

ESTUDIO 2.

Elecciones, política económica y litio. Bolivia y las lecciones para Argentina

A fines de 2019 un nuevo golpe de estado moderno desplazaba a Evo Morales de la presidencia de Bolivia. Parte de la explicación de dicho acontecimiento estuvo vinculada al manejo del litio, que Bolivia había decidido tratar como recurso estratégico para agregar valor en el país. El largo año transcurrido desde aquel momento hasta noviembre de 2020 significó la persecución del Movimiento al Socialismo (MAS) y un desmantelamiento de las políticas aplicadas por los gobiernos de Morales. Sin embargo, el regreso del MAS proyecta hacia 2020 una recuperación de las medidas redistributivas que pueden ser valiosas para Argentina.

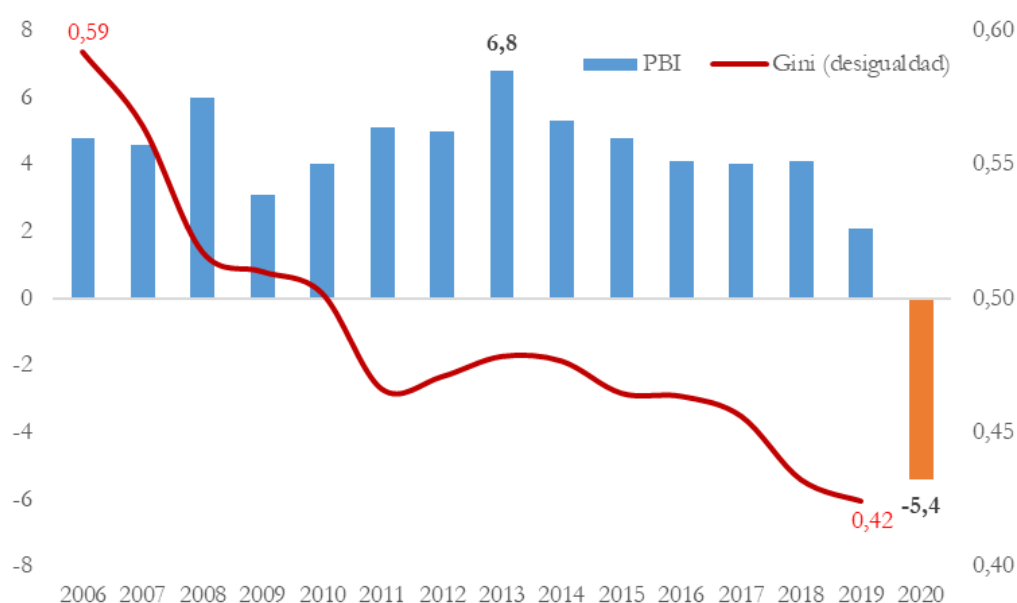
La economía política del Movimiento al Socialismo

En los 13 años que van de 2006 a 2019 Bolivia trazó un cambio radical en materia económica, social y política. En el plano económico, el país logró construir un modelo que permitió mejorar notablemente las condiciones de vida de los/as bolivianos/as y abandonar décadas del “Lamento boliviano”, aquella canción argentina que retrataba el sentir de vastos sectores históricamente postergados.

Gracias a la nacionalización de los recursos hidrocarbúricos en 2006, el gobierno de Morales logró captar una renta extraordinaria anteriormente con destino externo y volcarla al país, para desarrollar importantes proyectos de inversión productiva y social. Los recursos obtenidos de las empresas extranjeras, que se multiplicaron por siete en sólo se transformaron rápidamente en programas educativos, jubilatorios y sociales de transferencias de ingresos (bonos Juancito Pinto, Renta Dignidad, Juana Azurduy). A su vez, la inversión pública en rutas, aeropuertos, puentes, etc. se incrementó notablemente, redefiniendo el paisaje altoperuano y colocando a Bolivia como el Estado con mayor inversión pública en proporción a su economía de la región (FMI, 2018).

La desdolarización de la economía fue uno de los grandes éxitos de la administración Morales, pues mientras en 2005 el 34% de los depósitos estaban nominados en dólares, la cifra había caído a 1% en 2019 (un ejemplo de notable interés para Argentina). Ello se logró con un tipo de cambio estable y un dinámico proceso de crecimiento del producto con acumulación de reservas internacionales y sin altos niveles de endeudamiento externo. Bolivia creció casi al triple que la región en los últimos 10 años y en este contexto, la pobreza y la indigencia se redujeron a la mitad (de 60 a 35% y de 38 a 15% entre 2005 y 2018).

Gráfico 1. Evolución del PBI y el índice de Gini (ingresos per cápita del hogar). Años 2006-2020.



Fuente: elaboración propia en base a INE y proyecciones del FMI.

En efecto, entre 2006 y 2014 la economía boliviana tuvo un importante dinamismo, creciendo por encima del promedio de la región, aunque con el dato de que dicho proceso, que redujo la pobreza y la indigencia, como se indicó antes, permitió una significativa caída de la desigualdad. El índice de Gini, que mide la desigualdad cayó un 28% (de 0,59 a 0,42) entre 2006 y 2019 (gráfico 1).

Este escenario se debe contrastar con el difícil escenario abierto desde 2015, cuando los precios del gas cayeron de manera abrupta. Bolivia, dependiente en un 75% de exportaciones de gas, sufrió una reversión de las condiciones favorables del período 2006-2014 y allí fue cuando el gobierno intensificó la estrategia expansiva que el FMI y la ortodoxia económica cuestionan. Al reducirse notablemente los ingresos fiscales (cayeron del 28% al 20% del PBI entre 2014 y 2018) y progresivamente las reservas internacionales (habían alcanzado los USD 14.000 millones en 2014), el MAS priorizó las condiciones internas de la población y elevó el salario mínimo para incentivar al consumo como nunca antes (CEPR, 2019). En efecto, desde 2015 el país ingresó en déficit fiscal y externo (de cuenta corriente), pero continuó mejorando

los niveles de vida, sosteniendo el tipo de cambio y la inflación estables, desdolarizando su economía y creciendo a tasas elevadas.

Luis Arce ganó las elecciones en 2020 en el peor contexto económico y social en años. A las políticas liberales aplicadas por la dictadura de Añez se le sumó la pandemia. En este contexto, la balanza comercial en 2020 se muestra deficitaria, la economía caerá más de 5%, el desempleo se duplicó en un año (8,4% a nivel urbano) en una economía que es en dos tercios de su fuerza de trabajo informal. La pobreza y la indigencia revirtieron su tendencia descendente y volvieron a crecer y dejan el difícil desafío de recuperarse en 2021.

Uno de los vectores de la recuperación pasa por los proyectos de infraestructura, entre los cuales se contaba el establecimiento de acuerdos con firmas europeas y chinas para extraer y desarrollar derivados de litio en suelo boliviano. Una estrategia soberana que el propio Evo Morales señaló como la causa del Golpe de Estado con apoyo norteamericano (*El Sol de México*, 17/12/2019).

Por estas razones, cabe indagar en las potencialidades de este recurso para el caso argentino, que se concentra en el Noroeste del país, concretamente en la provincia de Jujuy, lo que se examina en la sección siguiente.

Litio: una nueva fuente de recursos minera en el NOA

El litio, mineral más liviano de la tabla periódica, se ha transformado en un recurso estratégico en la geopolítica mundial. Con el desarrollo de la electrónica, la industria automotriz eléctrica y la generación de electricidad, las baterías de litio han pasado a ocupar un lugar destacado como insumo clave en la producción de estas industrias.

Argentina, junto a Chile y Bolivia, integra el triángulo del litio, la región más rica del planeta en este material. Nuestro país cuenta con el 18% de los recursos, en tanto si se suman los porcentajes de nuestros vecinos, se supera el 50% del total a escala global. Los salares son las zonas donde se extrae este mineral y se obtienen sus derivados, algunos de los cuales tienen producción nacional: cloruro de litio y carbonato de litio.

El NOA concentra el total de los recursos, distribuidos entre Salta (41%), Jujuy (37%) y Catamarca (22%). Actualmente hay dos salares operativos: el Salar del Hombre Muerto en Catamarca (explotado por la estadounidense Minera del Altiplano FMC) y el de Olaroz en Jujuy (a cargo de un *joint venture* entre las extranjeras Orocobre-Toyota-JEMSE), aunque existen varios proyectos que se disponen a comenzar: Salar del Rincón (Energy), en Salta; Cauchari (Minera Exar), en Jujuy. Además, hay unos siete proyectos que están en etapa de prefactibilidad: Pozuelos (Salta); Salar de Ratones (Salta), Mariana 1, 2 y 3 (Salta), Centenario (Salta) y Gallego Project (Salta), Antofalla (Catamarca), Sal de Vida (Catamarca) y Tres Quebradas (Catamarca).

En los últimos años la exploración de litio en la Argentina ha mostrado un dinamismo superior al de otros minerales, a partir de diversos factores: perspectivas de demanda y precios más favorables; menores requerimientos de capital; involucramiento de empresas industriales no mineras; restricciones para la instalación de proyectos en Chile y Bolivia (Ministerio de Hacienda, 2018). Justamente, el aspecto normativo respecto de la explotación del mineral en Argentina lo vuelve “más atractivo” para el capital extranjero que el de los vecinos.

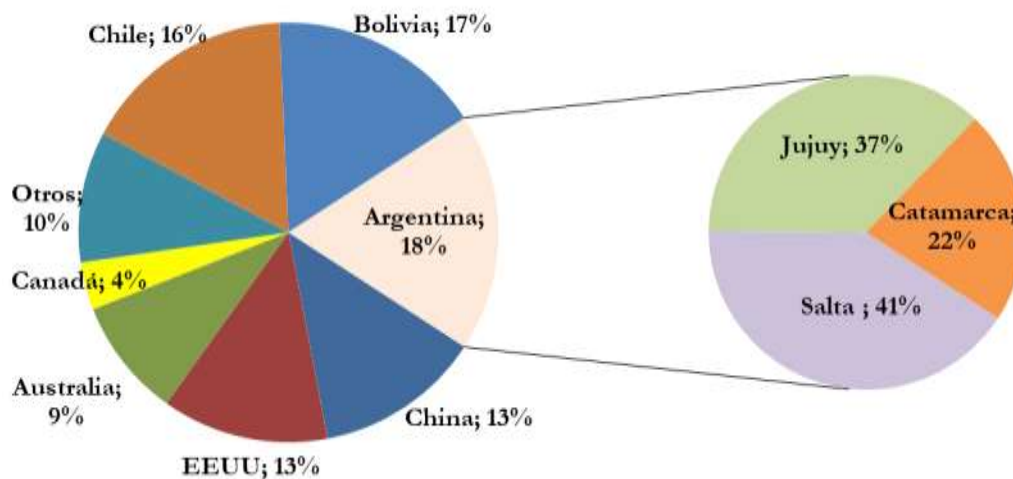
Figura 1. Modalidad de extracción del litio en Argentina.



Fuente: "Litio, un tesoro escondido en la Puna argentina". UNLP.

Al respecto, la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia concibe al litio como recurso estratégico y desde 2008 la estrategia boliviana de industrialización de los recursos evaporíticos contempla un proyecto de tres fases que va "del salar a la batería" y en 2017 se creó la empresa estatal Yacimientos de Litio Bolivianos, que ha logrado completar la extracción de carbonato de litio (de pureza grado batería); su transformación química a material catódico; el armado de las celdas y el ensamblado de las baterías. Parte de las baterías producidas en YLB están siendo utilizadas en sistemas fotovoltaicos en zonas rurales que no se encuentran conectadas al sistema eléctrico nacional. El acuerdo celebrado con una empresa alemana en 2019 para avanzar en la estrategia público-privada con producción en Bolivia, ha sido señalado por el presidente depuesto Evo Morales como una de las causas del Golpe de Estado ejecutado hace pocos meses en ese país.

Gráfico 2. Recursos probados de litio. Distribución mundial y por provincias dentro de Argentina. Año 2017.



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.

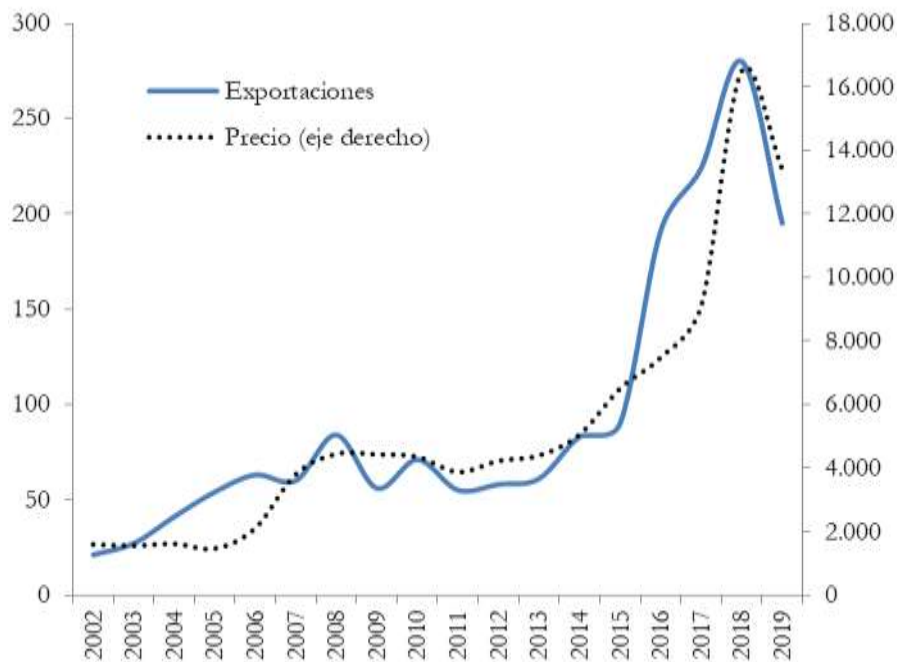
En el caso de Chile, desde 1979 cuenta al litio entre sus recursos estratégicos del Estado, lo que ha permitido que el Estado chileno genere contratos con empresas extractivas, donde algunas de las exigencias se vinculan con garantizar que parte del proceso de agregado de valor de la materia prima se realice en territorio nacional. Actualmente la explotación y exportación de carbonato de litio en Chile está en manos de las empresas Albermale y SQM, y explican más del 60% de la exportación mundial de esta sal proveniente de salmueras. Entre las exigencias que contemplan los nuevos contratos firmados entre el Estado y las empresas en 2018, se destaca un aumento sustancial de la renta que recibe el Estado (ronda el 40%) y que el 25% del litio producido en el país debe venderse a precio preferencial a empresas que decidan realizar la producción de material catódico en territorio chileno (UNLP, 2019).

La mencionada producción en Catamarca y Jujuy convierte al país en el segundo exportador mundial de carbonato de litio proveniente de salmueras. Las potestades provinciales delegadas en la constitución de 1994 permiten que las jurisdicciones subnacionales tengan estrategias diferenciales. Jujuy es la única provincia del país que declaró al litio recurso natural estratégico en el año 2011. Gracias a ello, la empresa provincial Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE) posee un 8,5% de las acciones de Sales de Jujuy S.A. De todos modos, aún no se han concretado proyectos de industrialización del litio a escala local.

Como se advierte, el triángulo del litio está “desequilibrado”: Chile y Bolivia declararon estratégico el recurso y establecieron pautas para avanzar en procesos de industrialización local. Argentina sólo cuenta con una política diferenciada en Jujuy, aunque aún no ha mostrado mayores avances. En este contexto, bajo la legislación vigente, la exploración, extracción y comercialización está casi absolutamente en manos de privados transnacionales –con alguna mínima injerencia de alguna de las provincias como en el caso de Jujuy- sin tener el Estado Nacional ningún tipo de política o participación en la cadena de valor de algún derivado del litio. En el país no hay un marco legal que regule la extracción del litio:

“En la actualidad se trata de un acuerdo entre privados donde las empresas internacionales extraen el litio y se lo llevan. Los salares en general son propiedad de particulares. El litio se extrae sin ninguna rentabilidad para el Estado; la única ganancia deriva de los impuestos que pagan las compañías por desarrollar sus actividades en nuestro país” (UNLP, 2019). De acuerdo a Schalamuk, director del Instituto de Recursos Minerales (INREMI- UNLP- CIC), “el litio pertenece a la primera categoría en el Código de Minería, Ley 1919. Esto significa que los exploradores y explotadores de un salar pueden solicitar los derechos a explorar y explotar los recursos, pero no son dueños de los terrenos; tienen el derecho de explotar pagando una regalía o canon a la provincia en que se encuentra el depósito y una tasa a los dueños de los terrenos” (UNLP, 2019).

Gráfico 3. Evolución de las exportaciones del complejo del litio en Argentina (millones de dólares) y del precio internacional de la tonelada (dólares corrientes). Años 2002-2019.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Calzado y Sigaudó (2019).

De esta manera, el “modelo del litio” sigue las pautas del resto de la explotación minera metalífera en Argentina, que se apoya en la Ley 24.196 de 1994 y favorece, a través de exenciones y ventajas impositivas, la radicación de proyectos a gran escala (Azpiazu, Basualdo y Manzanelli, 2011).

La evolución de la extracción ha crecido significativamente, gracias a un notable incremento de los precios internacionales del litio, en el marco del crecimiento del uso de este insumo para los fines mencionados. Las exportaciones tuvieron un primer salto hacia 2007 y, a diferencia de buena parte de los *commodities* agrícolas y energéticos, un segundo ciclo alcista en 2015-2018. Si bien el litio aporta exportaciones cercanas a los 300 millones de dólares al año, está lejos de las ventas externas de oro y cobre, que promediaron los 1.000 y 880 millones de dólares anuales, respectivamente, entre 1998 y 2017. Más allá de ello, se trata de un recurso con un enorme potencial a futuro.

No obstante las ventajas de albergar una fuente de riqueza inusual en el territorio argentino, existen debates en relación a las comunidades indígenas que habitan ese espacio. Si bien la forma de extracción del litio no conlleva los problemas ambientales de la megaminería a cielo abierto (Svampa, 2012), resulta evidente que afecta a los pueblos residentes y dispara discusiones en torno a la mejor forma de aprovechar el recurso y brindar respuestas a las demandas de estos grupos (Fornillo, 2015).

A partir de lo expuesto, se impone un debate sobre el carácter estratégico de este recurso y la forma de avanzar en la generación de valor en Argentina. No es un aspecto que se remita

exclusivamente al litio, sino también al resto de las explotaciones mineras (Basualdo, 2013; Castello y Klotser, 2015).

Argentina y Bolivia para relanzar el modelo progresista

Los años de reversión de las políticas del kirchnerismo y el MAS en Bolivia, sumadas a la pandemia, llevaron a un profundo deterioro social. La región entre 2013 y 2019 se encontraba embarcada en un “giro a la derecha” que, combinado con una situación internacional desfavorable, revirtió las mejoras de la primera quincena del siglo XXI.

Como estrategia de recuperación, Argentina y Bolivia tienen la posibilidad de generar nuevas políticas expansivas y redistributivas como vector del crecimiento. El caso argentino ha mostrado en 2020 escasos esfuerzos en esta dirección, en parte por la decisión de no confrontar con el poder económico y en parte por la pandemia.

En este contexto, el litio se impone como uno de los ejes de la estrategia de agregación de valor y riqueza para recuperar las economías afectadas por la pandemia. Bolivia contaba con una estrategia soberana de explotación del recurso que fue clave en el golpe de estado, en tanto Argentina cuenta con todo el potencial para generar instrumentos legales que permitan diseñar una estrategia de desarrollo del “oro del futuro”. Imprescindible un “golpe de timón” para alcanzar ese propósito.

Referencias

- Azpiazu, D., Basualdo, F. y Manzanelli, P. (2011). Desempeño y transformaciones estructurales de la minería metalífera en la Argentina reciente. Informe Final Banco Credicoop, AEyT FLACSO.
- Basualdo, F. (2013). Desempeño de la actividad minera metalífera en la Argentina. Renta minera y distribución de los beneficios. *Realidad Económica*. www.iade.org.ar
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Calzada, J. y Sigaudó, D. (2019). Los precios internacionales del litio, el recurso que quiere explotar Argentina. Bolsa de comercio de Rosario, AÑO XXXVII - N° Edición 1918.

- Castello, A. y Klotser, M. (2015). Industrialización del litio y cadena de valor local. Documento de Trabajo 1. Buenos Aires: CIECTI
- Center for Economic and Policy Research-CEPR (2019). [Bolivia's Economic Transformation: Macroeconomic Policies, Institutional Changes and Results. Cepr.net](https://cepr.net)
- Fondo Monetario Internacional (2020). Perspectivas de la economía mundial 2020.
- Fornillo, B. (coord.) (2015). Geopolítica del litio. Industria, Ciencia y Energía en Argentina. Buenos Aires: Editorial el Colectivo.
- Harvey (2006). *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Madrid: Akal.
- Instituto de Estadísticas de Bolivia-INE (2020). Estadísticas sociales y económicas.
- Svampa, M. (2012). "Consenso de los commodities, giro eco-territorial y pensamiento crítico en América Latina", en OSAL, Año XIII, N° 32, CLACSO, Argentina.
- Universidad Nacional de La Plata (UNLP) (2019). Litio, un Tesoro Escondido en la Puna Argentina. Disponible en <https://investiga.unlp.edu.ar/especiales/litio-17104>