

Ley Bases: ¿Una dinámica territorial fracturada y transnacionalizada?

Juan Carlos Rima

Licenciado y Profesor de Geografía-UBA. Docente de Análisis Espacial y Problemas Territoriales II del Dpto. de Geografía-Facultad de Filosofía y Letras-UBA. Puan 470 3° piso (CP1406). juancarima@yahoo.com.ar

Resumen

La Ley 27742/2024 “BASES Y PUNTOS DE PARTIDA PARA LA LIBERTAD DE LOS ARGENTINOS” implica una transformación regresiva de las distintas dimensiones socioeconómicas, incluyendo la de la integración y dinámica territorial de la Argentina. De su análisis se concluye que se consolidará un modelo extractivista y se incrementarán las desigualdades socio-territoriales al priorizar la inserción del país en el mercado mundial como proveedor de materias primas. Al aliento a las grandes inversiones en los sectores extractivistas, a la desaparición de la protección a los consumidores locales, a la pérdida de poder de decisión para las provincias, se suma la ausencia de una estrategia para el desarrollo de las tramas industriales locales. La ausencia del Estado Nacional en la conducción de la dinámica del país, el acotamiento legal y real del poder de las provincias y la igualación del mercado interno con el mundial, podrían fracturar de modo definitivo a la sociedad argentina y a su territorio.

Palabras clave: extractivismo, acumulación por despojo, dinámica territorial transnacionalizada, valorización predatoria.

Base law: a fragmented territorial dynamic?

Abstract

Law 27742/2024 “BASES AND STARTING POINTS FOR THE FREEDOM OF ARGENTINES” implies a regressive transformation of the different socioeconomic dimensions, including that of the integration and territorial dynamics of Argentina. From its analysis, it is concluded that an extractivist model will be consolidated and socio-territorial inequalities will increase by prioritizing the country's insertion into the world market as a supplier of raw materials. Added to the encouragement of large investments in extractive sectors, the disappearance of protection for local consumers, and the loss of decision-making power for the provinces is the absence of a strategy for the development of local industrial networks. The absence of the National State in directing the dynamics of the country, the legal and real limitation of the power of the provinces and the equalization of the internal market with the world market, could definitively fracture Argentine society and its territory.

Keywords: extractivism, accumulation by dispossession, transnationalized territorial dynamics, predatory valorization.

El 8 de julio de 2024 se aprobaron la ley N°27742, de Bases y punto de partida para la libertad de los argentinos, y la N°27743, llamada Medidas fiscales y paliativas relevantes. Estas dos normas y el DNU 70/2023 conforman un triángulo legal sobre el que el actual gobierno nacional pretende reestructurar regresivamente la dinámica de las relaciones socioeconómicas y de los territorios argentinos.

En un trabajo anterior se analizaron, desde la perspectiva de la Geografía Crítica, el DNU 70/23 y el proyecto original de la ley bases, que incluían las medidas fiscales, para clarificar qué modelo de desarrollo y patrón de acumulación se buscaba implementar con esas normas¹.

El presente trabajo pretende profundizar en esos aspectos haciendo hincapié en los posibles efectos territoriales de esas, ahora sí, normas legales. En particular, la tarea se centrará en el análisis de los capítulos y artículos de la Ley N°27742 (conocida como “ley bases”) que se relacionan directa o indirectamente con cambios en la dinámica territorial del país y, aún, con la transnacionalización de los territorios.

De territorios y su dinámica en Argentina

Tradicionalmente se asoció el territorio con el poder político del Estado. Se trata de una concepción que empieza a construirse a partir del Tratado de Westfalia de 1648, en el que las potencias beligerantes europeas reconocieron la soberanía de un estado sobre una porción delimitada del espacio europeo (y, si corresponde, de sus posesiones de ultramar). Durante los siglos siguientes la relación entre territorio, poder político y soberanía se afianza, dando lugar a un complejo entramado de leyes y acciones estatales de reafirmación y práctica soberana.

Sin embargo, a lo largo del siglo XX la noción de territorio asociada exclusivamente al Estado se amplía, y pasa a ser considerada como una porción del espacio geográfico sobre el que uno o varios sujetos o grupos ejercen o construyen poder (político, cultural, económico) generando potenciales conflictos o tensiones con otros grupos. Así, la noción de territorio deja de ser un objeto estático y pasa a ser un proceso de construcción de territorialidad, es decir un espacio que conforma una dimensión más y necesaria de las relaciones sociales en sus múltiples aspectos: económicos, culturales, políticos, históricos y geográficos. Por eso resulta pertinente hablar de dinámica territorial, en cuanto los procesos socio-territoriales son dinámicos

¹ Rima, J (2024): Breves comentarios sobre el DNU y la “ley ómnibus”. Una mirada desde la Geografía Crítica. EN: Realidad Económica N°361, 1° enero al 15 febrero 2004. Publicación del IADE. CABA

y cambiantes, y en donde lo local se articula con las dimensiones nacional y global.

En las últimas décadas los sectores económicos más concentrados, las grandes empresas transnacionales y las instituciones financieras internacionales, adquirieron una importancia sustantiva en la definición de un modelo extractivista de desarrollo. Eso se articula con los cambios político-institucionales y la pérdida de la relativa autonomía estatal para modificar la dinámica territorial del país e impulsar la acumulación predatoria del capital².

Lo que se sostiene en este trabajo es que la implementación de la ley bases profundizará el modelo extractivista y la reprimarización del tejido productivo, insertará definitivamente al país como proveedor de materias primas, abortará el desarrollo de la industria para el mercado interno y los encadenamientos productivos, empeorará las condiciones de vida de la mayor parte de la población y, como consecuencia de ello, transnacionalizará la dinámica territorial del país.

Una mirada general sobre la Ley Bases

La norma se compone de 238 artículos agrupados en nueve títulos que presentan un número variable de capítulos y artículos cada uno. Las temáticas abordadas cubren un amplio espectro de las relaciones sociales que, dadas las posibles consecuencias de su implementación, pueden ser pensadas como problemáticas. Así, la reforma del estado resulta en su pérdida de capacidad de regulación e intervención socio-territorial y los cambios en el mundo del trabajo implican una profunda precarización laboral. A su vez, los cambios en el área de energía y el régimen de promoción de grandes inversiones implican una extracción acelerada de los recursos no renovables por parte de grandes empresas para el mercado global sin necesidad u obligación de desarrollar fases productivas asociadas.

Para los fines del presente trabajo, resulta relevante analizar los contenidos de la norma referidos a la Energía (Título VI), el Régimen de Promoción de Grandes Inversiones, RIGI, (Título VII) y, a su vez, abordar aquellos artículos del resto de la ley que permitan profundizar la tarea.

El abandono de la integración territorial

Una de las funciones históricas de los estados nacionales es el de la integración territorial. Se trata de superar la etapa de la definición de los límites políticos, realizando acciones para conectar física y virtualmente los espacios, poner en valor extensas áreas parcialmente aisladas, impulsar la formación de un mercado nacional o incorporar el territorio nacional al mercado mundial, y sumar distintos sectores sociales al bloque de poder predominante. En la

² Entre los años 2004 y 2015 convivieron críticamente ese modelo depredador y el del desarrollo del mercado interno con equidad socio-territorial.

Argentina, el tendido de la red ferroviaria y del telégrafo fueron algunas de las acciones más significativas en pos de esos objetivos³. Otros ejemplos son: la planificación y construcción de la red vial nacional y provincial, la conformación de una red eléctrica nacional y de telecomunicaciones, el establecimiento de la coparticipación federal de los impuestos nacionales y el plan de cobertura nacional de red de fibra óptica de la década pasada.

Se trata de un proceso de planificación e intervención estatal que adquiere su mayor expresión en la denominada obra pública. La ley 13064/1946, vigente en la actualidad, en su Artículo 1, la define como "...toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación". En la operatividad de esa definición, se desprenden cuatro grandes áreas: conectividad e infraestructura vial, gestión integrada de los recursos hídricos, infraestructura urbana y regional, infraestructura del cuidado. Así, la obra pública tiene una importancia significativa en la dinámica territorial en tanto y en cuanto puede ampliar o reducir las desigualdades interprovinciales⁴.

Los artículos 63 y 64 de la ley bases suprimen casi en su totalidad a la obra pública, tanto en el presente como en el futuro. En el primero de los artículos, y argumentando razones de emergencia, se sostiene que se deben renegociar o rescindir aquellos contratos de obra pública celebrados hasta el 10/12/2023 y cuyos montos superen el equivalente a los 10 millones de dólares (a valor de septiembre de 2024). El artículo siguiente solo habilita la terminación de aquellas obras que, a la fecha de sanción de la ley, se encontraran realizadas en un 80% o que cuenten con financiamiento internacional para su concreción.

Se define a los gastos de capital realizados por el estado nacional, como "... la inversión que realiza el sector público y su contribución al incremento de la capacidad instalada de producción"⁵. Esos gastos se dividen en Inversión Real Directa y en Transferencias de Capital.

Aunque la ley bases se aprobó en julio del presente año, los recortes y potencial desaparición de la obra pública, en línea con los artículos 63 y 64, comenzaron con la asunción de la nueva administración nacional. En efecto, según la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional, los Gastos de Capital se redujeron en términos reales un 78,9% entre agosto 2024 y el mismo mes del año anterior. La inversión real directa lo hizo en 79,9% y las transferencias de capital en 78,6%, ambas entre los meses citados y en términos reales.

Cuadro 1. Áreas y actividades afectadas por el recorte.

³ En el clásico texto "Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina", de Rofman y Romero (1973 primera edición) se analizan los casos de Mendoza y Tucumán en la segunda mitad del siglo XIX.

⁴ En octubre de 2023 el PEN anterior presentó un anteproyecto de ley sobre esta temática y el Plan de Obras Públicas del MOP nacional. De allí se toman las cuatro áreas citadas.

⁵ Ver en: www.presupuestoabierto.gob.ar/cisi/glosario

| | Principales áreas y sectores afectados | Reducción real Agosto24/Agosto23 |
|---------------------------|---|----------------------------------|
| Inversión Real Directa | *Dirección Nacional de Vialidad. | -82% |
| | *Inversión educación. | -96,5% |
| | *Secretaría de Obras Públicas. | -97,3% |
| Transferencias de Capital | *Asistencia financiera a provincias y municipios. | -96,7% |
| | *Asistencia a empresas públicas. | -65,3% |
| | *Asistencia a fondos fiduciarios (Procrear; Vivienda social, Fondo nacional para el desarrollo productivo). | -76,3% |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso

Como se observa en el cuadro, el recorte de lo que denominamos genéricamente “obra pública” es casi total y afecta a numerosas áreas. Pero, además, el diario La Nación en su edición del 30/6/24, indica que de las 2650 obras en ejecución al 10/12/23, solo se priorizarán 345; otras 882 serán transferidas a las provincias sin los fondos correspondientes y, el resto, se discontinuarán.⁶

Una primera y genérica conclusión es que esa política implica el abandono de las responsabilidades territoriales del estado nacional, pues se desentiende de la promoción y desarrollo de cada jurisdicción y del conjunto de ellas. En segundo lugar, se tiende a modificar la dinámica territorial centrada en la reducción de las desigualdades socioespaciales. Al dejar librada la inversión pública a la disponibilidad financiera de cada provincia, es probable que se profundice la desigualdad regional de la Argentina, atendiendo a la diferente capacidad provincial para generar excedentes que permitan impulsar procesos de acumulación productivos.⁷

Derivado de lo anterior, debe considerarse la posibilidad del empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores sociales provinciales en general y de los más postergados en particular. Cabe recordar que la “obra pública” abarca el desarrollo de infraestructuras para la actividad económica y, también, para la mejora de las condiciones de vida de la población, tales como el acceso al

⁶ Según la Jefatura de Gabinete de Ministros, al 16/7/24 se habían firmado acuerdos de transferencia de obra pública con 20 provincias. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno> afirma que el PEN -nacional-firmo-convenios-por-el-traspaso-de-obra-publica-con-tierra-del-fuego-0

⁷ Entre 2004 y 2022 el VAB total provincial se incrementó un 46,5%. De las 12 provincias que incrementaron su participación en ese total, 11 son de las históricamente relegadas. Las acciones del estado nacional tuvieron un peso significativo en esos resultados.

agua potable, al saneamiento, a la educación, a la vivienda, etc, reconocidos como derechos básicos. Esto enfrenta a los gobiernos provinciales al dilema de la “manta corta” ya que, frente a la disponibilidad de recursos fiscales propios acotados, se deberá decidir si se destinan a la promoción de la acumulación privada del capital o a satisfacer esas necesidades. Una salida en el marco de políticas ultraliberales es desconocer esos derechos básicos y transformarlos en demandas a ser abastecidas por el mercado. Así, los sectores de menores ingresos verían imposibilitada la satisfacción de necesidades básicas.

Extractivismo, valorización predatoria y transnacionalización de los territorios.

En atención al modelo de acumulación planteado por el PEN, se deben abordar los contenidos de los títulos VI y VII de la ley 27742, el primero de “Energía” y el segundo sobre grandes inversiones (RIGI).

El título dedicado a la energía está compuesto por seis capítulos, el primero de ellos a los “hidrocarburos”; el segundo al “gas natural”; el tercero se centra en modificaciones a la Ley 26741/2012; el cuarto unifica los entes reguladores, el quinto de adecuación de las leyes 15336 y 24065; en tanto el sexto trata sobre la legislación ambiental vinculada a la explotación de la energía.

Como síntesis general del análisis del título de Energía, se puede afirmar que esta legislación es el vínculo con el que el PEN pretende fomentar y profundizar la inserción mundial de la Argentina como proveedora de recursos energéticos con nula o escasa transformación; también afecta los ingresos de los consumidores internos, se modifica el carácter históricamente estratégico del recurso, y le resta poder de decisión a las provincias. Veamos estos aspectos:

Todo el articulado sobre este sector caracteriza al modelo extractivista con inserción en el mercado mundial que se busca consolidar definitivamente en el país⁸. En este modelo, y siguiendo las premisas de Anne Krueger⁹ (nota al pie), el estado libera toda restricción exportadora para una inserción libre en el mercado mundial.

Así, el artículo 106 establece que “El comercio internacional de hidrocarburos será libre...”¹⁰; en tanto, el artículo 105 afirma que el PEN no podrá intervenir o fijar precios de comercialización en el mercado interno para ninguna de las actividades de la cadena hidrocarburífera. De aquí se desprenden dos

⁸ Siguiendo a Gudynas (2009), se engloba en ese término las “actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales sin ser procesados –o solo limitadamente– para ser exportados como commodities al mercado internacional”.

⁹ Ver: Guillén Romo, H (2006): Evolución de la Economía del Desarrollo, págs. 61 a 63. EN: Realidad Económica N° 221. Publicación del IADE. CABA.

¹⁰ Este artículo reemplaza al número 7 de la ley 17319, en donde se especifica que el PEN establecerá el régimen de importación de hidrocarburos.

cuestiones: la primera es que las empresas del sector podrán destinar su producto al mercado de su interés, pudiendo desatender al mercado interno. La segunda es la de trasladar directamente, al menos como posibilidad, los precios del mercado mundial y sus vaivenes al consumo interno. Se está frente al problema de la captación de la renta hidrocarburífera, históricamente repartida entre el estado a través de múltiples aspectos, los consumidores locales y las empresas privadas¹¹.

La aplicación de la presente ley estaría dejando de lado en la ecuación de la renta a los consumidores y al estado como principal responsable del desarrollo del país. Así, en el artículo 160 se deroga el artículo 1 de la ley 26741/2012, que planteaba el carácter estratégico del sector para el desarrollo integrado de múltiples dimensiones socioeconómicas y territoriales.

Además, se puede avanzar en señalar quiénes se benefician y quienes se perjudican con la nueva legislación sobre el sector hidrocarburífero. En primer lugar, el artículo 111 habilita a las empresas que explotan yacimientos convencionales de hidrocarburos a solicitar la reconversión del área de su concesión a no convencional, de modo que se extienda el período de explotación a 35 años. Si, por otra parte, el concesionario obtiene una explotación no convencional y ya tiene otra limítrofe convencional, entonces podrá unificar ambas bajo la categoría de la primera. Luego, y según el artículo 154, las inversiones en este sector podrán sumar beneficios adicionales a través de otros regímenes de promoción¹². En los artículos 139 y 154 se habilita la existencia de un mercado secundario entre empresas del sector, ya que se contempla que:

- a) un permisionario le ceda a otro el permiso para la explotación, concesión, etc, de los eslabones de la cadena del sector;
- b) las autorizaciones de exportación de GNL podrán ser total o parcialmente cedidas a otra empresa.

Además, los exportadores de gas natural licuado (GNL) tendrán precedencia para el abastecimiento de gas natural por sobre cualquier otro sujeto o destino. El artículo 154 es explícito al respecto:

“...los titulares (tendrán) el derecho a exportar todos los volúmenes autorizados en ese carácter en forma continuada y sin interrupciones ni restricciones, reducciones o redireccionamientos por causa alguna durante cada día del período de vigencia de la autorización de exportación respectiva, así como el derecho de acceder sin restricciones ni interrupciones de ninguna naturaleza al suministro de gas natural o a la capacidad de transporte, procesamiento o almacenamiento de cualquier especie...”.

Otros dos aspectos definen el modelo extractivista ligado al mercado mundial: por un lado, la posibilidad de extender la habilitación para exportación de GNL,

¹¹ Entre otros: participación de empresas estatales en el sector, fijación de cupos de exportación, uso del precio de los combustibles como estrategia de desarrollo y control de la inflación, etc. Para los consumidores, acceder a combustibles a precios accesibles.

¹² Se trata del RIGI que analizaremos luego

y por tanto de las condiciones ya señaladas, hasta 50 años. Por el otro, ya no se establece un precio diferencial para los consumidores internos, tal como figuraba en el punto g) del artículo 3 de la Ley 26741, que trata de la protección de los intereses de los consumidores internos; en el artículo 159 de la presente ley solo se estaría protegiendo la calidad y disponibilidad de los derivados de hidrocarburos y nada dice del precio.

La última cuestión que se pretende exponer se relaciona con las contradicciones que se observan sobre el papel de las provincias respecto del sector hidrocarburífero. Son numerosos los artículos que legislan sobre este sector de la actividad económica en donde se reconoce cierto protagonismo administrativo, político y técnico a las provincias, o al poder ejecutivo provincial. Así, los artículos 103, 115, 125, 127, 139 y 150, las habilitan a decidir la validez de la cesión de una concesión entre empresas, otorgar permisos de exploración, etc. a percibir las regalías que le correspondan, o bien determinar las zonas en las cuales interese promover las actividades hidrocarburíferas. Hasta aquí, la ley parecería reforzar el grado de autonomía que la Constitución Nacional le reconoce a las provincias. Sin embargo, el artículo 132 y, en especial, el 147, tendrían como finalidad restringir o negar dicha autonomía.

Recordemos que la constitución, en su artículo 124, indica que “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”; en este sentido, el petróleo y el gas del subsuelo son recursos naturales y, por tanto, de dominio provincial. Sin embargo, el artículo 147 de la ley bases, acota ese derecho al establecer que “las provincias (...) no establecerán en el futuro nuevas áreas reservadas a favor de empresas públicas o con participación estatal, cualquiera sea su forma jurídica”. Además de prohibir la participación futura de los estados nacionales o provinciales en la explotación del sector, beneficiando de ese modo a las empresas privadas, el artículo 132 de la ley prohíbe a las provincias modificar las alícuotas a las regalías hidrocarburíferas o crear alguna gabela o tasa relacionada con el sector.

La pérdida de autonomía provincial se refuerza al abordar el capítulo destinado a la energía eléctrica. Así, además de incrementar el precio de la electricidad al establecer “... adecuar tarifas sobre los costos reales del suministro” (artículo 162), se modifica la finalidad y la importancia del Consejo Federal de la Energía Eléctrica. Creado por la Ley 15336/1960, este Consejo tenía la atribución de diagramar y coordinar planes de desarrollo de los sistemas eléctricos, poseía poder de policía y, también, era un órgano de planificación. Estaba integrado por representantes del PEN, del Congreso Nacional y de cada una de las provincias. El mismo artículo de la ley bases reduce su importancia a la de “organismo asesor de consulta no vinculante”.

En definitiva, una primera conclusión es que la ley impuesta por el PEN busca acotar fuertemente la autonomía que la propia Constitución Nacional le reconoce a las provincias, de modo que tiende a concentrarse en el gobierno central decisiones que son propias del desarrollo territorial provincial, para luego trasladarlas “al mercado”.

El RIGI completa la dinámica territorial transnacionalizada

El Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI) cierra el círculo del modelo extractivista con dinámica territorial transnacionalizada propuesto por el actual gobierno nacional. La legislación para este régimen consta de 61 artículos en el Título VII de la ley¹³.

En el Artículo 166 se presentan los objetivos prioritarios del RIGI:

- a) Incentivar inversiones nacionales y extranjeras para la prosperidad del país.
- b) Promover el desarrollo económico del país
- c) Desarrollar y fortalecer la competitividad de distintos sectores económicos
- d) Incrementar exportaciones comprendidas en actividades RIGI
- e) Generar condiciones de previsibilidad y estabilidad para grandes inversiones
- f) Favorecer la creación de empleo
- g) Crear para Grandes Inversiones, un régimen de certidumbre, seguridad jurídica y protección especial por desviaciones o incumplimiento de la administración pública y el Estado al RIGI.
- h) Fomentar desarrollo coordinado de competencias entre Estado Nacional, las provincias y las autoridades de aplicación en materia de recursos naturales.
- i) Fomentar el desarrollo de las cadenas de producción locales asociadas a los proyectos de inversión comprendidos por el RIGI.

En el Artículo 167 se establecen los sectores de la actividad económica en los que se aplicará el RIGI: Forestoindustria; Turismo; Infraestructura; Minería, Tecnología, Siderurgia; Petróleo y Gas.

De los siete sectores promovidos, cuatro se remiten a las actividades extractivas de recursos naturales no renovables con nula o escasa industrialización; el de la Infraestructura no puede desvincularse de los requerimientos de circulación y/o servicios de los anteriores. El de la Tecnología no se define y, por tanto, se desconocen las actividades involucradas, aunque se puede sospechar que apuntan al desarrollo del e-commerce, la banca y otros vinculados a la internet.

Los montos mínimo y máximo de las inversiones RIGI oscilarán entre 200 y 900 millones de dólares, salvo aquellos proyectos que "...posicionen al país como nuevo proveedor de largo plazo en mercados globales en los que aún no cuente con participación relevante..." (Artículo 172). Para estos casos, la inversión RIGI no será inferior a 1000 millones de dólares, y serán calificados como "De Exportación Estratégica de largo plazo", pudiendo obtener beneficios adicionales al RIGI.

Teniendo en cuenta los sectores promovidos por el RIGI y, dentro de ellos, los declarados como "De Exportación Estratégica", se reafirma y consolida el modelo extractivista. El siguiente cuadro muestra que el peso de la producción de los sectores minero e hidrocarburífero del país "no resultan relevantes" a nivel mundial. Recordemos, además, que estos sectores ya tienen beneficios específicos a los que se sumarían los del RIGI. Del cuadro se deduce que, si

¹³ Solo se analizarán aquellos artículos que apunten al objetivo del presente trabajo.

bien la producción petrolera del país no resulta significativa a nivel mundial, se observa un importante crecimiento en la extracción sin los beneficios RIGI¹⁴.

Cuadro 2: Principales países productores de petróleo. En miles de barriles diarios

| País /Año | 2022 | 2023 |
|----------------|-------|-------|
| Estados Unidos | 17844 | 19358 |
| Arabia Saudita | 12191 | 11389 |
| Rusia | 11202 | 11075 |
| Canadá | 5575 | 5653 |
| Irán | 3945 | 4662 |
| Irak | 4520 | 4355 |
| China | 4111 | 4198 |
| EAU | 4020 | 3920 |
| Brasil | 3112 | 3502 |
| Kuwait | 3036 | 2908 |
| Venezuela | 1020 | 900 |
| Argentina | 588 | 624 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Enerdata.net y Ministerio de Economía.

Algo similar sucede con la producción de gas natural. En el cuadro 3 se observa que el gas natural extraído en el país representa poco más del 1% de la producción mundial, en tanto que la de EEUU equivalente al 25% de la del mundo. Los 10 primeros productores de gas natural dan cuenta del 75% del total.

Cuadro 3. Producción mundial y de Argentina de gas natural (en millones de m³ anuales)

| | 2021 | 2022 | 2023 |
|-----------|---------------|---------------|--------------|
| Mundo | 4.043.000.000 | 4.020.000.000 | 4090.000.000 |
| Argentina | 42.340 | 47.085 | 47.450 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de: minningpress.com y Enargas.

La minería argentina, por su parte, tiene una participación en torno al 0,7% del PBI nacional; se destaca la del oro con más de la mitad de ese dato. El total de los minerales metalíferos representa el 82% de la minería argentina. En cambio, en Chile y en Perú, esa actividad representa el 9,8 y el 9% del PBI respectivamente (CIPPEC 2023).

Los montos mínimos a invertir, los sectores promovidos y el destino exportador de las actividades, permiten adelantar cambios en la dinámica territorial del país. En primer lugar, las provincias con recursos mineros metalíferos y/o energéticos serán las principales receptoras de las inversiones RIGI. Como los recursos extraídos tendrán como principal destino el mercado mundial, esas provincias y las áreas de otras por las que deba circular la mercancía, recibirán

¹⁴ Según el INDEC, en los primeros 8 meses de 2024 las exportaciones totales del país crecieron 14,8% respecto de igual período 2023. Las del rubro Combustibles y Energía crecieron un 25,5%. En tanto las de Bienes Primarios lo hicieron un 31,2%

las mayores inversiones en infraestructura que pueden ser pensadas desde el “efecto túnel”¹⁵.

Algo similar podrá suceder en las áreas provinciales que cuenten con abundantes tierras de muy bajo precio y condiciones ambientales para el desarrollo del sector foresto industrial. Con relación al sector siderúrgico, no se prevén cambios en la localización de las grandes plantas industriales existentes, aunque cabe la posibilidad de la expansión de estas, dado el elevado costo de transporte de las materias primas. Finalmente, la promoción RIGI para el turismo parecería apuntar a captar al turismo internacional y al sector ABC1 de la sociedad. Es probable la construcción de grandes hoteles en las principales áreas urbanas del país, o de urbanizaciones turísticas en la costa marítima y en las zonas serranas y cordilleranas. También la promoción del turismo rural a través de la apropiación y privatización de humedales.

Estos posibles cambios en la dinámica territorial podrían tener un impacto negativo en el tejido productivo de las provincias y el país. Se puede suponer que, en términos del planteo de Albert Hirschman para reducir las desigualdades regionales¹⁶, las inversiones RIGI podrán funcionar como grandes proyectos que van creando estrangulamientos en algunas áreas vinculadas por la demanda que, incitan a la generación de nuevas producciones (insumos, etc) tejiendo una malla productiva que impulsa el desarrollo y reduce el desequilibrio regional. Sin embargo, la ley bases no solo no prevé la obligatoriedad de construir esa malla, sino que los RIGI pueden quedar exentos de ello. El Artículo 176 establece cuáles serán los contenidos mínimos para que las empresas adhieran al RIGI, como “Plan de desarrollo de proveedores locales (...) siempre y cuando la oferta de proveedores locales se encuentre disponible y en condiciones de mercado en cuanto a precio y calidad”. En el Artículo 177, de las ocho causas del rechazo de propuesta de inversión RIGI, ninguna se refiere a “proveedores locales” ni al empleo. Es decir que se abandona todo esfuerzo estatal por transformar el enorme costo fiscal y financiero que conlleva el RIGI en un plan de desarrollo. Se podría afirmar que no resulta novedoso pues la legislación deja en manos de los grandes inversores el destino de la dinámica territorial y productiva del país¹⁷.

Entonces, la ley bases define un modelo económico y territorial centrado en la explotación y exportación de productos primarios o de bajo nivel de industrialización, por lo que la acumulación del capital que se promueve se centra más en la apropiación de los recursos y derechos socio-ambientales del país, que en el desarrollo de las fuerzas productivas. Las condiciones de formación de las “empresas RIGI”, los incentivos otorgados, la pérdida de peso provincial en las decisiones y el traspaso al mercado mundial de la

¹⁵ En Geografía se suele utilizar esta idea para indicar las áreas por las que atraviesa el complejo infraestructural no se benefician.

¹⁶ Tomado de Guillén Romo, H (2006), op cit

¹⁷ El caso paradigmático es el de la minería del cobre en Catamarca. Entre 2004 y 2022, el VAB provincial se movió al ritmo de la extracción del mineral de cobre. Cuando la mina decreció también lo hizo el VAB provincial, como si fuera un fenómeno especular.

responsabilidad del gobierno central respecto de la marcha del país, permiten sostener la noción de dinámicas territoriales que se transnacionalizan.

En un trabajo anterior, citado al comienzo, se abordaron los beneficios previstos para las “inversiones RIGI”, así como la pérdida legalmente sancionada de la jurisdicción de arbitraje frente a posibles conflictos, que se pone en manos de la CPA, la CCI o del CIADI-Banco Mundial¹⁸, a elección del Inversor.

En esta instancia cabe articular la cuestión de los incentivos con la idea de la transnacionalización de los territorios y su dinamismo.

Para Ricardo Méndez (2006)¹⁹, las empresas transnacionales son aquellas que se caracterizan por generar flujos materiales e inmateriales que atraviesan las fronteras nacionales y que, por tanto, superan las restricciones que le impone el espacio social, económico, legal y cultural local.

Reinterpretando esa definición en función del presente trabajo, se plantea que la implementación del RIGI originará una transnacionalización de la dinámica territorial del país. Para sostener esta afirmación se analizarán los beneficios previstos en la ley para las inversiones RIGI.

a) Independientemente del origen del capital a invertir, la ley los considera, en la práctica, como capitales globales. Así, el Artículo 194 autoriza a las empresas RIGI a llevar su contabilidad en dólares estadounidenses; el Artículo 200 compromete al Estado Nacional al garantizar que esas empresas tengan libre acceso al mercado de cambios, sin restricción alguna, para sostener el derecho a pagar utilidades, dividendos e intereses (sobre préstamos solicitados para realizar la inversión).

b) Vínculo predominante con el mercado global, divorciando a las inversiones RIGI de la marcha del mercado interno. En estos términos pueden interpretarse los artículos 183, 191 y 198, ya que: se disminuye la alícuota del impuesto a las ganancias al 25% y, para los accionistas, se irá reduciendo hasta el 3,5%. Las exportaciones RIGI quedarán exentas de abonar derechos de exportación luego de tres años de adhesión al régimen, y las consideradas como “Exportación Estratégica” luego de dos años. Los cobros obtenidos por las exportaciones RIGI quedarán exceptuados de la obligación de ingreso y liquidación en el mercado de cambios.

c) Desligando a las inversiones RIGI del entramado fiscal y productivo del país. Ya se mencionó que para estas grandes inversiones no existe obligación de desarrollar tramas productivas locales, por lo que pueden transformarse en enclaves extractivos. Además, se invierte el rol de aportante y destinatario del esfuerzo fiscal. Los artículos 190, 193 y 201 (y el ya citado 221 sobre elección privada del organismo internacional de arbitraje), exceptúan a las empresas RIGI del pago de numerosos impuestos y otorga una estabilidad fiscal que los

¹⁸ CPA: Corte Permanente de Arbitraje. CCI: Cámara de Comercio Internacional. CIADI: Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas entre Inversores y estados nacionales de países distintos al de origen del capital.

¹⁹ Geografía Económica. La lógica espacial del capitalismo global. Ariel Geografía. Barcelona

divorcio de la situación futura del país. Así, las importaciones que requieran esas inversiones estarán exentas del pago de todo tipo de impuestos, tasas, etc., así como de anticipos o retenciones de tributos nacionales y/o locales. Podrán importar y exportar bienes para la construcción, operación y desarrollo del proyecto sin ningún tipo de restricción, de ninguna naturaleza²⁰. Finalmente, se les otorga estabilidad tributaria, cambiaria y aduanera por 30 años, extendiéndose a 40 años para los RIGI de Exportación Estratégica.

Una breve síntesis

La Ley Bases promueve y consolida un patrón de acumulación extractivista en donde la dinámica territorial queda sujeta al mercado mundial. El principal actor beneficiado por estas medidas es el capital transnacionalizado, tanto de origen nacional como extranjero. Es probable que la histórica desigualdad socio territorial del país se profundice y, parcialmente, cambie de dirección. Teniendo en cuenta, por un lado, que los sectores económicos beneficiados son los vinculados a la actividad primaria minera e hidrocarburífera o de commodities, las provincias que cuentan con potenciales recursos naturales no renovables recibirán una parte sustancial de las inversiones. Sin embargo, frente a la falta de un plan de desarrollo que priorice el desarrollo de cadenas de valor locales y nacionales, el dinamismo territorial provincial será más un espejismo que una realidad. La ausencia del Estado Nacional en la conducción de la dinámica del país, el acotamiento legal y real del poder de las provincias y la igualación del mercado interno con el mundial, podrían fracturar de modo definitivo a la sociedad argentina y a su territorio.

Las ventajas fiscales, cambiarias y aduaneras previstas en el régimen de incentivo para las grandes inversiones, los extensos plazos de su vigencia y, sobre todo, la libre disponibilidad de las divisas provenientes de las exportaciones, junto con el libre acceso al mercado de cambios, probablemente generen un nuevo y espiralado ciclo de crisis de la balanza de pagos.

²⁰ Para los de "Exportación Estratégica" se extienden los beneficios a las etapas suministro, transporte y procesamiento de insumos para exportación.

Bibliografía

- Argentina. Leyes 27742/2024; 26741/2012; 15336/1960; 13064/1946
- Argentina. Ministerio de Economía. INDEC (2024): Comercio Exterior. Informe Técnico. Intercambio comercial argentino. Vol 8, N° 16. CABA.
- Argentina. MOP (2023): Anteproyecto de Ley de Obras Públicas. CABA
- Gudynas, E (2009): "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo". en Schuldt, J.; Acosta, a.; Barandiarán, a.; Bebbington, a.; Folchi, M.; centro de estudios para el desarrollo laboral y agrario (cedla-Bolivia); Alayza, a. y Gudynas, E., *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187-225). Quito: centro andino de acción popular (caap)-centro latinoamericano de ecología social (claes).
- Guillén Romo, H (2006): Evolución de la Economía del Desarrollo, págs. 61 a 63. EN: Realidad Económica N° 221. Publicación del IADE. CABA.
- Harvey, d. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Haesbaert, R (2019): Regional-global: dilemas de la región y de la regionalización en la geografía Contemporánea: CLACSO; Facultad de Filosofía y Letras; Universidad Pedagógica Nacional
- Méndez, R: (2006): Geografía Económica. La lógica espacial del capitalismo global. Ariel Geografía. Barcelona
- Rima, J (2024): Breves comentarios sobre el DNU y la "ley omnibus". Una mirada desde la Geografía Crítica. EN: Realidad Económica N°361, 1° enero al 15 febrero 2004. Publicación del IADE. CABA.
- Rofman, A y Romero, L. (1973): "Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina". Amorrortu Editores. CABA.
- Szenkman, P; Chiarella, A; Moreno, D y Navaridas, R (2023): Política minera y desarrollo sostenible. Informe final. CIPPEC.