



 **realidad
económica**

Nº 361 • AÑO 54

1º de enero al 15 de febrero de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 93 a 120

ECONOMÍA Y POLÍTICA ARGENTINA

**Breves comentarios sobre el DNU y
la “ley omnibus”. Una mirada
desde la geografía crítica**

Juan Carlos Rima*

* Licenciado y profesor de Geografía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de Análisis Espacial y Problemas Territoriales II del Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), Puan 470 (CP1406), piso 3, CABA, Argentina, juancarima@yahoo.com.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2024

ACEPTACIÓN: febrero de 2024



Resumen

Este trabajo se centra en analizar, discutir y plantear algunas hipótesis sobre aquellos aspectos espaciales y socioterritoriales del DNU 70/23 y el proyecto de ley "Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos" (conocido como "ley ómnibus") enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación desde la mirada de la geografía crítica. Se tratará de desentrañar qué características tiene la modalidad de acumulación subyacente a la propuesta y el modelo de desarrollo acorde. La intención del trabajo es la de una primera exploración crítica sobre las cuestiones socioterritoriales más evidentes en las normas. Se busca un doble propósito: sumar un análisis crítico desde la geografía y ofrecer también algunas bases conceptuales para profundizar la investigación.

Palabras clave: Acumulación – Espacio geográfico– Inserción en mercados mundiales – Capital transnacional

Abstract

Brief comments on the "DNU" and the 'omnibus law.' A perspective from critical geography

This work focuses on analyzing, discussing, and proposing hypotheses about the spatial and socio-territorial aspects of DNU 70/23 and the bill 'Basic Law and Starting Points for the Freedom of Argentines' (known as the 'omnibus law') sent by the Executive Power to the National Congress, from the perspective of critical geography. The aim is to unravel the characteristics of the underlying accumulation mode in the proposal and the corresponding development model. The intention of the work is for a preliminary critical exploration of the most evident socio-territorial issues in the regulations. It pursues a dual purpose: to contribute a critical analysis from a geographical standpoint and to provide some conceptual foundations for further research.

Keywords: Accumulation – Geographical space – Integration into global markets – Transnational capital.

Lasciate ogni speranza, voi ch'entrate.

Dante Alighieri, *Divina Commedia*

Introducción

A diez días de haber asumido el nuevo gobierno, el 20 de diciembre de 2023, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) publicó un decreto de necesidad y urgencia (Decreto DNU 70/2023) con el objetivo manifiesto de superar una supuesta “crisis terminal” en las distintas dimensiones de la Argentina.¹ Luego, el 27 de diciembre, se envía a la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de ley pomposamente denominado “Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos” (conocido como ley ómnibus y que contiene en su esencia el DNU).

Las propuestas de transformación de ambas normas resultan absolutamente regresivas para las mayorías populares (incluyendo los sectores de ingresos medios), provocando, desde el inicio de su implementación y a largo plazo, una inmensa transferencia de riqueza material hacia los sectores más concentrados tanto de la sociedad local como del exterior. También y como consecuencia de lo anterior, conlleva una pérdida inusitada de derechos consagrados en la Constitución de la Nación Argentina, en las prácticas democráticas de larga data y en innumerables leyes y decretos. La precarización laboral propuesta, la derogación de la ley de alquileres y de la ley de movilidad y actualización de las jubilaciones, la privatización de las empresas del Estado, las modificaciones propuestas al régimen impositivo, las múltiples garantías previstas para los inversores, la pérdida del carácter

¹ Este trabajo parte del análisis de las normas tal como fueron enviadas al Congreso de la Nación. No se tienen en cuenta los posibles cambios podrían introducirse.

estratégico de los circuitos productivos vinculados con los recursos naturales y un sinnúmero de otras desregulaciones son un ejemplo palmario de su regresividad.^{2,3}

Desde el momento del anuncio del DNU y luego de la presentación del proyecto de ley, numerosos sectores sociales, gremiales y políticos comenzaron a denunciar y protestar de múltiples formas, haciendo visible el carácter autoritario, regresivo y antidemocrático de las normas impulsadas.

Paralelamente, abogados, economistas, sociólogos, dirigentes sociales y políticos, periodistas de medios críticos y otros especialistas realizaron diversos análisis críticos sobre los temas/problemas que se incluyen en estas normas.⁴ Las fuerzas de la oposición política actual recién comienzan a organizarse, lo que dificulta el desarrollo de una estrategia antirregresiva.

No obstante, la resistencia activa al modelo propuesto por el Poder Ejecutivo debe abarcar múltiples campos, incluyendo los análisis de las ciencias sociales.

En este sentido, las normas propuestas incluyen una multiplicidad de transformaciones directas e indirectas sobre cuestiones socioterritoriales y socioambientales. Es objeto de este breve y urgente trabajo el análisis de algunas de estas cuestiones a partir del andamiaje conceptual de la geografía crítica.

Una sucinta referencia al espacio geográfico

Desde hace unas décadas, se desarrolla una renovación epistemológica de la geografía, en el mundo y en la Argentina, por la que se la reconfigura como una ciencia social, que comparte con esta el objeto de estudio, las sociedades, pero encuentra su especificidad en la dimensión socioterritorial del objeto.

² La brutal devaluación de la moneda nacional a poco de asumir el gobierno y la fijación de tasas de interés negativas para los ahorristas completan la transferencia regresiva.

³ Si bien las normas hablan de “terminar con las regulaciones que ahogan la iniciativa privada”, podemos afirmar que se trata de implementar otro tipo de regulación en la que el Estado transfiere el poder de imposición al capital concentrado.

⁴ Destacamos, por su orientación política, al constitucionalista liberal Daniel Sabsay, quien declaró el 23 de diciembre de 2023 por CNN Radio Argentina que el DNU es anticonstitucional en su forma porque modifica de un plumazo las bases republicanas. Ello, según este autor, habilitaría a cualquier otro gobierno a hacer lo mismo.

A partir de allí, se revaloriza como categoría central de los estudios el espacio geográfico, entendiéndolo como una dimensión significativa e integrante de la sociedad. Se demuestra, así, que el espacio es el depositario de la historia, dado que los procesos sociales se territorializan, es decir, hay una fijación y acumulación en el espacio de las decisiones sociales tomadas en distintos momentos históricos. De este modo, el espacio condiciona los procesos sociales y, al mismo tiempo, es un producto de la sociedad.⁵ Hablar de espacio geográfico, entonces, es hablar de su dimensión ambiental, social en sentido amplio, incluyendo los procesos o patrones de acumulación predominantes en cada momento y los modelos de desarrollo que les dan sustento.

Luego de esta breve digresión, se deben indicar cuáles son los campos de interés para la geografía crítica, que contienen las normas impulsadas por el PEN. Dada la concepción sobre la geografía y las características de su objeto de estudio, son múltiples las cuestiones que se observan. No obstante, y atendiendo a priorizar la premura de este asunto, se seleccionaron los temas/problemas de mayor obviedad y más abarcativos; considerando que contribuirán al avance en la comprensión del modelo socioeconómico y territorial propuesto por el gobierno actual.⁶ Así, nos centraremos en:

- El modelo de desarrollo planteado y la inserción en el mundo.
- El patrón de acumulación que se promueve.

Afirmaciones sin sustento y el modelo de desarrollo basado en el mercado internacional

Para poder imponer un programa absolutamente regresivo, se sostiene en ambas normas que el país se encuentra en una crisis terminal: “la severidad de la crisis pone en riesgo la subsistencia misma de la organización social, jurídica y

⁵ Las formas sociales construidas en distintos momentos históricos suelen perdurar más allá del proceso que las generó. Esas formas pueden ser reconceptualizadas (con otro contenido, otro uso), pero siempre condicionan en mayor o menor medida los procesos presentes y futuros. Tal vez los casos de la red ferroviaria en la Argentina o el Coliseo romano sean buenos ejemplos.

⁶ En las conclusiones se presenta una lista de otras cuestiones geográficas que no fueron abordadas aquí, pero que están entrelazadas con los objetivos de este texto.

política”; “ningún gobierno federal ha recibido una herencia institucional, económica y social peor que la que recibió la actual administración”; “[estas] causas se encuentran en una estructura económica que se basa en la cooptación de rentas de la población, a través de un esquema corporativo que se apoya en regulaciones arbitrarias”. Para superar esta crisis se afirma que solo hay un camino: “la reconstrucción de la economía a través de la inmediata eliminación de barreras y restricciones estatales, promoviendo al mismo tiempo una mayor inserción en el comercio internacional” (PEN, 20/12/2023: 1-4).

Estas y otras aseveraciones, como la necesidad de que el Estado no intervenga en la economía o “la proliferación de restricciones que limita la competencia de mercados y distorsiona artificialmente los precios relativos” (PEN, 27/12/2023: 4), parecen reposar en los mandatos de los economistas neoclásicos del desarrollo, que tuvieron su auge entre las décadas de 1980 y 1990.

Entre ellos, destacamos a la economista Anne Krueger, subdirectora gerente del FMI entre 2001 y 2006 y economista jefe del Banco Mundial en la década de 1980. Siguiendo el análisis de Héctor Guillén Romo (2006), la propuesta de Krueger parte de los principios neoclásicos fundamentales para construir una teoría que les permita a los países “pobres o atrasados” llegar al desarrollo.

El planteo se divide en una primera crítica a las políticas aplicadas hasta entonces y en una propuesta para salir definitivamente de las crisis. En relación con las críticas, se afirma que “un país es pobre debido a políticas deficientes” (Guillén Romo, 2006) y los gobiernos deben trabajar para poner fin a la distorsión de precios, velando por mantener buenas políticas. La distorsión de los precios relativos se habría debido a un Estado proteccionista centrado en reservas de mercado y políticas indebidas de subsidios a la industria, todo lo cual habría impedido que se reflejara en el mercado el precio de los factores de producción en relación con su escasez relativa. De allí se deriva que esas distorsiones impidieron que la industria (esto es, la producción para el mercado de los distintos sectores) fuera eficaz, que resulta en un fenómeno alejado de las ventajas competitivas. Hasta aquí, parece una típica crítica neoclásica; sin embargo, se avanza en la crítica al afirmar que el Estado otorga privilegios a ciertos empresarios (a través de reglamentos, derechos de aduana, subsidios, etc.) que originan empresarios rentísticos.⁷ Finalmente, las propuestas de Krueger para solucionar esos males son:

⁷ En Simison (2023) se pueden encontrar citas sobre los estudios de Krueger y los posibles casos de corrupción y generación de empresarios rentísticos por medio de subsidios estatales en India y Turquía.

- La inserción plena y sin restricciones de la Argentina en el comercio internacional.
- Liberalizar los mercados de factores de producción para que los precios se fijen en función de la escasez relativa de cada uno.
- Restringir al mínimo el papel del Estado en la economía, privando de recursos al sector público.

Al revisar el DNU y la ley ómnibus, encontramos numerosas afirmaciones y artículos que buscan, por un lado, remover las “políticas deficientes” y sus prácticas y, por otro, implementar las recomendaciones de Krueger. Por ejemplo, en las páginas 1 y 4 del DNU se afirma:

Que con el fin de corregir la crisis terminal (...) [se procederá] a la inmediata eliminación de barreras y regulaciones estatales, promoviendo al mismo tiempo una mayor inserción en el comercio mundial.

Que, por otro lado, el sector agropecuario debe ser un factor esencial para salir de la emergencia que se ha descrito y para ello es necesaria una fuerte liberación de la actividad. (PEN, 20/12/2023: 1)

Que esas causas [las de la crisis terminal] se encuentran en una estructura económica que se basa en la cooptación de rentas de la población a través de un esquema corporativo, que se apoya en muchos casos en regulaciones arbitrarias... (Ibid.: 4)

Además, en la página 6 del mismo decreto se indica que “a los fines de fomentar las inversiones es necesario eliminar (...) las prohibiciones a la exportación e importación económica” y que “el comercio exterior de nuestro país requiere de una fuerte reforma para su fortalecimiento y fomento”, es decir, “eliminar el registro de exportadores e importadores” (página 5).

En la ley ómnibus se retoman estas posturas y se dirige hacia el sector energético el protagonismo de la inserción internacional de la Argentina. Así, en la página 4 se afirma que: “[los] precios [están] artificialmente elevados como resultado de regulaciones y monopolios estatales; [se propone una] formación de

Como contraparte, en la nota para el diario Página/12 de Esteban Magnani (19/1/2024), “Marcos Galperín, el modelo Milei y el mito del emprendedor”, se describe el caso del empresario “rentístico pero exitoso”, en términos de su propuesta. Para este caso, se recomienda la lectura de Zícari (2022).

precios como consecuencia de la libre interacción de la oferta y la demanda y la ausencia de intervenciones distorsionantes”.

En relación con el sector energético, en la página 7 del proyecto de ley se dice: “se propician cambios normativos para promover el libre comercio internacional de [todas las fuentes del sector], propiciando la participación de los privados y aplicando el principio de subsidiaridad”.⁸

Finalmente, para terminar con el supuesto problema del desequilibrio de los precios relativos de los factores productivos, se postula: incrementar fuertemente las tarifas de los servicios públicos y reducir el “costo laboral”.⁹

Entonces, inserción plena en el comercio mundial, reducción de costos laborales, protagonismo del sector primario de la economía en el vínculo mundial (como expresión de las ventajas comparativas), asignación de un rol subsidiario para el Estado, fin a las regulaciones estatales y una propuesta de libre competencia son algunas de las características centrales del modelo de Krueger que, entre otras numerosas transformaciones, podrían implicar:

- Desaparición de la distinción entre precios internos e internacionales de bienes y servicios en el país por la ausencia de mecanismos que permitan separar unos de otros. Así, los precios internacionales y los vaivenes del mercado mundial serían los que definirían los internos (queda a discutir qué ocurriría con los salarios).
- Inserción en el comercio mundial a través de la actividad primaria, abandonando toda estrategia estatal de cambiar la matriz productiva y exportadora hacia bienes y servicios de mayor valor agregado. Esa limitación también derivaría en la posible desaparición del desarrollo de tramas científico-tecnológicas para producciones complejas. La apertura indiscriminada de las importaciones

⁸ En el proyecto de ley se prevé otro tanto para la minería y el sector pesquero (arts. 245 y ss.), y se profundizan las nuevas características del sector de hidrocarburos (arts. 258 y ss.)

⁹ El “Título IV. Trabajo” del DNU, compuesto por nueve capítulos y cuarenta y cinco artículos, y en particular el capítulo IX sobre los servicios esenciales, es una muestra acabada de la precarización laboral extrema. Sobre las tarifas de los servicios, se afirma que el desequilibrio actual es similar a “la desastrosa situación registrada a finales de 2015” (PEN, 20/12/2023: 2).

arrasaría con el tejido industrial más o menos complejo de las pymes dedicadas al mercado interno.¹⁰

- Lo anterior lleva a profundizar el modelo extractivista predominante en la Argentina y en América Latina, aunque, a diferencia de lo ocurrido a comienzos del actual siglo, el único beneficiario serán el sector más concentrado de la economía.¹¹
- Generación de superrentas, como consecuencia de costos de producción del sector primario inferiores al promedio mundial; estas serían apropiadas privadamente. También de plusvalías "extras", debido a la legalización de la precarización laboral y el esperable aumento de la desocupación por la caída de la actividad industrial y el cierre de pymes.
- El probable cierre de pymes, la disminución de los salarios y jubilaciones, la preeminencia de exportaciones primarias, o con un mínimo grado de transformación, con ventajas comparativas (estáticas más que dinámicas), y la libre disponibilidad para los empresarios de las divisas obtenidas en el comercio mundial, llevarían a cambios en la estructura y dinámica espacial de la Argentina. Podemos suponer que los espacios de micro y mediana escala en los que se lleva adelante la producción para el mercado interno tenderán a perder dinamismo (pensemos en los municipios fabriles del AMBA, las áreas rurales de pequeños productores y de la periferia urbana dedicadas a la producción de bienes para la población urbana); en la medida en que se dinamizarían los espacios vinculados al modelo extractivista, los que podrían transformarse en simples enclaves ligados a los vaivenes de la dinámica del mercado mundial. A partir de aquí, podríamos deducir la existencia de nuevas tensiones y conflictos en el sector del capital (en sentido amplio), pues se modificarían las rentas obtenibles en los distintos espacios y, consecuentemente, la disputa por la apropiación del excedente.¹²

¹⁰ Esto representaría un cuarto ciclo de neoliberalismo extremo en la Argentina: dictadura cívico militar (1976-1983), menemismo (1989-2001), macrismo (2015-2019) y mileísmo (2023-?).

¹¹ En el texto "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo", Eduardo Gudynas (2009) plantea que los gobiernos "progresistas" de la región utilizaban las rentas obtenidas por las exportaciones primarias para llevar a cabo una multiplicidad de políticas sociales y de cambio de la matriz productiva.

¹² Existe abundante bibliografía con relación a la disputa por la apropiación del excedente económico generado. Un primer acercamiento muy recomendable es el artículo de Filadoro (2005).

- Cambios en la dinámica de circulación física y virtual de los valores producidos, en la medida en que la preeminencia de un modelo basado en la integración sin restricciones para el mercado mundial y en la cesión de las decisiones estratégicas de la acumulación en manos privadas priorizarán únicamente la realización de la infraestructura necesaria para realizar la renta/plusvalía en ganancia.¹³ Como, por otra parte, se plantea la libre disponibilidad de las divisas generadas por las exportaciones “extractivistas”,¹⁴ entonces surge otra cuestión que relacionada con la traslación espacial, y posterior fijación, del excedente generado.
- Valorización expoliadora de los espacios de producción primaria, esto sucede cada vez que las regulaciones y controles estatales tienden a desaparecer y se permite que los capitales de cualquier origen (en términos de su nacionalidad y de la actividad de la que provengan) inviertan en la extracción, producción, etc., de cualquier cosa que sea de su interés. Es decir, cuando se actúa con la lógica de la acumulación financiera (centrada en un retorno veloz de una inversión comparativamente baja), los espacios son pensados en función de su “vaciabilidad”.¹⁵

Un modelo extractivista, valorización depredadora de los espacios, desestructuración de los territorios, precarización laboral, generación de superrentas... Procesos todos que no son novedosos; lo nuevo es el intento de su implementación conjunta.

Para avanzar un poco más en los temas/problemas planteados desde la mirada de la geografía crítica, debemos discutir las características que presenta el nuevo patrón de acumulación.

¹³ Un ejemplo a remarcar: de las privatizaciones realizadas durante la década de 1990 sobresale como emblema de lo que estamos afirmando el caso de los puertos en el río Paraná entre Rosario y Santa Fe.

¹⁴ Siguiendo a Gudynas, englobo 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”.

¹⁵ Para el caso de un modelo expoliador de los espacios de producción (extracción primaria), es un buen ejemplo la forma en que procedió la empresa privatizada YPF. La minería metálica a partir de mediados de 1990 es otro buen ejemplo.

La acumulación por desposesión (y despojo): el complemento del modelo de desarrollo

En el libro *El nuevo imperialismo*, David Harvey (2004)¹⁶ plantea que los procesos de acumulación tienen dos formas construidas histórica y geográficamente: por un lado, la reproducción ampliada del capital y, por otro, la acumulación a partir de la apropiación, (generalmente violenta) de los derechos (sean reales, potenciales o consagrados legalmente pero no efectivizados) de las sociedades, de los sectores sociales, de la naturaleza y sus componentes y, en general, de los territorios. Incluye en la segunda modalidad la relación entre el capital y las formas no capitalistas de producción. Si bien encuentra antecedentes de esta modalidad en la acumulación europea de los siglos XV a XVII y en los procesos imperialistas del siglo XIX, considera que en las últimas décadas vuelve a cobrar auge a partir de la implementación de los modelos neo y ultraliberales.

Para Harvey, esta es la respuesta que encuentra el capitalismo frente a la sobreacumulación del capital que no encuentra oportunidades lo suficientemente rentables para su realización. Se trataría de pensar en la existencia de un “exterior u otro” del capitalismo que se encuentra por “fuera” de las relaciones que genera, que puede ser preexistente o “fabricado activamente” –expulsado del circuito– para devaluarlo e incorporarlo a su proceso de acumulación. Se ha escrito mucho a este respecto con el fin de entender el proceso de privatizaciones de amplios sectores productivos, educativos, sanitarios (de la Argentina y América Latina) y de apropiación de la naturaleza y sus componentes por parte de las grandes empresas, etc.¹⁷

Por otro lado, Arturo Guillén Romo (2009) considera que un patrón de acumulación es la modalidad predominante de reproducción del capital que está histórica y geográficamente determinada. Es decir, se trata de identificar el conjunto de actividades de mayor dinamismo o que desempeñan algún papel estratégico en el conjunto socioterritorial. Para la Argentina, el sector agropecuario exportador cumplió el papel estratégico de aportar las divisas necesarias para el

¹⁶ La categoría conceptual que utilizo está tomada del capítulo 4 “La acumulación por desposesión”.

¹⁷ Para Harvey, el Estado capitalista (central o dependiente) juega un papel básico en la implementación de ese patrón de desposesión.

funcionamiento de la economía entre 1880 y 1930, mientras que para Europa Occidental lo fue la producción industrial, en la misma época. Siguiendo la línea trazada por este autor, podríamos afirmar que el patrón de acumulación financiero (la financiarización) se extiende por el mundo capitalista a partir de fines de la década de 1970.¹⁸

Entonces, la apropiación de los derechos en sus múltiples formas por parte de un sector social nacional y transnacional muy concentrado¹⁹ y la profundización del modelo extractivista centrado en la inserción en el comercio internacional aparecen como dos caras entrelazadas de una misma moneda. Intentemos ver desde estas miradas los cambios propuestos en el DNU y el proyecto de ley (la ley ómnibus).

Reprivatizar lo recuperado por el Estado

En los considerandos de la ley ómnibus (página 5) se afirma que “Atendiendo la necesidad de concentrar la actividad del Estado en sus funciones esenciales, se dispone la privatización de determinadas empresas públicas (...), con el fin de generar mayor competencia y eficiencia económica (...), promover la inversión privada...”. Este propósito se asienta en “en el marco de la normativa al efecto vigente de la Ley 23696 de Reforma del Estado”.

El “Capítulo II. Privatización de empresas públicas” está compuesto por cuatro artículos, sustentados en la ley de Reforma del Estado de 1989. El artículo 8 es la declaratoria de privatización, según los parámetros fijados en la ley de 1989; el artículo 9, en especial, autoriza al Estado a privatizar sin transferir deudas (o dilatando su incidencia) de las empresas públicas y otorga la autorización para que el PEN pueda enajenar participaciones accionarias estatales en empresas privadas;²⁰ el artículo 10 deroga el artículo 35 de la Ley 24804/1997 sobre la

¹⁸ Se trata en este caso de considerar cómo lo financiero articula la posibilidad de realización de otras actividades.

¹⁹ Si la acumulación por desposesión implica la pérdida de derechos para grandes sectores de la población, cabe preguntarse por la validez de la categoría para aquellos que no tienen o no pueden efectivizar derechos (como en el caso de los derechos laborales de los trabajadores informales). Para esos casos me pareció más adecuado introducir la alternativa de acumulación por despojo.

²⁰ Esta es una disposición muy controversial puesto que se trata de la participación que el Estado tiene en empresas y grupos privados originados, en general, a partir de las inversiones de las AFJP (que luego pa-

actividad nuclear²¹ y el artículo 11 transforma las empresas a privatizar en sociedades anónimas.

Por su parte, en el “Anexo I. Empresas públicas sujetas a privatización” se presenta el listado de empresas públicas que se pretende privatizar. Obviamente, se trata de todas las empresas en poder del Estado, más allá de sus objetivos, las funciones que desempeñan y el sector en el que se encuentren. Históricamente, las empresas estatales cumplieron múltiples funciones que no necesariamente implicaban un balance contable y financiero positivo.

Funciones culturales, de promoción y divulgación de las actividades del Estado (Télam, TV Pública, etc.); objetivos de integración social, económica, territorial y estratégicos y valorización e incorporación de espacios periféricos (YPF, Aerolíneas Argentinas, Trenes Argentinos, Yacimientos Carboníferos, Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (YMAD), etc.); empresas de seguridad y defensa del territorio (Fabricaciones Militares, Administración General de Puertos (AGP), Fábrica Argentina de Aviones, etc.); empresas sobre el desarrollo del complejo nuclear y sus aplicaciones (Dioxitek, Nucleoeléctrica Argentina, etc.); empresas asociadas al desarrollo del complejo científico-tecnológico no nuclear (Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (ARSAT), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), etc.) y también, entre muchas otras acciones, las de apoyo y promoción a pequeños y medianos productores (Banco Nación).

Entonces, la privatización de estas empresas que cumplen un papel múltiple en el desarrollo socioterritorial de un Estado periférico como la Argentina significa abandonar ese protagonismo y traspasar a los grandes grupos el poder de decisión sobre qué y cómo valorizar diferencialmente los espacios nacionales. Conviene aclarar que no se trataría de dejar en manos del mercado el “desempeño eficiente” de empresas públicas tildadas por el PEN como “aberraciones”, sino de generar oportunidades de negocios muy rentables al capital sobreacumulado en el mercado mundial.

saron al Estado). Dado que no generan pérdidas al Estado, pues perciben los aportes propios del reparto accionario, no se entiende la razón de su desprendimiento con el objetivo del “déficit cero”.

²¹ La Ley 24804 de 1997 complementa la ley de Reforma del Estado, en tanto y en cuanto habilita la privatización de empresas estatales dedicadas a la actividad nuclear. El artículo 35 que se busca derogar mantiene en poder del Estado el 20% de las acciones.

Dos casos concretos son los de Aerolíneas Argentinas (AA) e YPF²². Conviene recordar que ambas empresas fueron privatizadas a principios de la década de 1990 a partir de la Ley de Reforma del Estado. Aerolíneas Argentinas, nacida en 1950, fue adquirida casi en su totalidad, luego de un “saneamiento” de deudas y de personal, por la empresa estatal española Iberia. En tanto que YPF, creada en 1922, tuvo un primer tramo privatizador en 1992 y otro definitivo en 1998 (en manos de otra empresa española: Repsol). Ambas empresas públicas fueron pensadas con múltiples objetivos, desde garantizar un bien o servicio considerado estratégico hasta el de integrar los espacios nacionales periféricos a los centrales.

El resultado de la marcha de esas empresas privatizadas resultó catastrófico para la Argentina, en tanto y en cuanto las acciones emprendidas se basaron en la idea del “vaciamiento” de dichas empresas. Casos como el cierre de los campos petrolíferos de relativamente bajo rendimiento dieron origen al despoblamiento de las localidades cercanas y al inicio de los cortes de ruta de los trabajadores despedidos y a la sobreexplotación de depósitos hidrocarburíferos convencionales hasta su agotamiento con escasas inversiones en la búsqueda de nuevas cuencas, siendo estos algunos de los resultados más apreciables. Vemos aquí una valorización predatoria de esos espacios desarrollados por la sociedad argentina a través de la empresa pública.²³ Esa dinámica es una expresión de la acumulación por la desposesión de un patrimonio social construido a lo largo de siete décadas. Finalmente, en abril de 2012, el Estado nacional decide expropiar el 51% de las acciones de YPF e impulsar su desarrollo y complejidad.²⁴ Es decir, de una empresa vaciable y vaciada, se pasó al desarrollo de un complejo empresarial con fuerte innovación tecnológica y se rehabilitaron espacios deprimidos y valorizaron otros nuevos, como la zona de Agrelo a partir de la formación de Vaca Muerta.

En las primeras décadas de su funcionamiento, AA obtuvo el monopolio de numerosas rutas aerocomerciales que implicaron, entre otras cosas, el desarrollo de

²² La información de base para estos dos casos fue tomada de: -BID-CIPPEC (2016): Mapeo de Empresas Públicas en Argentina 2003-2015. Principales características e impacto económico. Recuperado de: [mescic5_arg_insitu_SoCi_ane1.pdf](#)

²³ Consideramos que las empresas estatales son una construcción de la sociedad entre otras cosas porque esas empresas se desarrollan con parte del excedente económico que esta genera.

²⁴ En estos doce años YPF se transformó en un grupo empresarial estatal con numerosas divisiones y asociaciones que aplican un fuerte dinamismo al sector de hidrocarburos, sus derivados y sus inversiones colaterales, por ejemplo: YPF Agro, Y-Tec, YPF Litio, las distintas asociaciones con universidades y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), etc.

una estrategia de conexión entre áreas centrales y periféricas de la Argentina, intentando financiar las rutas deficitarias con las excedentarias. También implicó el desarrollo local de personal y múltiples capacidades del sector aeronáutico comercial. Si bien era una empresa valorada en los rankings internacionales por su seguridad y puntualidad, persistían los déficits operativos. En el contexto de la crisis de 1989, y con una propuesta neoliberal triunfadora en las elecciones de ese año, AA integró la lista de privatizables.

En 1990 se realiza una licitación pública para su privatización; en 1994 Iberia entra en crisis y la empresa presenta un futuro inseguro hasta que, en 2001, el grupo español Marsans (de turismo y aviación) se hace cargo de una AA muy desvalorizada. Los desmanejos del nuevo dueño llevan al Estado a dictar una ley en 2008 para su reestatización. Cabe aclarar que la enorme pérdida de patrimonio sufrida por AA entre 1991 y 2008 se reflejó tanto en el deterioro de sus aeronaves y la confianza construida antaño como en la pérdida de rutas nacionales e internacionales: algunas fueron apropiadas por Iberia en su estrategia de expansión mundial y otras internas no fueron servidas por la empresa privatizada. Interesa señalar para nuestra mirada que la pérdida de rutas no solo implica el achicamiento de la empresa, sino su vaciamiento y, también, la desaparición de la “solidaridad espacial” construida por la empresa pública al integrar los distintos territorios subnacional y nacional con el mundial.

¿Qué propone el PEN para el sector hidrocarburífero?

En el marco de una liberalización e incorporación sin límites de la economía argentina al mercado mundial, el sector del petróleo y el gas es uno de sus pilares. En las nuevas normas, el Estado nacional deja de lado toda actuación previa referida a la concepción del manejo estratégico de los hidrocarburos (social, territorial y económico), para ofertarlo al mejor postor para que decidirá qué hará con esos recursos energéticos no renovables. Así:

- El artículo 306 de la ley ómnibus deroga el artículo 1 de la Ley 26741/2012, que declara:

... de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a

fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones.

Su derogación tiene una multiplicidad de implicancias negativas, entre ellas, la desaparición de la búsqueda de la reducción de las desigualdades regionales.

- El artículo 258 sustituye al artículo 6 de la Ley 17319/1967, otorgando a las empresas del sector “el dominio sobre los hidrocarburos que extraigan y, consecuentemente, podrán transportarlos, comercializarlos, industrializarlos y comercializar sus derivados libremente”. Este planteo, evidentemente, considera este recurso energético como una mercancía más, en oposición al carácter estratégico asignado en el artículo que se sustituye: “Durante el período en que la producción nacional no alcance a cubrir las necesidades internas, será obligatoria la utilización en el país de todas las disponibilidades de origen nacional de dichos hidrocarburos”.
- A la concepción de una simple mercancía se le suma la garantía que otorgaría el Estado, por el artículo 255: “El PEN (...) tendrá entre sus objetivos principales el de maximizar la renta obtenida de la explotación de los recursos”, y como ambas normas están construidas sobre una mirada economicista de las relaciones sociales, podemos suponer que la “maximización de la renta hidrocarburífera” se refiere a los ingresos de las empresas del sector y no de la sociedad.
- En concordancia con el modelo de desarrollo planteado, el artículo 259 (que reemplaza el artículo 7 de la Ley 17319/1967) establece que: “El comercio internacional de hidrocarburos será libre.” En términos de la Argentina, se pierde toda posibilidad de tomar el sector en su carácter estratégico. Para las empresas productoras y/o comercializadoras, estos artículos les facilitan la maximización de los beneficios obtenibles, puesto que, por un lado, dirimirán el mercado de destino en función de la marcha del precio internacional y, por otro, podrían lograr una mayor renta por el diferencial entre costo de extracción local y precio de venta internacional.²⁵

²⁵ Para la operatoria con gas natural rigen, en general, las mismas pautas. Así, por ejemplo, en el artículo 301 (que sustituye al art. 3 de la Ley 24076) se afirma: “Quedan autorizadas las importaciones de gas natural sin necesidad de aprobación previa”. En el artículo 3 de la ley anterior se sostenía que además de importaciones libres, se requería permiso previo para exportar, lo que indicaría la preeminencia en el abastecimiento interno.

La entrega total de los recursos hidrocarburíferos y los múltiples beneficios del complejo se completarían con la privatización total de YPF y a partir de dos aspectos a resaltar:

a. La sustitución del artículo 14 de la Ley 17319/1967, por un lado, que sostenía que los estados provinciales y nacional podían establecer zonas de reservas para empresas estatales, por la libertad para que “cualquier persona civilmente capaz pueda hacer reconocimientos superficiales en busca de hidrocarburos en el territorio de la República Argentina”. Eso se refuerza, por otro lado, con el artículo 295 (sustituto del 91 bis de la vieja ley) que indica que “con relación a la exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos de su dominio, no establecerán [provincia o Nación] en el futuro nuevas áreas reservadas a favor de entidades o empresas públicas o con participación estatal”.

b. En los considerandos de la ley ómnibus (página 10) se dice:

En otro orden de ideas, se establece un Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) para proyectos nuevos o ampliaciones de existentes con incentivos, certidumbre, seguridad jurídica y protección eficiente. Los sectores de agroindustria, infraestructura, forestal, minería, *gas y petróleo*,²⁶ energía y tecnología, cuentan para las grandes inversiones –esto es, por encima de determinados montos mínimos– con dificultades intrínsecas para su desarrollo, entre las que destacan el capital cuantioso e intensivo y los largos tiempos de recupero de lo invertido, que en el estado actual de situación del país y sin un adecuado marco de incentivo que brinde certidumbre y devuelva a la Argentina competitividad como destino de inversión.

Veamos qué dice el RIGI.

El RIGI: menemismo recargado

La década neoliberal del menemismo comenzó con dos eventos hiperinflacionarios, cesación de pagos de la deuda externa, reservas internacionales muy reducidas, reducción significativa de la actividad económica, saqueos en distintos barrios y un estado general de desasosiego. La propuesta menemista se centró en la trans-

²⁶ Las cursivas son propias.

formación de las estructuras sociales, en sentido amplio, que implicaba la preeminencia del mercado por sobre el Estado. Las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica fueron las bases legales que habilitaron esa transformación. Entre otras cosas, se diseñaron cuerpos legales ajustados a las necesidades de cada sector para ser entregados a manos del capital concentrado y también a la reducción de la deuda externa. Entre ellos, nombramos las privatizaciones de empresas públicas, las concesiones de rutas y caminos por peaje y la promoción de la minería metalífera transnacional.

Esta modalidad de reorganización estructural vuelve a estar presente en la concepción del PEN a través del RIGI, aunque en un contexto distinto, en el que la profunda crisis de 1989-1990 no solo no se repite, sino que se intenta crear desde el discurso oficial.²⁷

Como se indicó en el apartado b) del punto anterior, el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) es el vehículo diseñado por el gobierno para lograr atraer grandes inversiones privadas. Se afirma que la “generosidad” del régimen se debe al estado actual de la situación de la Argentina y a la necesidad de generar certidumbre en las inversiones de largo plazo.

Los sectores beneficiados con el RIGI son, casi todos, los que profundizan el modelo extractivista, reprimarizador y exportador: agroindustria, forestal, minería, gas, petróleo y energía. Otro sector favorecido es el de infraestructura, necesario para lograr que los anteriores se desplieguen.²⁸

El anexo II del proyecto está dedicado al RIGI. El artículo 2 del capítulo I lo declara de “interés nacional” porque las “grandes inversiones que califiquen y se concentren bajo el RIGI (...) resultan útiles y conducentes para la prosperidad del país”. El artículo 3, por su parte, indica cuáles son los objetivos prioritarios de ese régimen: incentivar grandes inversiones nacionales y extranjeras, promover el de-

²⁷ Los vistos y considerandos del DNU y del proyecto de la ley ómnibus son la mayor evidencia de ello. Nos remitimos al planteo de la página 2 del DNU sobre una hiperinflación del 15.000% anual que no resiste ningún análisis serio.

²⁸ Finalmente, queda el sector de “tecnología”, pero frente a la falta de definición de sus componentes, se abre un amplio abanico de sectores.

sarrollo económico,²⁹ fortalecer la competitividad, incrementar las exportaciones, crear empleo, otorgar previsibilidad inmediata y estabilidad a dichas inversiones; un régimen de certidumbre, seguridad jurídica y protección especial para posibles desviaciones y/o incumplimiento por parte de la administración pública y el Estado. Finalmente, se habla del “desarrollo coordinado del Estado nacional y las provincias en materia de recursos naturales”. Este último objetivo expresa claramente hacia dónde apunta el modelo planteado, que se centra en el trabajo conjunto de las unidades político-territoriales para facilitar la explotación de los recursos naturales de la Argentina.

Si tenemos en cuenta esos objetivos, queda claro que se abre un nuevo tipo de relaciones entre el gran capital y el Estado nacional, por el que éste le cede a aquel el protagonismo de la dinámica económica, social y espacial, mientras que el Estado conserva la función de ser el garante de esas relaciones; tal vez este sea uno de los sentidos de su declaración de subsidiaridad estatal.

¿Qué beneficios, previsibilidades y seguridades se les otorgarán a esos proyectos?

Recordemos que se trata de un régimen que se puede utilizar para nuevos proyectos o para ampliar los existentes.

1. Garantía de estabilidad tributaria, aduanera y cambiaria por treinta años. Se excluye legalmente la posibilidad de afectación de nuevos tributos, aumento de alícuotas o restricciones. No obstante, se declara que si existiera una disminución general de tributos, esas inversiones se verían beneficiadas.
2. En relación con los tributos vinculados al comercio exterior: eximición del pago de cualquier impuesto o tasa a la importación de lo que se declare necesario para la inversión y su funcionamiento. La experiencia del menemismo en adelante es suficiente para prever el impacto que sobre la industria proveedora nacional puede tener esta medida. También quedan exentos de abonar derechos de exportación luego del tercer año de adhesión al RIGI.

²⁹ Remarcamos la inconsistencia de este término, puesto que no se lo define en ninguna de las dos normas. Es un término que aparece en la discusión de las agendas globales durante la posguerra y, en sus comienzos, se lo consideraba como sinónimo de crecimiento del PBI.

3. Sobre la libertad para comerciar: esas inversiones no se verán afectadas por posibles restricciones futuras a la importación o exportación. Luego del tercer año de operar, quedan exceptuados de ingresar y/o liquidar en el mercado de cambios las divisas obtenidas, es decir, tendrán su libre disponibilidad. Como no se establece ninguna condición o restricción a la demanda de divisas para la importación, podemos suponer que el balance de divisas de esas operatorias podría ser negativo para el Estado. Más aún si, como se señaló en el punto anterior, las exportaciones RIGI quedan exentas de abonar derechos de venta al mercado mundial, entonces, podría suceder que la histórica restricción externa de la economía nacional se profundice y que desaparezca el respaldo en divisas del Banco Central de la República Argentina (BCRA).
4. Reducción hasta su casi desaparición de la alícuota al impuesto a las ganancias y absorción de posibles quebrantos impositivos en años posteriores “sin límite temporal”. Los quebrantos sin absorber por ganancias gravadas pueden transferirse a otra empresa del mismo grupo empresarial; ello podría garantizar la perdurabilidad de la estructura empresarial del grupo e incluso habilitar las prácticas monopólicas en algunos sectores.³⁰ La rápida amortización de la inversión es otro de los beneficios.
5. El capítulo X del anexo trata sobre la cuestión del arbitraje y jurisdicción correspondiente a posibles problemas entre el operador (denominado VPU (Vehículo de Proyecto Único)) y el Estado. En el artículo 58 se plantean dos alternativas: el arreglo amigable y el arbitraje, utilizando el reglamento de la CPA (Corte Permanente de Arbitraje, con sede en La Haya), o bien el Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), estableciendo que la “sede del arbitraje será fuera de la Argentina”.
6. En consonancia con el punto anterior, el artículo 59 declara que las inversiones RIGI estarán protegidas por los tratados de promoción y protección recíproca de inversiones.
7. Un último aspecto a destacar es el planteado en el artículo 62, en el que se desatiende la existencia del federalismo en la Argentina, consagrado en la Constitución (aún en la de 1853 a la que remite siempre el PEN). En este artículo, se les prohíbe a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires crear

³⁰ Se trataría, por ejemplo, de que el grupo absorba las pérdidas de un componente mientras este intenta desprenderse de algún competidor por distintos mecanismos.

nuevos tributos locales o incrementar alícuotas de las existentes en la jurisdicción subnacional. Y, si se diera esta situación, la Autoridad Nacional retendrá los fondos coparticipables a pedido del VPU.³¹

Queda claro que estamos frente a un proyecto en que el Estado busca promover, al menos, la extraterritorialidad en los posibles litigios, las inversiones de capital transnacional o transnacionalizado y profundizar el modelo extractivista centrado en los recursos naturales, otorgando el beneficio adicional de apropiación privada de la renta ambiental que pertenece al conjunto de la Argentina. También se trata de la apropiación de buena parte del excedente económico generado por el conjunto de la sociedad.

Los múltiples beneficios previstos para los inversores indicarían que, en realidad, las inversiones las hará la propia sociedad a través de la pérdida de recursos tributarios, del derecho al reclamo y de los posibles y futuros descalabros que este tipo de políticas ocasionan, como ha sucedido en el pasado.

La cuestión ambiental en las normas del PEN³²

Se puede afirmar que tanto en el DNU como en el proyecto de ley omnibus la cuestión ambiental es inexistente. Esto se refleja en que las breves y disgregadas referencias sobre el ambiente que aparecen en estas normas se complementan con una devaluación o menosprecio del tema/problema. Para este segundo punto basta señalar que el título VI del proyecto (páginas 135 y siguientes) lleva por título “Título VI. Interior, ambiente, turismo y deporte” y reúne en una misma sección cuestiones que no necesariamente están relacionadas, ni tampoco se explicita en la norma la razón del agrupamiento de estos temas. Por ejemplo, el capítulo I de esta sección está dedicado a legislar sobre cuestiones político-electorales que, al menos explícitamente, no presentan relación alguna con los otros tres ejes.³³

³¹ Es verdad que históricamente el federalismo es más una declamación que una realidad concreta. Pero, entiendo, este artículo cambia la concepción federal por la unitaria.

³² Se decidió abordar este tema por separado porque, a nuestro entender, el modelo propuesto se basa en la explotación ambiental (incluyendo los recursos naturales), lo que requiere una mirada puntual sobre uno de los objetos de explotación.

³³ El artículo 485, que se refiere a las agencias de viaje de turismo estudiantil, habla del Ministerio de Turismo, Cultura y Deportes, cartera que ya no existe en el PEN por decisión del actual presidente.

El único aspecto general que podría tener relación con el ambiente es el que figura en el artículo 478 sobre los principios rectores que guían la legislación respecto del turismo: “Desarrollo sustentable. El turismo se desarrolla en armonía con los recursos naturales y culturales a fin de garantizar sus beneficios a las futuras generaciones. El desarrollo sustentable se aplica en tres ejes básicos: ambiente, sociedad y economía”.³⁴ Sin embargo, todo esto no niega la existencia de una concepción subyacente del ambiente:

- En un caso aparece el término como sinónimo de paisajismo y molestias a las personas. Esto es lo que se lee en el artículo 645 –que trata de las concesiones de los corredores viales con peaje– cuando se habla de las cuestiones a tener en cuenta para la evaluación de las ofertas privadas. Así, el punto K) de los factores dice: “consideraciones de carácter ambientales, como son por ejemplo ruidos, belleza escénica en el caso del trazado caminero, plantación de árboles en las fajas de los caminos públicos concesionados, evaluadas por expertos y habida consideración de su costo con relación al valor total del proyecto”.
- En otros pasajes, el concepto de ambiente refiere solo a una suma de recursos naturales estáticos.
- Finalmente, otra acepción posible de ambiente es la referida al uso con fines económicos de los recursos naturales no renovables y renovables. Los casos de los hidrocarburos y los minerales a extraer son ejemplos del primer tipo de recursos. Para el segundo tipo, nos remitimos al tratamiento que se les da a los bosques nativos, los peces marinos y los glaciares en los distintos artículos del proyecto. La sección III del capítulo VIII sobre bioeconomía, denominada “Régimen federal de pesca”, indica que la autoridad de aplicación establecerá los cupos de captura de las distintas especies, partiendo del supuesto de que una captura excesiva atenta contra la posibilidad de reproducción del recurso.³⁵

Sin embargo, el artículo 245 habilita, aunque no explícitamente, la práctica de las capturas sin límites, la tendencia hacia la mono u oligopolización del sector, su transnacionalización y la reducción o desaparición del valor agregado en la cadena pesquera del territorio argentino. Esto puede deducirse, tanto de la letra del artículo, como del texto que lo sustituye:

³⁴ Por supuesto, no se aborda ni se referencia ninguno de esos tres ejes.

³⁵ Este punto no es novedoso, ya que forma parte de la Ley 24922/1997.

Artículo 245. Sustitúyese el artículo 26 de la Ley 24.922 por el siguiente:

Artículo 26. Para el otorgamiento de los permisos de pesca, la autoridad de aplicación solo podrá verificar los requisitos técnicos y de seguridad de los buques. *Los permisos no podrán tener un tratamiento diferencial por el origen de los buques, su antigüedad o la mano de obra que empleen ni por las características de las empresas titulares de los buques. Los permisos tendrán como mínimo una duración de VEINTE (20) años.*³⁶

Y el siguiente artículo reemplaza el número 27 de la ley de 1997; en ambos artículos se habla del establecimiento de cuotas de captura, mientras que en la anterior ley era imperativo que el Consejo Federal Pesquero estableciera un régimen de administración del recurso y las cuotas de pesca (en el proyecto de ley solo se afirma que ese consejo *podrá* establecer una cuota de captura por especie). Se observa, entonces, una concepción y propuesta de práctica predatoria de los recursos.

Otro tanto puede observarse para los recursos naturales potencialmente involucrados en la explotación agropecuaria y minera.

En el primer caso se trata, básicamente, de habilitar la tala de bosques nativos para expandir la frontera agropecuaria.

El artículo 497, que sustituye el artículo 2 de la Ley 26562/2009, extiende la posibilidad de realizar quemas si la actividad a desarrollar tiene un “aprovechamiento productivo con fines de lucro”: “A los fines de la presente ley, se entiende por ‘aprovechamiento productivo’ toda actividad que tenga una finalidad de lucro y que no tenga relación alguna con la protección medioambiental del terreno”.

El artículo 498 sustituye el número 3 de la ley anterior facilitando la quema legal, puesto que, si la autoridad no se expide a los treinta días hábiles de la presentación, la misma se aprueba de modo tácito. Pero, además, se anula la segunda

³⁶ Remarco en cursivas algo a resaltar: para esta propuesta resulta indiferente el origen y tamaño de las empresas que operen en el sector o las condiciones de trabajo; tampoco importa el grado y lugar de procesamiento de la materia prima obtenida. Además, las licitaciones para los cupos podrán ser ganadas por grandes empresas internacionales que siempre han sido muy difíciles de controlar. Ver más en Lavecchia (19/12/2023).

parte del artículo que se sustituye, pues nada se dice ya sobre el derecho de la población local a acceder a toda la información del proyecto de quema.

Desaparece el Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos y las partidas para sus objetivos saldrán del presupuesto. La desaparición de una asignación específica implica, en este caso, un elemento que completa una concepción del ecosistema de bosques como un costo para las “actividades lucrativas”.

Finalmente, se permite que los productores realicen cortafuegos y “acciones preventivas”, que no están permitidas hasta el momento. Ese derecho individual abre la posibilidad de que se transforme en un perjuicio socioambiental, puesto que el “cortafuegos” puede ser utilizado para distintos objetivos (por ejemplo, para reducir la superficie del bosque nativo y expandir la frontera agropecuaria a bajo costo).

Por último, la minería metalífera a cielo abierto en los cordones montañosos de la cordillera de los Andes también se beneficiaría con la reducción de los límites ambientales para su actividad. En este sentido, los dos únicos artículos del proyecto de ley ómnibus, los números 502 y 503, tienen como objetivo explícito redefinir legalmente qué se considera un glaciar y qué un ambiente periglacial. Ambos artículos modifican los artículos 1 y 2 de la Ley 26639/2010 de “Presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial”. Así, en esta ley se establece que:

... el objeto de preservarlos [los glaciares y el ambiente periglacial] como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico. Los glaciares constituyen bienes de carácter público.

En el artículo 2 de la ley de 2010 se define el “ambiente periglacial en la alta montaña, al área con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico. En la media y baja montaña al área que funciona como regulador de recursos hídricos con suelos saturados en hielo”. En la normativa propuesta por el PEN se acota la definición de ambos objetos, se restringe la definición de los

glaciares y desaparecen los objetivos de la protección que limitan el desarrollo de la minería.

La mayor parte de los recursos metalíferos, como el cobre, el oro y la plata de la Argentina, se encuentra en el complejo montañoso conocido como Cordillera de los Andes, cuya mayor parte tiene un régimen limitado de precipitaciones. La presentación y dispersión natural de esos minerales requiere para su explotación una tecnología acorde para yacimientos “a cielo abierto”. Entre otros requerimientos, la disponibilidad de grandes cantidades de agua líquida es un limitante central para la viabilidad de la operación. Desde que en la década de 1990 se aprobaron las leyes para el fomento de las inversiones extranjeras en minería metalífera, se desataron muchos conflictos regionales y locales entre la población local y las grandes empresas mineras por el destino y la calidad del recurso que es el más escaso en las zonas áridas y semiáridas. La ley de 2010 es un intento de preservar la principal fuente de vida de la región andina. La ley omnibus, al restringir la definición de aquello que debe protegerse y limitar los motivos de su protección, libera, por un lado, para las grandes empresas mineras el inmenso volumen de agua que requieren sus operaciones y, por el otro, incrementa la superficie de exploración y explotación de minerales.

En definitiva, el PEN parece sostener una concepción muy vaga del ambiente y de su dinámica. Cuando esa dimensión siconatural es incorporada a la propuesta, lo hace con el único objetivo de habilitar legalmente su depredación y que quede al servicio de la acumulación por desposesión.

Conclusiones provisionarias

En este artículo se intentó desbrozar parte de la madeja legal que presentan el DNU 70/23 y el proyecto “Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos” (ley omnibus), que habilitarían la instauración de un modelo de desarrollo y un patrón de acumulación social, ambiental y económicamente regresivo para la Argentina. Para este intento se utilizaron algunas categorías de la geografía crítica (conflictos socioterritoriales, ambiente y espacio como construcción social, procesos y patrones de acumulación).

Entendemos que este primer acercamiento es un punto de partida para profundizar en otras cuestiones socioterritoriales más concretas presentes en ambas normas. Proponemos para concluir este texto el avance en la investigación de los siguientes problemas que reconocemos en esas normas:

1. Los impactos territoriales y sociales productos del modelo impositivo regresivo. En particular, lo referido a la propuesta de blanqueo y reducción y unificación de las alícuotas de los bienes personales (otra expresión de la regresividad en la distribución de los ingresos y en los cambios en los flujos financieros y su asignación espacial).
2. El problema de las economías regionales, debido, al menos, a la aplicación generalizada de los derechos de exportación, sin tener en cuenta las diferencias de sus estructuras productivas, empresariales y ambientales. El impacto en la estructura agraria y el reparto del excedente económico de la producción del circuito del azúcar. También, el impacto en la producción de yerba mate en el noreste argentino por el cambio de funciones y atributos del Instituto Nacional de la Yerba Mate; problema que ya se vivió en la década de 1990.
3. Los probables cambios en el tejido y la distribución espacial de las industrias, a consecuencia de la apertura indiscriminada de las importaciones.
4. Las implicancias para el sector agropecuario en general y, en particular, para el cerealero-sojero, en relación con la adhesión al Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales.
5. El problema de la infraestructura física, como la vial (que el proyecto define como de estado “calamitoso”), y su relación con la obra pública. El impacto que puede tener en la conexión espacial de la Argentina y la circulación física de bienes y personas.
6. Cuestiones político-territoriales por la derogación de la Ley 26737 (que limita el derecho de propiedad para extranjeros sobre tierras rurales y fronterizas).
7. Implicancias espaciales a raíz de la política de “cielos abiertos” y la privatización de Aerolíneas Argentinas.
8. Finalmente, los cambios en el mercado urbano de la vivienda, debido a la derogación de la ley de alquileres (Ley 27551/2020), que profundiza las diferencias sociales.

Bibliografía

- (1853). “Ley 17319/67”; “Ley 23696/1989” y “Ley 23697/1989”. *Constitución de la Nación Argentina*.
- (1994). “Ley 24706/1996”; “Ley 24804/1997”; “Ley 24922/1997”; “Ley 26562/2009”; “Ley 26639/2010” y “Ley 26741/2012”. *Constitución de la Nación Argentina*.
- Diéguez, G. y Giarrizzo, V. (dirs.) (2016). *Mapeo de empresas públicas en Argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_arg_resp_insitu_SoCi_ane1.pdf.
- Filadoro, A. (2005). “El concepto de excedente económico: una reapropiación crítica”. *Realidad Económica*, n° 214, 36-59.
- 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, A. (2009). “Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina”. *Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento*. Disponible en: https://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUI-LLLEN3.pdf.
- Guillén Romo, H. (2006). “Evolución de la economía del desarrollo”. *Realidad Económica*, n° 221, 48-69.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Lavecchia, G. (29 de diciembre de 2023). “El gobierno propone el fin de la Zona Económica Exclusiva en el Mar Argentino: cómo funciona hoy la Milla 200”. *Tiempo Argentino*. Disponible en: https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/el-gobierno-propone-el-fin-de-la-zona-economica-exclusiva-en-el-mar-argentino-como-funciona-hoy-la-milla-200/.

Magnani, E. (19 de enero de 2024). “Marcos Galperín, el modelo Milei y el mito del emprendedor”. *Página/12*. Disponible en: .

Poder Ejecutivo Nacional (PEN) (20 de diciembre de 2023). *Bases para la reconstrucción de la economía argentina. Disposiciones. Decreto DNU 70/2023*. Argentina.

____ (27 de diciembre de 2023). *Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos. MEN-2023-7-APN-PTE*. Argentina.

Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel.

Simison, B. (2023). “Defensora del comercio mundial”. *F&D Finanzas y Desarrollo. FMI*. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2023/06/PIE-world-trade-defender-anne-krueger>.

Zícarí, J. (dir.) (2022). *República Mercado Libre*. Buenos Aires: Callao, cooperativa cultural.