otra parte de la organización municipal (ejecución de las políticas públicas, ejemplo: secretaria de obras y servicios públicos) se realiza desde la sede del Municipio de Antofagasta de la Sierra en la localidad.

Es por ello, que el organigrama municipal de Antofagasta de la Sierra, se divide en dos grandes grupos, por un lado, se ubica el Centro Operativo y Administrativo en la Ciudad Capital (que incluye a la Secretaria de Hacienda y la Secretaria de Planificación de la Política Pública, Desarrollo Económico y Social con sus respectivas direcciones a cargo, asimismo el área de promoción turística ) mientras que, el Centro Político -Administrativo – Villa de Antofagasta de la Sierra dirige y controla la ejecución de las políticas en cada una de las delegaciones municipales del municipio y se encuentra la Secretaria General y la Secretaria de Obras y Servicios Públicos con sus direcciones.

En el caso de la Municipalidad de Hualfín, se evidencia un organigrama funcional muy similar pero integrado en el mismo territorio municipal. Es decir, las oficinas municipales se ubican en la localidad de Hualfín.

A nivel comparativo, el caso de Antofagasta de la Sierra es muy singular, porque básicamente el Municipio gobierna para sus conciudadanos a nivel territorial como extra territorialmente, es decir, se contemplan políticas o acciones sociales-culturales también para las familias que residen temporalmente en los meses de invierno o de manera permanente en la Ciudad Capital de la provincia. Ello, se evidencia como una particularidad del municipio probablemente por la lejanía y porque aún mantienen muy viva su identidad local que los aglutina.

La organización administrativa de los municipios de tercera categoría, objeto de análisis, es aún rudimentaria cómo se puede observar en la Tabla N.º 18. Por un lado, se carece de una oficina de estadística o de seguimiento de los indicadores de las políticas públicas, lo cual, dificulta el diseño y la evaluación de las políticas públicas. Por otra parte, se trata de municipios que aún no han desarrollado sus catastros a nivel local, lo cual, tiene un impacto directo en la generación de ingresos municipales propios y en el presupuesto anual operativo designado a obras y servicios públicos.

*Tabla 20 Capacidades Administrativas Municipales*

<b>Características de las oficinas administrativas municipales (2012)</b>				
<b>Municipio</b>	<b>Existencia de...</b>			<b>Delegaciones Municipales</b>
	<b>Organigrama</b>	<b>Oficina de estadística</b>	<b>Oficina Catastro</b>	
Hualfín	Sí	No	No	Sí
Antofagasta de la Sierra	Sí	No	No	Sí

Fuente: relevamiento de campo en los municipios de Hualfín y Antofagasta de la Sierra, 2016.

Las delegaciones municipales parten del principio de deslocalización administrativa y son oficinas del municipio en cada uno de los distritos de la circunscripción. La figura del delegado municipal es elegido por el Intendente.

En el caso de Hualfín, hay dos delegaciones municipales en el territorio: La Quebrada y Los Nacimientos. Mientras, en Antofagasta de la Sierra, hay cuatro delegaciones municipales: Antofalla, El Peñón, Los Nacimientos y El Salar del Hombre Muerto. Cabe destacar, que en ambos municipios las cabeceras municipales (Hualfín y Villa de Antofagasta de la Sierra) son las localidades que concentran la mayor concentración de población.

En términos de capacidades estatales, se detallan las normas que regulan la organización y el funcionamiento municipal en los casos de estudio.

Tabla 21 Normas regulatorias municipales

Municipio	Carta Orgánica	de edificaciones Privada/Particular	de Tránsito	de control sanitario de alimentos	Catastro
Hualfin	No (Sin Concejo Deliberante)	No	Sí	No	No
Antofagasta de la Sierra	No (Sin Concejo Deliberante)	No	No	Sí	No

Fuente: relevamiento de campo en los municipios de Hualfin y Antofagasta de la Sierra (dic. 2016).

Como se puede advertir, tanto en Hualfin como en Antofagasta de la Sierra, no existe catastro, ni normativa de edificaciones, lo cual, limita la capacidad extractiva del municipio. En Hualfin, si hay regulación de tránsito, sin embargo, se carece de un sistema de cobro de multas o un sistema de información de los carnets de conducir. Se estima que se realizan unos 30 carnet de conducir al año. En el caso de Antofagasta de la Sierra, no hay una regulación de tránsito municipal, ni se otorgan carnet de conducir.

Por su parte, en Antofagasta de la Sierra si hay control sanitario de alimentos, mientras en Hualfin no se encuentra reglamentado. Ello, porque Antofagasta de la Sierra desde el año 2008 viene trabajando con éxito en un perfil productivo local asociado al turismo de aventura-alternativo.

Desde otro punto de vista, un aspecto fundamental de las capacidades estatales administrativas-institucionales, es analizar la burocracia y como indicador se analizará la composición del personal municipal.

Tabla 22 Tipo de contratación del Personal Municipal

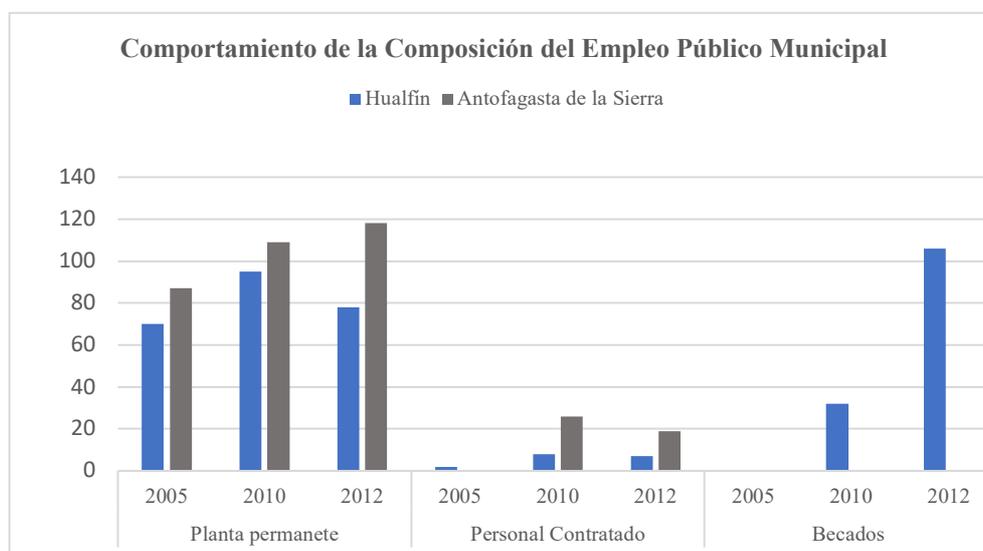
	Planta permanente			Personal Contratado			Becados		
	2005	2010	2012	2005	2010	2012	2005	2010	2012
Hualfin	70	95	78	2	8	7	-	32	106
Antofagasta de la Sierra	87	109	118	-	26	19	-	-	-

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Dirección de Producción Estadística, Departamento Estadísticas Económicas. Relevamiento Provincial de Información Municipal 2005, 2010 y 2012.

Cómo se puede observar, en el caso de Hualfín, se evidencia un decrecimiento del personal de planta permanente, pero se muestra un incremento de la precarización laboral, es decir, las becas no incluyen la cobertura de obra social, ni se les realizan los aportes establecidos en la ley, por lo cual, los becarios carecen de beneficios laborales. Además, la figura de las becas ha sido muy cuestionadas por el Gobierno de la Provincia de Catamarca, en particular del Tribunal de Cuentas, porque fueron un instrumento muy utilizado para pagar sueldos con regalías mineras, a través de programas de capacitaciones encubiertas. Cabe recordar que la normativa establecía una restricción del uso de las regalías mineras para el pago de gasto corriente.

En Antofagasta de la Sierra, se muestra un incremento de la planta permanente del municipio con una disminución de personal contratado y sin la utilización de la figura de los becarios municipales.

*Ilustración 30 Comportamiento del Empleo Público Municipal*



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Dirección de Producción Estadística, Departamento Estadísticas Económicas. Relevamiento Provincial de Información Municipal 2005, 2010 y 2012.

Por otra parte, el personal municipal, excluyendo los cargos electivos (2012), representan un total de 201 para el Municipio de Hualfín y 137 empleados en el Municipio de Antofagasta de la Sierra.

En Hualfín la mayor parte del personal de planta permanente son hombres (52) mientras se registran 26 mujeres. En términos del personal

contratado, la distribución por sexo es más equitativa (10 hombres y 7 mujeres). Los becarios, contabilizaban a 46 hombres y 60 mujeres.

Mientras, en Antofagasta de la Sierra el personal municipal de planta permanente se distribuye entre 58 hombres y 60 mujeres. Por su parte, el personal contratado registra a 13 hombres y 6 mujeres.

Con relación al nivel educativo máximo alcanzado del personal municipal, se observa una tendencia de mejora en el nivel de formación de los funcionarios y personal municipal. Según, las entrevistas realizadas a ex intendentes de los municipios en observación, hacía el año 2004, la mayor parte del personal municipal solo tenía la primaria completa y algunos el secundario completo. Siendo, muy pocos de la estructura orgánica (menos del 5 por ciento) los que tenían un título universitario.

En Antofagasta de la Sierra, según la información del Plan CODEMAS (2007), en el municipio trabajaban unas 87 personas, incluido el personal fuera de nivel. La mayoría del personal solo había podido realizar sus estudios primarios (42% del total), mientras que un 25 % había realizado el primario incompleto. Mientras, un 8% del personal había realizado estudios secundarios y un 17% desertó de la escuela secundaria por problemas económicos, maternidad, etc. Y, solo un 3% de toda la planta de personal, realizó estudios terciarios o universitarios.

Cabe destacar que la presencia de la escuela secundaria en la Villa de Antofagasta (cabecera departamental) se crea en el año 1992, mediante el decreto 2795/92. Por ello, las personas de mediana edad no contaban con la posibilidad de terminar sus estudios en la comunidad y debían emigrar hasta Belén o San Fernando del Valle de Catamarca para realizar sus estudios secundarios.

Razón por la cual, hace diez años atrás, era mucho más frecuente que los municipios cuenten con el apoyo de asesoría externa profesional. Sin embargo, al tratarse de profesionales que en muchos casos no conocían el territorio, ni su gente como cultura, dicho asesoramiento a veces era muy descontextualizado para el diseño de programas y políticas públicas.

En la actualidad, se observa una tendencia de mejora en los niveles máximos de formación alcanzados por el personal municipal y/o funcionarios municipales, probablemente por el cambio generacional de los intendentes

(que en los últimos períodos gubernamentales han sido jóvenes que eran profesores a nivel local) y, además, hay una mayor accesibilidad a la educación superior a partir de la descentralización de la Universidad Nacional de Catamarca en la Ciudad de Belén, en el oeste de la provincia.

Avanzando en el análisis, en ambos municipios, no se evidencia la institucionalización de la carrera administrativa municipal, es decir, se carece de manuales de puesto, evaluaciones periódicas del personal y, la selección del personal y/o ascensos en base a concurso público y al mérito. El empleo público está vinculado principalmente a cuestiones partidarias y/o familiares, debido a que se trata de comunidades muy pequeñas donde el empleo público es la principal fuente de empleo formal.

En relación con la generación de empleo privado en la localidad, las empresas situadas en el territorio son las empresas mineras. Las mismas, solo han generado empleos muy precarios y/o temporales. Por ejemplo, en Antofagasta de la Sierra, en las entrevistas nos mencionaban que a nivel local solo había seis personas trabajando en Minera del Altiplano (Livent) y eran personal de limpieza y dependían de una empresa tercerizadora de empleo y prestaban servicio en la minera. Por su parte, en Hualfín, a partir de las entrevistas realizadas a operarios que trabajaron en Minera Alumbrera, nos indicaban que la mayor parte del personal local trabajó como obrero en la construcción del “campamento” y que luego, cuando la minera entró en funcionamiento debido a la alta rotación del personal, algunas personas del municipio se desempeñaron como choferes u operarios de la empresa, aproximadamente 30 personas.

Si bien, el Gobierno de la provincia de Catamarca intentó promover el empleo local, principalmente a escala provincial, la incidencia en la generación de empleo formal en los municipios donde se localizan los yacimientos ha sido muy baja.

Por último, el relevamiento de información sugiere que ambos municipios cumplen con las funciones tradicionales de los gobiernos locales, pero con ciertas limitaciones para la prestación de servicios básicos, lo cual, se dificulta aún más, en el caso de Antofagasta de la Sierra, por el aislamiento.

El departamento de Antofagasta de la Sierra tiene acceso a la energía eléctrica desde fines del 2012. Antes, los poblados principales accedían a la

energía a través de generadores a gasoil del municipio, por lo cual, se distribuía la energía por horarios. Además, el servicio dependía de la disponibilidad de combustible, considerando que la estación de servicio más próxima se encontraba a unos 300 km. Por su parte, Hualfín al encontrarse sobre la ruta nacional N.º 40, está más conectado para la provisión de servicios básicos.

Como se puede observar en la siguiente tabla, ambos municipios tienen acceso al agua potable en los poblados consolidados principales, pero no tienen una planta de tratamiento del agua. En el caso, de Antofagasta de la Sierra, al tratarse de la puna, el abastecimiento de agua dulce es más compleja debido a la alta salinidad y el bajo nivel de precipitaciones y de humedad. Por lo cual, la provisión de agua es a través de pequeñas fuentes naturales como vertientes que conforman pequeños ríos. En tal sentido, la minería de litio compete por un recurso vital para la subsistencia de los pobladores y los animales.

Tabla 23 Servicios Básicos

	<b>Energía Eléctrica</b>	<b>Agua Potable</b>	<b>Cloacas</b>	<b>Gas Natural</b>	<b>Servicio de ambulancia</b>	<b>Control de Fainamiento</b>
Municipio de Hualfín	Administrada por el Municipio	Administrada por el Municipio	No	No	No	No hay matadero municipal
Municipio Antofagasta de la Sierra	A partir del 2012, de manera mixta (Municipio y Energía Catamarca – SAPEN)	Forma Mixta (Municipio /Gov. Provincial)	Si (parcialmente en las zonas urbanas principales)	No	Hacia el año 2008, Minera Alumbraera Ltda. les donó una ambulancia para Villa de Antofagasta de la Sierra.	No hay matadero municipal

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos. Relevamiento Provincial de Información Municipal 2016.

Las comunidades tampoco cuentan con gas natural, siendo la provisión de garrafas a costos mucho más elevados por el traslado y, lo mismo sucede con los precios y la variedad de los alimentos, debido a las grandes distancias de los centros de abastecimiento.

El acceso a las cloacas es aún muy limitado. Y, el estado de las rutas provinciales y nacionales depende de los tramos específicos su mantenimiento. En el caso de Hualfín, se asfaltó y realizó un puente sobre la ruta nacional N.º 40 durante el año 2016 y 2017, financiado por el gobierno nacional, lo cual, agilizó la conectividad. Mientras, para poder llegar a

Antofagasta de la Sierra, se requiere de una camioneta 4x2 o 4x4 por el estado de los caminos y los cruces de los ríos en Villa Vil, principalmente en los meses de verano. Sin embargo, en ambos casos, la principal dificultad se observa en los caminos municipales y la carencia de asfalto para conectar los diferentes distritos del municipio.

En ambos, municipios, hay distritos con una muy escasa población, principalmente, de niños y jóvenes. Siendo preocupante su próxima desaparición. En el caso de Antofagasta de la Sierra, este fenómeno se observa en Los Nacimientos y en el Salar del Hombre Muerto. Mientras, en Hualfín, en la localidad de Farallón Negro los caseríos alrededor de la ruta hicieron que se reubicara la escuela. Además, cabe destacar que, parte del territorio quedó dentro de la propiedad y cerramiento de YMAD donde se localiza Minera Farallón Negro y Minera Alumbreira Ltda.

Retomando el punto anterior, para finalizar este apartado en las siguientes tablas se muestra la capacidad instalada de los municipios para realizar el mantenimiento de los caminos municipales y ciertas obras públicas que mejoren las condiciones de vida comunitarias, en particular, en los distritos.

Tabla 24 Existencia de Maquinaria y Equipos para Obras y Servicios Públicos (2012)

	<b>Camión Volcador</b>	<b>Camión Recogedor</b>	<b>Camión recolector de residuos</b>	<b>Desmalezadora</b>	<b>Barredora</b>	<b>Tractor</b>	<b>Motoniveladora</b>	<b>Retroexcavadora</b>	<b>Equipo de pavimentar</b>
Municipio de Hualfin	2	No	No	Sí	No	4	No	1	No
Municipio Antofagasta de la Sierra	3	No	No	No	No	No	No	1	No

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos. Relevamiento Provincial de Información Municipal 2016.

Además, se expone la disponibilidad de vehículos municipales, considerando que, debido a la lejanía y la carencia de transporte público, los automóviles del municipio son un recurso de vital importancia, ya que realizan traslados de personas enfermas, colaboran a las familias en caso de emergencia, trasladan niños a las escuelas, llevan medicamentos o ayudas sociales a los domicilios, entre otros.

Tabla 25 Rodados Municipales (2012)

	<b>Motocicleta</b>	<b>Automóvil</b>	<b>Utilitario</b>	<b>Cuadriciclo</b>	<b>Camioneta 4X2</b>	<b>Camioneta 4X4</b>	<b>Combi</b>	<b>Colectivo - Bus</b>
Municipio de Hualfin	No	No	No	No	1	2	No	No
Municipio Antofagasta de la Sierra	4	No	No	No	3	2	No	No

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos. Relevamiento Provincial de Información Municipal 2016

### 7.1.2 Capacidad política

La capacidad política, se define como la habilidad de los gobiernos para responder a las demandas sociales, considerando sus limitaciones contextuales. Es decir, hace referencia al modo de canalización y representación de los intereses sociales incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos (Grindle, 2006).

En sintonía, Repetto (2003) delimita la “capacidad política”, como la destreza que tienen los gobiernos para problematizar y sintetizar las demandas de la población y traducirlas en políticas públicas. Y, se considera como atributos asociados a esta capacidad: la coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, accountability, legitimidad y equidad (Repetto, 2003).

Para iniciar esta sección, se presentará un cuadro donde se exponen los períodos gubernamentales de los intendentes de ambos municipios para un conocimiento contextual.

*Tabla 26 Períodos Gubernamentales por Municipio*

Período Gubernamental	Provincia de Catamarca	Antofagasta de la Sierra Intendente	Hualfin Intendente
1999-2003	Gobernador: Oscar Castillo Vice-Gobernador: Hernán Miguel Colombo Partido Político: FCyS (Frente Cívico y Social)	Luis Eduardo Rodríguez (FCyS)	Alfredo Felipe Romero (FPV)
2003-2007	Gobernador: Eduardo Brizuela del Moral Vice- Gobernador: Hernán Miguel Colombo Partido Político: FCyS	Evaristo Acevedo (FCyS)	Alfredo Felipe Romero (FPV)
2007-2011	Gobernador: Eduardo Brizuela del Moral Vice- Gobernador: Lucia Benigna Corpacci Saadi (renuncia y se va al Congreso de la Nación). Vice- Gobernador período 2009-2011: Marta Grimaux de Blanco. Partido Político: Alianza FCyS (Frente Cívico y Social) y el Frente para la Victoria (FPV).	Carlos Fabián (FPV)	Martín Figueroa (Partido Justicialista)
2011- 2015	Gobernador: Lucia Benigna Corpacci Saadi Vice- Gobernador: Dalmacio Mera	Carlos Fabián (FPV)	Martín Figueroa (Partido Justicialista)

	Partido Político: Frente para la Victoria (FPV)		
2015 - 2019	Gobernador: Lucía Benigna Corpacci Saadi Vice- Gobernador: Octavio Gutiérrez (falleció el 22 de julio de 2017). Sucesor Vice- Gobernador: Jorge Solá Jais (desde diciembre de 2017 al 2019) Partido Político: Frente de Todos	Julio Taritolay (FCyS)	Marcelo Alberto Villagrán (Frente de Todos)
2019- 2023	Gobernador: Raúl Jalil Vice-Gobernador: Rubén Dusso Partido Político: Frente de Todos – Partido Justicialista.	Julio Taritolay (FCyS)	Marcelo Alberto Villagrán (Frente de Todos).

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se indagará la inter-institucionalidad, es decir, en la necesidad de fortalecer las relaciones de colaboración entre municipios como, entre los niveles verticales de gobernanza (Nación- Provincia-Municipio) para la generación de políticas públicas, en especial, ante el nuevo rol que se espera de los municipios como actores promotores del desarrollo.

Como se puede observar en la siguiente tabla, ambos municipios aseguran mantener vínculos de cooperación entre los municipios vecinos, principalmente a nivel cultural, deportivo y de promoción turística.

Tabla 27 Relaciones Institucionales

Municipio	Autopercepción	Relación con municipios cercanos	Trabajos conjuntos con otros municipios	Trabajos conjuntos con Instituciones Provinciales
Hualfin	Considera tener una relación muy buena con otros municipios de la provincia.	Principalmente, con el Municipio de San Fernando (por su proximidad de 15,7 km por la ruta 40).	Trabajan en conjunto con el Municipio de San Fernando en la gestión de un Centro Integral de Educación Sin Frontera. (escuela diferencial).	Si, con Obras Públicas (arreglo y mantenimiento de edificios públicos de la jurisdicción)
Antofagasta de la Sierra	Estima tener una relación muy buena con otros municipios de la provincia.	San Antonio de los Cobres (Provincia de Salta). Si bien, se encuentra a unos	Realizan actividades deportivas y culturales con los municipios del Oeste Catamarqueño y San Antonio de los Cobres (Salta).	Si, con la Secretaría de Turismo, Dirección de Relaciones Municipales,

		320 Km, es el municipio con el cuál históricamente han articulado acciones conjuntas a nivel cultural y turístico.	Proyectos turísticos con San Antonio de los Cobres (Salta).	Ministerio de Educación (mantenimiento de las escuelas).
--	--	--	---	--

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos. Relevamiento Provincial de Información Municipal 2016 y entrevistas realizadas a funcionarios municipales (2016).

Otro aspecto por considerar es comprender los profundos procesos de cambio social como cultural que nacen y fluyen en los territorios. Por ello, se indaga en la presencia y composición de las organizaciones sociales en los municipios, a fin de comprender cuál es la relación entre el Estado municipal y la sociedad local.

Tabla 28 Organizaciones Sociales en el Territorio

Municipio	Organizaciones Sociales	Otros	Organizaciones Ambientalistas	Comedor comunitario	Hogar de Ancianos y de Niños
Municipio de Hualfin	1 organización vecinal	No hay ONG en el territorio. Tampoco cooperativas de producción Si hay una asociación de productores vitivinícolas	No tiene	No tiene	No Tiene
Municipio de Antofagasta de la Sierra	1 organización vecinal / 1 Cooperativa de Productores artesanos	No hay ONG en el territorio. Si hay, una Asociación de productores ganaderos.	No tiene	6 comedores (en las escuelas y comunitarios, distribuidos en cada uno de los distritos).	No Tiene

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos. Relevamiento Provincial de Información Municipal 2016 y entrevistas realizadas a funcionarios municipales (2016).

En la tabla precedente, se muestra que en ambos municipios no hay presencia de ONGs, ni organizaciones ambientalistas y las organizaciones sociales se limitan a cuestiones vecinales o de organización productiva a manera de regulación, por ejemplo: artesanos y/o asociaciones de productores (vitivinícolas o ganaderos).

En términos de la conflictividad social que suele generar la megaminería en los territorios, en los casos analizados, no se evidencia una notable resistencia hacia las empresas mineras. De hecho, nos permite contextualizar que la mayoría de los reclamos ambientales no fueron promovidos por los vecinos a nivel local, sino más bien, fueron organizados por movimientos ambientalistas desde otros espacios.

Cabe destacar que tanto Hualfín como Antofagasta de la Sierra, tienen muy poca población y las redes familiares son muy fuertes y complejas. Por ello, se estima que la participación en espacios de debate críticos no suele ser frecuente, a fin de evitar mayores fricciones en las relaciones sociales.

Otro aspecto importante para la gestión municipal es conocer si existe una noción de planificación a corto, mediano y largo plazo. Cómo se puede analizar de la tabla N.º 28, no se evidencia una clara noción de la planificación municipal que se vincule con el perfil productivo o una estrategia organizada de desarrollo, sino más bien, se trata las obras públicas pendientes.

Tabla 29 Plan de Gobierno Municipal

Municipio	Planificación Municipal			
	Plan de Gobierno	Obras planificadas a corto plazo (1 año)	Obras planificadas a mediano plazo (2 años)	Obras planificadas a largo plazo (3/4 años)
Municipio de Hualfín	Sí, Plan de gobierno municipal a corto, mediano y largo plazo	Cambio de cañerías para agua potable	Habilitación de la planta potabilizadora de agua	Cambio de la red eléctrica.
Municipio de Antofagasta de la Sierra	Sí, Plan de gobierno municipal a corto plazo o un año	Ampliación de la red cloacal	No tiene	No tiene

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos. Relevamiento Provincial de Información Municipal 2016 y entrevistas realizadas a funcionarios municipales (2016).

En la visita de campo a los municipios, se solicitó los planes de gobierno, y si bien, cuentan con una visión y misión municipal, no se evidencia un desarrollo sistémico de las políticas públicas que articule con los actores locales y otras instituciones para alcanzar los objetivos. Es decir, esa planificación que es más presupuestaria carece de un tratamiento de las

actividades con plazos de los componentes, que permita visualizar de qué manera se alcanzarán las metas propuestas.

En cuanto al diseño de las políticas públicas locales, no se menciona la participación de los vecinos en el diseño o priorización de las acciones o decisiones locales, a pesar de ser comunidades muy pequeñas.

En el caso de Antofagasta de la Sierra, los vecinos y un ex intendente, me comentaron de una experiencia valiosa en términos de participación ciudadana y planificación de gobierno.

Durante el año 2006 y 2007, se generó el denominado Plan Consensuado de Desarrollo de la Municipalidad de Antofagasta de la Sierra, (Plan CODEMAS). Se trató de una iniciativa del gobierno local, financiada por regalías mineras del municipio a fin de priorizar las necesidades locales.

Durante dos años de trabajo se elaboró una iniciativa de desarrollo local del departamento y algunos instrumentos de gestión pública, sobre bases participativas, consolidando la articulación existente entre los sectores público y privado.

La iniciativa concebía un nuevo modelo de gestión del Municipio basado en la apertura hacia la comunidad y la participación de los actores locales en el diseño de las políticas públicas. Para el cumplimiento de dicha planificación a corto y mediano plazo se establecieron comisiones de control ciudadano en cada uno de los distritos.

Si bien, dicho plan de desarrollo permitió generar una organización interna del municipio y comenzar a trabajar en la generación de consensos entre los diversos actores del territorio, lamentablemente con el cambio de gestión de Gobierno en año 2007, la gestión municipal se vio seriamente afectada por los problemas legales del intendente y no se dio una continuidad al plan de gobierno.

Por ello, durante el período 2007-2015, el municipio no presentó ningún proyecto en Asuntos Municipales o Ministerio de Producción de la Provincia para su evaluación y garantizar la utilización de las regalías mineras del municipio en el desarrollo del territorio. Cabe destacar, que los municipios objeto de análisis, no podían disponer de las regalías mineras, sino previa presentación y aprobación de un proyecto, recién se le habilitaba y depositaba

en la cuenta bancaria del municipio el presupuesto asignado para su ejecución. El cual, no podía ser utilizado en gasto corriente.

En el marco del Plan CODEMAS, durante el año 2007, se realizaron encuestas sobre una muestra de 201 familias de los cuatro distritos principales del municipio, que puso en relieve el reclamo social por mayores ámbitos de participación y transparencia en las acciones de gobierno por parte de la población antofagasteña. Lo cual, dio por resultado que un 64% de los casos, expresó que el municipio no tenía en cuenta la opinión de los vecinos a la hora de tomar decisiones importantes a nivel comunal, y que el gobierno local no informaba de las acciones de gobierno.

El Municipio de Antofagasta de la Sierra, estuvo a cargo de un intendente del Frente Cívico y Social durante 12 años, y cedió el poder a la oposición en las elecciones del año 2007. Se trata de un maestro rural radicado en Salta la mayor parte de su vida, pero que ejerció la docencia en una escuela inhóspita en el Salar del Hombre Muerto, denominada La Redonda. Donde comenzó a gestar su carrera política en el departamento en el marco del justicialismo.

La población proclamaba un cambio político y, querían un intendente que sea oriundo del departamento. Ya que la mayoría de los gobernantes en este territorio han sido foráneos. Luego, el intendente Carlos Fabián, fue reelecto en las elecciones del 13 de marzo del 2011. Se garantizó un nuevo periodo gubernamental con la suma de 278 votos, con una diferencia de solo 7 votos del candidato del Frente Cívico y Social, Luis Rodríguez. Quien ya había sido previamente intendente en dos oportunidades. Sin embargo, la carrera política de Carlos Fabián estuvo teñida de denuncias de malversación de fondos e incluso cumplió algunos años de prisión preventiva durante su propia gestión de gobierno.

Por su parte, en el Municipio de Hualfín no se evidencia una experiencia similar en términos de planificación participativa del desarrollo local.

La composición política de la comunidad a nivel partidario es esencialmente bipartidaria: peronistas de diferentes facciones y radicales junto con peronistas no saadistas que se encuadran dentro del partido “Frente

Cívico y Social”, que es una coalición de partidos que surgió en la década del noventa en Catamarca para vencer la estructura política de los Saadi.

En términos políticos, Hualfín, también es un territorio bipartidista y el poder político se distribuye entre las dos fuerzas dominantes en la provincia, por un lado, el Frente Cívico y Social (FCyS), y por otra, las diferentes facciones del justicialismo y/o kirchnerismo. Sin embargo, la fuerza gobernante a nivel local es de tradición justicialista, al menos en los últimos 30 años. Y, a diferencia de otras intendencias, siempre se observó una mayor alineación con el poder ejecutivo nacional.

Un dato singular, es que en una entrevista con el ex intendente de Hualfín, Alfredo Romero, se le consultó como fue que se le informó sobre la instalación de Minera Alumbreira en el territorio del municipio. Para mi sorpresa, me indicó que no sabían qué es lo que pasaba en realidad y que había un gran movimiento de camiones con materiales de construcción, se había incrementado exponencialmente el tráfico vehicular y que estaban más informados por lo que salía en los medios de comunicación. Ya que nunca tuvieron una notificación oficial del gobierno nacional o provincial. Incluso, a la inauguración de Minera Alumbreira Ltda., ellos veían los helicópteros que llegaban pero que no fueron invitados a la ceremonia donde asistió el ex presidente de la Nación (Carlos Menen).

### **7.1.3 Capacidad extractiva (captación de recursos)**

La capacidad extractiva se refiere a las destrezas del Estado para obtener recursos económicos-financieros de manera autónoma. En otras palabras, es la capacidad de financiación municipal para el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Desde el año 1970, los gobiernos provinciales han hecho crecer en forma notable la estructura burocrática, a modo de subsidio de desempleo indirecto. En el capítulo 3, se muestra la composición del empleo público - privado en la provincia de Catamarca.

Los municipios de Hualfín y Antofagasta de la Sierra perciben ingresos principalmente, por distribución subsidiaria, de tres fuentes: coparticipación municipal, fondo sojero y regalías mineras.

En primer lugar, la coparticipación federal de impuestos es un sistema de recaudación de impuestos y distribución de la recaudación entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el marco del federalismo, la Constitución Nacional faculta simultáneamente a la Nación y a las provincias a recaudar impuestos indirectos. En la práctica esto significa que puede haber una doble imposición, ya que tanto la Nación como las provincias pueden gravar la misma actividad económica.

Sin embargo, en relación con la actividad minera, con la Ley de Inversiones Mineras se les garantiza la estabilidad fiscal a las corporaciones transnacionales, por lo cual, los gobiernos sub-nacionales (provincias – municipios) renunciaron a la posibilidad de gravar la actividad (ejemplo: ingresos brutos, impuesto automotor, impuestos municipales por la extracción de ripio, entre otros). Incluso, se negoció un techo más bajo (del 10% se redujo al 3%) en concepto de regalías mineras para las provincias. Lo mencionado se explica con mayor detalle en el capítulo N.º 4.

A continuación, la distribución secundaria de la Coparticipación Federal se constituye con los porcentajes de reparto que le son asignados a cada provincia, una vez determinada la masa coparticipable correspondiente al conjunto de estas. Así, la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, sus modificatorias y complementarias, determina que la provincia de Catamarca recibe el 2,6 por ciento.

Luego, la provincia de Catamarca mediante la Ley 5174 (2006) establece la manera de repartición entre las 36 municipalidades.

La normativa indica que los municipios participarán con un veinticinco (25 %) por ciento del total de los ingresos provenientes de los regímenes impositivos provincial y de Coparticipación Federal vigentes.

Además, el impuesto a los automotores corresponde en su totalidad a los municipios y será uniforme en todas las jurisdicciones. Mientras lo recaude la provincia, el noventa (90 %) por ciento se distribuirá en relación directa con los vehículos radicados en cada municipio.

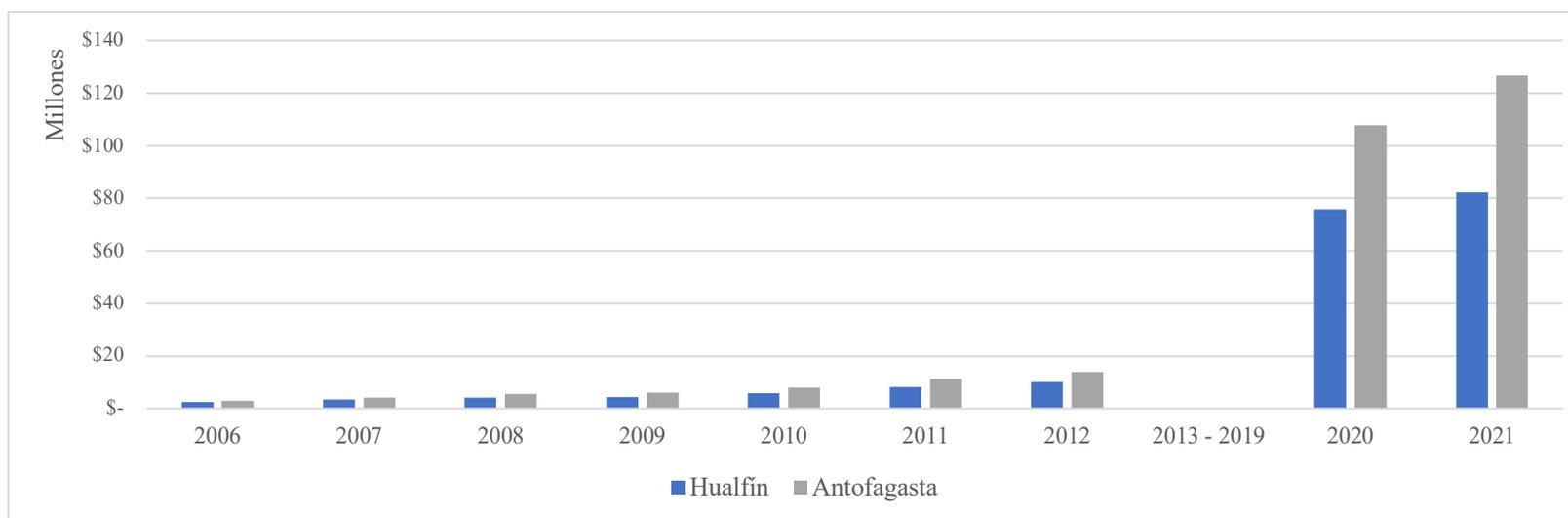
Por último, en cuanto a los criterios de redistribución es principalmente por repartición poblacional. La normativa indica lo siguiente: un 66,5 % en proporción directa a la población. Luego, un 18 % con el criterio de partes iguales para los municipios agrupados de la siguiente manera: 1. Para cada

uno de los municipios de más de 100.000 habitantes, lo que resulte de dividir el monto de aquel porcentaje en el número total de jurisdicciones municipales existentes. 2. El remanente se dividirá, primero, en partes iguales entre los siguientes 4 grupos de municipios: entre 10.000 -100.000 habitantes; entre 5.000 - 10.000 habitantes; entre 2.000 y 5.000; y con menos de 2.000 habitantes. Luego, el monto correspondiente a cada grupo de municipios señalados se dividirá en partes iguales para cada uno de los municipios integrantes de cada grupo. Además, un 8 % en proporción inversa al cociente resultante de dividir la población sobre el número de la planta de personal. Y, un 3 % en proporción directa a los recursos propios recaudados.

Mientras, otro 3 % en proporción directa al cociente resultante de dividir los gastos de capital ejecutados sobre el total de erogaciones también ejecutadas. Por último, un 1,5 % en proporción directa a la superficie.

El siguiente gráfico, muestra en valores corrientes que los niveles de coparticipación de impuestos hacia los municipios se incrementaron con los años, por lo cual, no se puede perder de vista los altos niveles de inflación anual del país. La serie se encuentra incompleta porque durante el periodo 2013-2019 no se publicaron los datos en las páginas oficiales del gobierno de la provincia. Sin embargo, lo interesante del gráfico era observar que ambos municipios perciben valores relativamente similares en concepto de coparticipación de impuestos. Así, el municipio de Antofagasta de la Sierra recibió \$ 107.762.127,26 pesos en el año 2020, mientras Hualfín (que tiene un poquito más de población) recogió unos \$ 75.862.301,81 pesos.

*Ilustración 31 Coparticipación Municipios Hualfín y Antofagasta de la Sierra*



Fuente: Gobierno de la provincia de Catamarca -Ministerio de Hacienda Pública

En segundo lugar, el fondo sojero es otra fuente de ingresos para los municipios objeto de análisis.

Cabe recordar que, en 2009, se dispone la creación de un Fondo Federal Solidario mediante el cual se coparticipa el 30% de los ingresos generados por las retenciones a las exportaciones de soja y, el 27% de harinas y aceites de soja.

El objetivo del “fondo sojero” es asistir financieramente a las provincias como a sus municipios y comunas para la realización de obras que contribuyan a mejorar la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial en ámbitos urbanos y rurales. En otras palabras, se establece una cláusula de destino para su uso, por lo cual, se debe rendir cuentas de la utilización de ese dinero.

En la provincia de Catamarca, la institución encargada de controlar la documentación presentada por los municipios es la Dirección Provincial de Relaciones Municipales, dependiente del Ministerio de Gobierno.

En el período de análisis, el Municipio de Antofagasta de la Sierra, durante la gestión de Carlos Fabián (2007-2015) tuvo dificultades para acceder al dinero del fondo sojero. Al igual, durante el 2016-2017 con la administración de Julio Taritolay. Debido a que, se trató de uno de los cinco municipios de la provincia, que no pudo cumplir con las rendiciones de cuenta. Por lo tanto, se suspendieron los desembolsos y se distribuyeron los mismos entre los demás municipios de la provincia.

Durante, el año 2017, los municipios recibieron un total de 163 millones de pesos en concepto del Fondo Sojero. En el caso de la Municipalidad de Hualfín, utilizó el dinero del Fondo Sojero en el mejoramiento habitacional y creación de viviendas.

Luego, en el año 2018, mediante decreto del poder ejecutivo nacional se suspendió el Fondo Sojero.

Por último, las regalías mineras eran la fuente de ingresos más importantes para los municipios. Cabe destacar que, recientemente se anuló la distribución a los municipios de las regalías mineras. Por más información dirigirse al capítulo N°5.

Cabe recordar que la Ley 5128, establecía una cláusula de destino para el uso de los recursos, es decir, el dinero solamente podía ser utilizado en obras y servicios básicos para la promoción del desarrollo. Y, se indicaba expresamente la prohibición para uso de las regalías mineras para el pago de sueldos o gasto corriente del municipio.

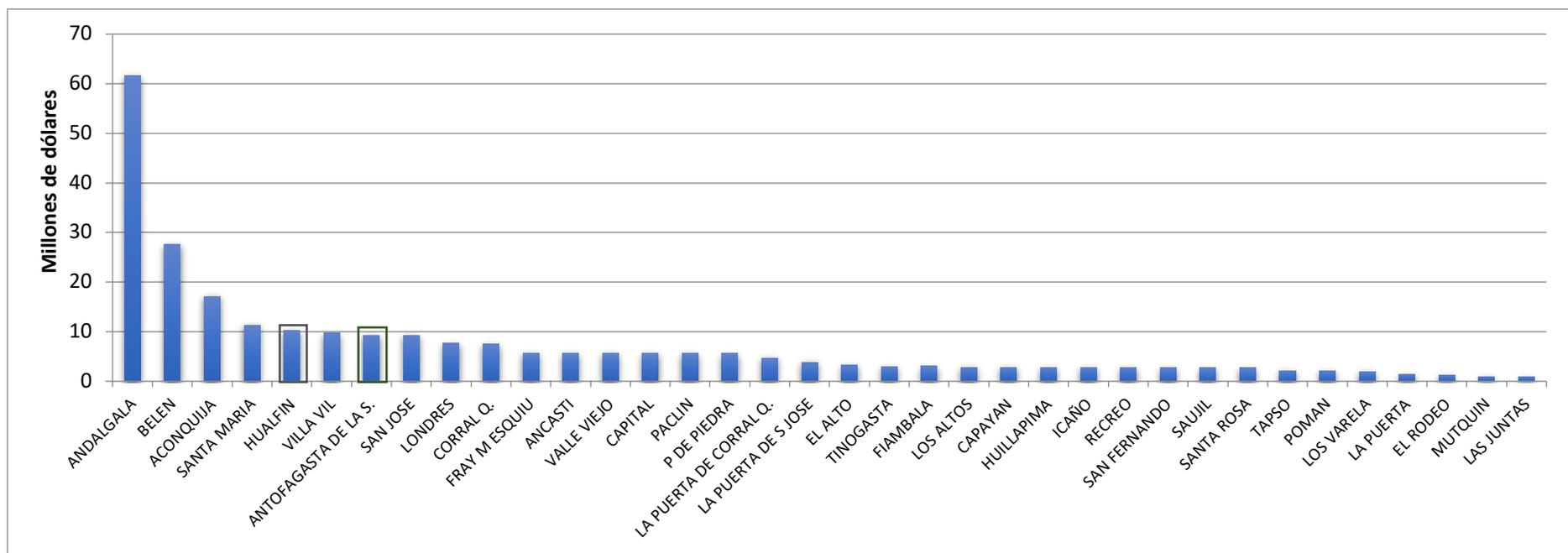
Durante el periodo 2007-2010, la Municipalidad de Hualfín recibió en concepto de regalías mineras la suma de \$ 10.260,772, 15 millones de pesos, mientras la Municipalidad de Antofagasta de la Sierra, unos \$ 9.407.802 millones de pesos.

Sin embargo, los municipios que más se beneficiaron del boom minero del yacimiento Bajo Alumbreira fueron aquellos que no estuvieron en contacto directo con la explotación minera.

Lidera la posición, la municipalidad de Andalgalá que recibió para el periodo 2007-2010, unos \$ 61.690.919,46 millones de pesos, es decir, cinco veces más que el municipio de Hualfín, que contiene en su territorio al yacimiento. En segundo lugar, el municipio de Belén, que obtuvo unos \$ 27.719.870,68 millones de pesos, mientras el tercer puesto, es para el municipio de Aconquija.

En el siguiente gráfico, se puede observar la distribución de las regalías mineras de manera comparativa entre todos los municipios de la provincia. Se evidencia una distorsión en el modo de distribución de las regalías mineras que se explicó en el capítulo N.º 5.

Ilustración 32 Distribución de las regalías por municipios de Catamarca (del 2007 al 2010)



Fuente: Ministerio de Hacienda Pública de la Provincia de Catamarca

En cuanto al uso de las regalías mineras, se observan a lo largo de los años diferentes momentos de gestión municipal. En el caso de Antofagasta de la Sierra, realizó una hostería municipal, el Plan CODEMAS, Centro de Promoción Integral en cada uno de los distritos, la hostería del Peñón, capacitación para servicios turísticos, entre otros. Cabe destacar que entre el periodo 2007-2012 el municipio no presentó ningún proyecto para ser financiado por regalías mineras.

Hualfin, por su parte, realizó la bodega municipal, la reconversión varietal de la vid, la hostería municipal, el camping municipal y en los últimos años, utilizaron el dinero para la compra de vid para la producción de la bodega municipal, y la extensión del tendido de agua potable.

En un primer momento, los municipios de tercera categoría, sin Concejo Deliberante debían remitir los proyectos de inversión a Asuntos Municipales de la Provincia y luego, al Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Según los datos suministrados por el Tribunal de Cuentas de la provincia, los municipios con incidencia directa de la minería en su territorio remitieron los siguientes proyectos de inversión para ser financiados por regalías mineras.

En Hualfin, las gestiones de los intendentes: Alfredo Felipe Romero y Martín Figueroa, fueron muy dinámicas en presentación de proyectos de inversión para el desarrollo a ser financiadas por regalías mineras municipales.

*Tabla 30 Proyectos de Inversión financiados por regalías mineras municipales*

<b>Municipio de Hualfin</b>				
<b>Año</b>	<b>Fecha</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Monto (\$)</b>	<b>Observaciones</b>
2006	9/9/05	Mejoramiento del sistema de riego	\$ 198.504,16	
	6/9/06	Protección y recuperación de áreas productivas	\$ 1.275.647,37	
	29/11/06	Encauzamiento del Rio Hualfin	\$ 599.597,59	
2008	6/11/08	Construcción de una bodega en la localidad de Hualfin como infraestructura para el desarrollo de la región	\$ 3.881.379,50	
2010	3/9/10	Equipamiento agropecuario y	\$ 421.760,00	Devuelto al Municipio a efectos de que realice la

		construcción de nuevas plantaciones de vid del distrito Hualfin - Dpto. Belén		presentación previa del proyecto ante la Subsecretaría de Asuntos Municipales y demás requisitos y formalidades previstas en la normativa de aplicación al municipio. Cumplido remitir nuevamente a este Tribunal de Cuentas para su control. Auditor: CNP Rosa M. Rodríguez; CNP Adriana V. Molina. Elevó: CNP Luis N. Segovia.
	3/9/10	Contrataciones profesionales técnicos para la asistencia a los productores pimentoneros y vitícolas de Hualfin	\$ 156.000,00	Devuelto al Municipio a efectos de que cumpla con la presentación previa del Proyecto ante la Subsecretaría de Asuntos Municipales y demás requisitos y formalidades previstas en las normativas de aplicación el Municipio. Cumplido remitir nuevamente a este Tribunal de Cuentas para su control. Auditor: CPN Rosa M. Rodríguez; CNP Adriana V. Molina. Elevó: CPN Luis N. Segovia.
2011	26/4/11	Proyecto puesto en marcha, insumos y compra de uva 2011. Proyecto complementario del complejo productivo segunda etapa del proyecto bodega municipal de Hualfin	\$ 1.500.000,00	Devuelto al Municipio a efectos de que cumpla con la presentación previa del proyecto de referencia ante la Subsecretaría de Asuntos Municipales a efectos de que emitan el Dictamen correspondiente. Cumplido remitir nuevamente las actuaciones para su control.

Fuente: Tribunal de Cuentas de la Provincia de Catamarca.

En el municipio de Antofagasta de la Sierra, la gestión del intendente Evaristo Acevedo fue la más prolifera en presentación de proyectos de inversión para el desarrollo del territorio.

Tabla 31 Proyectos de inversión financiados por regalías mineras municipales

Municipio Antofagasta de la Sierra				
Año	Fecha	Proyecto	Monto (\$)	Observaciones
2006	8/6/06	Proyecto maquina vial, un camión volcador y construcción de un tinglado	\$ 902.049,20	
	8/6/06	Proyecto de capacitación con orientación turística para Antofagasta de la Sierra	\$ 99.050,00	
	8/6/06	Plan consensuado de desarrollo para Antofagasta de la Sierra (Plan CODEMAS)	\$ 72.404,75	
	23/6/06	Construcción centro cívico de Antofalla	\$ 311.822,00	
	23/6/06	Carpintería Peñón	\$ 114.614,00	
	3/11/06	Centro cívico Los Nacimientos	\$ 347.860,00	
2008	15/7/08	Terminación del ala oeste de la Hostería Municipal	\$ 1.871.957,56	
	29/7/08	Infraestructura en comunicación y tecnología: internet + telefonía voz IP + alfabetización digital (\$ 848,500 Villa de Antofagasta, \$678,800 El Peñón, \$ 169,700 Los Nacimientos)	\$ 1.697.000,00	
2009	18/9/09	Mantenimiento edilicio de la hostería municipal de la villa de Antofagasta de la Sierra	-	Devuelto Municipio. El Proyecto es inviable desde el punto de vista legal al carecer de la Aprobación de la Autoridad Competente. Auditor: CPN Rosa M. Rodríguez; CNP Adriana V. Molina. Elevó: CPN Luis N. Segovia

Fuente: Tribunal de Cuentas de la Provincia de Catamarca.

En un segundo momento, con el decreto acuerdo N°202/13 se reglamenta la Ley Provincial de Regalías Mineras, en particular, en su artículo N°5, es decir, las regalías deben utilizarse para financiar obras de

infraestructura para el desarrollo económico y capacitación para actividades productivas.

A partir del año 2013, se cambia la instancia de presentación y control de los proyectos de inversión a la Unidad de Gestión de Proyectos Productivos, Subsecretaría de Promoción de Inversiones y Evaluación de Proyectos dependiente del Ministerio de Producción y Desarrollo de la Provincia.

Según la información suministrada por la Subsecretaría de Promoción de Inversiones y Evaluación de Proyectos, solo Hualfín presentó proyectos de inversión entre los años 2013 -2014. Sin embargo, los proyectos han sido devueltos, debido a que no encuadraban con la cláusula de uso y destino de las regalías estipulado en la Ley 5128 como en el Decreto – acuerdo 202/2013.

En el caso de Antofagasta de la Sierra, en el marco del decreto acuerdo 202/13, el municipio no presentó proyectos de inversión a financiar con fondos de regalías mineras.

Tabla 32 Proyectos Presentados Hualfin a la Unidad de Gestión de Proyectos Productivos

Expediente	Municipio	Intendente	Denominación Proyecto	Tipo de Proyecto	Destino - Aplicación de los Fondos	Financiación con Fondos Regalías Mineras	Ubicación del Proyecto	Art.2 Decreto N.º 202/13	fecha ingreso UGPP	aprobado/ Pendiente/ Rechazado/ observaciones
M 16787/13	Hualfin	Marcelo Villagrán	Plan Integral de Desarrollo de las Comunicaciones- Servicio de Internet	Servicios	Instalación de Internet en 3 localidades	\$ 803.474,19	Hualfin	No está claro en el decreto en que parte iría	9/5/13	<b>DEVUELTO</b>
SPIEP 0584/13	Hualfin	Marcelo Villagrán	Construcción de nuevo edificio Policial	Obra de Infraestructura	Construcción de nuevo edificio Policial		Municipalidad de Hualfin	No encuadra	-	<b>DEVUELTO</b>
M-28007/12	Hualfin	Marcelo Villagrán	Nueva red de agua potable	Obra de Infraestructura Hídrica	Nueva red de agua potable	\$1.233.000,00	Hualfin	inc. a) Obras de infraestructura para saneamiento urbano	-	<b>DEVUELTO</b>
M 14792/14	Hualfin	Marcelo Villagrán	Plaza "El Encuentro"	Turístico	remodelación de la plaza	\$2.150.426,46	Hualfin	no encuadra	1/7/14	<b>DEVUELTO</b>
M 27347/14	Hualfin	Marcelo Villagrán	Obra de Infraestructura para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Hualfin	Obra de Infraestructura Vial	Obra de Pavimentación y compra de Equipos y herramientas	\$4.057.016,08	Hualfin	inc. F) Obras de Infraestructura para el Desarrollo del Turismo	10/10/14	<b>DEVUELTO</b>

Fuente: Subsecretaría de Promoción de Inversiones y Evaluación de Proyectos

Otro aspecto para considerar, para tener un conocimiento de la capacidad extractiva municipal es el resultado del ejercicio fiscal de los presupuestos municipales.

Para el periodo de análisis 2006-2012, solamente se pudo acceder a un presupuesto municipal, correspondiente al periodo 2007, debido que en los municipios no guardan un archivo institucional.

*Tabla 33 Resultado Financiero Municipal*

Periodo Fiscal	Municipio	1. Gastos corrientes y de capital (Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social)		Sub Total Gastos	2. Recursos de corrientes y de capital		Sub Total Recursos	Resultado Financiero
		Erogaciones corrientes	Erogaciones de Capital	Total	Recursos de Corrientes	Recursos de Capital	Total	(2 recursos - 1 gastos) = C
2007	Hualfin	1.098.000,00	4.563.000,00	5.661.000,00	9.900.000,00	0,00	9.900.000,00	4.239.000,00
2007	Antofagasta de la Sierra	2.361.788,74	4.925.640,00	7.287.428,74	2.460.912,00	64.747,00	2.525.659,00	-4.761.769,74

Fuente: Municipio de Hualfin y Antofagasta de la Sierra.

Cómo se puede observar en la tabla precedente, para el periodo fiscal 2007, el Municipio de Hualfin en su presupuesto tenía más recursos corrientes que erogaciones corrientes. Su gasto en sueldos de personal fue \$ 798,000,00 miles de pesos.

Por su parte, el Municipio de Antofagasta de la Sierra presenta una ejecución presupuestaria deficitaria, donde las erogaciones corrientes significan casi la totalidad de los recursos corrientes, sin contar las erogaciones de capital. Por ello, el resultado financiero es negativo por 4 millones de pesos.

La capacidad de generar ingresos propios de los municipios analizados, como contribuciones o impuestos es muy reducida porque se carece de muchos servicios básicos y, por ende, de regulaciones como catastro, registro automotor, habilitación bromatológica, transporte público, etc.

#### **7.1.4 Conclusiones Parciales**

Las capacidades estatales nos permiten medir las fortalezas y debilidades de los municipios para ejecutar políticas públicas que permitan articular el desarrollo de las comunidades.

Cómo debilidades de las localidades podemos mencionar que ambas atravesaron procesos de reconversión productiva, que han generado una desarticulación de la división del trabajo tradicional, propia de una economía de subsistencia familiar. Es decir, el trabajo estaba asociado a la ganadería, hilado de la lana y confección de tejidos para el caso de Antofagasta de la Sierra. Mientras, Hualfín era un productor de frutas y condimentos de organización familiar, donde existía una lógica de Hacienda con grandes extensiones y trabajadores que trabajaban para la familia que exportaba la producción.

Con el paso de los años, y la llegada de la minería a gran escala, las dinámicas socio productivas fueron cambiando, debido a que este actor externo generaba demanda de trabajadores, servicios y comercios que no existían en el territorio. Después de veinte años de explotación minera, las personas que lograron acceder a trabajar en Minera Alumbreira mejoraron sustancialmente sus niveles de vida y se generó una distorsión en los salarios locales, porque lo que pagaba una multinacional era muy superior a cualquier trabajo local. Además, comenzaron a evidenciarse problemas de salud pública como drogadicción, alcoholismo e incremento de la prostitución.

En este punto, el hecho de que Minera del Altiplano haya mantenido muy poca relación con la población local, porque hasta las oficinas se encontraban en la vecina provincia de Salta, generó un escaso impacto social en la comunidad. Sin embargo, el potencial minero, generó varias expediciones y el hecho de que más personas hayan tenido que viajar a este territorio por trabajo, incentivó la promoción turística, debido a la increíble belleza natural del entorno.

No obstante, aún en la actualidad, podemos mencionar como debilidades estructurales del territorio la carencia de infraestructura básica, que se acentúa en los asentamientos más pequeños del municipio.

Además, en ambos municipios la mayor parte de los terrenos carecen de título de propiedad y no hay un registro catastral municipal, lo cual, puede generar o incrementar las tensiones con la presencia de actores externos.

Se carece de servicios financieros, no hay bancos en las localidades y tampoco cajero automático. En Antofagasta de la Sierra, se instaló un cajero automático en la localidad principal en los últimos años, principalmente para el pago de sueldos y planes sociales. Es decir, solo le cargan dinero una vez al mes, debido a la lejanía y el dinero se termina en pocos días.

El acceso a la educación es limitado, siendo el nivel máximo alcanzado en la localidad es la secundaria completa, porque no hay terciarios, ni universidades. Además, en Antofagasta de la Sierra, solo hay escuela secundaria en las localidades principales en El Peñón y la Villa de Antofagasta de la Sierra. Mientras, en Hualfín solo existen dos escuelas secundarias: en Farallón Negro y Hualfín. No hay escuelas en la localidad de Los Nacimientos.

La atención médica, se caracteriza por la presencia de las postas sanitarias en las localidades. Se puede encontrar un mini hospital en la comunidad principal, con servicios médicos generales sin internación y sin atención médica especializada. Además, no hay equipamiento médico de diagnóstico (examen imagenológico) y atención de emergencia, por ejemplo: ventiladores mecánicos, entre otros.

La justicia se administra por los juzgados de paz y la seguridad es garantizada por la policía de la provincia con una comisaría en la Villa de Antofagasta de la Sierra y otra en Hualfín. En el caso de Antofagasta de la Sierra, al ser un territorio limítrofe con Chile, también cuenta con un destacamento de gendarmería nacional.

En términos de conectividad, para el caso de Antofagasta de la Sierra solo hay un servicio de transporte desde la Ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca, que viaja solo 2 días a la semana. En el caso de Hualfín, el transporte hasta la ciudad de Belén desde la ciudad Capital de la provincia es diario. Sin embargo, en ambos municipios, no hay transporte público interurbano, ni urbano. No existe servicio de taxis, ni de remises, ni transporte escolar. En el caso de Antofagasta de la Sierra, con el incremento del turismo,

si existen cuatro empresas de transporte turístico (camionetas 4x4 para los traslados).

El principal medio de comunicación es la radio, no existe televisión por aire o cable, sino DirecTv. La señal de celular (depende de la empresa proveedora) tiene cobertura en los centros urbanos principales.

Otra dificultad que se evidencia es la gran exclusión de oportunidades laborales para los jóvenes, lo cual, sigue generando una gran emigración hacia los centros urbanos.

Considerando las limitaciones estructurales del territorio, las capacidades estatales para la gestión municipal son restringidas. Lo cual, dificulta la gestión local, en particular en la articulación y coordinación de programas y políticas, al tratarse de caseríos aislados en el territorio.

Al analizar las capacidades administrativas-institucionales, aún se requiere una fuerte inversión en la modernización de municipio y el fortalecimiento de las capacidades organizacionales; por ejemplo, a través de un plan de capacitación continua del personal, levantamiento y optimización de los procesos internos, tender a generar planificación a mediano y largo plazo con indicadores de resultados, realizar un seguimiento de los beneficiarios de la política pública, generar espacios de participación ciudadana, entre otros aspectos.

Desde la perspectiva institucional, las municipalidades objeto de estudio por sus características son esencialmente instituciones administrativas, más que instituciones políticas que lideren acciones de desarrollo socioeconómico a largo plazo de manera consensuada entre los actores locales.

Por último, la capacidad extractiva depende de los ingresos que se redistribuyan de los niveles superiores del Estado, lo cual, genera un margen de acción para la gestión autónoma de políticas públicas muy limitada.

A manera de síntesis, se presenta un cuadro resumen de las capacidades estatales municipales para la promoción del desarrollo local.

Tabla 34 Sistematización de las capacidades estatales municipales para el desarrollo local

	<b>Capacidad Administrativa-Institucional</b>	<b>Capacidad Política</b>	<b>Capacidad Extractiva</b>	<b>Cobertura de servicios básicos</b>
Municipalidad de Hualfín	Regular	Regular	Bajo	Bajo
Municipalidad de Antofagasta de la Sierra	Regular	Media	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración Propia

## **Capítulo 8 Modelos de Desarrollo Local Municipal Comparado**

El gobierno local juega un papel clave en la generación de estrategias de desarrollo local, ya que es el actor político fundamental, y personifica el rol de promotor y concertador de ideas, intereses y acciones.

En particular, la Ley provincial de redistribución de las regalías mineras<sup>120</sup> establecía que, los municipios para utilizar y disponer de los fondos, primero, debían presentar los proyectos de inversión que promuevan el desarrollo económico a la autoridad provincial competente, para su revisión y aprobación. Sin embargo, la pregunta empírica es: ¿los municipios rurales de tercera categoría están en condiciones de asumir el reto de diseñar políticas de desarrollo económico?

En consecuencia, por una parte, se analizaron las capacidades estatales municipales a escala rural. Por otra, el espíritu de desarrollo económico que subyace en la normativa es consecuencia del crecimiento económico en un contexto distributivo ajustado a pautas de equidad. Es decir, implica una distribución del ingreso más horizontal en la comunidad (Bernhardt, Bertoa, & Sola, 2002).

Además, una estrategia de desarrollo local considera la concertación, tomando como base el diálogo y el consenso como factores críticos para fortalecer la gobernabilidad y la democracia. Así, mientras más amplia sea la participación de actores públicos, privados y sociales mejores serán los resultados e impactos esperables de las políticas públicas.

Lo que da lugar a una nueva lógica de gestión municipal, que va más allá de las funciones tradicionales de alumbrado, barrido y limpieza. Las nuevas funciones delegadas al gobierno local, especialmente aquellas que están relacionadas con la promoción del desarrollo económico y la creación

---

<sup>120</sup> El 29 de abril de 2020, la ley 5128 y el Decreto Acuerdo N.º 129/2019, se derogaron mediante decreto del Poder Ejecutivo Provincial (Decreto 672/2020), considerando que la provincia se encuentra en Estado de Emergencia. Se les solicita a los municipios que cedan las regalías mineras para que sean administrados por el Gobierno Provincial, de acuerdo con criterios de uso eficaz y eficiente de los recursos.

de empleo, requieren de recursos tanto técnicos, organizacionales, institucionales y financieros.

La ley de distribución y administración de las regalías mineras para los municipios establece una nueva lógica operativa y de gestión. En otras palabras, para los municipios pequeños de la provincia de Catamarca -que no cuentan con una tradición en planificación y fomento de estrategias de empleo y desarrollo local- el diseño como la ejecución de los proyectos de inversión ha sido un verdadero desafío. Debido a que, se consideraban meras entidades públicas de administración a nivel local, y en muchos casos la principal fuente de empleo a nivel local.

## **8.1 Promotores del Desarrollo Local**

### **8.1.1 Conceptualización del Desarrollo Económico**

Al considerar las restricciones en cuanto al destino y uso de las regalías mineras, establecidas en el marco normativo provincial sería oportuno conceptualizar qué se entiende por “desarrollo económico”.

La ley pronuncia que, las regalías mineras “se aplicaran única y exclusivamente a financiar obras de infraestructura para el desarrollo económico y capacitación para actividades productivas”.

Cómo se observa, la norma es amplia y general a nivel conceptual. Es decir, no está claro qué entiende en específico por desarrollo económico y actividades productivas.

Además, cabe recordar que la normativa indica un tratamiento diferente entre los municipios con Concejo Deliberante (Andalgalá, Belén, Fray Mamerto Esquiú, Recreo, San Fernando del Valle de Catamarca, Santa María, Tinogasta y Valle Viejo) de aquellos que carecen de Concejo Deliberante y que son de características rurales. Los primeros tienen la facultad de administrar las regalías mineras por sí mismos, no es necesario la presentación y aprobación previa de los proyectos de inversión por parte de Asuntos Municipales o la Unidad de Gestión Productiva de la provincia.

En este punto, podemos mencionar que existieron muchas ambigüedades en cuanto a la interpretación de la normativa por cada uno de los intendentes, los concejales, el personal municipal encargado de la

realización de los proyectos, el personal técnico del Tribunal de Cuentas o el personal competente de Asuntos Municipales o de la Unidad de Gestión Productiva de la Provincia.

Además, las instancias de control provincial flexibilizaban o no su visión de desarrollo dependiendo del contexto político, o bien, se convertía en una estrategia de disciplinamiento político.

Por otra parte, los municipios más pequeños (como los casos de estudio) eran los territorios que requerían de mayor inversión pública porque eran territorios olvidados de la provincia, con enormes carencias institucionales y de servicios básicos, pero los organismos de control provincial establecían más filtros de inspección para estos municipios. Sin embargo, no se les otorgaba capacitación continua y ayuda o asesoría técnica para el diseño de los proyectos de inversión. Por lo cual, se acentuó la asimetría entre los municipios más grandes y con mejores capacidades estatales, de aquellos municipios rurales que carecían de capacidad estatal.

Por ello, analizar el impacto de la minería en municipios de primera categoría requiere de otro análisis porque el proceso administrativo para disponer de las regalías mineras es distinto, como, por ejemplo: Andalgalá podía disponer de los ingresos sin tantos filtros de control provincial y, además, fue el municipio que más ingresos recibió en regalías a través de los años, aunque Minera Alumbrera no se encontraba en el territorio municipal.

En consecuencia, los municipios rurales con deficiencias institucionales y carentes de recursos humanos capacitados se vieron con sumas de dinero inimaginables para la capacidad extractiva municipal, que no supieron cómo invertir, ni capitalizar, ni tampoco pudieron disponer para mejorar las condiciones de vida de sus pobladores.

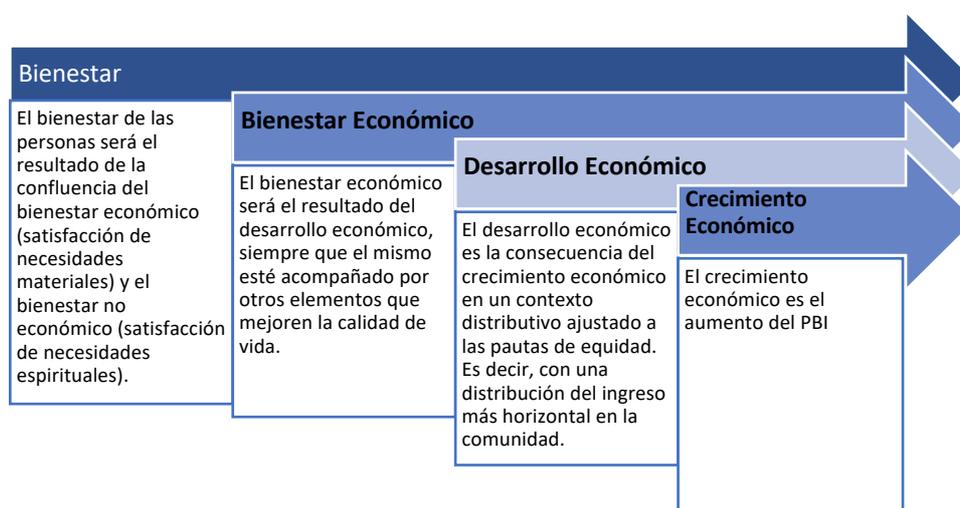
Por otra parte, el marco legal no destaca en la fundamentación o en algún artículo, que las regalías son ingresos que provienen de la explotación de recursos no renovables y que, por ello, las regalías mineras son más bien una compensación por la extracción de un recurso que se localiza geográficamente y que sus vecinos son los más afectados por las externalidades negativas de la explotación. Y, en este marco, el dinero debería ser utilizado para potenciar la producción genuina de riqueza en las comunidades.

Dicho lo anterior, se indagará en la visión de desarrollo económico, con la finalidad de establecer un marco conceptual que sustente el diseño de la estrategia de desarrollo de los municipios objeto de análisis.

De manera general, hay una distinción conceptual entre crecimiento económico y desarrollo, asimismo no es lo mismo el desarrollo que la generación de bienestar. Adicionalmente, para que estas concepciones de desarrollo sean efectivas deben ser compatibles con el entorno cultural.

Las diferencias entre los distintos niveles conceptuales que se relacionan entre sí son las siguientes:

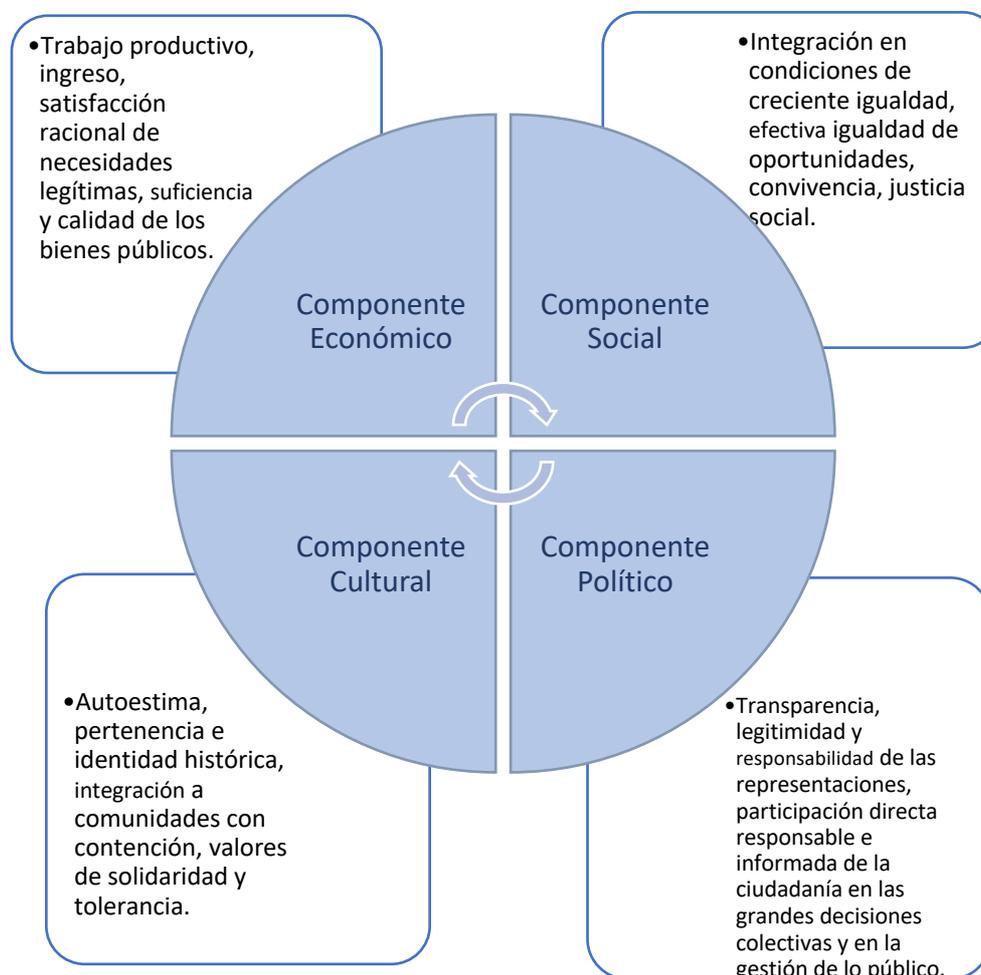
*Ilustración 33 Diferencia entre crecimiento, desarrollo y bienestar*



Fuente: (Bernhardt et al., 2002).

Por su parte, José Luis Coraggio (2006), nos habla de “otro desarrollo desde lo local” como un proceso dinámico de ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría intergeneracional sostenida de la calidad de vida de todos los integrantes de una población. Lo cual, se constituye de cuatro componentes, a saber:

Ilustración 34 Componentes del Desarrollo



Fuente: (Coraggio, 2006)

La dialéctica del desarrollo reside en ir avanzando en espiral, a partir de una realidad que queremos superar, pero contando con los elementos de esa realidad en proceso de transformación. Y, para ello es fundamental que los diversos actores locales acuerden una estrategia compartida para sostenerse, adaptarse y tomar la iniciativa ante los procesos de transformación global (Coraggio, 2006).

Sin embargo, considero que, a estas conceptualizaciones de desarrollo, les falta incluir en el análisis el componente ambiental, considerando que es vital para la sustentabilidad del proceso de desarrollo.

### **8.1.2 El rol del Estado**

La agenda de los Gobiernos Locales requiere atender nuevas demandas como el bienestar de la población (políticas sociales), la puesta en valor de sus sociedades y territorios a efectos de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo (promoción económica) y el mejoramiento de la calidad ambiental (Tecco, 1997).

Por ello, el Estado ocupa un lugar central en la promoción del desarrollo. En otras palabras, se promueve el municipalismo activo.

En este punto, la visión de la política municipal debe integrar el desarrollo económico y social, procurando una disminución de las desigualdades regionales, de clases y de ingresos en consonancia con el respeto del medio ambiente.

Lo cual, significa una transformación en la gestión y capacidad de respuesta de los gobiernos municipales. Los gobiernos locales deben diseñar y ejecutar una política de desarrollo y de transformación democrática municipal y de su aparato administrativo, que desarrolle y fortalezca a la sociedad civil.

El rol del gobierno es indiscutible en la inclusión y en la consolidación de un proceso participativo, que permita generar y movilizar racionalmente recursos y capacidades a nivel local. Por ello, es necesario integrar a la comunidad en las acciones de gobierno. En tal sentido, se aconseja realizar un plan estratégico de desarrollo que oriente las acciones de gobierno y que sea coherente con las necesidades locales, es decir que respete la idiosincrasia de la comunidad al momento de definir el perfil productivo, y que tenga en cuenta las limitaciones de las pequeñas comunidades rurales.

### **8.1.3 Actores del desarrollo a nivel comunitario**

Para la generación de una estrategia de desarrollo en los municipios analizados, existen restricciones o limitaciones relacionadas con la falta de servicios básicos, una base productiva en declive y otra en transformación, pautas culturales que configuran una sociedad que no es cooperativa, y con una baja institucionalidad y capacidad estatal municipal.

Además, ambos municipios conviven con la explotación minera a gran escala y no han sido consultados al momento de la instalación de estos complejos productivos sobre la viabilidad territorial o los impactos socio ambientales a sus comunidades. Cabe destacar que, las instancias de negociación entre el Estado y las corporaciones mineras se realiza a un nivel de Estado nacional con las provincias como “dueñas” de los recursos naturales. Siendo los municipios voces ausentes en los procesos de negociación y en el diseño de la coordinación de la política minera.

El desarrollo local en las comunidades rurales es el resultado de la organización y de la participación de los actores locales que debaten y acuerdan las acciones y procesos de promoción del desarrollo para su comunidad.

En este punto, los distintos agentes y actores locales, como el municipio, las organizaciones locales, iglesia, instituciones educativas, personal de los centros de salud, organizaciones no gubernamentales, productores, asociaciones, juegan un papel importante en la conformación de espacios de discusión y participación en los procesos de planificación y toma de decisiones, como en la construcción de los escenarios de política pública a mediano y largo plazo.

Además, los actores locales interactúan entre sí y cada uno de ellos, en base a sus intereses en busca de la maximización de sus beneficios. Por lo cual, a continuación, se presenta la composición del sistema local de los municipios analizados. Asimismo, se presentan los intereses de cada uno de los actores con incidencia a nivel local.

Tabla 35 Composición del Sistema Local

Sistemas Locales					
Sector Público Estatal			Sociedad Civil	Sector Privado	
Garante del bien común			Priorizan la filantropía, la acción social y el respeto de los DD HH.	Prioriza la rentabilidad económica	
Gob. Nacional	Gob. Provincial	Gob. Municipal	Comunidad en general no muy organizada.	Mineras Transnacionales	Comerciantes, emprendedores locales y artesanos

Fuente: Elaboración Propia

A continuación, se analizarán los intereses, los recursos y las opciones estratégicas de cada uno de los actores o agentes con presencia en el territorio.

Tabla 36 Intereses de los actores con incidencia local

Actores locales	Descripción	Intereses	Recursos
Gobierno de la Provincia de Catamarca	Los municipios tienen una permanente relación con el Gobierno Provincial a través de la Dirección de Asuntos Municipales, que orienta, evalúa y autoriza los proyectos presentados por el poder ejecutivo municipal. Desde fines del 2013, en términos de regalías mineras, la función de revisión y control de los proyectos de inversión paso a la Unidad de Proyectos Productivos del Ministerio de Producción.	Seguir captando ingresos para la provincia a través de la actividad minera.  En el caso de Antofagasta de la Sierra, fortalecer la actividad turística, debido a que es uno de los puntos más atractivos y visitados de la provincia por los turistas nacionales y extranjeros. Además, el municipio es líder en exploración y explotación de litio.  Por su parte, en Hualfín, no se evidencia un interés particular, por parte del gobierno provincial. Salvo la explotación minera de Farallón Negro (YMAD) y Minera Alumbreira o Minera Agua Rica que utilizará la infraestructura y capacidad instalada de Minera Alumbreira.	Poder político. Poder Institucional. Poder económico.
Municipalidad de Hualfín y Antofagasta de la Sierra	Es la institución estatal más próxima y de contención social en el territorio. Se considera a la Municipalidad como una institución necesaria y	El intendente procura el rédito electoral. Legitimación de la gestión de gobierno. Mejorar la calidad de vida de la población.	Poder económico. Poder político. Poder institucional.

	facilitadora del proceso de desarrollo comunitario.		
Delegados Municipales	Su rol como representante de los intereses de las pequeñas comunidades dispersas en el extenso territorio, es fundamental para mejorar los canales de comunicación y de coordinación entre las diferentes instituciones locales y los pobladores. Los delegados no cuentan con poder de decisión y dependen directamente del intendente. Su elección no depende del voto popular.	Dar a conocer las necesidades de los distritos y luchar por la asignación de recursos para la ejecución obras o políticas públicas en beneficio de la comunidad.	Poder de representación. Conocimiento de las problemáticas territoriales.
Senador por el Departamento	Aquí, se evidencia una diferencia entre Hualfín y Antofagasta de la Sierra. En Hualfín, el senador es elegido por el departamento Belén que incluye los intereses de los 9 municipios. Sin embargo, el municipio que tiene más población es Belén, por lo cual, los ciudadanos de Hualfín no se sienten representados por el Senador que suele ser oriundo de Belén. Mientras, en Antofagasta de la Sierra el municipio con la delimitación departamental coincide. Por ello, hay un senador por Antofagasta de la Sierra. Es un actor que tiene mucho poder político en la comunidad.	Velar por los intereses de los territorios que representan. Mantener la carrera política. Fortalecer la imagen positiva, como estrategia política para las próximas elecciones.	Poder Político. Poder institucional.
Docentes	Son agentes comunitarios por excelencia y de gran reconocimiento dentro de la estructura social local. La participación de algunos de ellos como promotores del capital social y el desarrollo es destacable. Son generadores de conductas solidarias que fortalecen el capital social. Sin embargo, se trata de cargos de alta rotación, muchos docentes no son oriundos de la comunidad y suelen estar un año o dos.	Brindar educación y contención social a niños y jóvenes de la localidad.	Poder de convocatoria. Poder relacional. Independencia económica del gobierno local. (empleados provinciales con sueldo fijo)
Iglesia	En Antofagasta de la Sierra, no cuentan con un párroco permanente, solo visita la comunidad dos veces al año desde Salta. Por lo cual, la iglesia está a cargo de una congregación de monjas que dan catequesis. No se trata de un actor que participe en reuniones sociales y que se comprometa con los problemas socioeconómicos a	Evangelizar en la comunidad	Poder de convocatoria Poder relacional

	<p>nivel local. Sin embargo, cuenta de una imagen muy positiva a nivel local.</p> <p>En Hualfín, la iglesia católica también tiene una imagen positiva muy alta. No hay párroco en la localidad, sino que viaja desde Belén cada un mes aproximadamente.</p>		
Comerciantes Locales	<p>Es un reducido sector en la localidad, que tiene por finalidad la maximización de sus ganancias. Se trata de poli-rubros, ya que son los únicos proveedores de mercadería, alimentos, productos de limpieza y de higiene personal, remedios de venta libre, elementos de librería, etc.</p> <p>Representan un sector de clase media-alta a nivel social, y son actores escépticos a la participación cívica.</p> <p>En Antofagasta de la Sierra, existe un sector comercial vinculado al turismo con servicio de hospedaje en casas de familia, comedores y de traslado en camionetas con guías para visitar el Campo de Piedra Pómez, Antofalla, los volcanes y el Salar del Hombre Muerto.</p>	Optimizar sus ganancias	<p>Poder relacional.</p> <p>Autogeneración de ingresos.</p> <p>Dinamizadores del empleo local.</p>
Empresas Mineras	<p>Es un sector oligopólico de alta concentración de ingresos y rentabilidad.</p> <p>Se encuentran totalmente desvinculados de las necesidades y prioridades de los pobladores.</p> <p>No suelen contratar personal local de los municipios.</p>	Rentabilidad económica	<p>Poder económico.</p> <p>Poder financiero</p> <p>Capacidad de lobby</p>
Asociaciones Locales	<p>Podemos mencionar, la asociación de ganaderos, la de artesanos (Antofagasta de la Sierra) y productores vitivinícolas en Hualfín. Sin embargo, se tratan de organizaciones que no están formalizadas u organizadas para avanzar hacia sistemas más cooperativos.</p>	<p>Dar a conocer sus productos.</p> <p>Procurar mejores precios a partir de la organización.</p>	<p>Poder relacional</p> <p>Poder de convocatoria.</p>
Sociedad Civil (población en general)	<p>La gente más adulta se encuentra desanimada por el cambio en los hábitos y pautas laborales de las generaciones más jóvenes, por el declive de la organización del trabajo en torno a la familia en el campo. Mientras, las nuevas generaciones, solo ven en el empleo público una alternativa laboral viable.</p>	<p>Revalorizar la cultura local.</p> <p>Dar a conocer las potencialidades de su territorio.</p>	<p>Poder relacional</p> <p>Poder de convocatoria.</p>

	A nivel general, la mayoría de la población es reticente al cambio y desconfiada. Aunque son muy solidarios entre los vecinos.		
--	--	--	--

Fuente: Elaboración Propia

Por último, se presentarán las instituciones locales en Hualfín y Antofagasta de la Sierra.

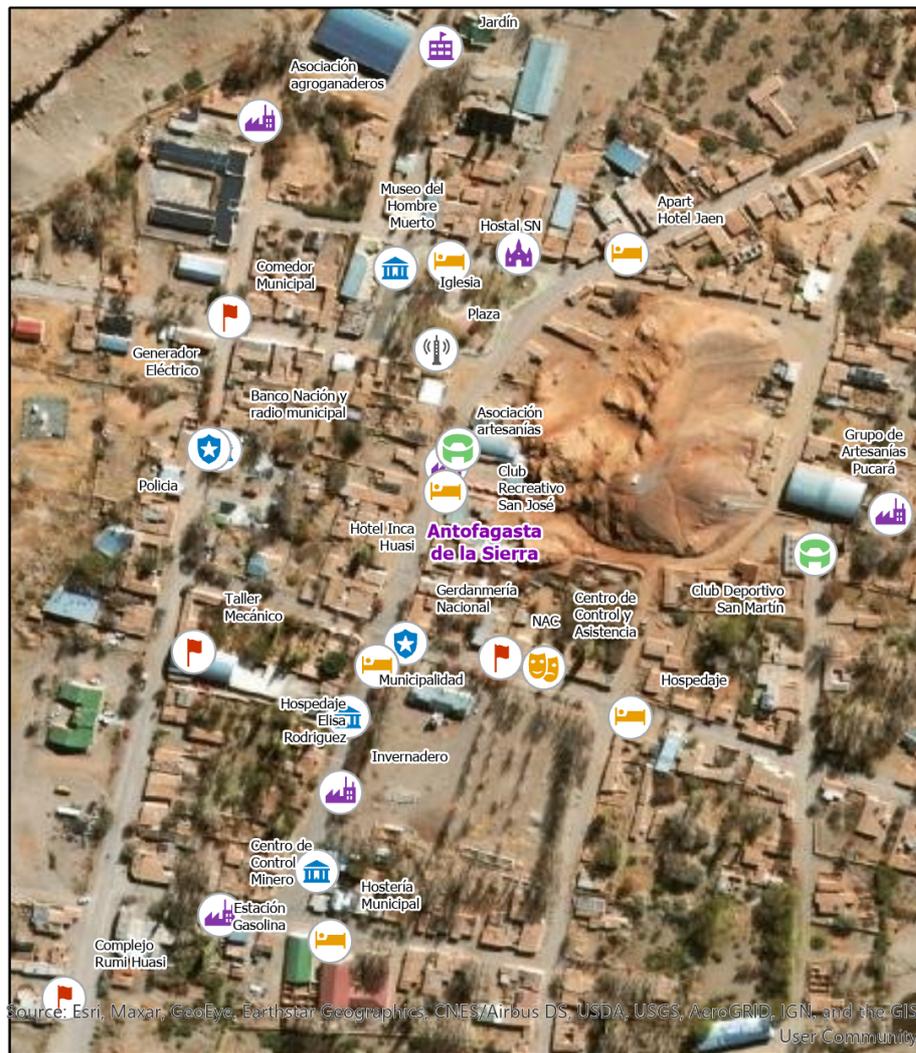
Mapa 17 Ubicación de las instituciones locales en Hualfín



- |  |           |  |            |  |            |  |           |
|--|-----------|--|------------|--|------------|--|-----------|
|  | Deportivo |  | Otro       |  | Religioso  |  | Seguridad |
|  | Educación |  | Plaza      |  | Restorante |  | Servicios |
|  | Hospedaje |  | Productivo |  | Salud      |  | Social    |

Fuente: Elaboración Propia

Mapa 18 Ubicación de las instituciones locales en Antofagasta de la Sierra



- |  |           |  |            |  |            |  |           |
|--|-----------|--|------------|--|------------|--|-----------|
|  | Deportivo |  | Otro       |  | Religioso  |  | Seguridad |
|  | Educación |  | Plaza      |  | Restorante |  | Servicios |
|  | Hospedaje |  | Productivo |  | Salud      |  | Social    |

Fuente: Elaboración Propia

## **8.2 Potencial Económico del Territorio**

El objetivo principal del desarrollo económico local es generar mayor bienestar a la población del municipio por medio de la dinamización de la economía local. Pero ello, dependerá de las condiciones estructurales de cada territorio y las capacidades estatales, además, la estrategia desarrollo no solo deber considerar los factores productivos o económicos, sino que se deben incluir los factores sociales, políticos y ecológicos como elementos que se condicionan recíprocamente y coadyuvan a la sostenibilidad del proceso de desarrollo. En otras palabras, se procura dinamizar un proceso de política pública que permita la inclusión, la disminución de la pobreza y el desarrollo sostenible.

### **8.2.1 Las ventajas comparativas del territorio**

El territorio rural es el espacio apropiado, producido y dotado de significado. Es una unidad espacial negociada colectivamente, resultado de procesos históricos y acciones conducidas por los actores, ya sean agentes o sujetos en cualquier nivel. Además, son el resultado de la apropiación social de espacios construidos alrededor del uso y aprovechamiento de los recursos del lugar (Lee Cortés & Delgadillo Macías, 2018).

Así, Antofagasta de la Sierra surge para garantizar la supremacía territorial por los conflictos limítrofes con Chile y fue considerado territorio nacional para luego constituirse en un departamento de la provincia de Catamarca. Se trataba de caseríos con pocas familias que vivían de la auto subsistencia, y en segundo momento, de las salitreras. Luego, en el territorio se asentó la primera minera de extracción a gran escala de litio del país, en los años noventa. Y, hoy es un territorio que lidera la exploración de litio y minerales no metálicos en el país.

Además, es relevante mencionar que la minería a gran escala y el cobro del canon minero como de las regalías mineras, han reanudado los problemas limítrofes no resueltos entre Catamarca y Salta en la zona del Salar del Hombre Muerto.

Por su parte, Hualfín de ser una gran hacienda familiar se constituyó en una comunidad productora de frutas y especies (comino, pimentón) por la

presencia del río Hualfín que atraviesa el municipio. Luego, se instituyó como un municipio minero con la explotación de Farallón Negro y más recientemente, en líder exportador de minerales metálicos de la provincia de Catamarca con la instalación de Minera Alumbrera Ltda. (1997-2019).

También, con la llegada de la minería a gran escala, resurgieron los problemas limítrofes, pero en este caso entre departamentos de la provincia, es decir, entre Andalgalá y Belén.

Para quienes piensan que, la llegada de la minería a gran escala, iba a promover el desarrollo de las comunidades aledañas, a partir de una lógica de derrame del crecimiento económico la evidencia y numerosos estudios académicos demuestran lo contrario, a saber: (Gómez Lende, 2017), (Gómez Lende, 2018), (Machado et al., 2011), (Machado Aráoz et al, 2017), (Maristella Svampa, 2008a), (Christel, 2015), (M. Schweitzer et al., 2018), (Giarracca, 2007), (Pablo D'Alo Abba, 2020), entre otros.

Sin embargo, en el transcurso de más de 25 años, ¿qué les dejó la minería a los municipios donde se localizaron estos complejos extractivos en la provincia de Catamarca?

Según las propias estadísticas oficiales, en 2014 el personal en mina ascendía (por todo concepto) a 60.224 obreros, de los cuales sólo el 15,06 % (9.072 operarios) era aportado por la rama metalífera del país. Ambas cifras representan apenas el 0,3% de la Población Económicamente Activa (PEA) y el 0,11% del empleo nacional, respectivamente (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015). Mientras en la provincia de Catamarca, solamente el 0,26% del empleo de Catamarca correspondía al sector minero, siendo la incidencia laboral municipal aún mucho más inferior (Gómez Lende, 2018).

Los programas de responsabilidad social empresaria en las localidades que eran área de influencia directa de las mineras, tuvieron un modelo de intervención diferencial.

Minera del altiplano S.A (actual Livent), inició sus actividades en 1990 en el Salar del Hombre Muerto, Catamarca. La empresa es una de las tres proveedoras de litio en el mundo; siendo, el principal proveedor global de hidróxido de litio para la producción de grasas de litio y baterías, y de cloruro de litio para usos industriales.

La extracción de litio desde la salmuera natural en Catamarca se realiza a través de un proceso de absorción selectiva en columnas de intercambio iónico utilizando un material poroso desarrollo y patentado por la empresa. De esta manera se genera una salmuera artificial rica en litio que es purificada y luego concentrada en piletas de evaporación solar (Lithium Division FMC Corporation, 2011).

Según el reporte de sustentabilidad de Minera del Altiplano, la empresa realizó donaciones y contribuciones comunitarias por \$ 118.697 dólares durante el año 2011. Se financiaron eventos culturales y deportivos, se brindó apoyo a comedores infantiles o de ancianos, insumos para las postas sanitarias y becas universitarias en el departamento de Antofagasta de la Sierra y San Fernando del Valle de Catamarca, y, en Tólar Grande, Salar de Pocitos, San Antonio de los Cobres y General Güemes en Salta (Lithium Division FMC Corporation, 2011).

Hacia el año 2011, Minera del Altiplano S.A., registraba 212 empleados en planta permanente en el país y, unas 15 personas como empleados eventuales. El 90 por ciento de los empleados son hombres y la mayoría tienen un rango de edad entre los 31 y 50 años (Lithium Division FMC Corporation, 2011).

Las plantas industriales en el Salar del Hombre Muerto, en Antofagasta de la Sierra, tienen como vecino más cercano a las instalaciones a la familia Condorí que residen a unos cinco kilómetros de distancia. La obra más emblemática que financió la empresa en el territorio fue el edificio de la escuela de Ciénaga La Redonda que alberga de 10 a 15 niños y niñas.

La política comunitaria en Antofagasta de la Sierra es de bajo impacto, por ejemplo: durante el año 2011 se realizó la construcción de un vivero comunitario cofinanciado por Minera Alumbreira Ltda., se brinda asistencia (con alimentos) a los comedores escolares de la Villa de Antofagasta, El Peñón y La Redonda que atienden en total a unos 130 niños y adolescentes. En términos de salud, la empresa colabora con el traslado de los enfermos y personas en situación de riesgo, vía aérea o terrestre, a centros de atención médica de mayor complejidad. También apadrina con combustible para los vehículos que realizan recorridos sanitarios entre los caseríos aislados del municipio. Por último, proveen de materiales y equipamiento médico para

mini hospital de la Villa de Antofagasta de la Sierra (Lithium Division FMC Corporation, 2011).

Los programas sociales de Minera del Altiplano, en su mayoría se ejecutan en la vecina provincia de Salta en alianza con la Fundación Junior Achievement.

Por su parte, Minera Alumbarrera para el año 2012, invirtió \$ 58 millones de dólares en desarrollo social y comunitario. Entre los proyectos se puede mencionar el Programa de Mejora Educativa focalizado en la capacitación docente en Andalgalá, Belén, Santa María y Hualfín. También, se generaron proyectos para optimizar los cultivos de vid, aromáticas, nueces, y se construyeron 12 km de canales de riego para mejorar la rentabilidad de los cultivos. Se realizó un programa de construcción de pozos y provisión de equipos para disponer de agua potable y riego a los municipios de Belén, Santa María y Hualfín (Minera Alumbarrera Ltda., 2012). El principal proyecto productivo financiado en Hualfín, es el denominado “proyecto vid” con 24 beneficiarios directos y 35 beneficiarios indirectos (Minera Alumbarrera Ltda., 2017). Además, en Hualfín colaboró refaccionando las escuelas, realizó un jardín de infantes, una cancha de fútbol, y financió actividades culturales y deportivas.

Hacia el año 2017, la fuerza laboral de Minera Alumbarrera Ltda. era de 1621 personas, siendo 967 empleados permanentes y 654 eran contratistas a plena dedicación (Minera Alumbarrera Ltda., 2017). Como se puede observar la generación de empleo, es muy superior a Minera del Altiplano S.A.

Además, a diferencia de Minera del Altiplano, la visión empresarial de los programas comunitarios y las obras de responsabilidad social de Minera Alumbarrera Ltda., estuvieron más vinculados con lo productivo y los proyectos surgían de la coordinación de acciones entre instituciones públicas nacionales como provinciales. Es decir, la empresa procuraba tener una presencia institucional mayor en la provincia que la diferenció sustancialmente de Minera del Altiplano S.A.

Otro dato, es que la desagregación de la información suministrada en los informes de sustentabilidad o sostenibilidad de las empresas difieren entre ambas empresas. En otras palabras, Minera del Altiplano S.A. no brinda un detalle desagregado de la información y es reticente a otorgar información

adicional<sup>121</sup>. Mientras los informes presentados por Minera Alumbrera Ltda. son mucho más completos y se pudo concertar una entrevista con representantes de la empresa.

### **8.2.2 Perfil productivo local**

Una comunidad o un territorio, sólo puede promover el desarrollo local en la medida en que tenga un perfil productivo, es decir, una actividad que motoriza o genera el crecimiento económico del lugar con distribución del ingreso (Arroyo, 2013). No obstante, ¿Qué territorios pueden potenciar un programa de desarrollo local?, según, Arroyo (2013) los municipios chicos, tienen una fuerte dependencia de los recursos y tienen escasas condiciones técnicas y organizativas. Por ello, el desarrollo local no sólo es un problema de perfil económico, es un problema de escala. En consecuencia, en el caso de los municipios pequeños, hay que indagar en la escala de desarrollo local posible para ese territorio (Arroyo, 2013).

Las políticas de desarrollo actúan como estrategia para la dinamización de los recursos locales y el fomento de las capacidades en los distintos campos de actuación, a través de programas encargados de favorecer las relaciones entre los actores y promover interacciones entre territorios comunes. Sin embargo, la concordancia entre los programas gubernamentales aplicados y el desarrollo en los territorios rurales no es clara si consideramos problemáticas persistentes, como el abandono de las comunidades y los bajos perfiles productivos en que se ubican los productores de dichos ámbitos (Lee Cortés & Delgadillo Macías, 2018).

En las comunidades estudiadas los flujos económicos que funcionan en el territorio pueden ser analizados en la asimetría de poder entre un sector oligopólico transnacional que opera en el territorio como un enclave, mientras el resto de la economía local que funciona como un sistema paralelo de economía informal y de subsistencia.

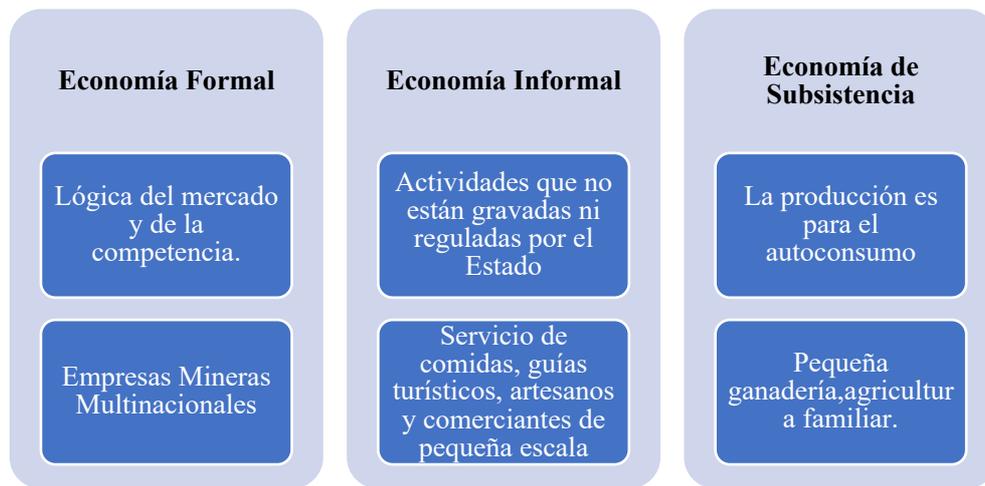
De ahí que, cuando los territorios operan en función del orden global y la división internacional del trabajo, el resultado es la construcción y

---

<sup>121</sup> Se presentaron notas y enviaron mails a la empresa solicitando información y nunca se obtuvo respuesta.

reproducción espacial del orden de las verticalidades, esto es, un conjunto de fuerzas externas y organizacionales diseñado para reestructurar el territorio en función de la lógica del mercado y los intereses de los agentes dominantes, creando desorden en el ámbito local (Gómez Lende, 2018).

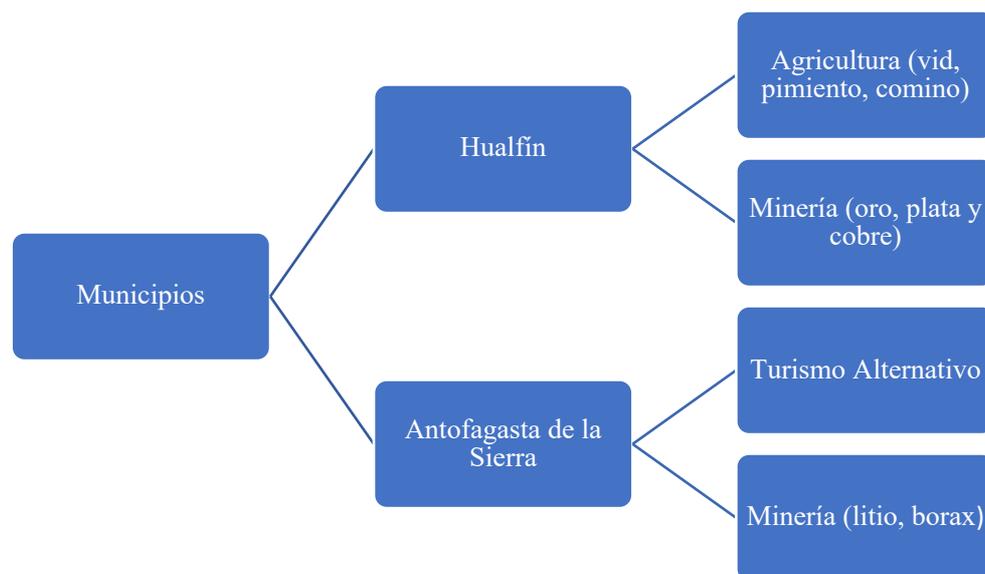
Ilustración 35 Circuitos de Económica Local



Fuente: Elaboración propia

El sistema productivo local se compone de la siguiente manera:

Ilustración 36 Sistema Productivo Local



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos. Relevamiento Provincial de Información Municipal 2016 y entrevistas realizadas a funcionarios municipales (2016).

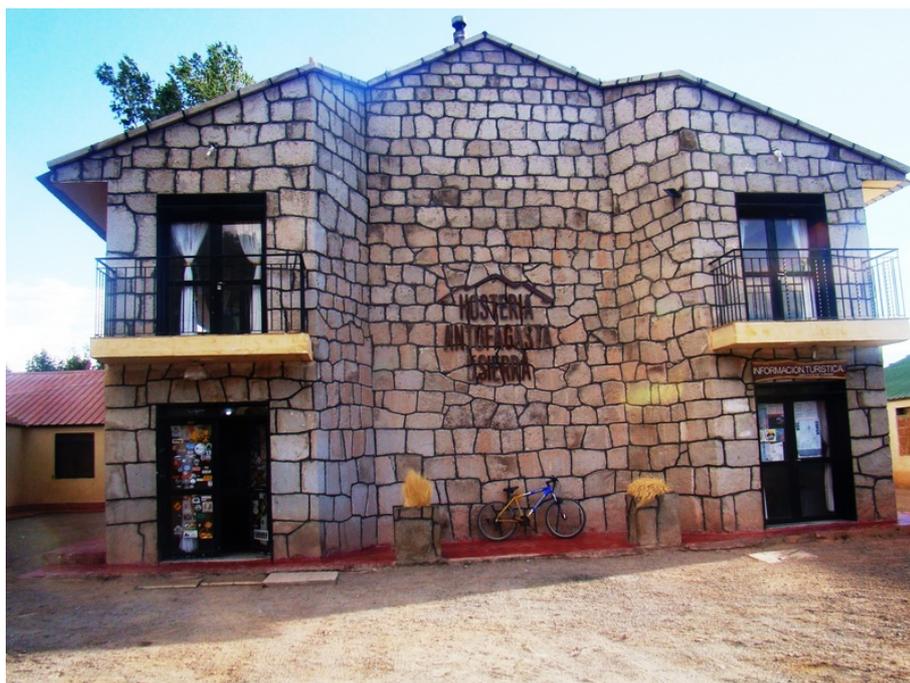
Cómo principales amenazas para Antofagasta de la Sierra podemos mencionar las extremas condiciones climáticas de la puna, lo cual, hace de este territorio poco apto para la agricultura. Mientras, que la ganadería dominante son los camélidos (guanacos, llamas y vicuñas). Sin embargo, en el estudio de campo surge que hay un declive de la cría de camélidos, lo cual, también repercute en la actividad artesanal de tejidos con lana de llama y vicuña, muy propios de la zona.

Por otra parte, la cría de caballos, burros, vacas y ovejas es más dificultoso por la carencia de pasturas y la compra de follajes es muy costoso porque se debe traer desde la capital provincial.

A partir de la realización del Plan Consensuado de Desarrollo para Antofagasta de la Sierra durante los años 2006-2007, el municipio trabajó con la participación de la comunidad para identificar un nuevo perfil productivo para Antofagasta de la Sierra. Así, se identificó como una alternativa para el desarrollo local la promoción del encadenamiento económico que genera turismo comunitario orientado a la aventura respetando la belleza natural de su paisaje.

Motivar la participación de los actores locales y la generación de consensos ha sido muy dificultosa por la poca creencia en las instituciones gubernamentales locales.

En alineación con el perfil productivo, el Municipio realizó una Hostería Municipal en la Villa de Antofagasta de la Sierra, siendo en su momento la única alternativa de hospedaje y alimentación en el departamento. También, se efectuaron capacitaciones en servicios turísticos y se incentivó la formación de guías turísticos locales. Lamentablemente, ese impulso inicial del gobierno local de promotor del desarrollo, por los problemas políticos-legales de los intendentes, se fue debilitando y no se siguió la planificación a mediano y largo plazo realizada con la comunidad. No obstante, la participación comunitaria en el proceso de organización del territorio fue fundamental porque se sembró el germen de la articulación y gestión privada vinculada al turismo (hay nuevos comedores, hospedajes familiares, servicio de guías y traslado) que se evidencia en el territorio en la actualidad.



Adicionalmente, como estrategia de promoción turística y de fortalecimiento del capital social a nivel comunitario, se realizó una revista que se denominaba “Ecos del Desierto”. La iniciativa fue financiada por Minera del Altiplano S.A y por Minera la Alumbraera Ltda. La revista local se presentó en el stand de la provincia en la feria internacional de turismo de Buenos Aires en el año 2007.

Por su parte, Hualfín, si bien presenta un clima árido, no es tan extremo y con la presencia de ríos en la localidad, hacen de este territorio un oasis de producción de viñedos como de especias como el pimentón y el comino.

Asimismo, Hualfín tiene una tradición minera desde 1978 con la explotación subterránea del yacimiento de Farallón Negro, del cual se extraen todavía, medianas cantidades de manganeso, oro y plata con la administración estatal de YMAD (Yacimientos Mineros Agua de Dionisio). El complejo minero-industrial no es de libre acceso y cuenta con un pequeño hospital y un establecimiento educacional secundario para la población trabajadora.

Con la llegada de Minera Alumbraera Ltda., en el marco de los programas comunitarios y de responsabilidad social empresaria, se comienza a indagar en las alternativas de desarrollo para el municipio de Hualfín.

En este caso el municipio apostó a un modelo vitivinícola que permita desarrollar dicha industria en condiciones más competitivas. El proyecto se gesta a partir de la coordinación entre el Municipio, el INTA y Minera Alumbraera.

Así, el municipio de Hualfín organizó a los productores de vid y con el apoyo de la empresa minera se realizó la reconversión varietal de la vid a malbec y syrah durante un periodo de 10 años, y paralelamente, el municipio realizó el sistema de canales de riego para mejorar la producción.

Luego, con un porcentaje de regalías mineras que le correspondían al municipio, se inaugura el 26 de noviembre del 2011, la Bodega Hualfín con una inversión de \$ 5.500.000 pesos. Se trata de un emprendimiento municipal único en América Latina.

Hualfín cuenta con una producción total de vid de aproximadamente de 1.200.000 Kg, de los cuales, Bodega Hualfín procesa el 15%, provenientes de medianos y pequeños productores locales (Municipalidad de Hualfín, 2021).

Bodega Hualfín posee una capacidad total de elaboración de 335.000 litros de vinos en altura, con una capacidad de molienda de 10 toneladas por hora. Los viñedos están a más 1850 metros sobre el nivel del mar<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Por más información se recomienda visualizar el siguiente enlace con los testimonios de los actores locales: Bodega Hualfín gracias al aporte de Minera Alumbraera <https://www.youtube.com/watch?v=RoCAtXl302c> y la nota para el programa "El Verano está Aquí" de la Tv Publica de Catamarca. Realizada el 21/03/2019. Realizador: Fabio "Cartucho" Guardone. Enlace: [https://youtu.be/bfjEMV\\_3mI](https://youtu.be/bfjEMV_3mI)

*Fotografía 12 Bodega Municipal de Hualfin*



Con la bodega, el municipio garantiza la compra de la vid a los productores locales a precios justos. La iniciativa beneficia a unos 40 de productores de Hualfin y Los Nacimientos (jurisdicciones municipales). Y, con la elaboración y venta del vino, el municipio, procura seguir invirtiendo en el mantenimiento de la bodega y mejorar las condiciones productivas.

A diferencia del municipio de Antofagasta de la Sierra, la iniciativa de liderar una estrategia de desarrollo municipal no surge de espacios abiertos de participación y debate sobre cómo pensar el territorio entre todos los actores locales. Más bien, en Hualfin la alternativa fue potenciar un perfil productivo que venía en declive y era previo a la llegada de Minera Alumbraera Ltda. al territorio. Sin embargo, la estrategia de desarrollo fue liderada por la empresa minera a través de los programas comunitarios productivos, a partir del cual se comienzan a organizar a los productores.

El último elemento por considerar en el marco del desarrollo local son las políticas sociales locales.

Las políticas sociales comprenden las acciones y decisiones del Estado para alcanzar el bienestar social, la equidad, las condiciones propicias para la reproducción material de la vida, la justicia y la paz social, con el fin último

de asegurar la continuidad del desarrollo de la sociedad (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2021).

La mayoría de los programas sociales se gestan en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, ya que administran aproximadamente 89 planes, programas y políticas dirigidas a diferentes sectores de la población. También, desde el Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entre otros ministerios y secretarías, se gestionan programas y políticas destinadas a mejorar la calidad de vida, la construcción de capacidades y la contención de vulnerabilidades sociales (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2021).

En el caso de nuestros municipios objeto de análisis, las políticas sociales solamente se ejecutan de arriba para abajo en el territorio (principalmente, asignación universal por hijo, entre otros), es decir, son programas nacionales o provinciales (capacitaciones) que se diseñaron en los niveles superiores de gobierno. En términos de promoción del desarrollo, no se evidencian programas sociales diseñados y ejecutados a nivel local, probablemente por la carencia de recursos económicos y técnicos de los municipios.

*Tabla 37 Programas sociales implementados en los municipios*

	<b>Programas de asistencia social</b>	<b>Programa de educación vial</b>	<b>Programa de capacitación laboral</b>	<b>Programa de capacitación agropecuaria</b>	<b>Programa de fomento empresarial</b>
Hualfin	Sí	No	Sí	Sí	No
Antofagasta de la Sierra	Sí	No	No	No	No

Fuente: Información estadística de los municipios de la provincia de Catamarca 2016. Dirección provincial de estadísticas y censos.

En el caso de Hualfin, gran parte de la capacitación a los productores vitivinícolas se realizó con el apoyo de Minera Alumbrera Ltda. a través de sus programas comunitarios. Sin embargo, es incierta la sostenibilidad de la bodega municipal con la retirada y cierre de operaciones de la empresa o con la falta de redistribución de las regalías mineras a los municipios, por parte de la provincia.

### **8.3 Modelos de desarrollo municipal comparados**

Todo territorio contiene población y actividades, por lo tanto, conflictos por la asignación de recursos y por el uso de estos. En consecuencia, el Estado es un actor fundamental por las acciones que despliega en sus distintos niveles, a través de políticas de estímulo o través de su no intervención (M. Schweitzer et al., 2018). Además, con la globalización hay un cambio en la gobernabilidad de los territorios, en especial, en los municipios que conviven con actores transnacionales que operan en su espacio de convivencia. En tal sentido, la recuperación del rol del Estado en las propuestas de desarrollo desde los territorios y con la participación comunitaria, son vitales para la sostenibilidad de las estrategias a implementar.

#### **8.3.1 Posicionamiento del Municipio frente a la promoción del desarrollo local.**

Preparar las instituciones municipales para su transformación en gestores del desarrollo local exige redefinir sus misiones y en el caso de los municipios pequeños, este proceso debe estar acompañado, además, por los marcos legales provinciales que regulan la legalidad de los actos gubernamentales de las comunas y los municipios de tercera categoría.

A los actores sociales y políticos locales se les presentan dos grandes alternativas en materia de definición de misiones municipales: pueden persistir en cumplir un rol residual en la arena pública, o bien, los municipios pueden seguir las tendencias contemporáneas e incorporan a su agenda de gobierno la promoción del empleo local, el desarrollo social y la mejora de la calidad ambiental. Además, es recomendable que el Municipio actúe como un facilitador de oportunidades que como lo hacían tradicionalmente, cuando solo actúan como un ente distribuidor de recursos públicos (Tecco, 1997).

Siguiendo nuestro análisis, en los municipios estudiados, para cumplir con lo establecido en el marco legal y hacer uso de las regalías mineras, en líneas generales podían asumir dos posiciones ante la promoción del desarrollo de sus territorios:

Una posición pasiva, donde se espera que las soluciones a los problemas que se presentan en la comunidad surjan desde el gobierno provincial o nacional, sin evaluar las posibilidades de diseño y gestión de

políticas públicas desde las mismas capacidades locales y regionales (en asociación con municipios vecinos). En este caso, el municipio se limita a: gestionar servicios públicos, a las propias funciones administrativas e informar sobre los programas sociales generados por otros niveles del Estado. Que corresponde al accionar actual del Municipio de Antofagasta de la Sierra.

Otra opción, es que el municipio asuma una posición activa, es decir que, el municipio invierta en capacitación de su personal, asuma una mayor participación de la comunidad en la determinación de las necesidades locales y en la planificación municipal (considerando la pequeña escala) y que haya un cambio en el modo de liderazgo del intendente y se adopte un modelo de gestión pública por resultados. Convirtiéndose así, el municipio en un agente de desarrollo que piensa en cómo desplegar soluciones a los problemas que se presentan y articule las acciones tendientes a la generación de empleo en la comunidad.

Una vez considerado el rol que puede asumir el municipio con respecto a asumir o no el liderazgo de una estrategia de desarrollo, se requiere evaluar cuál sería el nivel de apertura que tendría el gobierno local frente a la participación de la comunidad.

En resumen, en términos de liderazgo del municipio para asumir una estrategia de promoción del desarrollo de la comunidad como de apertura a la participación de los diversos actores locales en el diseño y ejecución de las políticas, se presentan cuatro posibles escenarios de acuerdo con los tipos de gestión municipal asumidos por el gobierno local.

Tabla 38 Modelos de gestión municipal frente a la promoción del desarrollo local

	<b>Promover la participación de los actores locales</b>	<b>No incentivar la participación de los actores locales</b>
<b>Rol pasivo del Municipio</b>	Cuando el municipio no quiere asumir el liderazgo de un programa de desarrollo local, se corre el riesgo que sean un actor externo quien asuma este rol, dejando afuera del encadenamiento productivo sectores o actores que requieren de inclusión e integración para mejorar la calidad de vida la población.	En este escenario, cuando el municipio asume un rol pasivo con respecto a la necesidad de generar empleo local e inclusión social en su territorio. Y, el gobierno local tampoco se encuentra abierto al debate y participación de los actores comunitarios se sigue manteniendo el mismo statu quo de un modelo de gestión municipal tradicional.
<b>Rol activo del Municipio</b>	Este sería el escenario perfecto, en términos de modelo de gestión municipal, para la gestación de una estrategia de desarrollo local que sea sostenible en el territorio e integre a los diversos intereses locales.	Cuando el municipio lidera una estrategia de desarrollo local, sin una participación activa de los diferentes sectores sociales de la comunidad, tiene el riesgo de que la estrategia no sea sostenible a largo plazo y no se genera un real encadenamiento productivo.

Fuente: Elaboración Propia

### **8.3.2 Estrategia de Promoción del Desarrollo Local Municipal en relación con las Capacidades Estatales Locales**

Se debe subrayar que, el contexto socioeconómico, las normas y valores, las pautas culturales y el sistema de poder de cada comunidad, va a condicionar el grado de apertura y democratización de las políticas tendientes a fomentar el desarrollo local. Más allá de lo que se considere como deseable y lo óptimo, es necesario analizar *lo posible*.

Lo dicho hasta aquí supone que, la asignación de los recursos (económicos, técnicos y administrativos) en el diseño de una estrategia de desarrollo económico local, considerando las imposiciones legales (Ley 5128) para que el municipio pueda disponer de las regalías mineras, se puede realizar en términos de gestión pública de diversas maneras. Ello, depende del grado de apertura a la participación hacia los actores locales y la capacidad de generar sinergias con otros municipios e instituciones, por parte del gobierno local. Dicho lo anterior, la asignación de las regalías mineras redistribuidas al municipio se puede “administrar” considerando las siguientes categorías:



Fuente: Elaboración Propia

- **Asignación discrecional:** La utilización de las regalías mineras por parte del Municipio, se realiza en base al criterio de lo que se considera más oportuno, deseable, necesario, urgente por parte del Intendente en ejercicio. Sin generar ningún tipo espacio de interacción con la comunidad y los demás actores sociales para diagnosticar y priorizar las necesidades locales. Cómo la figura del intendente es muy personalista, no suele delegar y conformar un equipo técnico que colabore en el diseño de un plan de desarrollo a mediano y largo plazo.
- **Asignación producto del accionar de los lobbies privados:** En este caso, la agenda del plan de desarrollo comunitario o de los proyectos de inversión a ejecutarse, obedecen en mayor o menor medida a la influencia ejercida por parte de un agente económico privado con presencia local. En particular, se evidencia una marcada asimetría de poder entre el municipio y ese agente económico externo que opera como enclave en el territorio.
- **Asignación sectorial:** La asignación sectorial de los recursos destinados para la generación de estrategias de desarrollo económico, se sustenta en el equilibrio de influencias entre el órgano decisor

(poder ejecutivo) y los grupos de poder de la comunidad. Sin embargo, el Intendente va a considerar o desestimar las opiniones de los grupos de poder, de acuerdo con el contexto sociopolítico y el grado de influencia de cada uno de los actores sociales a nivel local. Para lo cual, el órgano decisor previamente va a analizar el escenario más conveniente de legitimación de acuerdo con sus fines, como una manera de mantener la gobernabilidad. Es por ello, que el grado de acción de los agentes sociales de poder a nivel local, está ligado a la influencia a nivel social, la capacidad de movilización comunal o la capacidad de influencia en la formación de la opinión pública. En este escenario la participación se canaliza únicamente por estos medios formalizados de poder.

- **Asignación participativa:** Es cuando una estrategia de desarrollo local se gesta de manera participativa y considera como un valor la inclusión de la comunidad y de los distintos actores sociales en el diseño y gestión de los planes de desarrollo o proyectos de inversión. Se trabaja de manera conjunta y coordinada entre el sector público, la sociedad civil y sector privado en la identificación de los problemas locales, como en las soluciones de estos. Es decir, se tiene en cuenta la opinión de los vecinos en el diseño de las políticas públicas, pero es el municipio el articulador de la estrategia de desarrollo.
- **Asignación consensuada:** El consenso hace referencia al acuerdo y el consentimiento de todos los actores que componen determinado sistema. Por lo cual, se trata de una sinergia entre el sector público, la sociedad civil y el sector público que deciden contribuir colectivamente para mejorar las condiciones de vida de la localidad. En otras palabras, el destino de la comunidad es algo que asumen como un deber compartido, para lo cual generan acuerdos tendientes a la promoción del desarrollo, asumiendo los logros y riesgos de manera compartida.

Dicho lo anterior, es necesario introducir la dimensión de las capacidades estatales municipales analizadas en el capítulo 7 de la tesis.

La investigación tenía por objetivo indagar en cómo se articula el modelo de redistribución de las regalías mineras y el impacto que ello ha generado en los espacios políticos territoriales que coexisten con la minería a gran escala. Se asume a los problemas redistributivos de las regalías mineras cómo un problema político.

Por ello, se indagó en el rol del gobierno municipal de Hualfín y Antofagasta de la Sierra en la modalidad de asignación y destino de las regalías mineras, durante el periodo 2004 – 2012, con la vigencia de la Ley 5128. En este contexto, en la multiescalaridad de la política minera, a los municipios se les asigna un nuevo rol: gestionar el desarrollo económico local.

Sin embargo, el gobierno de Catamarca y la legislatura provincial al momento de realizar la normativa y reglamentarla, no consideraron la escala de los municipios, los perfiles productivos, ni analizó la capacidad de los pequeños municipios para liderar estrategias de desarrollo económico local, cuando aún estos municipios requieren invertir en infraestructura básica en sus territorios, mejorar la conectividad y sus instituciones municipales tienen frágiles capacidades estatales para asumir dicho reto.

Por otra parte, no se realizó un debate de lo que implicaba generar una estrategia de desarrollo económico a los municipios de tercera categoría, estableciéndoles limitaciones para que estos pequeños municipios puedan acceder y disponer de las regalías mineras en beneficio de sus comunidades.

Al analizar las capacidades administrativas-institucionales de los municipios, se evidencia que aún se requiere una fuerte inversión en la modernización y el fortalecimiento de las capacidades organizacionales para que los municipios pequeños puedan liderar procesos de desarrollo económico. Además, en estos territorios el sector privado es muy reducido; y, la escala tan pequeña complejiza la implementación de estrategias de desarrollo local, debido a la escasa población y la dispersión en el territorio.

Llegados a este punto, a modo exploratorio, nos indagamos: ¿de qué modo los gobiernos municipales, con un determinado grado de capacidades estatales, generan diferentes modelos de gestión del desarrollo a nivel local con las regalías mineras, a partir de la coexistencia de enclaves mineros transnacionalizados?

Lo dicho hasta aquí, nos permitió advertir la realidad política, social y económica de los Municipios de Hualfín y Antofagasta de la Sierra. Razón por la cual, en este apartado, se realizó una tipología para comprender los rasgos esenciales del fenómeno político- institucional de los pequeños municipios con incidencia minera a gran escala.

La matriz de articulación de las capacidades estatales con el modelo de gestión municipal frente a la promoción del desarrollo nos presenta cuatro tipos de escenarios posibles, considerando que los procesos sociopolíticos y económicos de un territorio son dinámicos. Es decir, cada periodo de gobierno y estilo de gestión, la inclusión de nuevos actores económicos o la retirada de ciertos actores, las dinámicas sociales, entre otros aspectos, van cambiando la relación entre el Estado y la sociedad, de acuerdo con las circunstancias a lo largo del tiempo.

*Tabla 39 Capacidades estatales y rol del municipio frente a la promoción del desarrollo económico local*

	<b>Débil Capacidad estatal</b>	<b>Capacidades estatales fortalecidas</b>
<b>Rol pasivo del Municipio</b>	Y1 = Programas de desarrollo desarticulados generados por agentes externos	Y2 = Conservación inercial del statu quo sin incentivos para el desarrollo.
<b>Rol activo del Municipio</b>	Y3=Programa gubernamental de poco impacto	Y4=Planificación estratégica participativa de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

La matriz presenta cuatro escenarios posibles como tipos ideales, es decir, a nivel de sistematización analítica. A saber;

– **Programas de desarrollo desarticulados generados por agentes externos (cooptación de las mineras)**

En las economías de enclave, es frecuente que las empresas multinacionales para cumplir con los estándares internacionales de transparencia y sostenibilidad realicen programas de responsabilidad

social<sup>123</sup> y proyectos productivos comunitarios en lo que consideran como su área de influencia directa.

En este contexto, de marcada asimetría entre un municipio pequeño con capacidades estatales (administrativas-institucionales, financieras, técnicas y de negociación) frágiles en relación con las corporaciones mineras que operan a gran escala, se evidencia un marcado liderazgo de las empresas en interpretar “externamente” lo que consideran el “perfil productivo local”.

Cabe recordar que la capacidad política de negociación con los otros niveles del Estado de las corporaciones es superior al poder municipal además la capacidad técnica (con recursos humanos multidisciplinarios altamente capacitados) es muy superior, sumado a la habilidad de gestionar elevados presupuestos sin necesidad de cumplir con los requisitos burocráticos del Estado, genera que muchos gobiernos locales se vean seducidos en delegar ciertas funciones sobre el destino del territorio en un actor privado externo. En otras palabras, el gobierno local asume un rol pasivo frente a la necesidad de generar estrategias de desarrollo inclusivo en su territorio.

El riesgo de estas iniciativas productivas desarticuladas es que no surgen de un debate participativo con la comunidad sobre las necesidades y potencialidades locales integrando a todos los actores, sino más bien presentan proyectos sectoriales, debido a que, se deben alinear a los ejes estratégicos de los programas comunitarios que definen las empresas.

Por otro lado, se pone en duda la sostenibilidad de las iniciativas cuando las empresas se retiran del territorio y no se sigue recibiendo “apoyo externo”, a través de insumos, capacitaciones, asesoría técnica externa, compras sociales, entre otros incentivos.

En este caso, la agenda del plan de desarrollo comunitario o de los proyectos de inversión a ejecutarse, obedecen en mayor o menor medida a la influencia ejercida por parte de un agente económico privado con presencia local. En particular, se evidencia una marcada asimetría de

---

<sup>123</sup> Norma ISO 26000 desarrolla una guía de los requisitos para poder establecer, implementar y evaluar un sistema de gestión ética y socialmente responsable dentro de cualquier empresa u organización.

poder entre el municipio y ese agente económico externo que opera como enclave en el territorio.

– **Conservación inercial del statu quo sin incentivos para la promoción del desarrollo del territorio**

Los municipios pequeños de características rurales, a pesar de los procesos de descentralización de la política municipal, prefieren no avanzar en asumir las “nuevas” funciones delegadas a los gobiernos locales, y mantienen su modelo tradicional de administración pública, asociado ser entes administradores en sus territorios, pero no promotores del desarrollo, el empleo local y generadores de políticas sociales.

Razón por la cual, los gobiernos locales no suelen promover el debate en la comunidad sobre la necesidad de generar planes de desarrollo a mediano o largo plazo, debido a que el intendente se siente cómodo con el statu quo tradicional.

Bajo este escenario se puede considerar también aquellos municipios medianos, que, teóricamente aun teniendo mejores niveles de capacidad estatal, deciden no gestionar estrategias de desarrollo local con una planificación a mediano y largo de las acciones a desplegar para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que representan.

– **Programa Gubernamental de promoción del desarrollo de poco impacto o sostenibilidad.**

En este escenario, si bien el municipio procura tener un rol activo en la promoción del desarrollo de su jurisdicción, y genera espacios de participación ciudadana para definir el perfil productivo local, al tener una estructura municipal frágil con capacidades estatales débiles a nivel administrativo, económico y político se pone en riesgo la viabilidad y sostenibilidad de la estrategia de desarrollo. Por ello, se tratan más de políticas aisladas y desarticuladas producto de las buenas intenciones, pero no de una planificación estratégica del desarrollo a largo plazo.

– **Planificación estratégica participativa de desarrollo.**

Cuando una iniciativa de desarrollo local es liderada por el gobierno local y es el mismo municipio el que genera espacios de participación comunitaria y trabaja para alcanzar consensos para definir una planificación estratégica del desarrollo inclusiva, con acciones claras y

metas establecidas a mediano y largo. Dicha iniciativa de desarrollo se puede considerar como la situación ideal, aunque requiere de más tiempo, tanto el diseño como la ejecución del plan. Además, se considera que la sostenibilidad de la estrategia depende de la capacidad de generar acuerdos y alianzas con los municipios vecinos y pensar como “región” del mismo modo, es necesaria de una alta capacidad de negociación política, para buscar apoyos en los niveles superiores del Estado (gobierno provincial y nacional).

Lo cual, nos lleva a generar a un cambio en la concepción en el modelo de gestión municipal siendo vital fortalecer las capacidades estatales municipios para asumir el reto de liderar una política de desarrollo local, pensando en la generación de empleo local con inclusión.

La ventaja de una estrategia de desarrollo que se gestiona a partir de la participación y la concertación de los intereses locales procura que se planifique y se ejecute como una política de estado, y determina que pueda garantizar la sostenibilidad con los cambios de gobiernos, porque el proceso es parte de la misma comunidad.

### **8.3.3 Resultados obtenidos**

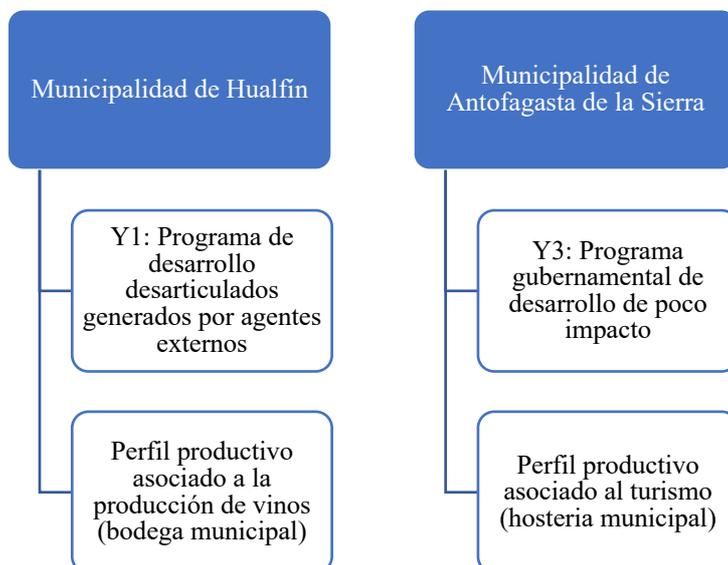
La matriz de modelos de desarrollo implementados por los municipios en base a sus capacidades estatales se resume en cuatro escenarios posibles, se desarrollaron en el apartado 8.3.2.

Se puede determinar que los municipios analizados, si bien a nivel estructural son similares en cuanto a población, nivel de institucionalidad y presentan capacidades estatales similares, han desarrollado diferentes estrategias de gestión pública. En cuanto a la gestación de programas de desarrollo para sus comunidades considerando que la minería es una actividad económica que extrae recursos naturales finitos y, por lo tanto, son los territorios que son área de influencia directa los que sufren las consecuencias directas de la actividad, no solo en términos ambientales, sino también a nivel social, económico, productivo, etc.

En consecuencia, en virtud del análisis de dos dimensiones principales, como las capacidades estatales municipales y la posición que asume el

gobierno local frente a la promoción de planes de desarrollo local, se determina que los casos se comportarían de la siguiente manera:

Ilustración 38 Modelos de desarrollo implementados



Fuente: Elaboración Propia

A lo largo de la investigación, la hipótesis general sostenía que, en materia de gestión pública municipal, a menor capacidad institucional y política del municipio, mayor es el grado de cooptación por parte del sector privado o actores políticos externos al territorio y menos efectiva es la estrategia de desarrollo que se quiera implementar, de acuerdo con lo estipulado en el marco legal provincial de redistribución de las regalías mineras a los municipios (Ley 5128 y reglamentaciones).

En consecuencia, el rol del municipio en el liderazgo de la planificación del desarrollo se podría ver afectada y, mayor sería el grado de cooptación por parte del sector privado o actores políticos externos al territorio. Lo cual, se evidencia con más claridad en el Municipio de Hualfín.

En otras palabras, se asume que la gestión municipal para liderar planes de desarrollo está directamente relacionada con las capacidades estatales existentes. Lo cual, no fue considerado en el marco legal provincial cuando se decide redistribuir un porcentaje de las regalías mineras a los municipios, ya que se puso en igualdad de condiciones a los municipios más grandes y con Concejo Deliberante como, por ejemplo: Andalgalá, Belén o Santa María,

con los municipios rurales sin Concejo Deliberante que dependen de Asuntos Municipales de la provincia, viéndose limitado el accionar y autonomía del gobierno local, como es el caso de Hualfín y Antofagasta de la Sierra.

Otro aspecto que se expuso es que el marco legal de redistribución de las regalías a los municipios se realiza otra distorsión, al realizar la repartición por los 16 departamentos y no por los 36 municipios. Aunque son los municipios las instancias políticas-administrativas. Lo cual, significó un perjuicio para Hualfín, que si bien, es el municipio más próximo al yacimiento minero Alumbra, recibió mucho menos ingresos en comparación con otros municipios.

Por último, el marco legal establecía una cláusula de uso o destino de las regalías mineras, que indicaba que el dinero solamente podía ser utilizado para proyectos de desarrollo económico. Sin embargo, el proceso administrativo para recibir estos fondos era más ágil para los municipios con Concejo Deliberante (los municipios más grandes) que podían administrar más “autónomamente” los ingresos que recibían sin tantas limitaciones burocráticas. Lo cual, también, ha significado muchas denuncias por el mal uso de los recursos públicos.

Mientras, para los municipios pequeños sin Concejo Deliberante, el proceso burocrático para disponer de las regalías mineras era más restringido. Ello, debido a que la instancia de contralor legislativo lo ejerce una dependencia del gobierno provincial. Por ello, los municipios rurales, primero debían remitir sus proyectos para ser aprobados por Asuntos Municipales o la unidad técnica del Ministerio de Producción. Luego, si estaba aprobado se notificaba al Tribunal de Cuentas de la Provincia. Si todo estaba correcto recién se le deposita el dinero. Razón, por la cual, si el municipio no podía presentar un proyecto de inversión por falta de capacidades estatales, quedaba limitado para hacer uso de las regalías mineras que le correspondían.

Deseo subrayar que, los yacimientos mineros se encuentran en áreas rurales que corresponden a pequeños municipios de tercera categoría (sin Concejo Deliberante) y si bien son estos municipios son los que sufren las externalidades de un modelo económico extractivista, han sido los menos compensados en términos económicos. Principalmente, porque estos

pequeños municipios tienen muy poco peso político a nivel provincial, debido a la escasa población.

Además, tanto Antofagasta de la Sierra como Hualfín, en distintos periodos gubernamentales, no han presentado proyectos de inversión o no fueron aprobados por las instancias de control provincial, razón por la cual, no pudieron disponer de las regalías mineras. Con ello, quiero aclarar que, lo que legalmente se redistribuía entre los municipios de las regalías mineras en términos formales, no significaba en la práctica que se efectivice en las cuentas bancarias oficiales de los municipios.

En este punto, sería interesante indagar en investigaciones futuras cuál fue el impacto del uso de las regalías mineras en el desarrollo local, comparando los municipios con Concejo Deliberante como Andalgalá (que fue el municipio de la provincia que más ingresos por regalías mineras recaudó en el periodo 2004-2019) con respecto a los municipios de tercera categoría que son área de influencia directa y los más próximos a los yacimientos.

Así, el uso y destino de las regalías mineras a nivel local, es una cuestión de orden político, que se encuentra atravesado por una coyuntura más estructural que define la capacidad real de los pequeños municipios rurales para impulsar políticas de desarrollo. Esta desconexión entre lo normativo-discursivo y las capacidades estatales, nos permite inferir una estrategia sutil del control y manejo de los fondos, por parte del gobierno provincial.

Como resultado se acentuó la naturaleza territorial desigual en los procesos de transformación política y económica, acentuando las diferencias entre los municipios grandes, medianos y pequeños.

En relación con los modelos de desarrollo implementados en los municipios objeto de análisis. Hualfín parece haber delegado la responsabilidad de las alternativas del desarrollo de la comunidad en Minera Alumbreira Ltda., por el contrario, Antofagasta de la Sierra a pesar de su lejanía y falta de infraestructura básica pudo desarrollar un perfil turístico, sin la cooperación y/o intervención directa de Minera del Altiplano FMC.

Por otra parte, se establecen diferencias, puesto que el Municipio de Antofagasta de la Sierra, con la gestión de Intendente, Evaristo Acevedo,

procuró generar espacios de debate comunitario para establecer un perfil productivo. Y, gestionaron un plan consensuado de desarrollo. Sin embargo, esa planificación no se siguió en las gestiones posteriores, razón por la cual, el municipio perdió el liderazgo de la iniciativa.

Por su parte, en Hualfín, no se evidencia que haya existido un plan de desarrollo generado desde la participación comunitaria.

Hualfín y Antofagasta de la Sierra si bien presentan características estructurales similares y una alta dependencia de las regalías mineras a nivel presupuestario, a lo largo de los casi veinte años de actividad minera parecen asumir dos modelos de gestión pública diferentes en lo referido al destino de las regalías mineras en la promoción del desarrollo económico local, previamente establecido en el marco legal.

Así, Hualfín encontró una alternativa en la bodega municipal y en la organización de los productores vitivinícolas con el apoyo de Minera Alumbrera. Mientras, Antofagasta de la Sierra, apostó al desarrollo turístico y con los años, se evidencia una mayor participación privada en la iniciativa y es notable el incremento de turistas que comenzaron a visitar el territorio desde el año 2008.

Se infiere a lo largo del trabajo de campo realizado que, la relación que se constituye entre las empresas mineras y los municipios no sólo depende de los modelos de responsabilidad social empresaria sino más bien de la fortaleza de las capacidades estatales locales en sus dimensiones: institucional, financiera - fiscal, técnica y política para poder dar respuesta de manera satisfactoria a las necesidades y restricciones locales.

Para finalizar, se exponen algunos extractos de las entrevistas realizadas a los actores claves, a nivel provincial como municipal. Al consultarles que significó la minería para Catamarca, las respuestas fueron en consonancia con:

“(…) creo que la expectativa de la minería fue mayor al impacto de la minería, tampoco tuvimos la capacidad de ser proveedores de la empresa porque Catamarca no produce absolutamente nada” (...). La minería para Catamarca es 50 por ciento buena palabra y 50 por ciento mala palabra. Es mala palabra, para las personas que sufren la minería. Y, es distinto para quien

goza de la minería. Es una sociedad fragmentada”, son las palabras de un ex Ministro de Economía de la Provincia de Catamarca.

“La minería ha servido para sostener el empleo público”, sostuvo un director de un medio de comunicación gráfico de Catamarca, especializado en el área de política y economía. Mientras, un periodista y docente, enfatizó en que “se realizó un mal uso de las regalías mineras”.

Cómo síntesis de los casos de estudio, se realizaron preguntas de asociación libre en las entrevistas, que, en virtud de su riqueza, se exponen los extractos principales.

Al consultar, sobre qué relación o asociación establecían entre Antofagasta de la Sierra con Minera del Altiplano, se indicó:

- “Directamente un matrimonio que no fue”.
- “No hay una relación entre la Minera del Altiplano con Antofagasta de la Sierra, es como que la comunidad sigue como hace cien años con algunos adelantos, tendrán luz, internet, porque me parece que hay una percepción de que la empresa no estuviera en Catamarca. Es como que estuviera en otro lado, es deslocalizada” (...).
- “No se sabe mucho, hay un escaso o nada aporte a la comunidad, creo que la estrategia es cuanto menos se sepa mejor es” (...).
- “No tiene una asociación”.

Por otra parte, se les preguntó: ¿Qué relación realiza si le mencionó Hualfín con Minera Alumbreira Ltda.?

- “Bueno, tuvo sus beneficios Hualfín, algunos importantes por estar más cerca de la mina, la mina le ayuda con proyectos productivos, con la instalación de una bodega, polideportivos, es uno de los más beneficiados en forma directa por la cercanía, pero mucho tiene que ver también los intendentes y los gobernantes de la zona”, sostuvo un ex gerente de Minera Alumbreira.
- “No las conecto. Se me viene más a la cabeza con Andalgalá, Belén, te diría hasta Santa María... Pero a Hualfín lo conecto más bien con paisaje, con turismo, con otras cosas, pero no con la minería (...)”.
- “Creo que hay una buena relación entre Hualfín y Minera Alumbreira Ltda. que ha pasado con los años. También la Minera aprendió y se dio cuenta que no tan solo con lo legalista debía cumplir, porque en

su momento decía yo me hago cargo de lo legal y lo que a mí me corresponde, lo demás me importa un bledo, no... esa era la postura. Después se dio cuenta que debía abrirse más a la comunidad y comenzó otro proceso. Una década en la cual no le daba importancia a las comunidades y otra década en la cual, sabe que debe tener algún tipo de negociación, de contacto y creo que hay una buena relación”.

#### **8.4 Casos de disputas redistributivas por regalías en el territorio**

Se puede deducir que los territorios están atravesados de poder y el Estado es funcional a los intereses mineros por su alta dependencia económica, de modo que la lógica compensatoria a raíz de las consecuencias negativas del modelo productivo, son secundarias para el Gobierno Nacional como Provincial.

En consecuencia, se pretende visibilizar las tensiones redistributivas a escala subnacional, donde distintos agentes y grupos se movilizan políticamente para manejar dicha renta. Simultáneamente, esta disputa por el control de los ingresos mineros subyace en los conflictos socio-territoriales, como se puede observar en el florecimiento de la disputa sobre los límites geográficos políticos-administrativos entre Catamarca y Salta por la autorización de las concesiones mineras de lito, el pago del canon y las consecuentes regalías. O bien, el cuestionamiento por la falta de claridad de los límites departamentales y políticos-administrativos de los municipios en la provincia de Catamarca.

Las regalías mineras han generado conflictos redistributivos, lo cual, también surgió en una entrevista realizada a un ex gerente de Minera Alumbra:

“Si hubo conflicto entre los intendentes y el gobierno de la provincia. Porque primero la provincia no redistribuía las regalías mineras. Luego, se hizo una ley para distribución secundaria de las regalías, pero se le entregó el dinero dentro de ciertas pautas, que tenían que ser proyectos productivos pero nunca se le explicó ni se ayudó a los municipios con la formulación de estos proyectos, los municipios no tenían profesionales ni gente idónea para formular proyectos,

entonces mucho tiempo por temor los intendentes no sabían cómo usarlos y otros (intendentes) más audaces directamente contrataron gente y utilizaron los fondos para tener más votantes (...)

Todo ello nos permite observar que distintos actores procuran tener el control de los ingresos mineros, por ello se generan pugnas redistributivas, las cuales, también se observan en los municipios analizados. A continuación, se expone el conflicto por la ordenanza municipal de Hualfín y el caso de la Hostería del Peñón, en Antofagasta de la Sierra.

#### **8.4.1 Conflicto por la ordenanza municipal de Hualfín**

Se trata de un conflicto que surge en los inicios de la instalación de Minera Alumbreira Ltda. en la localidad, como consecuencia de la reglamentación de una ordenanza impositiva municipal. En la misma, se afectaban los intereses de la empresa, que reclamaba el cumplimiento de la Ley de Inversiones Mineras, pero aún los municipios no habían adherido a la normativa.

En particular, se indicaba el cobro de la tasa por extracción de minerales brutos cualquiera sea la mina de la jurisdicción y establecía el cobro sobre todo tipo de mineral, por tonelada se debía pagar \$5 pesos.

A partir de una entrevista realizada a un ex intendente del municipio de Hualfín, surgen los pormenores del conflicto los cuales se describen a continuación:

“Nosotros en ese tiempo teníamos Concejo Deliberante en el año 1995 nosotros nos regíamos por la ordenanza de la Capital” (...). “Entonces recuerdo que, en el año 1995, el 18 de diciembre (sí me recuerdo porque el 20 es el festival del minero) ... un día viernes el Secretario de Asuntos Municipales de la Provincia, manda un telegrama que decía: intimo en un plazo de 72 hs para presentar la última ordenanza impositiva municipal... (...)”. “Entonces yo lo llamo al secretario del Concejo Deliberante y le digo usted va a escribir y yo le voy a ir dictando” (...). Recuerda, que el secretario escribía en una máquina de escribir vieja.

“El escribía a máquina y el hecho que usted sabe que, ya habíamos puesto todo: carnet, ehh caballos sueltos, basura, regulación de los boliches, de los bailes, canon de arena, bueno todo... La ordenanza era chiquitita habrá tenido 15 hojas en total... ¡Entonces se me prende a mí! y le digo (secretario del Concejo Deliberante): sabe que articulo más podemos poner: por extracción de minerales brutos cualquiera sea la mina de nuestra jurisdicción, cualquiera sea el mineral de boca de mina por tonelada la suma de 5 pesos (...).”

Me explica, que cada camión tenía unas 30 toneladas, y eran unos \$150 pesos por camión. Los ingresos eran muy necesarios para el municipio, ya que me señala que en ese tiempo recibían (de coparticipación) solamente \$10.000 pesos para pagar toda la nómina de sueldos del municipio.

Continuando con el relato, me dice: “mire como son las cosas y le digo al negro (ex intendente Romero) anda a la Capital y déjala a la ordenanza por mesa de entrada porque directamente nos pedía la Secretaría de Asuntos Municipales” (...). Y, se regresaron a Hualfín, luego de un viaje de 351 kilómetros.

Sin embargo, recibieron un llamado de la Secretaría de Asuntos Municipales de la Provincia de Catamarca, donde les comunican que debían regresar urgente a la Capital.

El entrevistado continua la narración: “Entonces viajamos el domingo a la noche y el lunes a primero hora estábamos a las 8 de la mañana... uhhh viera usted! Estaba como loco el Secretario, y me decía *coya de mierda siempre con la picardía adelante* y yo le respondí: ehh Doctor yo a usted lo respeto y le digo: *¡a mí me gusta que me digan coya porque si soy coya! ¡Qué tiene de malo!*“(..).

El Secretario de Asuntos Municipales, le dice “el lunes pícaro, el lunes 9 de diciembre presentas vos la ordenanza tributaria, y el 10 (diciembre) se cierra la ley de inversiones mineras en el que te quieres llenar el municipio” (...). En la exposición de los hechos, el ex intendente responde: “entonces le digo yo, pero usted no me ha dicho que la presente, y cómo quiere que se la de!!! Si usted me pidió que la haga... y me decía Poliche (Secretario de

Asuntos Municipales): “¡Sí, pero la Ley de Inversiones Mineras cierra el 10 y nadie justamente ha presentado! Al parecer, era lo esperado”.

Ante, el desconcierto, comentaba el entrevistado que el Secretario de Asuntos Municipales, le preguntaba insistentemente quién les había hecho la ordenanza o quién les asesoraba. Y, cuando respondieron que la habían hecho ellos, no les creían. (Entrevista realizada a un ex Intendente y Secretario de Producción del Municipio de Hualfín en la gestión de Romero, en el momento de la ordenanza).

Como resultado, ante la presión que ejercía la empresa minera que enviaba a sus representantes continuamente al municipio y al no recibir apoyo de Asuntos Municipales de la Provincia, tuvieron que firmar el acuerdo con Minera Alumbreira Ltda.

Del relato, se sugiere que después de dos o tres años de no querer firmar la adhesión a la Ley de Inversiones Mineras y anular la ordenanza, el intendente de Hualfín (Romero Alfredo) accedió arribar a un acuerdo (no formal según parece) con Minera Alumbreira Ltda. por la suma de 6 millones de pesos. No obstante, nos explicaron que al dinero lo administraba la misma multinacional, es decir no fue parte del presupuesto municipal. De ese dinero, se realizó una cancha de fútbol y se comenzó con la reconversión varietal de la vid, entre otras obras menores.

En este punto, los ex alcaldes reclaman que hay un mal entendido con la empresa, porque las obras que realiza la empresa como política de responsabilidad social empresaria fueron en realidad parte del dinero que le correspondió al municipio como parte de ese acuerdo.

#### **8.4.2 Caso de la Hostería del Peñón (Antofagasta de la Sierra).**

La ley de distribución secundaria de las RM establece que las mismas deben ser utilizadas para la capacitación y/o desarrollo económico de las comunidades. En tal sentido, Antofagasta de la Sierra realiza una Hostería Municipal con regalías destinadas al municipio por parte de la provincia.

La obra era parte del plan de desarrollo orientado al perfil turístico que se le quería dar al municipio y tenía por objetivo ser una fuente de empleo local. Durante uno o dos años la hostería estuvo administrada por el municipio

y se había capacitado al personal. Pero, con el cambio de gobierno a nivel municipal como provincial y los conflictos partidarios, la Hostería terminó siendo concesionada por la provincia a un empresario extranjero y se desvinculó a todo el personal local.

Así en el año 2010, durante el gobierno de Lucia Corpacci, se decide a través de la Secretaria de Turismo de la Provincia concesionar la hostería por un periodo de 30 años a la firma SOCOMPA radicada en Salta y de propiedad de un empresario italiano.

Si bien se denunciaron “maniobras oscuras” en la licitación de la concesión por parte del Senador del departamento de Antofagasta de la Sierra, la hostería sigue siendo administrada por la misma empresa hasta la fecha.

Lo preocupante, es que según nos informaron los pobladores de El Peñón, la hostería no cuenta con ninguna persona empleada que sea del lugar. Además, es muy difícil realizar una reserva porque el administrador de la concesión gestiona tours cerrados desde Salta destinados a extranjeros y que incluso los proveedores no son locales, ni de la provincia de Catamarca. Además, al no haber otros hospedajes en el Peñón y al ser un lugar muy turístico porque es la entrada al área natural protegida del Campo de Piedra Pómez, los altos costos que manejan hacen imposible que una persona catamarqueña pueda hospedarse en el lugar.

*Fotografía 13 Hostería El Peñón*



## 8.5 Conclusiones Finales

No se pretende aquí definir al Estado en términos de sus características institucionales formales y/o de los instrumentos fundacionales del poder del Estado. Sino más bien, se propone interpretar que el Estado y el sistema político pertenecen a un conjunto más amplio de las relaciones sociales. Es decir, el Estado cambia de forma y de apariencia en función de las actividades que desarrolla, de las escalas en las cuales opera, de las fuerzas políticas que actúan hacia él, de las circunstancias en las cuales aquellos y este último actúan (Jessop, 2014).

Bajo esta lógica de interrelación entre los distintos niveles del Estado en la implementación de la política minera, se evidencian intereses diferentes de acuerdo con la escala territorial – gubernamental, lo cual se expone a lo largo de la tesis.

Los procesos de reforma del Estado y la descentralización en Argentina impulsaron una reestructuración productiva nacional en el marco de la globalización financiera con incidencia en los procesos de reorganización social, económica y territorial. De ahí que, las provincias antes consideradas periféricas en el modelo de desarrollo nacional quedaron ancladas al mercado global a partir de explotación de los recursos naturales.

En consecuencia, desde inicios de los noventa hasta la actualidad, el Estado ejerce una práctica discursiva que legitima a la minería como una actividad dinamizadora del desarrollo local y generadora de empleo. Lo paradójico es que desde la lógica neoliberal o del desarrollismo más progresista, se deja de lado la especificidad de lo local y las representaciones sociales de los propios actores.

Así, las áreas definidas como “sacrificables” por parte de las políticas públicas de desarrollo son aquellas que hasta hace poco habían estado marginalizadas por los diferentes periodos de reproducción capitalista.

La minería se legitima políticamente como necesaria para el crecimiento económico y el modelo de inserción internacional proclamado por la Nación; y por otro, la minería a gran escala es una alternativa de ingresos para las cuentas públicas debilitadas de los gobiernos provinciales. Así, independientemente de los ideales políticos y, a pesar de que se generen disputas por la distribución de la renta y la normalización de los conflictos

socio ambientales, el modelo de inclusión económica como de desarrollo nacional no está en discusión para el Estado.

Bajo esta lógica, se normaliza que las externalidades ocasionadas por la actividad se asumen como un problema “local”. En otras palabras, la distribución de costes y beneficios es asimétrica.

Además, la concepción de desarrollo vinculada a las actividades extractivas obedece a un enfoque exclusivamente “productivista” y se centra en la reproducción del capital y no tiene presente la carencia de recursos humanos, técnicos y materiales para cualquier tipo de política pública de inserción competitiva en el contexto global.

El énfasis de que “Catamarca debe ser minera” es el discurso frecuente de los gobernadores desde los años noventa a la actualidad. Sin embargo, el impacto económico y sociodemográfico de la minería en la provincia, si bien ha mostrado un importante crecimiento de su producto interno bruto en los últimos años (prácticamente se duplicó luego de la crisis macroeconómica de 2001), y las exportaciones mineras han liderado la estructura económica local, las condiciones de empleo y sociales en la provincia plantean serios desafíos para la política pública, incluyendo la política fiscal. En otras palabras, el incremento del PBG puede indicar el crecimiento económico zonal, pero no siempre provoca en mejora de los indicadores sociales ni ambientales. Además, la provincia con dos décadas de bonanza minera aún no pudo equilibrar sus cuentas fiscales y generar un cambio en la matriz productiva provincial. Por el contrario, el incremento de la planta de personal estatal ha mantenido un sostenido incremento con los años.

En relación con las regalías mineras, en Argentina, la particularidad es que las mismas, se cobran como un monto fijo, es decir, no se discrimina por el tipo de mineral extraído y no guarda una relación directa con el precio de cotización a nivel internacional de cada mineral. Además, en el caso de Catamarca las regalías mineras eran del 10% pero con la adhesión a la Ley de Inversiones Mineras, se tuvo que conformar con el 3% sobre el valor boca de mina. Dicho lo anterior, podemos mencionar que también faltan iniciativas para transparentar los ingresos provenientes de las industrias extractivas.

En términos redistributivos de las regalías mineras hacia los municipios, con el surgimiento del debate político sobre el reconocimiento de

la autonomía municipal asociada a que los minerales se localizan en los ejidos municipales y que son los territorios locales los que sufren el impacto ambiental y las presiones sociales a raíz de la explotación extractiva. El gobierno provincial, por su parte, se justifica argumentando que los recursos mineros corresponden a la provincia y no a los municipios. Además, se sostiene que la autonomía municipal es aún inmadura y que los gobiernos locales son malos administradores de los recursos generados por la minería.

Sin embargo, un hallazgo es que la principal distorsión del marco legal redistributivo de las regalías mineras hacia los municipios (Ley 5128) es que la repartición se realiza a nivel departamental (que son delimitaciones a nivel geográfico) pero que no coincide con los ejidos municipales y, por lo tanto, no son del control de los intendentes. Ahora bien, los municipios representan al Estado a nivel local, y son el brazo administrativo y político de gestión gubernamental en el territorio. Esta distorsión generó que los municipios más aislados de los yacimientos mineros recibieran más ingresos en concepto de regalías porque tenían más poder político para negociar.

En otras palabras, debido a la presión política de los “barones” del oeste provincial, la redistribución se realizó beneficiando a los municipios con mayor peso poblacional, sin considerar el área de influencia directa del yacimiento. En otras palabras, no se consideró la proximidad real de los municipios con el yacimiento minero y del impacto social, ambiental, económico como cultural de las comunidades que convivían con un agente externo en su territorio.

También, se evidencia a lo largo de las entrevistas realizadas a los intendentes del Municipio de Hualfín como de Antofagasta de la Sierra que han sido voces ausentes en el proceso de toma de decisiones en lo relativo a la política minera local. En particular, ha sido sorprendente el grado de desinformación al momento de la instalación de las mineras, como del proceso productivo y los impactos económicos de la producción de los yacimientos mineros localizados en el territorio municipal.

Además, a nivel discursivo como normativo, se asocia a la minería con el desarrollo local con un sesgo de “economicista” sin considerar las desigualdades socio territoriales, las inequidades en la accesibilidad en servicios básicos y el nivel de desarrollo humano de cada municipio. En

consecuencia, el principio que subyace en el marco normativo se encuentra desvinculado de la realidad y la capacidad estatal de los pueblos rurales del oeste catamarqueño.

Los municipios de Hualfín y Antofagasta de la Sierra, tienen características rurales con poca población, por lo cual, son considerados como municipios de tercera categoría. Además, no tienen capacidad legislativa al carecer de Concejo Deliberante, por lo cual, deben informar sus acciones a una dependencia del Gobierno de Catamarca, así la Dirección de Asuntos Municipales, funge como institución contralor y como contrapeso del poder ejecutivo municipal. Los casos analizados surgen como “municipio – distrito” y son regulados por la Ley Orgánica Municipal y de Régimen Comunal de la provincia de Catamarca. Además, si bien son considerados como municipios autónomos, en la práctica su autonomía es relativa.

Por otro lado, más allá del reconocimiento de las autonomías municipales, la mayoría de los gobiernos locales de la provincia de Catamarca, carecen de la institucionalidad y el equipo técnico necesario para elaborar proyectos de inversión con una visión productiva a nivel comunitario.

A partir de la globalización hay un cambio en la gobernabilidad y modelos de gestión a nivel local.

Considerando las limitaciones estructurales del territorio, las capacidades estatales para la gestión municipal son restringidas. Lo cual, dificulta la gestión local de políticas públicas, en particular en la articulación y coordinación de programas y políticas de multinivel, al tratarse de caseríos aislados en el territorio.

Al analizar las capacidades administrativas-institucionales de los municipios, aún se requiere una fuerte inversión en la modernización y el fortalecimiento de las capacidades organizacionales, por ejemplo, a través de un plan de capacitación continua del personal, levantamiento y optimización de los procesos internos, tender a generar planificación a mediano y largo plazo con indicadores de resultados, realizar un seguimiento de los beneficiarios de la política pública, generar espacios de participación ciudadana, entre otros aspectos.

Desde la perspectiva institucional, las municipalidades objeto de estudio por sus características son esencialmente instituciones administrativas, más que instituciones políticas que lideren acciones de desarrollo socioeconómico a largo plazo, de manera consensuada entre los actores locales.

Como dato para la gestión de políticas públicas, la menor tasa de fecundidad en los municipios reduce el número de niños y, por ende, de estudiantes en ciertos distritos de los municipios analizados, por ejemplo, en Los Nacimientos y en Farallón Negro que son caseríos que están altamente despoblados y con un alto riesgo de desaparecer.

Por último, la capacidad extractiva depende de los ingresos que se redistribuyan de los niveles superiores del Estado, lo cual, genera un margen de acción para la gestión autónoma de políticas públicas muy limitada.

También se puede sugerir, que, al tratarse de municipios rurales de tercera categoría, que se encuentran aislados en el oeste catamarqueño, la evolución en los modelos de gestión municipal es parte de la organización comunitaria local y de haber abierto el debate del desarrollo en el territorio con la participación de todos los actores.

No obstante, se evidencia que aún falta trazar líneas estratégicas para la ejecución de políticas públicas locales que permitan alcanzar ese futuro deseado a partir de la construcción de una comunidad de intereses entre todos los actores involucrados en el proceso de cambio.

En tal sentido no se puede inferir una relación directa entre una tendencia hacia la mejora de las condiciones de vida a nivel local con la producción mega minera instalada en el territorio. Debido a que, en más de 30 años de explotación minera las mejoras en la accesibilidad de servicios básicos, es aún reciente y el avance es aún insuficiente para equiparar las condiciones de vida de los centros más urbanizados de la provincia. Sin considerar que los niveles de desarrollo humano de la provincia de Catamarca son muy bajos en comparación con las provincias del centro o sur del país. Además, en términos de modernización municipal, estilos de gestión y capacidades estatales sigue siendo una tarea pendiente, a fin de mejorar la habilidad de respuesta del municipio para atender a las demandas de los ciudadanos y gestionar los problemas del territorio.

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta, A. (2009). *La Maldición de la Abundancia*. (N. Montalvo Rueda & E. Hanekamp, Eds.) (1a ed.). Quito, Ecuador: Abya-Yala, Comité Ecuménico de Proyectos CEP.
- Acosta, A. (2011). Extractivismo y neoextractivismo. Dos caras de la misma maldición. In D. Lang, Miriam y Mokrani (Ed.), *Más allá del desarrollo*, (pp. 83–118). Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, Abya-Yala.
- Acuña, C. H. (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. *Capacidades estatales. Diez Textos fundamentales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento (CAF). Retrieved from [http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Libro\\_1\\_CAF\\_Capacidades\\_version WEB-RGB%28protect%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y](http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Libro_1_CAF_Capacidades_version_WEB-RGB%28protect%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y)
- Aghón, G., Alburquerque, F., & Cortés, P. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina : Análisis comparativo* (1ra.). Santiago de Chile: CEPAL / GTZ.
- Agosto, W. (2015). *Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2015*.
- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. In R. Bañón & E. Carrillo (Eds.), *La nueva administración pública* (pp. 125–170). Madrid: Alianza Universidad.
- Aisa, M., & Molina, A. (2005). *Auditoria Contable sobre los Ingresos en el Fondo de Fomento Minero*. Catamarca.
- Alberdi, J., & Barroso, M. (2020). Broadening the Analysis of Peace in Mozambique: Exploring Emerging Violence in Times of Transnational Extractivism in Cabo Delgado. *Global Society*, 229–246. <https://doi.org/DOI: 10.1080/13600826.2020.1772730>
- Alburquerque, F. (2007). Teoría y Práctica del enfoque del Desarrollo Local. *Observatorio Iberoamericano Del Desarrollo Local y La Economía Social*, 1(0), 39–61.
- Alburquerque, M. (1999). *Manual del Agente del Desarrollo Local*. Barcelona. <https://doi.org/10.1021/jo0705420>
- Almaraz, M. G. (2010). Ambición política por la reelección en las provincias argentinas. *Revista SAAP*, 4(2), 191–226. <https://doi.org/1666-7883>
- Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Altomonte, H., & Sánchez, R. J. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe* (LC/G.2679-P No. 139). Santiago de Chile.
- Altschuler, B. (2006). Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario. In *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate* (pp. 1–22). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Espacio.
- Altschuler, B. (2008). Repensando el desarrollo: Aportes y limitaciones del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo. In *Territorios en Mutación: Repensando el Desarrollo Desde lo Local*

- (pp. 29–45). Quito: FLACSO, Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador. Retrieved from <http://books.google.cl/books?id=1UZkBrwxKOUc>
- Altvater, E. (2011). *Los límites del capitalismo. Acumulación, crecimiento y huella ecológica*. Buenos Aires: Mardulce.
- Altvater, E. (2012). *El fin del capitalismo. Tal cual como lo conocemos*. Barcelona, España: El Viejo Topo.
- Alvero, L. A. (2011). En búsqueda del equilibrio. Producción y finanzas públicas de Catamarca a fines del siglo XIX. *Revista Escuela de Historia*, 10(1).
- Arellano Yanguas, J. (2011). *¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. (Serie: Min). Lima: IEP; PUCP; Universidad Antonio Ruiz Montoya.
- Argerich, F. R. (1999). *Catamarca Minera* (1a ed.). San Fernando del Valle de Catamarca: T impresiones en Offset.
- Arias, J. C. (2013). *¿Enfermedad holandesa en Paraguay?* (Vol. Mayo). Asunción .
- Arnoletto, E., & Beltrán, E. (1997). Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal. In *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. (1ra., pp. 73–106). Buenos Aires, Argentina: Oficina de Publicaciones del CBC-Universidad de Buenos Aires; FLACSO; UCC. Retrieved from <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/gdfgd.pdf>
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo* (2da.). Montevideo: Taurus - Universidad Católica. Retrieved from <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Arocena.pdf>
- Arraiza, E. (2016). *Manual de Gestión Municipal* (1a ed.). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Arroyo, D. (2003). Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina. Retrieved February 1, 2019, from <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Arroyo-1.pdf>
- Arroyo, D. (2012). El Desarrollo Local y las Políticas Sociales. Retrieved February 1, 2019, from <http://danielarroyo.blogspot.com/2012/01/el-desarrollo-local-y-las-politicas.html>
- Arroyo, D. (2013). *Desarrollo local: el puente entre la economía y la inclusión social. Educación*. Buenos Aires. Retrieved from <http://www.fundacion.uocra.org/documentos/recursos/articulos/desarollo-local-el-puente-entre-la-economia-y-la-inclusion-social.pdf>
- Augusto Meléndez, M. C., Dargent, E., & Rousseau, S. (2017). Más allá de la Capacidad Estatal: Sociedad Civil e Implementación de Políticas a Nivel Subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 90(abril-junio), 99–125. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04>
- Auty, R. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.
- Auty, R., & Gelb, A. (2000). Political Economy of Resource Abundant States. In *Annual Bank Conference on Development Economics* (p. 13). París: Annual Bank Conference on Development Economics.
- Ballón, E., Viale, C., Monge, C., Patzy, F., & De La Puente, L. (2017). *La*

- Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina*. Retrieved from [https://docs.wixstatic.com/ugd/ef61f6\\_bbcc929dab154abab7a99233529c8da2.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/ef61f6_bbcc929dab154abab7a99233529c8da2.pdf)
- Banco Mundial. (2013). Minería: Resultados del sector. Retrieved from <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/14/mining-results-profile>
- Banco Mundial. (2019). Industrias Extractivas: Panorama General. Retrieved from <https://www.bancomundial.org/es/topic/extractiveindustries/overview#1>
- Barrios, S. (2003). Foreign direct investment, competition and industrial development in the host country. *European Economic Review*, 49, 1761–1784.
- Basile, M., Berger, S., Casanovas, F., & Tavilla, P. (2011). La situación fiscal provincial en contexto de crisis. In *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (pp. 1–35). Córdoba, Argentina: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Basualdo, F. (2012). Argentina . Renta minera y distribución de los beneficios. *Al Dorso*, 22. Retrieved from [http://www.aldorso.com.ar/21-ABR-12\\_Basualdo.htm](http://www.aldorso.com.ar/21-ABR-12_Basualdo.htm)
- Basualdo, F. (2013). Evolución y características estructurales de la minería metalífera en la Argentina reciente. La expansión de la actividad y el capital extranjero. In *Las producciones primarias en la Argentina reciente: minería, petróleo y agro pampeano* (1a ed, p. 272). Buenos Aires: Atuel. Retrieved from <https://books.google.com/books?id=EmTKoAEACAAJ&pgis=1>
- Basualdo, F., Barrera, M. A., & Basualdo, E. (2013). *Las producciones primarias en la Argentina reciente.: minería, petróleo y agro pampeano* (1a ed.). Buenos Aires: Atuel.
- Baunsgaard, T. (2001). A Primer on Mineral Taxation. *IMF Working Paper*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01139.pdf>
- Bazán, R. (2009). *Historia contemporánea de Catamarca. 1930-2001* (1a.). Catamarca: Sarquis.
- Bebbington, A. (2012). *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industries: Evidence from South America*. London: Routledge.
- Bebbington, A. J., & Bury, J. T. (2009). Institutional challenges for mining and sustainability in Peru. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(41), 17296–17301. <https://doi.org/10.1073/pnas.0906057106>
- Behrend, J. (2011). Introducción: Política subnacional y democracia. *Revista SAAP*, 5(2), 249–260.
- Behrend, J. (2012). Democratización Subnacional: Algunas Preguntas Teóricas. *POSTData*, 17(2), 11–34.
- Belaunde, M. (2011). *Derecho minero y concesión* (4ta. ed.). Lima: San Marcos.
- Bernazza, C. (2006). *Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos pendientes*. Buenos Aires, Argentina. Retrieved from

www.claudiabernazza.com.ar

- Bernazza, C., Comotto, S., & Longo, G. (2015). Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 17–36.
- Bernazza, C., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina : *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3, 107–130.
- Bernhardt, A., Bertoa, A., & Sola, M. (2002). *Las condiciones para el desarrollo económico. Una aproximación desde la perspectiva cultural* (1ra.). Córdoba, Argentina: ICDA-UCC.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37–59.
- Blanco, H. (2003). *Planeamiento del desarrollo local* (Recursos naturales e infraestructura No. 61). Santiago de Chile.
- Block, F., & Evans, P. (2007). El Estado y la economía. In P. Evans (Ed.), *Instituciones y Desarrollo en la era de la globablización neoliberal* (pp. 307–350). Bogotá: ILSA.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? In O. Madoery & A. Vázquez Barquero (Eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens, Rosario,.
- Boisier, S. (2003). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? *Cuadernos de Administración*, 19(29), 48–79.  
<https://doi.org/10.25100/cdea.v19i29.123>
- Bond, P. (2006). *Looting Africa. The Economics of Exploitation*. Pietermaritzbur, Londres y Nueva York: UKZN Press y Zed Books.
- Bonifacio, J. A. (2012). *Función Pública y capacidades estatales*. Buenos Aires.
- Botana, N. R. (1993). El Federalismo Liberal en Argentina: 1852-1930. In *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. Mexico DF: ricas, Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- Bottaro, L. (2012). Los conceptos de escala, naturaleza y territorio en el análisis de los conflictos socioambientales. *Prácticas de Oficio. Investigación y Reflexión En Ciencias Sociales*, 9.
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*, 210, 110–125.
- Bruzzone, E. (2012). *Minería Argentina. La encrucijada*. Buenos Aires: Biblos.
- Burchardt, H. J., Dominguez, R., Larrea, C., & Peters, S. (2016). *Nada dura para siempre. Neo -extractivismo tras el boom de las materias primas* (1ra.). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Bustamante, S., Muñoz, F., Campusano, S., Ortega, V., Santoro, E., & Acosta, F. (2012). *Litio. Producción, Demanda y Precio*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Unidad de Formación General.
- Callaghy, T. (1984). *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*. Nueva York: Columbia University Press.
- Campbell, B. (2010). Revisiting the Reform Process of African Mining Regimes. *Canadian Journal of Development Studies*, 30(1–2), 197–217. Retrieved from <http://www.uam.es/otros/gea/Documentos adjuntos/Campbell-Revisiting.pdf>
- Campos, A. (2009). Las industrias extractivas como campo social para el

- análisis: tres perspectivas y un ensayo de debate. *Relaciones Internacionales*, 11, 25–42.
- Cao, H., & Estes, R. (2001). *La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales, balance de la década de los '90 y nueva agenda* (No. 1). *Administración Pública y Gestión Estatal*. Santa Fe, Argentina.
- Cao, H., & Vaca, A. (2017a). *Gestión Pública y Modelos de Federalismo* (23 No. 2). *Serie Federalismo y Administración Pública*. Buenos Aires.
- Cao, H., & Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: La centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista Eure*, 32(95), 95–111. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612006000100006>
- Cao, H., & Vaca, J. (2007). El fracaso de la Descentralización Argentina. *Andamios*, 4(7), 249–267.
- Cao, H., & Vaca, J. (2017b). El Fracaso De La Descentralización Argentina. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 4(7), 249–267. <https://doi.org/10.29092/uacm.v4i7.321>
- Carrera, L. (2009). *Procesos de reforma electoral en las provincias de Catamarca y Jujuy : 1983 – 1999. Procesos de reforma electoral en las provincias de Catamarca y Jujuy : 1983 – 1999*. Buenos Aires.
- Casalis, A., & 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 Nº 1.*, 97–114.
- Casellas, A. (2014). *Desarrollo local y territorio. Del crecimiento indiscriminado a la viabilidad social y económica*. Barcelona. Retrieved from <https://www1.diba.cat/l1breria/pdf/54054.pdf>
- Castelao Caruana, M. E. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(227), 349–378. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30032-0](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30032-0)
- Castellani, A. (2008). Ámbitos Privilegiados de Acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989)”. *Apuntes de Investigación Del CECYP, Nº14*, 139–157.
- Catalano, E. F. (1999). *Código de Minería Comentado* (novena). Buenos Aires: Zavallía S.A.
- Ceballos, P. (2019). Chubut: ambientalistas denuncian que los diputados son visitados por Pan American Silver. *La Izquierda Diario*.
- CEPAL. (1973). *La Industria del Petróleo en América Latina : notas sobre su evolución reciente y perspectivas* (940 No. 12). Nueva York.
- CEPAL. (2016). *La Inversión Extranjera Directa. Comisión Económica Para América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2020). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Christel, L. G. (2015). *Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)*. Universidad Nacional de San Martín.
- Cisneros, P. (2011). *¿Cómo se construye la sustentabilidad ambiental? Experiencias conflictivas de la industria minera en Ecuador*. FLACSO Sede Ecuador, Quito, Ecuador.
- Ciuffolini, M. A. (2012). *Por el Oro y el Moro. Explotación minera y resistencias en Catamarca, Córdoba y La Rioja*. Buenos Aires: El

- colectivo.
- Clarín. (2008). Sinner expresó su repudio por las retenciones a las mineras. *Clarín.Com*.
- Clemente, A. (2006). Desarrollo local y ajuste estructural. Una suma base cero. In Adriana Rofman & A. Villar (Eds.), *Desarrollo Local, Una visión crítica del debate* (1ra ed.). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Espacio Editorial y Universidad Nacional de Quilmes,.
- Coatsworth, J. (2008). Inequality, Institutions and Economic Growth in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 40(3), 545–569. <https://doi.org/10.1017/S0022216X08004689>
- Completa, E. (2016). Capacidad Estatal, Brechas de Capacidad y Fortalecimiento Institucional. *Análisis Político*, 29(87), 60. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720>
- Consejo Federal de Inversiones. (2012). *Análisis Integral de la Situación Fiscal de la Provincia de Catamarca y Perspectivas a Mediano Plazo Compromiso a Futuro en Materia Previsional*. Catamarca.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2021). *Guía de programas sociales*. Buenos Aires, Argentina. Retrieved from [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia\\_salud.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_salud.pdf)
- Coraggio, J. L. (1997). *La Descentralización. El día despues... Oficina de Publicaciones del CBC*. Buenos Aires.
- Coraggio, J. L. (2006). Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local? In Adriana Rofman & A. Villar (Eds.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate* (1ra., pp. 15–31). Buenos Aires,: Espacio.
- Corden, W., & Neary, J. (1982). Booming Sector and De-industrialization in a Small Economy. *Economic Journal*, 92, 825–848.
- Coremberg, A. (2012). La productividad de América Latina ante el auge de precios de productos básicos. *Cuadernos Económicos de ICE*, (84), 123–153.
- Coria, L. (2007). Desarrollo local y actividad minera en la provincia de Catamarca. *Observatorio Iberoamericano Del Desarrollo Local y La Economía Social*, 0(1), 386–417.
- Cormick, H. (1997). El municipio del conurbano bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas? *Aportes Para El Estado y La Administración Gubernamental*, 8, 1–12.
- Coronil, F. (2003). Naturaleza del poscolonialismo: del eurocentrismo al globocentrismo. In E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas* (1a ed., p. 248). Buenos Aires: CLACSO.
- Cravacuore, D. (2007). Los Municipios Argentinos (1990 -2005). In *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Editorial (pp. 25–49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2020). Medición de la Autonomía Municipal en las Provincias Argentinas . Grado de Descentralización Municipal en Iberoamérica a partir del Índice de Autonomía Local ”, una adaptación del Local Autonomy Index desarrollado para el estudio de los sistemas municipal, (April).

- CSJ de la Nación. (2014). Fallo Corte Suprema de Justicia de la Nación - Retenciones. Buenos Aires.
- Dansereau, S. (2005). Win-Win or New Imperialism? Public-Private Partnerships in Africa Mining. *Review of African Political Economy*, 32(103), 47–62. <https://doi.org/10.1080/0305624050012>
- De Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (Coord). (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina* (1a ed.). Buenos Aires: CLACSO. Retrieved from <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150318053457/Gobernanza Ambiental.pdf>
- De la Vega, C. (2013). Racionalidades del territorio: leyes mineras en dos provincias argentinas: leyes minera en las provincias argentinas. *Sociedad y Economía*, (25), 107–133.
- De Piero, S. (2013). Los años Kircheristas: recentralizar el Estado. *Aportes Para El Estado y La Administración Gubernamental*, 18(30), 169–179.
- Del Barco Carrillo, V. (2006). *Tributación Minera*. La Paz: Azul Editores.
- Demirović, A. (2011). Materialist State Theory and the Transnationalization of the Capitalist State. *Antipode*, 43(1), 38–59.
- Demirovic, A., Hirsch, J., & Jessop, B. (2002). Einleitung der Herausgeber. In *Nicos Poulantzas. Staatstheorie. Politischer Uberbau, Ideologie, Autoritärer Estatismus* (pp. 7–32). Hamburgo: VSA.
- Di Pietro Paolo, L. J. (2003). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. In D. Burin & A. I. Heras (Eds.), *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización* (pp. 13–50). Buenos Aires: CICCUS - La Crujía.
- Diana, M., Yakovleva, N., Vazquez-Bruts, D., & Di Marco, M. (2012). Corporate social responsibility in the mining industry: Perspectives from stakeholder groups in Argentina. *Resources Policy*, 37(2), 212–222. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2011.05.001>
- DINREP. (2015). *Catamarca*. Buenos Aires, Argentina. Retrieved from <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/introduccion/introduccion.php>
- Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Catamarca. (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. Catamarca, Argentina.
- Duarte, F., Cao, H., De Antoni, C., Muñoz, J., Priluka, M., & Rubins, R. (2011). *Ingresos Fiscales Generados por las Provincias durante el periodo 1990-2010*. Buenos Aires, Argentina.
- Editorial El Ancasti. (2019, December 10). “La Constitución dice que Catamarca es minera.” *El Ancasti Digital*. Retrieved from <https://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2019/12/10/la-constitucion-dice-que-catamarca-es-minera-421119.html>
- El Ancasti. (2018). Tras pagar una millonaria caución, Fabián recuperó su libertad. Sigue el proceso en su contra. *El Ancasti Digital*. Retrieved from <https://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2018/2/22/tras-pagar-millonaria-caucin-fabin-recuper-libertad-362765.html>
- El Ancasti. (2020, February 17). Analizan obras hídricas en Antofagasta de la Sierra. *El Ancasti Digital*. Retrieved from <https://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2020/2/17/analizan-obras-hidricas-en-antofagasta-de-la-sierra-426680.html>

- El Ancasti Digital. (2007). Al Tribunal de Cuentas le hace falta más gente. *El Ancasti*. Retrieved from <https://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2007/5/21/tribunal-cuentas-hace-falta-gente-19883.html>
- El Ancasti Digital. (2015). Ingresó a la Legislatura el proyecto de Reforma Constitucional. *El Ancasti*. Retrieved from <http://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2015/2/28/ingreso-legislatura-proyecto-reforma-constitucional-252121.html>
- El Ancasti Digital. (2016). Diputados rechazó la reforma de la Constitución. *El Ancasti*. Retrieved from <http://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2016/11/30/diputados-rechazo-reforma-constitucion-318727.html>
- El Ancasti Digital. (2020). Desde el inicio de la minería, Catamarca recibió más \$ 2.500 millones por regalías. *El Ancasti*. Retrieved from <https://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2020/5/24/desde-el-inicio-de-la-mineria-catamarca-recibio-mas-2500-millones-por-regalias-434826.html>
- El Esquiú. (2012, September 17). Minera del Altiplano no pagó jamás por el canon de agua en Catamarca. *El Esquiú.Com*. Retrieved from <https://www.lesquiui.com/politica/2012/9/17/minera-del-altiplano-no-pago-jamas-por-el-canon-de-agua-en-catamarca-83097.html>
- El Intransigente de Tucumán. (2012, February 14). La Alumbreira será controlada por la mayor empresa mundial de materias primas. *Semanario El Intransigente de Tucumán*. Retrieved from <https://www.elintransigente.com/argentina/2012/2/14/alumbreira-controlada-mayor-empresa-mundial-materias-primas-122156.html>
- El Inversor. (2018). Catamarca detalló las modificaciones al contrato con FMC. *Periodico El Inversor Energético y Minero*. Retrieved from <http://www.elinversorenergetico.com/catamarca-detalle-las-modificaciones-al-contrato-con-fmc/>
- Estrada, A., & Hofbauer, H. (2001). *Impactos de la inversión minera canadiense en México: Una primera aproximación*. México: Fundar-Centro de Análisis e Investigación.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 41. Retrieved from <http://sfx.scholarsportal.info/western?sid=OVID:embase&id=pmid:&id=doi:10.1016%2Fj.arthro.2006.11.025&issn=0749-8063&isbn=&volume=23&issue=2&spage=211&pages=211-215&date=2007&title=Arthroscopy+-+Journal+of+Arthroscopic+and+Related+Surgery&atitle=Minor+Sho>
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529–558.
- Evans, P. (2007a). Estructuras predatorias, desarrollistas y de otros tipos: una perspectiva comparada político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo. In *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (pp. 35–66). Bogotá: ILSA.
- Evans, P. (2007b). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. (ILSA, Ed.), CLACSO. Bogotá: CLACSO. Retrieved from <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20130823031746/Eclvs11-02.pdf>

- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765.
- Evans, P., & Sewell, W. H. (2013). Neoliberalism: Policy Regimes, International Regimes, and Social Effects. In P. Hall & M. Lamont (Eds.), *Social Resilience in the Neo-Liberal Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falletti, T. (2004). Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales. In A. Clemente & C. Smulovitz (Eds.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina* (pp. 7–38). Buenos Aires.
- Fanelli, J. M., & Albrieu, R. (2012). La Enfermedad Holandesa en Argentina (y otras dolencias propias). In *Los Recursos Naturales como Palanca del Desarrollo en América del Sur: ¿ficción o realidad?* Buenos Aires: Red MERCOSUR. Retrieved from <http://www.redsudamericana.org/talleres-seminarios/recursos-naturales-y-enfermedad-holandesa-en-américa-latina>
- Fernández Segado, F. (2003). *El federalismo en America Latina. Verfassung in Recht und Übersee* (Vol. 36). <https://doi.org/10.5771/0506-7286-2003-1-23>
- Fernández, V., Güemes, M. C., Magnin, J. P., & Vigil, J. I. (2006). Capacidades estatales y desarrollo regional: realidades y desafíos para América Latina. *Eure*, 34(101), 177–182.
- Filer, C., & Macintyre, M. (2006). Grass roots and deep holes: community responses to mining in Melanesia. *The Contemporary Pacific*, 18(2), 215–231.
- Fornillo, B. (2015). *Geopolítica del Litio. Industria, Ciencia y Energía en Argentina*. (B. Fornillo, Ed.) (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El colectivo - CLACSO.
- Foucault, M. (2006). Seguridad, Territorio, Poblacion: Curso en el Collège de France: 1977-1978. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. <https://doi.org/10.1080/14759550215669>
- Fraser, N. (2021). Los climas del capital. Por un ecosocialismo transmedioambiental. *New Left Review*, 127(marzo-abril 2021), 101–138. Retrieved from <https://newleftreview.es/issues/127/articles/climates-of-capital-translation.pdf>
- Galafassi, G. (2010). Megaminería en Argentina: saqueo y nuevos cercamientos en un renovado proceso de acumulación por desposesión. In *Ecología política de la minería en América Latina*. (pp. 449–481). México: CEIICH-UNAM.
- Gallardo, S. (2011). La fiebre comienza. Extracción de litio en el norte argentino. *Revista Exactamente*, 48, 26–29. Retrieved from <https://revistaexactamente.wordpress.com/2011/10/25/extraccion-de-litio-en-el-norte-argentino/>
- Gallicchio, E. (2004). El desarrollo local: ¿cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio? *Cuadernos de CLAEH*, 89(27), 55–68.
- Gallo, M. (2013). La Constitución provincial, letra muerta. *El Ancasti*.

- Retrieved from <http://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2013/5/22/constitucion-provincial-letra-muerta-205822.html>
- Gambina, J. C., Lizuain, A., & Papi, S. (2010). Consideraciones sobre la cuestión minera en Argentina . Mexico,: Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- García, A. (2007). Relaciones intergubernamentales y federalismo fiscal. El municipio San Pedro, Misiones . Buenos Aires ,: Ciccus.
- García Canclini, N. (1999). *La Globalización Imaginada*. Buenos Aires: Paidós.
- García Delgado, D. (1997). Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. In *Hacia un nuevo modelo de gestión local: Municipio y Sociedad Civil en Argentina* (pp. 13–21). Buenos Aires: FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA –Universidad Católica de Córdoba. <https://doi.org/10.13140/2.1.4296.5281>
- García Delgado, D. (2015). Capacidades estatales y enfoques alternativos. Capitalizando los activos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 13–15.
- García Delgado, D., & Cao, H. (2015). Desarrollo regional , recursos naturales y organización federal Desarrollo regional , recursos naturales y organización federal. *Realidad Económica*, 292, 1–17.
- García Delgado, D., & Chojo Ortiz, I. (2006). Hacia un nuevo modelo de desarrollo: Transformación y reproducción en el posneoliberalismo. *Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal*, (7), 119–152.
- Garretta, N., & Lintzerb, M. (2010). Can Katanga’s mining sector drive growth and development in the DRC? *Eastern African Studies*, 4(3), 400–424.
- Giarracca, N. (2007). La tragedia del desarrollo: disputas por los recursos naturales en la Argentina. *Sociedad (Buenos Aires)*, 3.
- Gibson, E. L. (2004). Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights. In E. Gibson (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America* (pp. 1–28). Johns Hopkins University Press.
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Reforma y Democracia*, 66, 227–258.
- Giraudy, A. (2013). Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32(3), 599–611. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2012000300005>
- Gobierno de la Provincia de Catamarca. (2006). *Plan Estratégico Territorial. Modelo Territorial*. Catamarca.
- Gobierno de la Provincia de Catamarca. (2021, September 2). Los fondos mineros se destinarán a obras de infraestructura para el Oeste. *Catamarca Gobierno*. Retrieved from <https://portal.catamarca.gob.ar/ui/noticias/los-fondos-mineros-se-destinaran-a-obras-de-infraestructura-para-el-oeste>
- Gobierno Nacional y Provincias. (2017). *Nuevo Acuerdo Federal Minero*. Buenos Aires.
- Godfrid, J. (2014). Las estrategias de construcción de consenso social por

- parte de La Alumbreira en Amaicha del Valle. In *VII Jornadas de Sociología. Reconfiguración de las desigualdades en la Argentina actual: Procesos, escalas y dimensiones*. (pp. 1–15). Buenos Aires.
- Goldscheid, R., & Schumpeter, J. (1976). Staatssozialismus und Staatskapitalismus. In *Die Finanzkrise des Steuerstaates. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen (Traducción de Isabella Margerita Radhuber)* (pp. 40–253). Frankfurt del Meno: Edition Suhrkamp - SV.
- Gómez Lende, S. (2017). Minería del Litio y Acumulación por Desposesión. El Caso de Salar Del Hombre Muerto (1999-2016). *Estudios Geográficos, Rio Claro*, 15(1), 157–183. Retrieved from <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo>
- Gómez Lende, S. (2018). Usos del territorio y psicosfera: minería metalífera y desarrollo socioeconómico en tres provincias argentinas. *Cuadernos Geográficos*, 57(1), 6–38. Retrieved from [https://revistaseug.ugr.es/downloads/cuadgeo\\_57\\_1\\_completo.pdf](https://revistaseug.ugr.es/downloads/cuadgeo_57_1_completo.pdf)
- Gómez, M. E., & Suevo, G. (2013). Transformaciones de los perfiles productivos regionales en Argentina: ¿deudas a futuro? In G. P. Cacase, M. E. Gómez, J. Morina, & G. Suevo (Eds.), *Geografías regionales y extractivismo en la Argentina de los bicentenarios* (pp. 87–136). Luján, Provincia de Buenos Aires: PROEG - Universidad Nacional de Luján.
- González, A. M. (2020). Catamarca indómita: Gran Curaca Juan Chelemín descuartizado por resistir a los españoles. *La Ciudad Punto de Encuentro*. Retrieved from <https://laciudadrevista.com/catamarca-indomita-gran-curaca-juan-chelemin-descuartizado-por-resistir-a-los-espanoles/>
- González Oquendo, L. J. (2010). *Rentismo y Construcción de Problemas de Investigación en Ciencia Política*. Andalucía: Universidad Internacional de Andalucía.
- Gorbak, E. E. (2011). Consideraciones sobre el Régimen Municipal Argentino. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 203–224. <https://doi.org/10.32457/riem.vi3.434>
- Gorzycki, R. M., & Martín, F. (2016). *Informes Productivos Provinciales Catamarca* (1 No. 11). Buenos Aires.
- Graglia, E. (2008). *Políticas municipales II: para el desarrollo local y regional* (1a ed.). Córdoba: EDUCC- Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Grindle, M. S. (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard: Harvard University Press.
- Grindle, M. S. (2006). La brecha de la implementación. In F. Mariñez & Vidal Garza Cantú (Eds.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. (pp. 33–57). Mexico DF: EGAP-CERALE- Porrúa.
- Gudynas, E. (2011a). Ambiente , sustentabilidad y desarrollo : una revisión de los encuentros y desencuentros. In J. Reyes Ruiz & E. Castro Rosales (Eds.), *Contornos educativos de la sustentabilidad* (pp. 109–144). Mexico: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara.
- Gudynas, E. (2011b). Sentidos , opciones y ámbitos de las transiciones al

- postextractivismo. In M. L. y D. Mokrani (Ed.), *Más allá del desarrollo* (pp. 265–298). Quito: Fundación Rosa Luxemburgo y AbyaYala.
- Gudynas, E. (2017). Extractivismos y corrupción en América del Sur. *RevIISE. Instituto Investigaciones Socio-Económicas Universidad San Juan, Argentina*, 10(10), 73–87.
- Guj, P. (2007). *Regalías mineras y otros impuestos específicos a la minería*. Brisbane, Australia.
- Gutiérrez Guardia, C. A. (2010). La propiedad minera. *Revista Del Intituto de Investigaciones FIGMMG*, 13(25), 42–48. Retrieved from <http://digitalcommons.lsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1022&context=jlag>
- Haesbaert, R. (2011). *O mito da desterritorializacao: do 'fin dos territorios' á multiterritorialidades* (6ta.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Hamann, R., & Kapelus, P. (2004). Corporate Social Responsibility in Mining in Southern Africa: Fair accountability or just greenwash? *Development*, 47(3), 85–92. Retrieved from <http://www.palgrave-journals.com/development/journal/v47/n3/pdf/1100056a.pdf>
- Hanson, J. K., & Sigman, R. (2013). Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *APSA 2011 Annual Meeting Paper, September*.
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Héctor Alimonda. (2011). *La Naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires,: CLACSO.
- Hernández, A. M. (2008). *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Herrera, S., & Herrera, R. (2015). Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina : Un analisis cuantitativo de la capacidad extractiva (2013). *Revista Estado y Políticas Publicas*, 4(4), 69–83. Retrieved from [http://rid.unrn.edu.ar/jspui/bitstream/20.500.12049/143/1/1432134108\\_dossier-4.pdf](http://rid.unrn.edu.ar/jspui/bitstream/20.500.12049/143/1/1432134108_dossier-4.pdf)
- Hobenboom, B., Baud, M., Castro, F. de, & Walter, M. (2015). La gobernanza ambiental en América latina . Mapeando miradas , dinámicas y experiencias. *Voces En El Fénix*, 43(6), 38–45. Retrieved from <http://www.youblisher.com/p/1145746-Voces-en-el-Fenix-No-43-VOCES-DE-LA-TIERRA-Desarrollo-y-Medio-Ambiente/>
- Hogenboom, B., & Fernández, J. A. (2009). “The New Left and Mineral Politics: What's New?” *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 87, (87), 93–102.
- Hotelling, H. (1931). The Economics of Exhaustible Resources. *The University of Chicago Press*, 39(2), 137–175.
- Howlett, C., Seini, M., McCallum, D., & Osborne, N. (2011). Neoliberalism, mineral development and indigenous people: A framework for analysis. *Australian Geographer*, 42(3), 309–323. <https://doi.org/10.1080/00049182.2011.595890>
- Huella Minera. (2019). Catamarca: Micone culpó a intendentes por

- administrar mal las regalías. *Huella Minera*. Retrieved from <http://huellaminera.com/2019/07/catamarca-micone-culpo-a-intendentes-por-administrar-mal-las-regalias/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Argentina. Evolución de puestos de trabajo y promedios de remuneraciones y costo salarial de los asalariados registrados*. (No. Segundo trimestre). Buenos Aires,.
- Isuani, F. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. *DAAPGE*, 19, 51–74.
- Iturburu, M. S. (2000a). *Municipios Argentinos: Potestades y Restricciones Constitucionales* (2da.). Buenos Aires,: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP.
- Iturburu, M. S. (2000b). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Buenos Aires.
- Iturburu, M. S. (2001). *Municipios Argentinos: Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local* (2da ed.). Buenos Aires.
- Jaramillo Cardona, M. C. (2010). La descentralización : una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Revista Región y Sociedad, El Colegio de Sonora*, 22(49), 177–200.
- Jaruf, A., Scialabba, M., & Rodriguez Rabellini, J. (2018). *Perfiles exportadores Provinciales 2018*. Buenos Aires, Argentina. Retrieved from [www.cac.com.ar](http://www.cac.com.ar)
- Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 19(66 (Julio-Septiembre)), 19–35. Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/279/27937089004.pdf>
- Jiménez, J. P., Cetrángolo, O., Devoto, F., & Vega, D. (2002, December). Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas. *Estudios y Perspectivas*, 96.
- Juárez Alonso, G. (2013). Revisión del Concepto de Desarrollo Local desde una perspectiva territorial. *Revista Lider*, 23, 9–28. <https://doi.org/10.1177/1049731512443714>
- Kemp, D. (2010). Mining and community development: problems and possibilities of local-level practice. *Community Development Journal*, 45(2), 198–218.
- Kuramoto, J. (2007). *Transparencia de los ingresos y pagos en las industrias extractivas* (No. 52). Lima. Retrieved from <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/grade/20100511120115/ddt52.pdf>
- La Unión. (1991a). Prol sale de gira al oeste. *La Union*, p. 6.
- La Unión. (1991b). Salar del Hombre Muerto: producirá el 30 por ciento del litio del mercado mundial. *La Union*, p. 11.
- La Unión. (1991c). Un camino “minero” para integrar el oeste. *La Union*, p. 6.
- La Unión. (1991d, April 5). Intervención federal a la justicia catamarqueña. *La Union*, p. 1.
- La Unión. (1992). Explotación Minera: un tema para el debate legislativo. *La Union*, p. 8.
- La Unión. (1993, April 4). Catamarca debe ser minera. *La Unión*.
- La Unión Digital. (2014). Denuncian contaminación y alteración del paisaje

- por parte de una empresa minera en el Salar del Hombre Muerto. Retrieved from <http://launiondigital.com.ar/noticias/140703-denuncian-contaminacion-y-alteracion-del-paisaje-por-parte-una-empresa-minera-salar>
- Lafuente, M., Rojas, F., & Agosta, L. (2012). Mejorar la calidad de las políticas públicas para restaurar la confianza en el gobierno. *Reforma y Democracia*, 52, 83–104.
- Lange, S. (2011). Gold and Governance: Legal Injustices and Lost Opportunities in Tanzania. *African Affairs*, 110(439), 233–252.
- Lardone, M., Page, M., & Roggero, M. (2010). Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas. El caso de la provincia de Córdoba, 1–43.
- Lattuada, M., & Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas . Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea ( 1991-2011 ). *Estudios Rurales*, 1(1), 30–54.
- Lee Cortés, J. V., & Delgadillo Macías, J. (2018). El potencial territorial como factor del desarrollo. Modelo para la gestión rural. *Agricultura Sociedad y Desarrollo*, 15(2), 191–213.  
<https://doi.org/10.22231/asyd.v15i2.802>
- Linz, J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins university press.
- Lithium Division FMC Corporation. (2011). *Reporte de Sustentabilidad. Minera del Altiplano S.A.* San Fernando del Valle de Catamarca.
- Livent Corporation. (2019). Acerca de la empresa.
- Macedo, E. (2004). Reunión Comisión de Minería de la Nación. Retrieved June 1, 2020, from <https://www.diputados.gov.ar/comisiones/permanentes/cmineria/reuniones/vt/vtcom.html?id=5250>
- Machado Aráoz et al, S. H. (2017). *Informe Sombra de las Operaciones de Glencore en Latinoamérica*. Catamarca, Argentina.
- Machado, H., Svampa, M., Viale, E., Giraud, M., Wagner, L., Antonelli, M., & Giarracca, N. (2011). *15 Mitos y Realidades de la minería transnacional en Argentina: guía para desmontar el imaginario prominero*. (Colectivo Voces de Alerta, Ed.) (1ra.). Buenos Aires,: El colectivo. Retrieved from <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-030/index/assoc/D12013.dir/15mitos.pdf>
- Madoery, O. (2016). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias* (1ra.). Ushuaia: Ediciones UNTDF.
- Maiz, R. (2006). FEDERALISMO PLURINACIONAL: UNA TEORÍA POLÍTICA NORMATIVA\*. *Revista d'estudis Autònòmics i Federals*, (3), 43–85.
- Maldonado, V. P., Lowell, E., & Ogas, C. (2008). *Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Catamarca*. San Fernando del Valle de Catamarca.
- Maldonado, V. P., Lowell, E., & Ogas, C. (2011). *Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Catamarca*. Catamarca.
- Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva

- crítica sobre la producción del territorio. In M. Manzanal, M. Arzeno, & B. Nussbaumer (Eds.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto* (1ra ed., pp. 15–50). Buenos Aires: Ciccus.
- Martínez-Alier, J. (2006). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores. *Polis, Revista de La Universidad Bolivariana*, 5(13), 1–14.
- Martini, A. (2013). Reseña Acemoglu Daron y Robinson James. Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. *Relaciones Internacionales*, (24).
- Mastrangelo, A. (2004). *Las niñas Gutiérrez y la mina Alumbreira. La articulación con la economía mundial de una localidad del Noroeste argentino* (1a.). Buenos Aires: Antropofagia.
- Mastrángelo, A. (2000). Londres y Catamarca: la articulación rural / urbano en una localidad del no argentino a fines del S. XX. *Horizontes Antropológicos*, 6(13), 89–112. <https://doi.org/10.1590/s0104-71832000000100005>
- Mateos, O. (2021). Understanding Niger Delta's violence from a World-Ecology perspective. *Revista de Estudios En Seguridad Internacional*, 7(1), 29–43. <https://doi.org/10.18847/1.13.4>
- McPhail, k. (2008). *Sustainable Development in the Mining and Minerals Sector: The Case for Partnership at Local, National and Global Levels*, .
- MECOM. (2015). *Ficha Provincial*. Buenos Aires.
- Merlinsky, G. (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires,: Fundación CICCUS.
- Minera Alumbreira. (2016). *Minera Alumbreira. Informe de Sostenibilidad*. Buenos Aires.
- Minera Alumbreira. (2019). Acerca de Minera Alumbreira. Retrieved from <http://www.alumbreira.com.ar/quienes-somos/acerca-de-minera-alumbreira/>
- Minera Alumbreira Ltda. (2012). *Informe de Sostenibilidad. Minera Alumbreira*. Buenos Aires.
- Minera Alumbreira Ltda. (2017). *Informe de Sostenibilidad. Minera Alumbreira*. Catamarca.
- Mining Press. (2020a, October 10). Catamarca envía a Legislatura el proyecto del Código Minero. *Mining Press*. Retrieved from <http://miningpress.com/nota/332999/catamarca-envia-a-legislatura-el-proyecto-del-codigo-minero>
- Mining Press. (2020b, December). El nuevo Código Minero de Catamarca ya es ley: la norma. Retrieved from <http://miningpress.com/nota/334012/el-nuevo-codigo-minero-de-catamarca-ya-es-ley-la-norma>
- Ministerio de Minería del Gobierno de Catamarca. (2015). Catamarca Minera. Retrieved from <https://catamarcaminera.ar/>
- Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. (2010). *Informe Sectorial: Sector de Minería*. Buenos Aires, Argentina.
- Miranda, J. C., Serafini, C., Ponzo Florimonte, R., Cuadros Verdejo, M., & Cisneros, C. (2015). *Su Majestad: la minería. Análisis integral de los recursos provenientes de la renta minera de la provincia de*

- Catamarca. Informe Económico N° 15.* Catamarca.
- Montaldi, J. (2018). Nueva etapa operativa en Alumbreira. Catamarca: Minera Alumbreira.
- Montero, A. P. (2013). Aprendiendo sobre gobernanza. Retrieved from <https://www.iucn.org/es/content/aprendiendo-sobre-gobernanza>
- Moody, R. (2007). *Rocks and Hard Places: The Globalization of Mining.* London- New York: Zed Books.
- Municipalidad de Hualfin. (2021). Bodega Hualfin. Retrieved from <https://www.hualfin.gob.ar/?q=bodega-hualfin>
- Nacif, F. (2018, January 9). El saqueo del litio en el noroeste argentino. *Página 12.* Retrieved from <https://www.ocmal.org/el-saqueo-del-litio-en-el-noroeste-argentino/>
- Nacif, F. (2020). *Litio en Argentina : dos décadas de explotación. Informe Ambiental Anual FARN.* Buenos Aires, Argentina.
- Negretto, G. (2014). Origen y efectos de la reforma de 1994. Una reflexión en torno a la atenuación del presidencialismo. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 15, 1–24. Retrieved from [https://www.academia.edu/12866496/Origen\\_y\\_Efectos\\_de\\_la\\_Reforma\\_de\\_1994.\\_Una\\_Reflexión\\_en\\_Torno\\_a\\_la\\_Atenuación\\_del\\_Presidencialismo](https://www.academia.edu/12866496/Origen_y_Efectos_de_la_Reforma_de_1994._Una_Reflexión_en_Torno_a_la_Atenuación_del_Presidencialismo)
- Neumann, A. (2007). Las empresas multinacionales en la globalización: relaciones con los Estados. *Estudios Internacionales*, 40(158), 59–99. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.14154>
- Nohlen, D. (2006). El método comparativo. In *Ciencia política comparada: el enfoque histórico-empírico* (pp. 42–57).
- O'Donnell, G. (1997). Las fuerzas armadas y el estado autoritario del Cono Sur de América latina. In *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización.* Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128, 62–87. Retrieved from [http://nuso.org/media/articles/downloads/2290\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/2290_1.pdf)
- Observatorio Económico Social. (2016, October). Índices de precios alternativos [2007-2016]. *Universidad Nacional de Rosario.* Retrieved from <https://observatorio.unr.edu.ar/indices-de-precios-alternativos-2007-2016/>
- Olmeda, J. C. (2012). De Menen a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino. In *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (pp. 159–197). Córdoba: EDUCC- Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Olsen-Böje, E. T. (2013). La maldición de los recursos naturales (pp. 1–51). Montevideo,: ELAEE .
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La Evolución de las Instituciones de Acción Colectiva.* Mexico DF: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, (160), 81–100. Retrieved from <http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/recursos-humanos/OSZLAKmenorymayor.pdf>
- Oszlak, O. (2003). El mito del estado mínimo: una década de reforma

- estatal en la Argentina. *Desarrollo Economico*, 42(168), 519–543.  
<https://doi.org/10.2307/3455903>
- Oszlak, O. (2015). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. In *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF Argentina.
- Pablo D'Aló Abba. (2020). Vienen por el oro, vienen por todo. Retrato cinematográfico del pueblo de Esquel en su lucha contra la Megaminería. In G. Merlinsky & P. Serafini (Eds.), *Arte y ecología política* (1ra., pp. 129–142). Buenos Aires, : CLACSO, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/j.ctv1gn3t37.9>
- Palandrani, P. (2020). Cuatro empresas lideran el auge de la tecnología de litio y de batería. *Investigación de Global X ETF*, 1–6.
- Panorama Minero. (2018). FMC Lithium se llamará Livent Corporation. *Panorama Minero*. Retrieved from <http://panorama-minero.com/noticias/fmc-lithium-se-llamara-livent-corporation/>
- Panorama Minero. (2020). PDAC2020. Argentina: YouTube. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=c2TjGvMTGgU>
- Pascuini, P. (2019). *Litio en la Argentina. Oportunidades y desafíos para el desarrollo de la cadena de valor*. Buenos Aires.
- Pastoriza, E. (2008). *El gran despojo* (1ra ed.). Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.
- Pérez Aznar, F. (2018). Bilateral Investment Treaty Overview — Argentina. Investment Claims. *Oxford University Press*.
- Pérez Izquierdo, L. (2019). La neocolonización: cómo es el plan de China para conquistar América Latina y las peligrosas consecuencias. *Infobae*. Retrieved from <https://www.infobae.com/america/eeuu/2019/11/02/la-neocolonizacion-como-es-el-plan-de-china-para-conquistar-america-latina-y-las-peligrosas-consecuencias/>
- Pierre, J. (2005). ¿Poder para... o poder sobre? *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 32(junio).
- Polack, A. (2012). Dios esta en todas partes, pero atiende en Buenos Aires . Apuntes sobre la relación entre democracia y federalismo en la Argentina. *Desafíos, Semestre I*, 117–152.
- Porter, M., & Kramer, M. R. (2011). Creating Shared Value. *Harvard Business Review*, (January–February). Retrieved from <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value>
- Portes, A., & Smith, L. D. (2012). *Institutions count. Their role and significance in Latin America development*. Berkeley: University of California Press.
- Portillo Riascos, L. H. (2014). Extractivismo clásico y Neoextractivismo, ¿dos tipos de extractivismos diferentes? *Revista de La Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.*, XV(2), 11–29.
- Porto, A. (2004). *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*. (A. Porto, Ed.). La Plata: Universidad Nacional de la Plata.
- Prieto, G. C., Figueredo, A., & Rodríguez, L. L. (2017). El comercio de China con América Latina: panorama de reprimarización. In E. Buevas Pastrana & H. Gehring (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (1ra., pp. 219–265). Bogotá: Pontificia

- Universidad Javeriana: Fundación Konrad Adenauer.
- Radhuber, I. M. (2014). *Los recursos naturales y finanzas públicas. La base material del Estado plurinacional de Bolivia*. La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. In *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública* (pp. 1–29). Panamá: CLAD. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047522.pdf>
- Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 1(2), 29–40.
- Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del Siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Año*, (2), 115–139. Retrieved from [http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1401638855\\_articulo-1.pdf](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1401638855_articulo-1.pdf)
- Rezk, E. (1997). Aspectos macroeconomicos vinculados con el federalismo y la descentralización fiscal. In F. de C. E. D. de Economía (Ed.), *II Seminario Internacional “Federalismo y Gobiernos Locales”* (pp. 106–114). La Plata: Universidad Nacional de la Plata.
- Riccomagno, C., & Peticari, E. (2019). El litio cambia al noroeste, entre inversiones y alerta ambiental. *Revista Noticias*. Retrieved from <https://noticias.perfil.com/2019/04/03/el-litio-cambia-al-noroeste-entre-inversiones-y-alerta-ambiental/>
- Riechmann, J. (2013). La crítica ecosocialista al capitalismo. *Integra Educativa*, 7(3), 137–180.
- Robinson, J., Torvik, R., & Verdier, T. (2006). Political foundations of the resource curse. *Journal of Development Economics*, 79, 468–477.
- Robinson, W. (2013). *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clase y Estado en un mundo transnacional*. Mexico,: Siglo XXI.
- Rodríguez, J. R. (2017). Capacidades estatales para las políticas públicas en los gobiernos subnacionales de Uruguay. In *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. (pp. 1–16). Montevideo ,: ALACIP.
- Rodríguez, S. (2016). De las retenciones a la minería ni hablar. *Página 12*. Retrieved from <https://www.pagina12.com.ar/9295-de-las-retenciones-a-la-mineria-ni-hablar>
- Rofman, Alejandro. (1993). Las economías regionales. Un proceso de decadencia estructural. In P. Bustos (Ed.), *Más allá de la estabilidad estructural* (pp. 161–189). Buenos Aires,: Fundación Friedrich Ebert.
- Rofman, Alejandro. (2012). *Las economías regionales. Luces y sombras en un ciclo de grandes transformaciones: 1995-2007* (1a.ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini; Universidad Nacional de Quilmes.
- Roos, M. (1999). The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, 51(2), 297–322.
- Rose-Ackerman, S. (2007). Public Administration and Institutions in Latin

- America. In *Ponencia presentada en el Copenhagen Consensus Center, San José, Costa Rica. October 21-25*. San José de Costa Rica. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511809910.018>
- Ross, M. L. (2001). Does Oil Hinder Democracy? *Source: World Politics*, 53(3), 325–361. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/25054153>  
<http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>  
<http://www.jstor.org>
- Rotberg, R. I. (2004). *When fail*. Princeton: princeton university press.
- Roy, B. C., Sarkar, S., & Mandal, N. R. (2013). Natural Resource Abundance and Economic Performance—A Literature Review. *Current Urban Studies*, 1(4), 148–155. <https://doi.org/10.4236/cus.2013.14016>
- Sachs, J. D., & Warner, A. M. (1997). *Natural Resource Abundance and Economic Growth* (Vol. November 2). Cambridge, Massachusetts.
- Saguier, M., & Peinado, G. (2015). Minería transnacional y desarrollo en el kirchnerismo. In *INTERNATIONAL CONFERENCE GLOBAL AND REGIONAL POWERS IN A CHANGING WORLD* (pp. 1–39). Buenos Aires : FLACSO - ISA .
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores.
- Sauvant, K., & Mann, H. (2017). *Towards an Indicative List of FDI Sustainability Characteristics*. Geneva.
- Schneider, B. R. (1999). Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo : una revisión de la literatura reciente. *Desarrolllo Económico*, 39(153), 45–75.
- Schuldt, J. (2004). *Regalías mineras y Rentas Ricardianas* .
- Schweitzer, A. (2013). Desarrollando el desierto. Procesos de frontera en la provincia de Santa Cruz. *Revista de Ciencias Sociales*, 00(24), 51–69.
- Schweitzer, A. (2016). La Patagonia sur como espacio global para la expansión del capital transnacional. *Revista Theomai*, 34(34), 139–151.
- Schweitzer, M., Petrocelli, S., Scardino, M., Schweitzer, P., Arancio, M., Nerome, M., & Carena, M. L. (2018). *Estrategias, conflictos y tensiones en la producción del territorio. Estudios de caso sobre minería, soja e hidrocarburos en Argentina* (1ra.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autores de Argentina.
- Schweitzer, M., Schweitzer, A. F., Fasioli, E., Petrocelli, S. P., Ponzi, B. S., Schweitzer, P. M., & Tapia, M. del V. (2017). *Análisis de sistemas regionales de asentamientos. Aportes para la toma de decisiones en políticas territoriales: NOA, Cuyo y Patagonia*. (1ra.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cuentahilos.
- Sector Minero. (2016). Corpacci ratificó ante empresarios que la Minería es una política de Estado en la Provincia. Retrieved from <https://sectorminero.wordpress.com/2016/09/30/corpacci-ratifico-ante-empresarios-que-la-mineria-es-una-politica-de-estado-en-la-provincia/>
- Silva Lira, I. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de La CEPAL*, (85), 81–100. <https://doi.org/LC/G.2266-P/E>
- Silva Lira, I., & Sandoval, C. (2012). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local* (Manuales No. 76). Santiago de Chile: CEPAL y Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación

- Económica y Social.
- Silveira, M., Moreano, M., Romero, N., Murillo, D., Ruales, G., & Torres, N. (2016). Geografías de sacrificio y geografías de esperanza : tensiones territoriales en el Ecuador plurinacional. *Journal of Latin American Geography*, 16(1), 69–92. Retrieved from <http://muse.jhu.edu/article/653132>
- Sister, R. (1966). *Proyecto Minero Industria Farallón Negro, Anexo I, Informe Geológico, Distrito Hualfín, Departamento de Belén, Catamarca*. Buenos Aires, Argentina. Retrieved from <http://repositorio.segemar.gov.ar/308849217/1910>
- Sklar, R. (1975). *Corporate power in an African State: The political impact of multinational mining companies in Zambia*. University of California Press (1ra.). Berkeley: University of California Press.
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano : Estrategias de análisis en la investigación actual. *Comparative Studies in Society and History*, 50, 71–122.
- Slipak, A. M. (2015). La extracción del litio en la Argentina y el debate sobre la “riqueza natural.” In B. Fornillo (Ed.), *Geopolítica del Litio. Industria, Ciencia y Energía en Argentina* (1ra ed., pp. 91–122). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El colectivo - CLACSO.
- Smith, B. (2004). Oil Wealth and Regime Survival in the Developing World 1960–1999. *American Journal of Political Science*, 48(2), 232–246. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.0092-5853.2004.00067.x>
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93–110.
- Solivérez, C. E. (2014). Bajo de la Alumbreira. Retrieved from [https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Bajo\\_de\\_la\\_Alumbreira](https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Bajo_de_la_Alumbreira)
- Sornarajah, M. (2010). *The International Law on Foreign Investment* (3ra ed.). Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511841439>
- Sotelo Maciel, A. (2013). Planificación , desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1(1), 47–65. Retrieved from [http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1386646173\\_3-sotelo.pdf](http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1386646173_3-sotelo.pdf)
- Stanley, L. E. (2020). *La regulación de la inversión extranjera directa: los casos de la Argentina, Colombia, el Perú, la República de Corea y Tailandia*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/120) - CEPAL. Santiago de Chile.
- Stein, E., & Tommasi, M. (2007). The institutional determinants of state capabilities in Latin America. In *Annual World Bank Conference on Development Economics Regional: Beyond Transition* (pp. 193–225). Retrieved from [http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=SX7WAMImzswC&oi=fnd&pg=PA193&dq=The+Institutional+Determinants+of+State+Capabilities+in+Latin+America&ots=z\\_GdH4JGQB&sig=jjb5LdFU0C0NCsWSqU9XtiHw5o%5Cnpapers2://publication/uuid/41667142-131C-40F7-8DE2-4C966952B](http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=SX7WAMImzswC&oi=fnd&pg=PA193&dq=The+Institutional+Determinants+of+State+Capabilities+in+Latin+America&ots=z_GdH4JGQB&sig=jjb5LdFU0C0NCsWSqU9XtiHw5o%5Cnpapers2://publication/uuid/41667142-131C-40F7-8DE2-4C966952B)
- Sunkel, O. (1971). Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y

- desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante. *Investigación Económica*, 31(121), 23–77.
- Svampa, Maristella; Ascelard, H., Araóz, M., Acosta, A., Giarracca, N., Peralta, P. O., ... Jorge, D. M. (2012). Movimientos socioambientales en América Latina. *Revista Del Observatorio Social de América Latina*, 32, 306.
- Svampa, Maristella. (2008a). Argentina : una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo. *Debates*, 24(Octubre), 17–49.
- Svampa, Maristella. (2008b). La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes. Buenos Aires. Retrieved from <http://www.extractivismo.com/documentos/SvampaSobreDesarrollo.pdf>
- Svampa, Maristella. (2010a). *Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina* (2010 No. 1). Alemania: Hans Böckler Stiftung, Universität Kassel y Promotionskolleg Global Social Policies and Governance. Retrieved from [www.social-globalization.uni-kassel.de/owp.php](http://www.social-globalization.uni-kassel.de/owp.php)
- Svampa, Maristella. (2010b). Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina. *Nueva Sociedad*.
- Svampa, Maristella. (2011). Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial. In H. Alimonda (Ed.), *La naturaleza colonizada : ecología política y minería en América Latina* (1ra., pp. 181–215). Buenos Aires,: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y Ediciones CICCUS.
- Svampa, Maristella. (2013). « Consenso de los Commodities » y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, 30–46.
- Svampa, Maristella. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. (CALAS, Ed.) (1ra ed.). Alemania: Bielefeld University Press - Majuskel Medienproduktion GmbH Wetzlar. Retrieved from <https://doi.org/10.14361/9783839445266>
- Svampa, Maristella, & Viale, E. (2017). Minería: un acuerdo de espaldas a la sociedad. *Clarín.Com*. Retrieved from [https://www.clarin.com/opinion/mineria-acuerdo-espaldas-sociedad\\_0\\_ryv6iir4W.html](https://www.clarin.com/opinion/mineria-acuerdo-espaldas-sociedad_0_ryv6iir4W.html)
- Tarzi, S. (2004). Third world governments and multinational corporations: dynamics of host's bargaining power". In Jeffrey A. Frieden y David Lake (Ed.), *International political economy: Perspectives on Global Power and Wealth* (4a ed). Londres: Routledge.
- Tecco, C. (1997). El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales. In *Hacia un nuevo modelo de gestión local Municipio y Sociedad Civil en Argentina* (1ra., pp. 107–123). Buenos Aires,: CBC- Universidad Nacional de Buenos Aires. Retrieved from <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/gdfgd.pdf>
- Télam. (2019, November 22). Inauguran el parque solar de Antofagasta de la Sierra. *Telam.Com*. Retrieved from <https://www.telam.com.ar/notas/201911/411120-inauguran-el-martes->

- el-parque-solar-de-antofagasta-de-la-sierra-en-catamarca.html
- Tilly, C. (1991). *Prisoners of the State*. New York.
- Tomasetti, J. C. (2012, July 12). Población y P.G.B. por provincias y regiones. *Parlamentario.Com*. Retrieved from <https://www.parlamentario.com/>
- Torres López, J. (2015). *Economía Política* (5ta. edici). Madrid,: Ediciones Piramide.
- Trenta, A. (2017). Desarrollo, inclusión y economía social y solidaria: nuevas configuraciones en la República Argentina y en la provincia de Mendoza ( 2003-2017 ). *Cuyonomics. Investigaciones En Economía Regional*, 1(1), 73–89.
- Ulfelder, J. (2007). Natural-Resource Wealth and the Survival of Autocracy. *Comparative Political Studies*, 40(8), 995–1018.
- Vaca, A., & Cao, H. (2017). *Instituciones Federales y Orden Político* (1 No. 9). *Serie Federalismo y Administración Pública*. Buenos Aires,.
- Valderrey Villar, F. J., & Lemus Delgado, D. (2019). Minería, movimientos sociales y la expansión de China en América Latina. *Desafíos*, 31(2), 375–410.  
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5998>
- Vázquez Baquero, A. (1993). *Política Económica Local*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Baquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Baquero, A. (2001). La Política de Desarrollo Económico Local. In *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina : Análisis comparativo* (1ra., pp. 21–47). Santiago de Chile: CEPAL / GTZ.
- Vázquez Baquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, 11, 183–210.
- Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual. *Revista de La Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL)*, 1–50.
- Veltmeyer, H. (2013). Economía política de la extracción de recursos naturales: ¿nuevo modelo de desarrollo o imperialismo extractivo? *Estudios Críticos Del Desarrollo*, III(4), 9–43.
- Viale, C., & Cruzado, E. (2015). *La Distribución de la Renta de las Industrias Extractivas a los Gobiernos Subnacionales en América Latina: Análisis comparativo y de tendencias*. *Revenue Watch*. Lima: NTE-PUCP.
- Vigil, S. (2020). La tercera injusticia del cambio climático. *El Pais*. Retrieved from [https://elpais.com/economia/2020/01/14/alternativas/1579002127\\_314690.html?ssm=FB\\_CC&fbclid=IwAR0imgL3hqB79jYgqD\\_fCinr\\_unlr\\_GUnpemqvEVxsBJdOJNxBkfnW3ki4](https://elpais.com/economia/2020/01/14/alternativas/1579002127_314690.html?ssm=FB_CC&fbclid=IwAR0imgL3hqB79jYgqD_fCinr_unlr_GUnpemqvEVxsBJdOJNxBkfnW3ki4)
- Villar, A. (2003). *La dimensión política de desarrollo local . Reflexiones a partir de la experiencia argentina*. Catalunya, España.
- Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local. Medio Ambiente y Urbanización*. Buenos Aires: Ciccus-FLACSO.
- Wagner, L. (2010). *Problemas ambientales y conflicto social en Argentina*.

- La defensa del agua y el rechazo a la megaminería.* Universidad Nacional de Quilmes.
- Wallenius, C. A. R. (2017). Carlos A. Rodríguez Wallenius. *Bajo El Volcán*, 26(marzo-agosto), 41–63.
- Yakovleva, N. (2007). Perspectives on female participation in artisanal and small-scale mining: A case study of Birim North District of Ghana. *Resources Policy*, 32(1–2), 23–41. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2007.03.002>
- Zarza Mensaque, A. (2005). Estados Unitarios, Federales y Regionales o Federo-Regionales. El Federalismo Argentino luego de la Reforma Constitucional de 1994. In *La descentralización del poder en el Estado Contemporáneo* (pp. 273–295). Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

## ANEXOS

### ANEXO I: DEBATES EN TORNO A LA CENTRALIZACIÓN O LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

En el ámbito de la economía política de las instituciones, el estudio de los recursos de uso común y de las instituciones de propiedad colectiva ha sido muy prospero a partir de la década de los noventa<sup>124</sup>. Elinor Ostrom, en su libro en *Governing the Commons*, realiza una crítica a la teoría convencional de los recursos de uso común<sup>125</sup> y aborda desde la economía política clásica: si es posible o no organizar el estudio de los recursos de uso común de manera que se eviten tanto el consumo excesivo como los costos administrativos. Los economistas argumentan que en los casos donde muchos individuos poseen un recurso en común -es decir, donde no hay derechos individuales de propiedad bien definidos-, el recurso se puede explotar sólo cuando se resuelve el problema de la sobreexplotación mediante la privatización o la imposición de reglas a través de una fuerza externa. Por el contrario, Ostrom sostiene que existe otra solución, y que se pueden crear instituciones estables de autogestión si se resuelven ciertos problemas de provisión, credibilidad y supervisión. En otras palabras, la autora sustenta su argumentación a partir de tres variables: confianza, reputación y reciprocidad, las cuales son el núcleo de una segunda generación de modelos sobre decisiones racionales (Ostrom, 2000).

Conviene subrayar que la cuestión de cómo administrar mejor los recursos naturales no está resuelta en la academia, ni en el mundo de la política. En líneas generales, hay dos líneas argumentativas en lo que se

---

<sup>124</sup> Entre las publicaciones podemos mencionar: Agrawal, 1999; Baland y Platteau, 1996; Berkes y Folke, 1998; Blomquist, 1992; Gibson, 1999; Gibson, McKean y Ostrom, 2000; Hanna, Folke y Maler, 1996; Keohane y Ostrom, 1995; Lam, 1998; McCay, 1998; Ostrom, Gardner y Walker, 1994; Tang, 1992.

<sup>125</sup> La teoría convencional supone que los individuos que se enfrentan a un dilema, debido a las externalidades creadas por sus propias acciones, generarán estimaciones estrechas que los conducirán a dañarse a sí mismos y a otros sin encontrar formas de cooperación entre sí para evitar el problema (Prefacio de la edición en español de *Governing the Commons*).

refiere a la mejor manera de limitar el uso de recursos naturales, para asegurar su viabilidad económica a largo plazo.

Por un lado, se recomienda que sea el Estado el que controle la mayoría de los recursos naturales como un garante a fin de evitar su destrucción, la denominada “*tragedia de los comunes*” (Hardin, 1968; Gordon, 1954; Dales 1968; Heilbroner, 1974; Ehrenfeld, 1972) ha sido utilizada para describir diversos problemas sociopolíticos en el mundo. Por otro, algunos autores sugieren que la privatización de los recursos comunes resolvería el problema de la sobreexplotación y por ello, la imposición de derechos de propiedad privada, siempre que los recursos sean de propiedad común (Olson, 1965, Demsetz, 1967; Johnson, 1972, Clark, 1980). Esta postura se asienta en la dificultad de lograr que los individuos persigan su bienestar común, en contraste con el bienestar individual. El modelo de sostiene en el problema de *free rider*, es decir, en la latente tentación de beneficiarse con el trabajo ajeno, que puede dominar el proceso de decisión, y así todos terminarán donde nadie quería estar. De manera alternativa algunos pueden cooperar mientras otros no cooperan, por lo que se obtiene un nivel de provisión del beneficio colectivo menor que el óptimo. Por ello, estos modelos son muy útiles para explicar cómo individuos perfectamente racionales pueden producir, en ciertas circunstancias, resultados *irracionales* a la vista de quienes participan (Ostrom, 2000).

Ahora bien, lo que se observa en el mundo, a través del estudio de diversas experiencias recopiladas por Ostrom y numerosos equipos de investigación, es que ni el Estado, ni el mercado, han logrado con éxito que los individuos mantengan un uso productivo de largo plazo de los sistemas de recursos naturales. Además, la evidencia empírica indica la existencia de comunidades de individuos que han confiado en instituciones que no se parecen ni al Estado ni al mercado para regular algunos sistemas de recursos con grados razonables de éxito durante largos periodos de tiempo (Ostrom, 2000). Así, cuando las personas cuentan con la información necesaria y son participes de las decisiones que los involucra, los mismos serán capaces de forjar un contrato vinculante para comprometerse con una estrategia de cooperación para beneficios de todos. Además, de acuerdo con las características socioeconómicas y culturales de cada comunidad, se evidencia

una gran variedad de estructuras de arreglos institucionales para regular los bienes comunes, y ello solo no representa una *única vía* para resolver un dilema de los comunes, que según la autora estas alternativas han sido casi totalmente ignoradas tanto en la literatura de análisis de políticas, como en la de la teoría formal (Ostrom, 2000).

Por lo que se refiere a la teoría sobre el uso racional de los recursos no renovables, se establece que la distribución intergeneracional del uso del recurso (modalidad de explotación del recurso y la constitución de fondos de ahorro para garantizar consumos estables a futuras generaciones) a fin de garantizar la distribución inter-temporal de su uso y la previsión de asegurar el ahorro precautorio, por eventuales futuras caídas del rendimiento del recurso y para amortiguar la volatilidad del precio internacional del mismo o por los costos de los ajustes presupuestarios en la política del traspaso de los cambios en el precio internacional del recurso natural al mercado doméstico. Todo ello, con la finalidad de asegurar la sustentabilidad fiscal de mediano y largo plazo de las finanzas del gobierno (Porto, 2004, pp. 277–278).

En tal sentido, los argumentos usualmente citados por el enfoque normativo de la literatura de federalismo fiscal en favor de la centralización de la explotación de los recursos naturales no renovables están ligados a aspectos de eficiencia económica y correspondencia fiscal (accountability), equidad distributiva, y estabilización macroeconómica.

Siguiendo a Alberto Porto (2004) en materia de estabilización macroeconómica se ha sugerido que:

- Los gobiernos centrales están en mejor situación que los gobiernos subnacionales para absorber la incertidumbre y volatilidad de los precios del recurso, al contar con una base tributaria mucho más amplia;
- La evidencia empírica demuestra el resultado esperado de que la volatilidad de los sistemas tributarios es mayor cuanto mayor sea la participación del rendimiento tributario del petróleo o minería y esto obstaculiza notablemente el manejo macroeconómico;
- En general las políticas anticíclicas han sido consideradas instrumentos de los gobiernos centrales. Los gobiernos centrales pueden operar con mayor eficacia que los gobiernos subnacionales,

debido a las características esencialmente abiertas de las economías regionales y al menor efecto del multiplicador fiscal respectivo. Asimismo, porque la política fiscal requiere de una adecuada armonización con otros instrumentos de política económica como la política monetaria que se encuentra en manos de los gobiernos centrales.

En términos de eficiencia económica y correspondencia fiscal: la evolución de las fuentes de financiamiento subnacionales debe estar correlacionadas más bien con el crecimiento poblacional y no tanto con respecto al PBG y a los precios relativos de los commodities, si los gobiernos subnacionales cuentan con otros recursos tributarios asignados, las regiones ricas poseedoras del recurso natural tendrían muy poco incentivo a explotar esas otras bases tributarias.

Por último, en materia de equidad, las asimetrías en los ingresos regionales pueden más fácilmente atenuarse (mediante transferencias de nivelación) a través del gobierno central que explote el rendimiento fiscal del recurso no renovable, un aspecto usual de equidad horizontal en sentido territorial perseguido en la mayoría de los países, y fundamentalmente al tratarse de un recurso agotable, los mismos no puede ser considerados como una fuente permanente de largo plazo de los gobiernos subnacionales (Porto, 2004). Así, el principal riesgo es la instauración de políticas clientelares con efectos rentísticos en las economías poseedoras de recursos naturales estratégicos, además abre el debate acerca de la existencia de tensiones entre disponibilidad de recursos naturales y los limitados resultados en una economía extractivista para generar un desarrollo sustantivo.

En contraposición, los argumentos a favor de la descentralización suelen estar fundados en razones políticas e institucionales:

- Diferencias culturales y étnicas entre pueblos de un mismo país, constituyen factores de peso a la hora de reconocer participaciones mayores de los gobiernos subnacionales o de las repúblicas constitutivas de la federación, en la explotación fiscal del recurso no renovable.

- El interés político de ejercer la potestad regalística como fuente de financiamiento del gasto público presente, sin asumir los

costos políticos de establecer tributos a los ciudadanos, aunque sea consumiendo el capital natural que yace en el subsuelo. Ello, sin considerar que puede implicar costos en bienestar y conflictos socioambientales que luego deberán asumir las generaciones futuras (Porto, 2004).

Por consiguiente, al asumirse que los aspectos políticos expuestos pueden generar distorsiones, muchos países adoptaron una suerte de solución intermedia, reservando el gobierno central poder regulatorio sobre la explotación del recurso, al tiempo del reconocimiento del cobro de regalías o de participaciones en el rendimiento fiscal a los gobiernos subnacionales con dominio reconocido o compartido sobre el recurso.

En Argentina, si bien las provincias cuentan con el dominio originario de las minas situadas en sus respectivos territorios, “*el Estado no puede explotar ni disponer de las minas*”, delegando tal facultad al sector privado (art.9 del Código de Minería). Además, de acuerdo con la Ley 24.196 de inversiones mineras, los gobiernos provinciales tienen la facultad de percibir en concepto de regalías mineras hasta un monto máximo del 3%.

Por otra parte, el proceso político de redistribución de las regalías mineras hacia los municipios o comunas es una decisión política – institucional que varía de acuerdo con la legislación de cada provincia minera. La mayoría de los gobiernos provinciales trata de concentrar la mayor cantidad de ingresos para rentas provinciales, mientras a escala municipal priorizan al gobierno local que tenga su asiento el yacimiento minero o bien redistribuyen un porcentaje entre todos los municipios de la provincia.

Por lo que se refiere al resguardo del medio ambiente, si bien, los cambios institucionales introducidos por la reforma constitucional de 1994 dieron un gran impulso a la legislación en materia de protección ambiental como, por ejemplo: el derecho al ambiente sano como derecho constitucional y las legislaciones de presupuestos mínimos ambientales. El avance en la reglamentación ha sido mucho más lento y en muchos casos las legislaciones provinciales han sido precarias o ambiguas y poco contemplaron que se debía preservar la no alteración de las jurisdicciones locales. Por ello, en contrapartida durante la última década, el proceso desregulador de las actividades extractivas y vinculadas al monocultivo no se detuvo e incluso –

por ejemplo, en el caso de la minería– goza de importantes incentivos económicos (Merlinsky, 2013).

Lo dicho hasta aquí nos permite argumentar que los gobernadores –y los intendentes– están más preocupados en aumentar los ingresos para sus jurisdicciones con fines electorales, sin importar las consecuencias macroeconómicas de la provincia a largo plazo, ni los problemas socio ambientales asociados a la actividad.

## ANEXO II. NUEVO ACUERDO FEDERAL MINERO

En el presente anexo se exponen los principales cambios del nuevo acuerdo federal, que emergen como resultado del afianzamiento del patrocinio por parte de Nación de los intereses de sectoriales; la incidencia de los intereses políticos de los enclaves regionales y las coaliciones políticas partidarias de las áreas excesivamente sobrerrepresentadas en el marco del federalismo argentino.

Tabla 40 Acuerdo Federal Minero (2017)

Acuerdo Federal Minero (2017)	
Aspectos Comunitarios y Sociales	<p>Maximización de los beneficios a nivel local</p> <p>Se introduce el fomento de la actividad minera en la currícula de los niveles primario, secundario y terciario a través Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y los Ministerios provinciales.</p> <p>Se procura favorecer a la pequeña minería</p>
Desarrollo Productivo	<p>Impulsar el empleo de mano de obra local como promover y articular planes de capacitación.</p> <p>Incentivar la contratación a los proveedores locales por parte de las empresas.</p> <p>Apoyar a las pymes mineras</p> <p>Vincular el sector agroindustrial con el minero.</p> <p>Promover el sector de rocas de aplicación y los minerales industriales</p> <p>Infraestructura y transporte eficiente para impulsar el desarrollo minero</p>
Gestión Ambiental Minera	<p>Coordinación en materia ambiental minera (de forma libre, transparente y oportuna) con el objeto de tender a un esquema de competencias coordinadas que contribuya a hacer más efectivo el rol del Estado en materia de control y fiscalización ambiental.</p> <p>Conformación de un equipo consultivo en materia de gestión ambiental, en el ámbito del COFEMIN.</p> <p>Establecer un régimen de cierre de las actividades mineras con mejores estándares aplicables.</p> <p>Fomento de la adopción de prácticas de eficiencia energética como parte integral de los proyectos mineros.</p> <p>Conformación de un fondo de garantías a fin de conservar o subsanar las alteraciones en el ambiente. Las sumas aportadas por cada empresa serán consideradas como cargo deducible en el impuesto a las ganancias hasta el equivalente del 5% de los costos operativos de extracción y beneficio de la empresa.</p>
Aspectos Económicos y Tributarios	<p>Se cambió el modo de calcular las regalías mineras que antes era sobre el “valor boca de mina” (menos costos fijos y variables). Ahora las provincias podrán cobrar hasta el 3% de regalías sobre el importe total de los ingresos brutos</p>

	<p>generados por las empresas, sin deducción de suma alguna, derivado de la comercialización. Además, el IVA no forma parte de la base del cálculo.</p> <p>Se elimina el artículo 22 bis de la Ley de Inversiones Mineras.</p> <p>Las provincias deberán establecer regímenes de administración de las regalías percibidas dentro de sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>Las empresas públicas provinciales que deseen participar en un emprendimiento minero deben realizarlo juntamente con el sector privado y deberán ajustar su actuación en relación con dicha empresa. Lo cual, se encuentra en consonancia con lo dispuesto en el artículo 9 del Código de Minería.</p> <p>Sostiene la estabilidad fiscal y la promoción de inversiones.</p> <p>Coordinar un “Plan de Desarrollo de Infraestructura Minera”</p> <p>Se prevé destinar en compensación de daños ambientales por parte de las empresas, el 1,5% adicional a la integración de un Fondo Provincial de Infraestructura, para financiar la investigación aplicada a la actividad, el control ambiental y el desarrollo sustentable.</p>
Cuestiones Institucionales y Normativas	<p>Fortalecimiento institucional, a fin de adoptar acciones conjuntas entre las provincias y la Nación.</p> <p>Sistematización, organización, estandarización y provisión recíproca de información minera para la conformación de un Centro de Información Minera Nacional.</p> <p>Sistema de registro y catastro minero unificado</p> <p>Mesa de litio en salares: conformación de un equipo interdisciplinario para establecer los protocolos de explotación del litio.</p> <p>Se establece una escala progresiva en materia de canon minero, con consulta vinculante por parte de COFEMIN.</p>

Fuente: Texto oficial del Acuerdo Federal Minero aprobado en el Congreso de la Nación, 13 de junio de 2017.

En tal sentido, el gobernador de San Juan fue un actor político relevante en la coordinación del proceso de generación del nuevo acuerdo federal, como en la negociación con las provincias que dudaban en ratificar el acuerdo. En consecuencia, el gobernador Sergio Uñac, mostró su beneplácito con la aprobación del nuevo acuerdo y destacó:

“El sector minero internacional necesita esta señal, ver que nos podemos poner de acuerdo (...). Nación y provincias hemos acordado pautas básicas para los nuevos proyectos, que de alguna manera den uniformidad y seguridad jurídica a los que deseen invertir en la República Argentina” (El Tiempo de San Juan, 12 de junio de 2017<sup>126</sup>).

<sup>126</sup><http://www.tiempodesanjuan.com/economia/2017/6/12/unac-sobre-pacto-federal-minero-sector-minero-internacional-necesitaba-esta-senal-179792.html>, última visita 15 de julio 2017.

Entre los ítems más controversiales, es muy cuestionable que se autorice a incorporar propaganda minera en la currícula del sistema educativo formal, ya que es una clara medida de adoctrinamiento ante la ausencia de licencia social que tiene la minería en las comunidades próximas a los yacimientos. Además, como menciona Svampa y Viale (2017) el acuerdo recientemente ratificado, se arroga el derecho de definir “*la participación ciudadana*”, ítem que está lejos de ser precisado porque no se menciona la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas, como tampoco aquellos dispositivos constitucionales ligados a la democracia participativa, que exigen numerosas comunidades locales.

Así, el nuevo acuerdo, busca consolidar un modelo minero netamente extractivista, ideado en la década de los noventa, a expensas de la naturaleza, los territorios y los derechos de las comunidades locales (Maristella Svampa & Viale, 2017).

En conclusión, la dinámica del sistema federal se pone en tensión a raíz de las relaciones intergubernamentales por la asignación de roles y potestades entre el nivel nacional, provincial y los municipios en materia de regulación y distribución de los costes y beneficios generados, en este caso, por la explotación de un recurso no renovable. De todas maneras, en la literatura no se hace mención sobre el rol de los municipios en la dinámica de la política redistributiva minera, principalmente si se considera que los recursos naturales se localizan territorialmente y, son los gobiernos locales los que se sacrifican en post del desarrollo nacional.

### **ANEXO III. DISCURSOS QUE LEGITIMABAN LA ACTIVIDAD MINERA EN LA PROVINCIA DE CATAMARCA A INICIOS DE LOS NOVENTA**

La revisión documental a partir de los anuarios de los periódicos locales desde inicios de los noventa nos devela como la minería a gran escala no sólo era una prioridad del Estado Nacional sino también era relevante para la provincia, aunque era el Poder Ejecutivo Nacional el que establecía las prioridades y los lineamientos a seguir a escala subnacional.

Para comenzar, antes y durante la última intervención federal en Catamarca, en abril de 1991, se puede inferir en los medios locales el interés político que despertaban las riquezas mineras del territorio.

Así, al suprimirse la institucionalidad provincial y municipal, el interventor de la provincia mencionaba que su actuar era en “*representación del presidente Menem*” (La Unión, 1991d), y llamativamente focalizaba sus denominadas “*giras de trabajo*” principalmente en el oeste catamarqueño, donde se localizaron los yacimientos mineros (La Unión, 1991a). Además, en ese mismo año, comienza la construcción del denominado “*camino minero*” para integrar el oeste provincial con la salida al mar a través de Chile y dichas obras eran destacadas, por la intervención federal, como de “*absoluta prioridad*”(La Unión, 1991c).

Simultáneamente, es interesante observar cómo en los medios de comunicación local comenzaron a emerger notas periodísticas a favor de la megaminería, años antes de la cuestionada ley de inversiones mineras del año 1993 y el Acuerdo Federal Minero.

Se puede destacar:

“Catamarca en la puerta de la Gran Minería” publicado por Armando Raúl Bazán, el 15 de febrero de 1991 en La Unión se destaca que la minería es “una alternativa promisoriosa para el crecimiento económico”, (...) “El oro y la plata y también el cobre y molibdeno está aquí en nuestro territorio y sería una grave negligencia no explotarlos”. Se reivindicaba así la necesidad de dar vista al proyecto Bajo La Alumbra por que ello (...) “incrementaría significativamente el producto bruto geográfico de la provincia. Pero,

más importante que la rentabilidad del proyecto y las regalías que pueda obtener el Estado Provincial, es el hecho social de la creación de una fuente de trabajo en un momento de crisis económica signado por desocupación y la subocupación”.

Además, en el relevamiento documental se puede observar que el proceso de licitación y concesión de los yacimientos mineros, localizados en nuestros municipios objeto de estudio, data de inicios de los noventa. Es decir, es previo a la promulgación de la Ley de Inversiones Mineras.

“Catamarca adelante: por el desarrollo minero para reactivación económica y la revolución productiva”, es un anuncio realizado por el Gobierno de la Provincia de Catamarca, publicado en La Unión el 15 de febrero de 1991.

La divulgación expone los datos sobre la disponibilidad de los recursos y las ventajas económicas que generaría la explotación minera a gran escala. Además, en el artículo se indica que ese mismo día a las 20 horas se realiza en la Ciudad Capital el acto de apertura de sobres de la licitación pública internacional del Proyecto Bajo Alumbraera, localizado en el municipio de Hualfín, departamento Belén.

En resumen, a nivel político, se visualizaba a la minería extractiva como “la industria transformadora para Catamarca porque sin ella la provincia será zona subdesarrollada y mera exportadora de materia primas (agrícolas)” según las declaraciones de un exfuncionario público del gobierno provincial.

En los años que siguieron a la puesta en marcha de Bajo de la Alumbraera y el Salar del Hombre Muerto, nuevas semánticas y discursos comenzaron a gestarse desde sectores de poder. Frases como “*Catamarca la primer provincia minera del país*” (en Folleto de Secretaría de Estado de Minería de Catamarca, Año 2004) y la persistente mención a la minería como la fuente del desarrollo provincial en los discursos políticos de los gobernadores y/o funcionarios de gobierno, nos indican cómo un patrón de identificación visibilizado hasta el momento por un bajo porcentaje de población dedicado a esta actividad de manera más artesanal, se convierte en una nueva identidad provincial construida y no por ello, carente de conflictos.

Generalmente se utilizan argumentos económicos para justificar la actividad minera, presentando a las empresas como las promotoras del

desarrollo, debido a que por lo general se ubican en zonas alejadas, y se considera que su sola presencia conllevará la infraestructura necesaria para sacar de la marginación a poblaciones enteras (Estrada & Hofbauer, 2001).

Para concluir, el gobierno de Catamarca se define como una *provincia minera*, a partir de una concepción desarrollista de su historia y potencial minero. En la provincia hubo distintos yacimientos mineros en explotación a pequeña y mediana escala desde comienzos del siglo XX, en las mismas áreas donde en la actualidad se asientan los mega emprendimientos de Minera Alumbreira Ltda. y Minera Alumbreira FMC.

No obstante, lo que se observa, es un cambio en las dinámicas económicas, es decir, el traspaso de las concesiones mineras del control del capital nacional oligárquico a manos de empresas transnacionales. Asimismo, hubo un incremento en las escalas productivas por el avance tecnológico, pero ello, no involucra necesariamente una mejora en la calidad de vida y en los estándares de desarrollo de las comunidades área de influencia directa.

## **ANEXO IV: LA INTERFAZ POLÍTICA DE LAS REGALÍAS MINERAS**

En Argentina la regalía se aplica según el valor de boca de mina del recurso extraído. Es decir, el valor boca de mina es el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos (directos e indirectos), según lo expuesto en la Ley Nacional N.º 25.161 en su artículo 22 bis.

Por otra parte, la Ley de Inversiones Mineras fijó que las provincias solo podían cobrar un 3% (como tope máximo) en concepto de regalías mineras por la extracción de sus recursos naturales. De este modo, se instauró un criterio uniforme en todo el territorio nacional como estrategia de debilitamiento de la capacidad de negociación de los gobiernos provinciales, ya que previamente cada provincia establecía sus propios estándares en materia de regalías y las empresas mineras lo veían como una amenaza a la seguridad jurídica y la rentabilidad de sus proyectos.

De ahí que, las regalías mineras han sido un tema de debate legislativo y de fuertes presiones hacia los gobiernos subnacionales, por parte del Gobierno nacional y las empresas

A saber, el marco legal en materia de regalías mineras de la provincia de Catamarca se realizó con claras presiones de Nación. El proyecto de ley remitido al Poder Ejecutivo de la provincia lo elaboró una comisión de trabajo creada por la Secretaría de Minería de la Nación, YMAD y la Secretaría de Minería de Catamarca. El mismo, luego fue enviado a la legislatura provincial para su aprobación, sin que los legisladores pudieran realizar cambios en el texto.

En efecto, cabe destacar la nota N.º 061/93 enviada al presidente de la comisión de legislación general de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Catamarca, Dr. Rodolfo Cecenarro, por parte del Secretario de Minería de la provincia (Dr. Luis Navarro García). En la misma, se menciona:

“El día, viernes 26 de marzo de 1993, nos visitaron por cuarta vez en esta gestión de gobierno empresarios británicos de la empresa Lyon Mining Finance. Nos pusieron de manifiesto, que en su estadía en Buenos Aires y juntamente con personal de Cancillería, visitaron al Secretario de Minería de

la Nación, Dr. Eduardo Maza interiorizándose por la Ley de Inversiones Mineras. También expresaron la intención de establecer una oficina técnica en nuestra provincia, pero cuya decisión final estaba supeditada a la aprobación de nuestra Ley de Regalías” (...) “Asimismo, se interesaron sobre las causas que provocan la demora de la sanción de la Ley de Regalías Mineras Provinciales, sobre la cual ya conocían de anteriores visitas, a lo que ésta secretaría informó que el escollo se encontraba en lograr una base imponible consensuada sobre la cual aplicar el porcentaje del producto bruto en bocamina” (...) “Ellos piensan, que los emprendimientos en regiones lejanas deben tener un más fuerte incentivo ya que su ubicación encarece u dificulta el aspecto económico del proyecto. Por ello, sugirieron introducir los gastos de flete en la fórmula, al igual que dado que un mineral solo es comercializable después del beneficio, este gasto también debe considerarse, proponiendo (la siguiente fórmula): Base imponible= tonelaje extraído x ley recuperable x cotización de mercado – (gastos de flete + gastos de beneficio)”. Además, “se ofrecieron a colaborar con el decreto reglamentario de nuestra futura Ley de Inversiones Mineras Nacional y Ley Provincial de Regalías Mineras” (Nota S.M. N.º 061/93 – Ministerio de Producción y Desarrollo, Secretaria de Minería).

Al tratarse de un Estado federal, los recursos mineros pertenecen al dominio provincial, no obstante, el gobierno nacional presionaba a la provincia para adaptar la legislación provincial a la que iba a ser luego la Ley de Inversiones Mineras y, de este modo apaciguar las demandas de las empresas mineras. Así, la provincia de Catamarca debía legislar en materia de regalías mineras y derogar la Ley N.º 4422/86 y su modificatoria Ley N.º 4512/88, en las cuáles se establecía un piso del 10% para el cobro de las regalías mineras.

Aquí el punto álgido de la discusión es por el porcentaje de las regalías, por ello el Secretario de Minería de la provincia argumentaba en una entrevista periodística por aquellos años, lo siguiente:

“La nueva ley que proponemos tiene en cuenta un factor que no se tuvo antes, que es el hecho de que para el gobierno de una provincia es más importante desarrollar nuevos proyectos que recibir el dinero. Porque si bien no va a dejar un 10%, va a dejar a lo sumo un 3%, genera trabajo, energía,

infraestructura, salud, educación, porque cada mina se convierte en un polo de desarrollo” (La Unión, Explotación Minera: un tema para el debate legislativo, 6 de junio de 1992).

Por ello, en sintonía con lo expuesto, el 6 de julio de 1992, el ex gobernador de la provincia de Catamarca, Dr. Arnoldo Castillo envió a los diputados y senadores provinciales un escrito anexo al proyecto de ley instando a la aprobación de la ley de regalías.

Al analizar el texto del documento se hace una fuerte alusión a la necesidad de promover el desarrollo de la actividad minera y menciona el “conocido aporte que la minería puede hacer a las economías regionales por su extraordinario efecto multiplicador”. Y, se arguye que, “los gobiernos deben tomar conciencia de que sus políticas, particularmente las impositivas, tienen influencia crítica en la capacidad de las empresas explotadoras mineras de desarrollar minas capaces de competir a nivel mundial”. Asimismo, se enfatiza en que “los recursos percibidos financiarán planes y programas socioeconómicos, es decir, desarrollo de infraestructura útil para la actividad minera, explotaciones demostrativas de rentabilidad, estudios, trabajos y obras de fomento en general, que representen instrumentos idóneos para la redistribución de excedentes” (Nota del Poder Ejecutivo Provincial del 6 de julio de 1992, enviada a la Legislatura de la provincia de Catamarca).

Por su parte, una nota periodística realizada al ex ministro de producción de la provincia (Hernán Colombo) en el año 1993, deja entrever las tensiones intergubernamentales y las disputas de intereses que subyacen en el entramado legal. En el diálogo mantenido con La Unión, el funcionario dijo:

“Creo que la Nación está haciendo un buen negocio con el tema minero de Catamarca y tenemos que cuidar que nuestro patrimonio sirva a los catamarqueños”. Además, indicó “el presidente de YMAD y los representantes de Tucumán siempre estuvieron de acuerdo en que Catamarca no cobre regalías. Si fuera por ellos, Catamarca no cobraría ninguna regalía. Creo que esto no debería ser así, sino que la Nación debe ceder. El negocio más grande lo hace la Nación, porque se lleva el 18% de IVA” (La Unión, “El negocio más grande lo hace la Nación”, 23 de agosto de 1993).

Si bien se alcanzó un consenso en torno al tope del 3 por ciento para el cobro de las regalías, fue la modalidad del cálculo de esta, la que ha sido objeto de controversias posteriores, debido a que las empresas querían que se les deduzca (de ese 3 por ciento) los gastos de explotación.

Llegados a este punto, hacia noviembre de 1993 se promulga en la provincia de Catamarca la Ley N.º 4757 sobre Regalías Mineras. Allí, se indica en su artículo 3 que “se exigirá el pago de la regalía minera desde el momento en que se proceda a la extracción de las sustancias minerales o su depósito en boca de mina, con prescindencia del destino de estas”. Es decir, se aplica la regalía sobre el producto bruto obtenido, evitando con ello hacerlo sobre el proceso minero industrial. Además, en el artículo 5 de la ley, se determina que será el volumen físico de sustancias minerales extraídas de cada yacimiento boca de mina, con independencia a su posterior beneficio, lo que establece la regalía minera. En otras palabras, la regalía se calcula en base a la cantidad del producto extraído y no de la ganancia de la compañía.

Se trata de una regalía específica la cual está basada en unidades y, como se mencionó previamente, este tipo de aplicación de la regalía es altamente ineficiente y genera distorsiones en el aspecto económico. Es por ello, que las regalías específicas son generalmente aplicadas a productos a granel de bajo valor.

Por último, en cuanto a la modalidad de pago de las regalías, las empresas mineras realizan una transferencia bancaria de manera trimestral a la Secretaría de Minería de la Provincia, de acuerdo con la declaración jurada que presenta la misma empresa, en la cual se detalla el mineral extraído. Aunque la legislación indica que, el pago se hará en dinero en efectivo o pago en especies (sustancias minerales o metales). Además, durante los primeros cinco años las empresas están exentas de pagar regalías.

Como estrategia de contralor la autoridad de aplicación tiene la facultad de solicitar la exhibición de libros y documentos de contabilidad de la empresa. Sin embargo, se trata de un sistema de verificación endeble, considerando que el sector empresarial suele llevar una contabilidad paralela, además de la complejidad financiera propia de las empresas oligopólicas que operan a escala global. Además, el control meramente contable elude saber

con precisión la cantidad y tipos de metales extraídos, sin olvidarnos que cada metal tiene una cotización y un destino diferente en el mercado global.

Dicho lo anterior, se debe agregar que sólo cuatro días después de la sanción de la ley provincial de regalías, Catamarca adhirió rápidamente a la ley nacional de inversiones mineras. Sin embargo, la ley de regalías de la provincia contrapone a la ley de inversiones mineras en el cobro de las regalías, lo cual generó serias disputas entre la provincia y Nación.

Primeramente, la ley 4757 de regalías mineras, Catamarca la sancionó en noviembre de 1993, y en la misma se establece que las regalías deben calcularse sobre el valor del mineral que contiene la roca sacada de cada yacimiento, sin tener en cuenta los costos que implica su procesamiento. Mientras, un mes después, el decreto reglamentario de la norma nacional (decreto N.º 1089/2003) indica que el valor boca-mina debe calcularse descontando del precio del mineral los costos de producción.

En consecuencia, un par de años después, cuando las negociaciones entre Catamarca y el gobierno nacional por el cobro de regalías mineras parecía hacerse calmado, la provincia de Catamarca asfiada financieramente decide reglamentar la ley de regalías mediante el decreto 2202. Así, el gobernador Arnoldo Castillo (hijo del gobernador precedente) firmó en enero de 1998 el decreto reglamentario de la ley provincial sosteniendo que, para el cobro de la alícuota, no deberán descontarse los costos de procesamiento del mineral. Se trataban de millones en juego para las empresas mineras y la provincia. No obstante, el poder de las empresas fue mayor, y si bien, el gobernador de la provincia había criticado públicamente la escasa participación en el negocio minero que le daban a la economía catamarqueña, sintetizando que “no compran ni una lechuga en Catamarca”. La provincia se allanó al criterio de cálculo empresario y nacional (Varela, 2015, pp. 64–65). Ello, llevó posteriormente a la modificación y aclaración del artículo 22 bis de la ley nacional de inversiones mineras y significó una pérdida fiscal enorme para la provincia.

Cómo puede observarse las regalías mineras han sido objeto de controversias y disputas no solo a nivel intergubernamental entre Nación y la provincia, sino también han sido objeto de prioridad en las negociaciones de las empresas mineras.

En definitiva, la hibridez del modelo de regalías argentino y la falta de un debate técnico serio y adecuado que privilegie la soberanía de los recursos de bien público a favor de los intereses locales, se terminó generando fisuras en el mismo Estado a favor de los intereses del mercado, motivado por la urgencia de las empresas mineras y la cooptación de los funcionarios estatales, que a lo largo de veinte años de explotación minera no se cuestiona e incluso se consolida más día a día.

## **ANEXO V: LA PROPIEDAD MINERA EN ARGENTINA**

La explotación de los recursos no renovables plantea un conjunto de aspectos que deben ser considerados en las políticas públicas.

Con respecto al origen de la propiedad minera, la misma se explica en general en base a dos teorías: la teoría de la accesión y la teoría de la separación.

La teoría de la accesión considera que la superficie (suelo) y el yacimiento que se encuentra en el subsuelo son una unidad al considerar que los yacimientos minerales están incorporados a la propiedad superficial. Las minas pertenecen al titular de la superficie por ser accesorio a éste, cuyo argumento radica en el derecho natural. Por tanto, las minas no pueden ser explotadas independientemente del suelo cuya facultad queda reservada sólo al propietario de la superficie quien puede explotarlas libremente (Gutiérrez Guardia, 2010).

Por su parte, la teoría de la separación se opone a la accesión por considerar a la propiedad minera un bien distinto, ajeno y separado de la propiedad superficial. Considera que las minas tienen un valor distinto al valor del terreno superficial, pues suelo y subsuelo son dos conceptos diferentes y cada uno comienza donde termina el otro. Esta teoría coincide en que el titular indiscutible de la propiedad minera es el Estado (Gutiérrez Guardia, 2010).

Dicho lo anterior, al analizar el Código Minero de nuestro país, se indica que el Estado Nacional y los Estados provinciales tienen el dominio originario de las minas situadas en sus respectivos territorios, pero el Estado no puede explotar ni disponer de las minas, delegando tal facultad al sector privado, según lo indica el artículo 9 del Código de Minería de la Nación.

Así, en Argentina la esencia del dominio originario se fundamenta en el sistema regalista del dominio de la propiedad minera, el cual se entiende como: la facultad del Estado de otorgar las concesiones mineras, y obtener, como consecuencia de la adjudicación minera, retribuciones por la extracción del mineral por medio del pago de tributos (regalías), por la disminución patrimonial que experimenta el yacimiento minero o depósito de minerales por efecto de su explotación; hecho que ocasiona un empobrecimiento del

patrimonio del Estado por la merma del yacimiento minero o el depósito de minerales” (Del Barco Carrillo, 2006, p. 32). En contraposición, en el sistema dominialista se atribuye el dominio originario de los recursos mineros y petroleros a la colectividad representada por el Estado<sup>127</sup> (Belaunde, 2011, p. 22).

El reconocimiento sobre la dominialidad minera, tiene profundas implicancias políticas, económicas y jurídicas. El Estado, en casi todos los países, asume el dominio de los recursos minerales con fines de conservación de la riqueza y de protección del interés público. Por ello, desde el análisis del derecho, se considera que recursos tan importantes para el crecimiento de un país, no podrían nunca quedar expuestos a la apropiación privada ni sujetos a las regulaciones ordinarias que gobiernan el destino de los demás bienes económicos, renovables, sin poner en peligro los superiores intereses de la colectividad.

La asignación al Estado de la propiedad de las minas constituye, por lo tanto, un principio de política económica insoslayable en los países modernos y la dominialidad implica, en suma, la expresión del pensamiento político nacional con respecto al uso de los recursos minerales. En definitiva, se encuentran en juego las bases jurídico-filosóficas de la ley, la conservación y buena administración del patrimonio minero y su destino de bien común (Catalano, 1999).

Asimismo, la categorización de las minas como bienes privados del Estado no se ajusta a las verdaderas facultades que las leyes le atribuyen sobre el patrimonio minero ni tienen relación con la necesidad de protección de este patrimonio. El Código de Minería argentino al declarar en su artículo 7 que las minas son bienes privados de la Nación o de las provincias, comente el error de equiparar bajo una misma categoría bienes civiles y mineros que poseen una naturaleza distinta y deben responder a una filosofía política y jurídica diferente. La importancia que han adquirido los recursos minerales en el desenvolvimiento de las sociedades modernas indica que éstos no pueden ser considerados bienes privados del Estado o de los particulares, ya

---

<sup>127</sup> Para lo cual distingue entre el propietario del terreno superficial y los yacimiento subyacentes. Belaunde, Derecho minero y concesión, 22. Belaunde, Martín Derecho minero y concesión, 2a. ed. Perú: San Marcos, 2007

que en una u otra forma podría hacerse de ellos un uso contrario al interés general<sup>128</sup> (Catalano, 1999).

Se debe agregar que en Argentina el proceso de concesión legal minera se realiza por registro de descubrimiento (manifestación del hallazgo con la muestra de mineral y un plan de inversión) a diferencia de otros países en los cuales las concesiones se realizan a través de una convocatoria, a cargo del Estado, en donde se presentan los oferentes para una subasta o remate con sus respectivos planes de inversión en sobre cerrado.

Además, en nuestro país cada provincia cuenta con una autoridad minera que se encarga de regular y realizar la concesión minera. En el caso de Catamarca, el Código de Procedimiento Minero data del año 1967 y, por ende, no considera los cambios tecnológicos de la actividad. Por su parte, a nivel nacional, la Ley de Actualización Minera de 1995 derogó el régimen especial para minería de gran escala, de allí que se clasifica la actividad en base a criterios de propiedad y tipo de minerales.

Lo peor del caso, es que en Argentina los contratos de concesión no son de libre acceso<sup>129</sup>, no están disponibles al público como sucede en otras partes del mundo. Lo mismo sucede con en el Banco Único de Registros Geológicos, lo cual da lugar a una serie de especulaciones por parte de las empresas.

En cuanto al área de concesión se establece que en las provincias cuya extensión territorial exceda los 200.000 Km<sup>2</sup>, el permiso podrá constar de hasta 40.000 Km<sup>2</sup> (Ley 27.111), es decir se trata de enormes extensiones, a diferencia de otros países. Por ejemplo, en Ecuador, un país con una extensión

---

<sup>128</sup> En consecuencia, Catalano (1999) señala que la categorización del Código, formulada en el artículo 7, es errónea y el mismo régimen legal establecido se encarga de invalidarla. Es decir, el Código ha impuesto al Estado una serie de limitaciones de fondo que demuestran que su dominio privado de las minas no puede ser equiparado a una propiedad civil. No sólo porque le ha sido prohibido aprovechar directamente las minas, como puede hacerlo con respecto a los otros bienes de su dominio privado, sino que para disponer de ellas a favor de terceros únicamente debe optar por la vía de la concesión legal y no por contratos de derecho privado. Estas prohibiciones señalan el límite de su campo de acción como dueño e indican claramente que las facultades de que ha sido investido por la ley para la administración de su patrimonio minero no pertenecen al derecho privado sino más bien al derecho público (Catalano, 1999).

<sup>129</sup> Cabe destacar que la presente tesis se solicitaron los contratos mediante oficio en la Secretaría de Minería de la Provincia de Catamarca pero nunca se obtuvo respuesta alguna.

de 283.560 Km<sup>2</sup>, las empresas pueden solicitar concesiones de 500 a 5000 hectáreas (5Km<sup>2</sup> a 50 Km<sup>2</sup>) para la Gran Minería.

En consecuencia, dado el mandato estatal de traspasar mediante concesión legal el aprovechamiento y disposición de las minas a empresas privadas, la megaminería se inscribe dentro de una auto inhibición del Estado para disponer de su propio territorio, se trata de un territorio desapropiado del lazo que lo unía a su soberanía a partir de la aparición de la figura del superficiario en detrimento del beneficiario del subsuelo. Así, el Estado no es sino socio de una apropiación de territorio y recursos (Antonelli, 2015) (Antonelli, 2015). A pesar de la preeminencia cuantitativa que tienen los recursos económicos provenientes de las actividades extractivas, tanto para las finanzas públicas federales en general como las provinciales en particular, no se debería perder de vista que se trata de recursos naturales no renovables y, por lo tanto, se debería hacer un uso racional de los mismos con un sentido de respeto intergeneracional y de los derechos de las comunidades.

## **ANEXO VI: SISTEMA POLÍTICO DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA**

Desde el punto de vista institucional, los gobiernos subnacionales tienen autonomía para redactar su propia constitución provincial, elegir sus representantes ejecutivos y legislativos y dictar sus propias leyes. Esto significa que a nivel subnacional es el cuerpo constitucional provincial el que establece las bases para el gobierno, la organización del poder político y de las instituciones republicanas (Almaraz, 2010).

Cabe recordar que, la última reforma constitucional de 1988 es impulsada por Ramón Saadi a fin de posibilitar la reelección de la figura de gobernador, por ello, con la Ley 4.522 del 29 de junio de 1988, se declara la conveniencia y necesidad de la reforma parcial de la Constitución (Carrera, 2009).

Así, Ramón Saadi logró que la reforma constitucional incorpore la reelección indefinida a través de la cooptación de seis legisladores de la UCR (Unión Cívica Radical), que luego fueron expulsados de ese partido. Como consecuencia, en las elecciones a convencionales constituyentes, la abstención de la UCR y el Movimiento Popular Catamarqueño permitió que la coalición del Partido Justicialista obtuviera el 73,87 por ciento de los votos (Almaraz, 2010).

Entre los cambios introducidos a la Carta Magna se deben señalar: la reelección ilimitada del Gobernador y Vicegobernador (art.133); nuevo mecanismo para la sucesión del Gobernador en caso de fallecimiento destitución o renuncia (art.134); aumento de la cantidad de diputados a 41 miembros (art.72); elección de los diputados mediante un sistema proporcional que la ley determinaría (art.72).

El nuevo mecanismo de sucesión obedece a la fragilidad en el estado de salud del gobernador Vicente Saadi, quien a sólo dos meses antes de la Convención Constituyente fallece. El clan familiar pretendía no perder la continuidad en el poder, por ello, se incluye un nuevo mecanismo de sucesión para el cargo de gobernador y se obligaba a convocar a elecciones para cubrir ese cargo. Así, en las elecciones de 1989 el oficialismo (partido justicialista) obtuvo un rotundo triunfo de la mano de Ramón Saadi, hijo de Vicente.

Luego, se procuró actualizar la constitución provincial durante la gobernación de Oscar Castillo (1999-2003), y se convocó a una consulta popular no vinculante, sin embargo, pese a que la mayoría de los que participaron opinaron favorablemente, faltó la voluntad política para llevarla finalmente a cabo (Gallo, 2013).

Más recientemente, a inicios del 2015, la gobernadora Lucía Corpacci también envió a la Legislatura un proyecto de reforma constitucional. Entre los puntos más importantes se destaca la limitación a la reelección indefinida, se sugiere un organismo unicameral legislativo, con la consecuente modificación del sistema de sanción de las leyes. También propone replantear las inmunidades parlamentarias y se presentan modificaciones al régimen municipal, entre otras disposiciones (El Ancasti Digital, 2015).

No obstante, la Cámara de Diputados a fines del 2016, rechazó el proyecto de ley que establece la necesidad de reforma de la Constitución Provincial. En otras palabras, el bloque del Partido Justicialista (PJ)- Frente para la Victoria no logró reunir los dos tercios que necesita la iniciativa del Ejecutivo para su aprobación. En consecuencia, el proyecto de reforma constitucional podrá tratarse nuevamente recién en el transcurso del próximo año, es decir, en el 2018 (El Ancasti Digital, 2016).

## **EL DISEÑO ELECTORAL**

El Poder Legislativo es ejercido por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores elegidos directamente por el pueblo, según lo indica el artículo 71 de la Constitución Provincial de Catamarca.

La Cámara de Diputados de la Provincia se compone 41 diputados elegidos directamente por el pueblo y proporcionalmente por distrito único provincial. Los mismos, durarán cuatro años en el ejercicio de sus mandatos y podrán ser reelegidos. Además, la Cámara se renueva por mitad cada dos años.

Con respecto a la composición y a la elección de los diputados, el artículo 72 de la constitución de 1988, establece que el número de diputados se incrementa a 41 bancas y la elección de estas, se haría mediante un sistema proporcional especificado por una ley sancionada a tal efecto por la Legislatura.

Sin embargo, ley reglamentaria del sistema proporcional que se sancionó en noviembre de ese mismo año (1988), gracias a la mayoría justicialista en ambas cámaras, desvirtuó completamente el carácter proporcional plasmado en el artículo 72 de la constitución provincial, tornando al sistema electoral en uno tan mayoritario como el anterior.

En efecto, para la renovación legislativa de 1989, la reglamentación de la distribución de las bancas establecía que el 60% de las bancas (14), se adjudicarían al partido que obtuviese la mayor cantidad de votos y que el restante 40% de las bancas (9) sería repartido de la siguiente manera: cinco (5) al partido que resultase segundo, tres (3) al tercero y una (1) al cuarto. Si alguno de estos tres partidos no llegase al mínimo del 3% estipulado, el número de bancas que le correspondiese se adjudicaría entre todas las restantes fuerzas, incluyendo a la mayoría, mediante el sistema D'Hondt. Sin embargo, por imperio de la ley reglamentaria, la proporcionalidad consagrada en el artículo 72 de la Constitución fue totalmente alterada, y se mantuvo intacto el antiguo sistema electoral mayoritario que consagraba el 60% de las bancas a la mayoría y el 40% restante a la minoría y, además, se ideó un mecanismo para tender a la división de la oposición en la Cámara baja. Pues ese 40% de bancas restante no sería para un solo partido sino para varios (Carrera 2009). La estrategia política del justicialismo de dividir a la oposición fue exitosa y Ramón Saadi logró un triunfo rotundo superando el 57% de los votos.

Luego, en el transcurso de 1991 con la intervención federal a la provincia, se establece una nueva ley electoral vigente hasta la fecha, aunque con modificaciones, el Decreto-Ley 4628. En consecuencia, la derogación de la ley electoral de 1988, en lo concerniente a la elección de los diputados y la consagración del sistema D'Hondt fue todo un cambio para una provincia acostumbrada a los sistemas mayoritarios (Carrera, 2009).

Por su parte, la Cámara de Senadores está compuesta por un senador por cada uno de los departamentos de la provincia. Es decir, un representante por cada uno de los 16 departamentos provinciales, que no coincide necesariamente con la delimitación política de los municipios.

Por último, para la asignación de bancas la legislación catamarqueña establece un piso mínimo de votos para que un partido pueda ser contemplado

en la distribución de bancas. Todo partido que no alcance a sumar, al menos un 3% de los votos del padrón electoral, queda excluido del mecanismo de asignación de asientos legislativos, de acuerdo con lo que establecen los sistemas proporcionales.