

Plan de desarrollo minero*

*Eduardo Mari***

El Plan de Desarrollo Minero puesto en marcha a comienzos de la década de los '90 significó un cambio cualitativo en el desarrollo de la actividad, orientada a promover inversiones mineras extranjeras y a favorecer áreas de exploración y explotación. Resulta necesario considerar ahora sus aspectos macroeconómicos, el impacto socioeconómico en las zonas de localización, incluyendo la ocupación de mano de obra, y el impacto ambiental en todos sus aspectos.

* Ponencia presentada a las Jornadas "Hacia el Plan Fénix. De la crisis actual al crecimiento con equidad", Fac. de Ciencias Económicas, UBA, 17 al 19 de abril de 2002.

1. Antecedentes

A comienzos de la década de los '90 el Gobierno nacional puso en marcha el denominado Plan de Desarrollo Minero, que significó un cambio cualitativo en el desarrollo de esta actividad, en aquel momento de importancia relativamente secundaria en la economía nacional y sin planes precisos a la vista. El objetivo fijado para el plan fue, fundamentalmente, el de promover las inversiones mineras extranjeras, favoreciendo con diversas medidas su actividad y privatizando las tareas de exploración y explotación.

Este plan requirió un nuevo marco legal, constituido por las siguientes leyes:

Ley 24196 Inversiones Mineras

Ley 24224 Reordenamiento Minero

Ley 24228 Acuerdo Federal Minero

Ley 24402 Régimen de financiación e IVA para minería

Ley 24498 Actualización Código de Minería

Ley 24585 Impacto ambiental.

Todas estas leyes se aprobaron en su momento por unanimidad en el Congreso de la Nación. A ellas se sumaron otras complementarias (entre ellas el acuerdo con las provincias por las regalías y el acuerdo con Chile relativo a explotación de yacimientos en zonas de frontera), y decretos y normas de

diverso tipo en los niveles nacional y provincial. Ello coincidió con la privatización de empresas estatales relacionadas con la minería extractiva y con la reestructuración de otras empresas y cámaras.

Cabe mencionar también que en 1993 se creó, sobre la base de un centro existente en el INTI, el Instituto Nacional de Tecnología Minera -INTEMIN, para dar asistencia tecnológica a la industria e incorporado en 1997 al actual Servicio Geológico Minero Argentino -SEGEMAR, que incluye además al Instituto de Geología y Recursos Minerales - IGRM- cuya misión es, entre otras, confeccionar las cartas geológicas actualizadas y demás información sobre los recursos minerales. Dichos organismos, conjuntamente con la Dirección Nacional de Minería, que lleva el registro de la actividad productiva, y los organismos provinciales, constituyen el área estatal minera. Se creó también el Consejo Federal Minero (COFEMIN) integrado por representantes de los gobiernos provinciales. Desde el punto de vista jurídico, se está modificando el Código de Minería.

Debe mencionarse, por su importancia, el préstamo del Banco Mundial de 60 millones de dólares para el proyecto PASMA (Plan de Apoyo al Sector Minero Argentino), proyecto que tuvo una duración de cinco años y que finalizó el año pasado.

También debe tenerse en cuenta que tanto el estado nacional como

las provincias efectuaron obras de infraestructura como caminos, tendido eléctrico, redes de agua, gas, etc., y en muchos casos obras de tratamiento de efluentes y otras de cuidado del medio ambiente y evaluación de la vulnerabilidad ambiental.

De la síntesis anterior se desprende que la nación y las provincias han realizado importantes esfuerzos para el desarrollo de este plan a lo largo de los últimos diez años. En consecuencia, cabe preguntarse qué tareas se han concretado, cuáles han sido los resultados obtenidos hasta el momento, cuál ha sido la evolución de la gran minería y qué beneficios ha dejado para el país (tanto en niveles nacional como provincial), en qué situación ha quedado el sector de la pequeña y mediana minería, cuáles han sido los impactos socioeconómico y ambiental, y cuáles son ahora las perspectivas del sector.

2. Algunos datos sobre el desarrollo del Plan.

En los primeros años de la década de los '90 el Plan de Desarrollo Minero de la Argentina despertó considerable interés en los grandes grupos de inversores internacionales en esta actividad. Se realizaron importantes tareas de exploración, aunque a fines de 2000 se consideraba que sólo un 30% del territorio nacional estaba explorado. Se han presentado alre-

dedor de 30 proyectos de envergadura, de los cuales hasta el momento se concretaron inversiones en algunos de ellos. Están en producción tres muy importantes (Alumbrera en Catamarca, Cerro Vanguardia en Santa Cruz y FMC Lithium en Catamarca y Salta), y comienzan a explotarse otros como los de Cordón Esquel (Chubut), Diablillos (Salta), Martha (Santa Cruz) y Pachón (San Juan). Con pocas excepciones, estos proyectos apuntan a la extracción de rocas que contienen oro, que se exportan en forma de concentrados, para luego recuperar el oro contenido en otros países (Australia, Canadá, EUA). Los primeros resultados del Plan comenzaron a registrarse a partir de 1998. Los valores de la producción minera del año 2000 son los siguientes (las cifras para 2001 son similares):

	Toneladas	Dólares
Minerales metalíferos	633.675	632.294.578
Minerales no metalíferos	5.104.367	90.873.653
Rocas de aplicación	52.615.321	326.870.374

lo que hace un valor total ligeramente superior a los mil millones de US\$. Esta cifra representa más del doble de lo producido antes de la aplicación del plan. Para una participación de la minería en el PIB nacional estimada en un 0,2 % en la década de los '80, se estima que habría llegado al 0,4% en 2001.

El valor de las exportaciones de minerales fue, para el año 2000,

de 710.000.000, y el de las importaciones de 560.000.000 US\$. Las exportaciones consisten, para los metalíferos, en concentrados primarios (*commodities*), y para el resto, en minerales con escasa o nula elaboración, siendo mínimo el valor agregado. Las importaciones de minerales consisten en minerales procesados, y los principales consumidores son la industria siderúrgica que importa hierro del Brasil y otros países, y la industria del aluminio que importa alúmina de Australia; se importan también minerales de EUA y otros orígenes. Un aspecto importante del desarrollo del plan ha sido la concentración de las inversiones en la producción de minerales que no son insumos de industrias locales (principalmente oro, y también plata, cobre y otros), y que tienen altos precios en los mercados internacionales, mientras que no se lleva a cabo ninguna búsqueda de minerales de hierro, aluminio y otros. (Un símbolo de esta situación es la mina de hierro de Sierra Grande, transformada en sitio turístico). En cuanto a los boratos y los concentrados polimetálicos de cinc, estaño, plomo y plata, ya se venían explotando en el país desde antes del plan.

Otra característica importante es que la gran actividad minera está ahora concentrada en un pequeño grupo de grandes empresas internacionales, que no operaban antes en el país, y su producción está fundamentalmente concentrada en el oro; en el año 2000, la cantidad de oro contenida en los con-

centrados exportados fue de 26.000 kg, lo que para un valor promedio en el mercado internacional de 300 US\$ la onza troy (aprox. 31 g) de oro, da un valor de unos 260.000.000 dólares. Pese a la importancia de esta cifra, no se ha concretado ningún proyecto de instalar una planta de procesamiento y una refinería de oro en nuestro país. La prospección y exploración de yacimientos de oro ha tenido resultados favorables en todas las provincias andinas y patagónicas, previéndose que la explotación de los depósitos que lo contienen puede incrementarse considerablemente. Debe aclararse que este interés por el oro en nivel mundial se ha visto empujado por los desarrollos tecnológicos que permiten hoy extraer el oro de depósitos de muy baja ley, desarrollos basados sobre las técnicas de lixiviación con cianuro, así como por el precio del oro en los mercados internacionales. Se llega, como en otros sectores, a la paradoja de que la Argentina se está transformando en un país aurífero que debe importar el oro que necesita.

Cabe aquí tener en cuenta que las empresas grandes (internacionales) y medianas importantes (nacionales), favorecidas por el plan, son alrededor de 50, mientras que las alrededor de 500 PYMEs mineras de muy distinta magnitud, y dedicadas principalmente a la extracción de minerales no metalíferos y rocas de aplicación, se encuentran en condiciones difíciles para mejorar tec-

nológicamente sus procesos y ampliar su producción; dada la crisis económica, muchas de ellas han cerrado. Ninguna de estas PyMEs recibió algún tipo de beneficio importante por la aplicación del Plan de Desarrollo Minero, ni siquiera en nivel crediticio.

En un análisis de este tipo debe tenerse presente la problemática de las empresas procesadoras de minerales, poco desarrolladas en el país, así como la de las industrias consumidoras (industrias de materiales de todo tipo para proveer a los fabricantes de componentes y sistemas, como cemento, productos metalúrgicos, materiales de construcción, cerámica, vidrio, electrónica, eléctrica, química, automovilística, de electrodomésticos, y similares), que requieren provisión de partes y componentes para cuya fabricación se dispone en el país de materias primas abundantes y de alta calidad, pero no se estimula su producción ni su desarrollo tecnológico. En estos sectores la presente crisis ha producido efectos muy grandes y situaciones de difícil recuperación. Pero en un proceso de reactivación industrial deberá considerarse la integración de la industria minera con las necesidades de los usuarios de los recursos que explota.

3. Conclusiones y propuestas.

Para llegar a alguna conclusión sobre los resultados del plan hay

otros aspectos que deberían considerarse, además del macroeconómico, como el impacto socioeconómico en las zonas de localización, incluyendo la ocupación de mano de obra, y el impacto ambiental en todos sus aspectos. Asimismo debería analizarse en qué medida la industria minera está satisfaciendo los requerimientos de los demás sectores productivos.

Nuestro país atesora un patrimonio muy importante de recursos minerales de todo tipo, ni siquiera bien conocido, en todo su territorio. Un análisis somero del tema indica que deberían analizarse las políticas seguidas hasta el momento al respecto. Aquí cabe destacar la complejidad del tema, dado que los recursos minerales son patrimonio de las provincias y, por lo tanto, hay aspectos jurídicos, políticos y económicos para tener en cuenta.

La explotación de los recursos naturales no renovables debe estar armonizada con los planes de desarrollo de la industria manufacturera y no ser un fin en sí misma considerándolos como *commodities*. Los minerales son el soporte de la fabricación de los materiales, que en forma de componentes de sistemas complejos permiten la elaboración de bienes de consumo y de capital que forman la base de toda sociedad industrial moderna. En el caso argentino, las políticas minera e industrial deben confluir en esta integración del denominado "ciclo

minerales -materiales", asegurando la provisión de materias primas necesarias, disminuyendo la dependencia de sus importaciones y desarrollando o adaptando las nuevas tecnologías con la utilización del potencial de nuestro sistema científico-tecnológico. En el caso que nos ocupa, esta política será una de las bases fundamentales del desarrollo sostenible.

Sobre la base de este panorama, necesariamente sintético, se propone realizar un estudio más profundo sobre los resultados del Plan de Desarrollo Minero, con vistas a completar información y analizar los distintos aspectos del desarrollo de un sector productivo que debería estar entre los más importantes del país. Ello constituirá la base de las futuras políticas del sector.