

Extractivismo y democracia

Por Rodrigo García Araoz

El 26 de febrero de 2026 obtuvo la media sanción previa del Senado, con 40 votos a favor, el proyecto para la modificación de la Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares. Posteriormente, en la madrugada del jueves 9 de abril, con 137 votos afirmativos, 111 negativos y 3 abstenciones, se aprobó la ley en diputados, completando así otro paso en el largo recorrido extractivista de nuestra joven nación. En particular, desde el retorno a la democracia en 1983, con algunos matices, las distintas administraciones fueron acrecentando la lógica extractiva hacia los bienes comunes de la naturaleza.² Es cierto que en su formato progresista esta acumulación se ha visto acompañada de una mayor redistribución de la riqueza y coincidió con iniciativas y protecciones que entraban en contradicción con este modo de desarrollo económico, pero en lo fundamental no se modificó la matriz extractiva de las economías nacionales³.

Para quien todavía no esté muy familiarizado con estos términos, les facilitamos aquí la caracterización que realizan Wahren et al. (2023) sobre el extractivismo, al que definen como:

“un proceso multidimensional que implica: a) un uso intensivo de recursos naturales renovables y no renovables a gran escala; b) una orientación de la producción hacia la exportación donde el mercado global de *commodities* refuerza la división colonial internacional del trabajo, la naturaleza y la producción; c) una mercantilización integral de la naturaleza; d) una creciente financiarización de la actividad que se articula con diversos mecanismos de captación de renta agraria, minera o petrolera; e) un uso de capital intensivo a través de grandes empresas nacionales y/o transnacionales, que se transforman en actores totales; f) impactos socioambientales que afectan a trabajadores, poblaciones circundantes y ecosistemas; g) el desplazamiento y desposesión de las poblaciones locales a partir de diversos tipos de violencia hacia comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, entre otros actores subalternos; h) un fuerte impulso estatal a estas actividades a través de subsidios, exenciones impositivas, normativas de fomento, desregulación y/o escaso control de sus impactos sociales, sanitarios y ambientales.” (p. 207)

² Para una reconstrucción de este proceso en los mundos rurales argentinos, ver Wahren, Juan; Acosta, María de la Paz; García Guerreiro, Luciana; Hadad, María Gisela; Palmisano, Tomás; Perelmuter, Tamara y Petz, María Inés (2023), “Mundos rurales en la Argentina contemporánea: entre la democracia y el extractivismo (1983-2023)”, *Entramados y Perspectivas*, 13(13), pp. 201-237. El artículo analiza el período 1983-2023 como el ciclo más largo de democracia constitucional argentina y, al mismo tiempo, aunque paradójico, como una etapa atravesada por la *continuidad* de una matriz primario-exportadora/extractivista.

³ Esta afirmación no supone equiparar sin matices a las distintas experiencias gubernamentales posteriores a 1983. Durante algunos gobiernos hubo políticas redistributivas, recuperación parcial de capacidades estatales y avances normativos en materia ambiental. La continuidad señalada refiere, más específicamente, a la persistencia de un *patrón de acumulación* basado en la explotación intensiva de bienes naturales, la orientación exportadora y la centralidad de agronegocios, megaminería e hidrocarburos.

En nuestro país esto se ha consolidado en políticas públicas de fomento a los agronegocios, la explotación de hidrocarburos no convencionales, la megaminería a cielo abierto y la explotación del litio.

Instituciones, actores e incentivos

Hay un marco institucional que estructura las posibilidades y los incentivos de los distintos actores (funcionarios públicos, empresarios, habitantes en general). En particular, durante los '90 experimentamos múltiples reformas de los marcos normativos y regulatorios, resultando particularmente incisivos: (a) el Decreto de Desregulación Económica 2284 de 1991 que eliminó gran parte de los mecanismos regulatorios estatales del agro; (b) la reforma de la Constitución Nacional de 1994 que, por medio del artículo 124, reconocía el dominio originario de los recursos naturales a las provincias⁴; (c) el ingreso del primer cultivo transgénico en Argentina, en 1996, de la mano del entonces secretario de agricultura Felipe Solá: la soja tolerante al herbicida glifosato⁵; (d) la desregulación hidrocarburífera iniciada en 1989 mediante los decretos 1055/89, 1212/89 y 1589/89⁶, continuada por el Decreto 2778/90 de transformación global de YPF, la Ley 24.076 de marco regulatorio y privatización de Gas del Estado, y la Ley 24.145 de federalización de hidrocarburos y privatización de YPF.

De manera transversal a estas reformas se llevó adelante un cambio en la estructura del Estado y la intervención estatal⁷, la apertura comercial⁸ y una economía de paridad cambiaria⁹.

⁴ Al Art.124 es necesario añadir el paquete minero de los años noventa: Ley 24.196 de Inversiones Mineras: régimen de promoción, estabilidad fiscal y beneficios para la inversión minera; Ley 24.224 de Reordenamiento Minero: carteo geológico, Consejo Federal de Minería y canon minero; Ley 24.228, Acuerdo Federal Minero: coordinación Nación-provincias para el desarrollo minero; Ley 24.498 de Actualización Minera: modificó el Código de Minería e incorporó localización de derechos mineros y catastro minero; Ley 24.585 de Protección Ambiental para la Actividad Minera: incorporó al Código de Minería el régimen ambiental minero, incluyendo informe de impacto ambiental y autoridad provincial de aplicación

⁵ Esta se suma y consolida el denominado paquete tecnológico (semillas mejoradas genéticamente, agroquímicos, fertilizantes industriales, maquinaria agrícola especializada, siembra directa, sistemas de gestión y organización productiva -piensen en los pools de siembra-). Por otro lado, es imposible pensar la expansión del cultivo de soja en el país de manera aislada a lo que fue la expansión del cultivo a nivel continental y las fluctuaciones que hubo en el precio del commodity.

⁶ El Decreto 1055/89 abrió áreas operadas por YPF a concursos, concesiones y asociaciones con capital privado, e introdujo el principio de libre disponibilidad de los hidrocarburos producidos. El Decreto 1212/89 profundizó ese giro al fijar como objetivo explícito la desregulación del sector, eliminar progresivamente la asignación estatal de cuotas de crudo, orientar los precios hacia referencias internacionales y liberalizar actividades de refinación y expendio. Finalmente, el Decreto 1589/89 consolidó la apertura externa del sector al autorizar exportaciones e importaciones de hidrocarburos y derivados, regular la libre disponibilidad de gas y reconocer a los productores la posibilidad de disponer de hasta el 70% de las divisas correspondientes a determinadas operaciones. En conjunto, estas normas desplazaron el esquema previo de planificación, asignación y control estatal hacia un régimen de mercado, con mayor autonomía para los operadores privados y con YPF en proceso de transformación empresaria, luego profundizado por el Decreto 2778/90, la Ley 24.076 y la Ley 24.145.

⁷ Véase la Ley 23.696 de Reforma del Estado, sancionada en 1989, que declaró en emergencia la prestación de servicios públicos, los contratos del sector público y la situación económico-financiera de la Administración Pública Nacional, empresas estatales, sociedades del Estado y otros entes con participación estatal. También autorizó la intervención de empresas públicas y facultó al Poder Ejecutivo a transformar su forma jurídica. Para más información pueden ver esta nota de Horacio Cao: <https://elauditor.info/actualidad/horacio-cao--sobre-la-ley-de-reforma-del-estado---se-presento-como-un-proceso-de-emergencia-administrativa-para-modernizar-la-gestion-publica- a681e10f505e2a4b754236dc0> Véase entre otras la Ley 23.697 de Emergencia Económica, también sancionada en 1989, que derogó normas que exigían aprobación previa del Poder Ejecutivo para inversiones extranjeras y garantizó igualdad de trato entre capital nacional y extranjero destinado a actividades productivas, facilitando así la apertura al capital extranjero.

⁸
⁹ El tipo de cambio real es un precio relativo central porque ordena simultáneamente la competitividad externa, la distribución del ingreso, el salario real, la rentabilidad sectorial y las tensiones entre equilibrio macroeconómico y equilibrio social (Gerchunoff y Repetti, 2016). Para decirlo coloquialmente, el tipo de cambio real puede, por un lado, estimular ciertos

A esta altura quizá ya se perdieron entre tantos decretos, sepan que no es la intención que los recuerden todos, están ahí para ser consultados cuando lo necesiten. Si están interesados en profundizar sobre alguno de estos puntos hay textos especializados en el tema que pueden revisar¹⁰. Lo que queremos mostrar -y esto sí es necesario que lo recuerden- es cómo estos sectores fundamentales para las economías nacionales son pensados y organizados en nuestro país como commodities. Esto significa que, para bien o para mal, están atados a las fluctuaciones y necesidades del mercado global.

Las reformas, controles y decisiones cambiarias que mencionamos signaron, por un lado, las transformaciones en la estructura productiva (un profundo proceso de concentración y centralización de la producción agropecuaria, la llegada de proyectos de minería de gran escala, la privatización de la petrolera estatal YPF SE entre 1989 y 1999 y la sobreexplotación de los pozos petrolíferos); y por el otro, las resistencias y alternativas que fueron desarrollando los grupos perjudicados (pensemos en la reorganización de distintos movimientos campesinos, pueblos indígenas y chacareros o la emergencia del Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha)¹¹.

El siglo XXI presenta continuidades y rupturas. En lo que respecta a la minería, las reformas de 1994 tuvieron impacto inmediato en las motivaciones de los gobernadores que iniciaron activas campañas de captación de proyectos de gran escala. En las provincias del norte, las transformaciones globales en la industria automotriz y energética han motivado la explotación de un nuevo recurso, el litio. En el sector hidrocarburífero en particular, sin dudas el hecho más relevante es la recuperación estatal parcial de YPF en 2012¹², la creación del gasoducto y la explotación de Vaca Muerta; Finalmente, en el

sectores de la economía en detrimento de otros; por el otro, incentivar ciertos comportamientos económicos y hábitos de consumo en las personas de a pie. Es interesante pensar el menemismo a la luz de estas afirmaciones. La convertibilidad fue favorable a sectores transables con alta productividad o renta natural (primario-exportadores), mientras que el gran perdedor fue el sector industrial porque compite con importaciones y depende más del costo laboral interno.

¹⁰ Les facilitamos aquí algunas referencias: Giarracca, N. y Teubal, M. (2010). “Del paro agrario a las elecciones de 2009: tramas, reflexiones y debates”; Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2004). Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales; Castellani, Ana (2006). Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989.

¹¹ Sin ser exhaustivo, el trabajo de Wahren et al. (2023) -referenciado anteriormente-, muestra un mapa ampliado de estos movimientos y actores: al interior de los movimientos campesinos reconocen el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), el Movimiento Agrario de Misiones (MAM) y la Unión de Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH). (p.217)

En cuanto a los pueblos indígenas, destacan la reorganización del pueblo mapuche a través de la Confederación Mapuche de Neuquén (CMN), el Consejo Asesor Indígena (CAI), la Coordinadora del Parlamento Mapuche, la rearticulación comunitaria del pueblo mapuche que recupera territorios ancestrales en la provincia de Chubut, como por ejemplo la Comunidad Pillán Mahuiza, Vuelta del Río y Santa Rosa Leleque (Hadad 2013); también en los procesos de rearticulación del pueblo en la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) en Salta y la reconstitución comunitaria en provincias como Misiones y otras del noreste argentino. Lo mismo sucede con el pueblo kolla de Jujuy y Salta que durante las décadas del ochenta y noventa (re)inician un proceso de reconstrucción identitaria y comunitaria en las zonas de yungas, quebrada y puna. También comienza un proceso de reconstrucción comunitaria de los pueblos wichí y qom en Salta, Chaco y Formosa. En el caso del pueblo diaguita, este proceso de reconstrucción identitaria y territorial comienza más fuertemente en la provincia de Tucumán y luego se extiende en Salta y Catamarca. (ibid., p.217)

Finalmente, “en el marco de la FAA, emerge ya en el año 1995 un movimiento que cobra autonomía: el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (MML), cuya principal demanda sería la suspensión de los remates judiciales en las tierras chacareras hipotecadas con altas deudas, producto de la crisis agropecuaria (Giarracca y Teubal 2001). Este movimiento resaltó y amplificó el protagonismo de las mujeres rurales en las luchas por la tierra y el territorio, replicándose su ejemplo en distintas organizaciones campesinas y de chacareros/as donde las mujeres lograron desplegar su potencialidad y aumentar su participación política y de referencialidad, tanto hacia adentro de las organizaciones como también hacia el conjunto de la sociedad.” (ibid., p.218)

¹² La recuperación de YPF se logró mediante la Ley 26.741 que declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A.

sector agropecuario, si bien no hubo grandes reformas, el conflicto giró en torno al reparto de los beneficios generados por las fluctuaciones de los commodities en el mercado mundial y las rentas extraordinarias que generaron. En efecto, las disputas en torno a la 125 son particularmente esclarecedoras y marcan un antes y un después en la relación del kirchnerismo y las facciones dominantes del sector agropecuario¹³.

Finalmente, es importante detenernos en la denominada popularmente como ley bases y al interior de ella en el “título VII”, el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI). El RIGI actualiza, en clave contemporánea, la arquitectura institucional favorable al extractivismo. Su relevancia no reside únicamente en que habilite inversiones, sino en el tipo de inversión que privilegia: grandes proyectos de minería, energía, petróleo y gas, orientados a la exportación, con beneficios fiscales, aduaneros y cambiarios excepcionales, libre disponibilidad progresiva de divisas y estabilidad normativa por treinta años. Así, el régimen combina cuatro rasgos característicos del extractivismo: gran escala, orientación exportadora, reducción de costos para el capital intensivo y blindaje jurídico frente a futuras intervenciones estatales. En este sentido, el RIGI no implica una ausencia de Estado, sino una intervención estatal activa destinada a garantizar condiciones de acumulación para grandes proyectos sobre recursos naturales.¹⁴

La mayor parte de las reformas mencionadas no fueron -ni son- simplemente aceptadas por una población pasiva. Al contrario, muchas estuvieron y están atravesadas por conflictividad territorial, judicialización, criminalización de la protesta y, en numerosos casos, represión estatal.

En este marco, se cristalizan las contradicciones entre democracia y extractivismo. No se trata solo de una contradicción abstracta, sino de un problema institucional concreto. La democracia promete participación, derechos, distribución y deliberación pública; el extractivismo, en cambio, tiende a organizar los territorios según las urgencias de la renta, la exportación y la inversión. Son lógicas distintas que se materializan en instituciones y políticas públicas contradictorias. Por eso, es importante preguntarse cómo interviene el Estado y de qué manera mitiga el conflicto.

¹³ El 11 de marzo de 2008, el entonces ministro de economía, Martín Lousteau, anunció la puesta en vigencia (mediante un decreto del Poder Ejecutivo) de un esquema de retenciones móviles para la soja, el girasol, el maíz y el trigo donde se buscaba actualizar las alícuotas vigentes: a Resolución N°125. En este nuevo esquema, las alícuotas de las retenciones se ajustarían automáticamente a las variaciones internacionales del fluctuante mercado de commodities, fijándose día por día durante los siguientes cuatro años. El 12 de marzo de ese mismo año, la mesa de enlace (ME) anunciaba la no comercialización de granos y daba inicio a una escalada de confrontación con el Gobierno nacional (Giarracca y Teubal, 2009).

¹⁴ Ley bases: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27742-401266/texto>

En efecto, a diferencia de los países nórdicos, nosotros somos 46 millones de habitantes¹⁵, a diferencia de los estados del Golfo, el nuestro es un país democrático, en otras palabras, el conflicto distributivo está institucionalizado.

La actualidad presenta un conjunto de desafíos para las democracias del mundo, estos se agravan en los países periféricos, en los cuales todavía nos enfrentamos al viejo problema del colonialismo y la dependencia. El problema, entonces, no es simplemente si Argentina debe explotar sus recursos naturales, sino quién decide, bajo qué límites, con qué distribución de beneficios, con qué resguardos ambientales y con qué capacidad real de intervención para las comunidades afectadas.

Frente a un mundo atravesado por la transición energética, la expansión de las big tech y nuevas demandas globales de minerales, energía, datos e infraestructura, el riesgo es repetir (¿mantener?) una inserción subordinada: proveer naturaleza, territorio y renta mientras otros capturan tecnología, decisión y valor agregado. Discutir el extractivismo es, por lo tanto, discutir soberanía, discutir soberanía es discutir democracia. Sin esa discusión, el desarrollo vuelve a presentarse como promesa futura mientras sus costos se pagan en el presente: agua, tierra, salud, trabajo y conflictividad territorial.

BIBLIOGRAFÍA

Azpiazu, D., & Basualdo, E. (2004). *Las privatizaciones en la Argentina: Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.

Castellani, A. (2006). *Estado, empresas y empresarios: La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina, 1966-1989* [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires].

Castellani, A. (2010). *La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina: El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999*.

Giarracca, N., & Teubal, M. (Coords.). (2010). *Del paro agrario a las elecciones de 2009: Tramas, reflexiones y debates*.

Jauretche, A. (2008). *Filo, contrafilo y punta: Otras prosas de hacha y tiza*. Corregidor.

Wahren, J., Acosta, M. de la P., García Guerreiro, L., Hadad, M. G., Palmisano, T., Perelmuter, T., & Petz, M. I. (2023). Mundos rurales en la Argentina contemporánea: Entre la democracia y el extractivismo (1983-2023). *Entramados y Perspectivas*, 13(13), 201–237.

¹⁵ Y no, no es una crisis por exceso poblacional. El lector recordará la popular respuesta de Jauretche al ex ministro de Hacienda del general Justo, Alberto Hueyo, quien afirmaba que Argentina “no estaba proporcionada a su capacidad de producción”: “Desde que el país pasó de los 10 millones de habitantes, ha roto el molde para el que se lo organizó. No quiere ni puede ser una estancia en la que un pequeño grupo de terratenientes felices administra, a buen precio, los intereses del amo lejano que quiere producción barata y sin competidores. Para esa política estorban los hijos de los gringos, que se han multiplicado más de lo calculado, como estorbaban ayer los hijos de los gauchos para organizar la estancia” (Jauretche, [1957] 2008, p.47)