

Las políticas públicas hacia el sector pesquero en la República Argentina entre 1977-2007

The Public Policies towards the Fishing Sector in the Argentine Republic between 1977-2007

Victoria Cañete*

El golpe militar que tomó el Estado en 1976 impuso una transformación profunda de la economía Argentina e inició el proceso de transición hacia un modelo de acumulación estructurado en torno a la especulación financiera y la producción primario-exportadora, que se conocerá como Neoliberalismo. El terrorismo de estado preparó el terreno social para la aplicación del “ajuste estructural”, que constituyó el eje del capitalismo globalizado para países dependientes como la Argentina¹. A pesar de la caída del gobierno de facto, la política económica de Martínez de Hoz fue exitosa al lograr condicionar a los gobiernos siguientes a continuar su camino². De hecho, aunque la aplicación de las políticas neoliberales adoptó un ritmo desigual durante los '80, la hiperinflación desarticuló las relaciones sociales e indujo la aceptación de las medidas impulsadas por los órganos internacionales de financiación. Medidas que, durante la década de gobierno menemista, consolidaron la hegemonía neoliberal. En este período el mecanismo para lograr el acatamiento pasivo al ajuste se basó en el espejismo de la paridad cambiaria, que ganó el apoyo de las clases medias, y el espectacular crecimiento de la desocupación, en tanto dispositivo social que actualizaba el miedo y la exclusión como un rasgo persistente de la Argentina post-dictatorial³. Algunos de los resultados de este modelo fueron el retroceso de la producción industrial, el colosal aumento de la deuda externa, la centralización y transnacionalización del capital local y la creciente pauperización de distintas fracciones sociales. En 1995, la “crisis del Tequila” representó un quiebre del ciclo capitalista internacional y, en nuestro país, estuvo acompañado por un incremento de la conflictividad social para la segunda mitad de la década. No obstante, la llegada al gobierno de “La Alianza” no alteró la política económica. Desatándose una gran inestabilidad social, que desembocó en la crisis de diciembre de 2001 y puso de manifiesto la necesidad de formular un nuevo tipo de consenso político sobre la distribución social de la riqueza. Sin embargo, luego del cierre de

¹ Klachko, Paula “Conflictividad social en la Argentina de los '90: el caso de las localidades petroleras de Cutral C6 y Plaza Huincul (1996-1997)”, en Leby, Bettina *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano: lecturas políticas*, Buenos Aires, CLACSO, 2002.

² Schvarzer, Jorge *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hispanoamérica, 1986.

³ Anderson, Perry “Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda”, en *Procesos: revista ecuatoriana de historia*. N° 11, II semestre, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, 1997.

* La autora es Profesora en Historia, integrante del Grupo de Estudios Sociales Marítimos (GESMar). También es miembro de la *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*.
mvcanete@inidep.edu.ar



filas de la clase dirigente durante el gobierno del Duhalde en pos de restablecer la gobernabilidad, los términos de dicho consenso siguen jalonando la vida institucional del país hasta el día de hoy.

La reconversión productiva neoliberal tuvo su correlato en la pesca. El proceso de deterioro que exhibían los principales caladeros mundiales para la década de 1970, favoreció la creación de las Zonas Económicas Exclusivas por parte de los países ribereños, generó una fuerte presión de los países con tradición pesquera para obtener el acceso a nuevos caladeros y amplió la demanda internacional hacia los productos congelados provenientes de otras regiones. En este contexto, la Argentina dejó de ser un país con pesca para convertirse en un país pesquero, al propiciarse desde el Estado la ampliación y diversificación de la flota y un aumento significativo de las capturas. Las medidas adoptadas desde entonces para lograrlo definieron algunas de las características que aun perduran en la actividad, como ser la concentración, integración y flexibilización empresarial, la transnacionalización de empresas locales, la orientación productiva hacia la exportación de *comodities*, el aumento continuo de la tasa de explotación de la mano de obra y la sobreexplotación de los recursos marinos.

En 1996 la exportación en dólares de productos pesqueros aventajó a las carnes rojas. Para entonces, el sistema productivo de pesca con fresqueros y procesamiento en tierra había perdido su preponderancia. Se le había agregado una elevada importación de buques congeladores y factoría, con procesado a bordo, mayor capacidad de bodega y que operaba desde otros puertos ubicados en la región patagónica.

La expansión de la actividad pesquera también estuvo acompañada por cambios institucionales como la creación, dentro del ámbito del Ministerio de Economía, de una Secretaria y subsecretaria de incumbencia pesquera. Asimismo, en 1975, el Estado dispuso la creación del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), encomendándole la tarea de asesorar a la autoridad de aplicación sobre las medidas más recomendables para el manejo sostenible de los recursos marítimos nacionales. Ambas instituciones implicaban la novedosa disposición por parte del Estado Nacional de dirigir la exploración, explotación y conservación de los recursos marítimos nacionales y su gestión quedó, en ese entonces, monopolizada por la Armada Argentina.

Si bien los distintos gobiernos tuvieron un fuerte rol subsidiario en la expansión pesquera argentina, hasta la sanción de la Ley Federal de Pesca, en 1998, no hubo una ley nacional que sirviese de plataforma para fijar un perfil pesquero federal de largo plazo y consensuar las líneas de desarrollo de los distintos sectores y regiones dedicados a esta actividad. El acceso al caladero argentino estaba regido por lo que se conoce como “Sistema Olímpico”. Es decir, que todos los buques con permiso de pesca para operar en aguas nacionales competían por los recursos. Prevalcía así la concepción de que el Estado debía limitarse a promover y administrar los medios necesarios para

su explotación.

Por su parte, los objetivos y la organización institucional del INIDEP para el cumplimiento de sus funciones han ido variando en el tiempo. En un principio, las líneas de investigación siguieron una intensión claramente exploratoria. Era necesario conocer las características y la abundancia de las especies que albergaba nuestro territorio marítimo. Un segundo momento, estuvo caracterizado por la organización de proyectos de investigación que involucraban los distintos aspectos de la explotación pesquera en torno a las especies que se habían convertido en los principales recursos de la actividad económica. Finalmente, la tarea principal se ha circunscripto al análisis biológico de la evolución mono-específicas de tales especies, a fin de determinar Cuotas Biológicamente Aceptables (CBA) para la explotación de los stocks pesqueros. Este derrotero parece estar relacionado con los distintos proyectos pesqueros albergados, en cada momento, por la correlación de fuerzas al interior de la alianza social que impulsó la estrategia neoliberal. Hacia el final de la dictadura militar, por ejemplo, los sectores económicos pesqueros cada vez más concentrados encontraron en la orientación nacionalista de la Marina (que relacionaba explotación pesquera con soberanía nacional), un límite para sus intenciones de expandirse formando redes empresariales con el capital internacional. Estas diferencias dieron lugar a un debate en el que se cuestionó la importancia de las actividades del INIDEP. De hecho, una de las medidas adoptadas durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín fue disolver el Fondo Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero, que deducía el 2% a las exportaciones pesqueras para financiar las actividades de dicho instituto. La pauperización salarial y estructural provocada por esta medida generó protestas, aun hoy recordadas como emblemáticas, por parte del personal. Durante el gobierno de Carlos Menem, el proceso de “Reforma y modernización del Estado”, tuvo un triple impacto en la capacidad de gestión pesquera del Estado. En primer lugar, profundizó las deficiencias de las estructuras de administración y control, por escasez de inversión y recursos humanos. En segundo lugar, junto con el creciente desempleo, sirvió para disciplinar el trabajo de los investigadores del INIDEP, de la mano de una gestión institucional sumamente autoritaria. Y, en tercer lugar, al reorganizar al personal del INIDEP bajo el Sistema Nacional de la Administración Pública (SINAPA), lo incorporó a un escalafón que no responde a los objetivos y modalidades del trabajo científico y desalienta la formación académica y la creatividad.

El incremento del esfuerzo pesquero tuvo su impacto sobre el caladero nacional. La caída de la biomasa del principal recurso marítimo del país (*Merluccius hubbsi*), entre 1997-2001, puso en evidencia la sobrecapitalización del sector, detonó los conflictos intra-empresariales y regionales que la expansión había generado y colocó en el centro de la escena la actuación que asumiría el Estado en la gestión de los recursos naturales de propiedad común.

En las últimas décadas, la República Argentina ha suscripto un conjunto de acuerdos internacionales a partir de



los cuales se ha comprometido a conservar la biodiversidad marina y a explotar sosteniblemente los recursos pesqueros. Incluso, la actitud de los gobiernos nacionales no ha sido la de ignorar lisa y llanamente las recomendaciones científicas sino que no se arbitraron los medios para su correcta aplicación y seguimiento. La integración de las consideraciones ambientales y sociales en la toma de decisiones de los asuntos económicos de la actividad pesquera cedió su aplicación a los regímenes de libre comercio, a través del Sistema de Cuotas Transferibles. En consecuencia, las medidas tendientes a proteger los recursos naturales fueron siempre paliativas ante la evidencia de colapso y nunca formaron parte de una política integral. Una de las consecuencias de este tipo de gestión consistió en una drástica reducción de la autonomía cognoscitiva que se había mantenido en la producción intelectual y científica de la región. Las controversias en torno a valores e intereses, que subyacen a las normas ambientales y que no son traducibles a las reglas de la racionalidad económica, son alejadas de estos niveles y centralizadas en las autoridades gubernamentales. Esta paradoja se profundiza hoy día, ya que la restricción de las esferas de incumbencia del INIDEP y su aislamiento con respecto a los actores sociales de la pesca presionan por convertir a sus investigadores en tecnócratas del medio ambiente, únicamente autorizados a la reproducción de formulas matemáticas⁴. Paralelamente, la tercerización de las investigaciones de orientación ecosistémica a través de becarios de otras entidades de investigación, permiten a la dirección del INIDEP no hacerse cargo de sus resultados.

La centralidad otorgada por la Ley Federal de Pesca a la investigación pesquera nacional, para fortalecer el rol estatal en el manejo precautorio, ecosistémico y generacionalmente equitativo de los recursos marítimos, parece haber quedado reducida a la recomendación formal de una CBA. De ser así, los resultados de la investigación pesquera nacional tendrían poco que ver con el consenso y la participación social necesarios para el cumplimiento efectivo de las Cuotas Máximas Permisibles que regulan la explotación de los recursos pesqueros. Fortaleciendo sí, un tipo de gestión política lobbista que presiona por apropiarse de los recursos estatales para favorecer sus intereses sectoriales.

Desde el 2007, la pesquería más importante del país enfrenta su segunda crisis por disminución del recurso natural. Su reiterada sobreexplotación representa un límite físico inherente al actual patrón de explotación. Y pone en evidencia la necesidad de consensuar los contenidos concretos de las políticas englobadas bajo el rótulo de la sostenibilidad, desde una perspectiva de largo plazo que no solo contemple las urgencias y presiones políticas propias de las coyunturas de crisis.

El fracaso de las políticas estatales implementadas en

⁴ Alegret, Juan "Gobernabilidad, ciencia y pesca: el papel de las ciencias sociales en la gestión de la pesca de bajura", en *Revista Zanaic*, N°21, 2002, pp. 13-25.

nombre de la sostenibilidad pesquera durante los últimos diez y la conflictividad creciente en el seno del INIDEP, nos obliga a preguntarnos sobre la relación entablada entre las instancias de decisión de las políticas gubernamentales, el devenir de las investigaciones pesqueras nacionales y los sectores socioeconómicos dedicados a esta actividad.

Parece oportuno que desde las Ciencias Sociales se intente una sistematización del conocimiento sobre la explotación pesquera de los recursos marítimos nacionales, que revise la relación entre ciencia, sociedad y naturaleza e intente servir a la socialización del poder.

La investigación doctoral encarada está destinada a estudiar el rol desempeñado por el Estado en la evolución de la pesca comercial marítima argentina, entre 1977 y 2007, partiendo de tres ejes temáticos. El primero consiste en analizar las políticas gubernamentales que han regulado la explotación de los principales recursos pesqueros. El segundo trata de historiar la evolución del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), los cambios en su relación con las políticas gubernamentales, sus principales líneas de investigación, y sus conflictos intrainstitucionales. Y, por último, estudiar los cambios en las demandas de los principales actores socioeconómicos de la pesca para con las políticas públicas de gestión pesquera y la labor del INIDEP. Esperamos que esta perspectiva, nos permita analizar el rol jugado por el Estado, pero complejizando su abordaje al considerarlo el garante de la utilización sostenible de los recursos naturales de propiedad común y, a la vez, ámbito de la pugna por definir la hegemonía entre las clases sociales organizadas en fuerzas sociales, en momentos determinados.

El recorte temporal del estudio obedece a diferentes motivos. En primer lugar, la dictadura iniciada en 1976 constituyó un quiebre en la política pesquera nacional y la posterior expansión del sector. En segundo lugar, 1977 es la fecha de creación oficial del INIDEP. Y en tercer lugar, entre 1997 – 2007 se puede fechar la primera y segunda crisis de la pesquería más importante del país por disminución de la disponibilidad –con riesgo de colapso - del recurso natural. Para abordarlo, nos valemos de aquellos enfoques que dan cuenta de fenómenos históricos contemporáneos, o como algunos han comenzado a denominarla "Historia reciente"⁵.

El Grupo de Estudios Sociales Marítimos (GESMar) se encuentra desarrollando varias líneas de investigación en torno a la evolución de la pesca comercial marítima en nuestro país. Las mismas han enfocado la temática desde la expansión de la pesca costera bonaerense; desde la configuración de espacios territoriales portuarios, desde las estrategias productivas y la organización familiar del trabajo de los pescadores costeros, desde la sustitución de importaciones y la expansión de la pesca de altura y, desde la conflictividad socio-laboral. Sin embargo, no han

⁵ Franco, M. y Levin, F. (comps.) *Historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*, Buenos Aires, Paidós, 2007.



desarrollado aun estudios que se propongan historiar la instancia político-institucional del desarrollo pesquero.

Si ampliamos nuestra mirada hacia diferentes abordajes realizados desde la Historia de Empresas, encontramos trabajos tendientes a estudiar el rol del Estado en tanto empresario⁶; así como también, aquellos que analizan las relaciones existentes entre estrategias empresariales, instituciones y desarrollo económico⁷. Por su parte Franco y Lazaro⁸ nos introducen en el análisis de la relación entre la política y las políticas públicas, en los procesos de reforma del último cuarto de siglo XX en América Latina. Asimismo, desde el derecho, se han abordado los aspectos legales del manejo pesquero⁹ y los alcances de los principios de sostenibilidad en la legislación pesquera de nuestro país. Paralelamente, los teóricos de la Ecología Política¹⁰ han advertido que la degradación ambiental actúa como limite material concreto de la lógica económica capitalista. En respuesta, la geopolítica de la globalización se ha centrado en las falsas virtudes del mercado y en la capacidad empresarial para alcanzar una explotación “conservacionista”, buscando legitimar una estrategia de apropiación que intenta “naturalizar” la mercantilización de la naturaleza. Por el contrario, las controversias entre la racionalidad económica y la racionalidad ambiental en las perspectivas del desarrollo sostenible, implican oponer a la lógica del valor de cambio una racionalidad productiva fundada en el valor de uso. Esta última va mas allá de los principios de la calidad total y la tecnología limpia de la ecoindustria, así como de una calidad de vida fundada en la soberanía del consumidor. La racionalidad ambiental, exige repensar la producción a partir de los potenciales ecológicos de la naturaleza y las significaciones y simbolismos asignados a ella por la cultura.

Específicamente, la explotación pesquera de los recursos marítimos argentinos podría producir importantes beneficios de largo plazo en términos de generación de

riqueza, empleo y provisión de alimentos para el país. Sin embargo, la pesca tiene una serie de complejidades endógenas que condicionan su realización económica¹¹. En primer lugar, se nutre de recursos naturales renovables pero finitos y, por lo tanto, agotables. El esfuerzo pesquero no debería superar la capacidad de regeneración de los stocks pesqueros, so pena de generar una crisis por sobrecapitalización. En una situación de sobrepesca, se alcanza el equilibrio bioeconómico entre la tasa de reproducción del recurso, los ingresos máximos en captura y los costos totales. Cuando el flujo de ingresos se iguala a los costos de explotación el beneficio se “disipa” entre los participantes de la pesca, generándose una situación económicamente ineficiente¹². En segundo lugar, es una actividad con un alto grado de incertidumbre debido a que las capturas no son previsibles y están sujetas al carácter migratorio de algunas especies y a su interdependencia ambiental. Por todo lo antes dicho, es de vital importancia el monitoreo científico constante del ecosistema marino y de la disponibilidad de los recursos pesqueros en relación con la biomasa de las especies. En tercer lugar, por tratarse de Recursos de Propiedad Común, la sobreexplotación es inevitable si se deja librada al mercado¹³. Este impulsa una racionalidad económica individualista, y de corto plazo, que no tiene en cuenta el costo social del deterioro del medio ambiente. La discrepancia entre los intereses privados y la distribución ecológica¹⁴ constituye una falla en el mercado que en términos económicos se denomina externalidades¹⁵. Gualdoni y Errazti¹⁶ sostienen que las externalidades negativas en la actividad pesquera se originan en la ausencia de derechos de propiedad, privada o comunal claramente reglada, y en los altos costos de exclusión (evitar el acceso de otros pescadores o hacer cumplir las reglamentaciones). Como Aguado Franco define,¹⁷ los Recursos de Libre Acceso se encuentran en uno

⁶ Gómez, T. “Cuando la función de empresario y de funcionario público se confunden: el caso del ferrocarril del Oeste en la segunda mitad del siglo XIX”, en Cerra, A. (comp.) *El desarrollo argentino. Una aproximación comparativa*, Buenos Aires, Fundación Simón Rodríguez, 2005. Del mismo autor “Empresas, empresarios y poder político. Un estudio de caso sobre el comportamiento empresario en el origen de la Argentina moderna. (1857-1880)”, ponencia presentada en las *VIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Salta, 2001.

⁷ López, A. *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*. Buenos Aires, CEPAL, 2006.

⁸ Franco, R. y Lazaro, J. (coords.) *Política y Políticas Públicas en los procesos de Reforma de América Latina*, México, FLACSO, 2006.

⁹ Filippo, P. *La legislación argentina en materia de ordenamiento y operaciones pesqueras*. Programa Marino. Fundación Vida Silvestre Argentina, 2006.

¹⁰ Leff, E. “La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable”, en *Conflictos sociales y recursos naturales, Revista OSAL*. Año VI, 17, 2005. También Alimonda, H. *Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía*, CLACSO, 2002.

¹¹ Bertolotti, María y otros *Principios de política y economía pesquera*, Buenos Aires, Editorial Dunken, 2008.

¹² Gordon, H “The economic theory of common property resource: the fishery”, en *Journal of Political Economy*, Vol. 62, April, 1954, pp. 124-142.

¹³ Hardin, G. “The Tragedy of Commons”, en *Science*, N°162, 1968, pp. 1243-1248.

¹⁴ La distribución ecológica se refiere a la repartición desigual de los costos y potenciales ecológicos. Es decir, externalidades que son incommensurables con los valores del mercado. Pues comprende los procesos extraeconómicos (ecológicos y políticos) que desplazan la racionalidad económica al campo de la ecología política. El conflicto distributivo enfrenta a la economía política las condiciones ecológicas de producción sustentable, así como el conflicto social que emerge de las formas dominantes de apropiación de la naturaleza y la contaminación ambiental.

¹⁵ Alimonda, H. *Los Tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, Bs. As., CLACSO, 2006.

¹⁶ Gualdoni, P. y Errazti, E. *Las externalidades en la pesca*, Informe Técnico, INIDEP, N° 48/02.

¹⁷ Aguado Franco, J. *La propiedad de los recursos naturales y*



de los extremos del continuo de los derechos de propiedad por su inexistencia, mientras que en el extremo opuesto figura la propiedad privada. A medio camino queda la Propiedad Común, situación en la que el Estado representa la propiedad social y otorga derechos de explotación a un grupo de agentes, según un conjunto de normas encaminadas a garantizar un uso sostenible de los recursos. En síntesis, en el actual contexto capitalista, si se busca que la pesca comercial marítima sea económica, ecológica y socialmente sostenible, el Estado y la ciencia tienen un importante rol que cumplir.



Para finalizar, Toledo¹⁸ afirma que la naturaleza, agredida, reacciona transformándose en un actor político. Y, Mayorga¹⁹ sugiere que la crisis ambiental abre una discusión sobre el cientificismo moderno. Cabe, entonces, destacar la complejidad que acompaña al valor adjudicado en nuestro país al conocimiento científico para “limitar” la explotación pesquera a niveles sostenibles. Alegret²⁰ destaca la existencia de un discurso hegemónico que se centra en un enfoque instrumental de la pesca y que sostiene una política pesquera orientada a la “gestión” en términos de productividad y eficiencia económica antes que en la eficacia social. En este proceso de tecnocratización de la política pesquera se intenta derivar hacia la ciencia la responsabilidad de dar soluciones a problemas políticos con instrumentos técnicos, quedando los científicos como nexo entre un saber-poder predeterminado por la política, a través de la administración pública. Según Balvé²¹, la lucha entablada por la distribución de la riqueza socialmente producida es, en parte, resultado de la apropiación de la ciencia por parte del capital. Esta premisa permite reubicar al sistema institucional dedicado a la investigación pesquera como un terreno en disputa, en el que se ha agudizado el enfrentamiento intrainstitucional por la

su conservación, en línea: www.uco.es/grupos/edr/aeaa/congreso/recursos/Jaguado.doc, 2001.

¹⁸ Toledo, Víctor *La paz en Chiapas. Ecología, luchas indígenas y modernidad alternativa*, México, Quinto So, 2000.

¹⁹ Mayorga, E. “Teoría crítica y crítica política en la cuestión ambiental: problemas y perspectivas”, en Alimonda, H. (comp.), op. cit.

²⁰ Alegret, Juan “Gobernabilidad, ciencia y pesca...”, op. cit.

²¹ Balvé, Beba *Ciencias sociales y sujeto social*, CICSO, Serie Análisis/Teoría N°16, 1991.

construcción de dos tipos de sujeto y de relación social. Por un lado, la orientación que circunscribe el profesionalismo a la formación de tecnócratas del medio ambiente, altamente especializados, pero con poca incidencia sobre las razones que llevan a los hombres a optar por ciertas prácticas de explotación en detrimento de otras. Antes bien se espera que sean aptos para ocupar la posición de funcionarios dentro de aparatos de carácter burocrático, en función de garantizar la reproducción de las relaciones de poder establecidas. Por otro, la presión de los sectores que pugnan por encontrar espacios para desarrollar un proceso de construcción de conocimiento en estrecha imbricación con la sociedad. Son estos espacios donde el intelectual emerge en tanto personificación de una función social que, sin significar necesariamente la negación de esas relaciones de poder, sí supone su paso por la crítica.

Esperamos que el estudio sistemático de las políticas públicas de gestión pesquera nos permita precisar qué relaciones existen entre la actual sobreexplotación de nuestros principales recursos marítimos y la implementación de un tipo de prácticas y de discurso sobre el crecimiento sostenible, que disuelve el origen antropocéntrico del deterioro ambiental. A su vez, la reconstrucción de la historia del INIDEP, pondrá en evidencia los cambios en la definición hegemónica del rol del Estado y la ciencia en el manejo de los recursos marítimos.

Consideramos que si la economía global genera los espacios donde las sinergias negativas de la degradación socio-ambiental hacen manifiestos los límites del crecimiento, es allí donde pueden emerger sinergias positivas de racionalidad ambiental. Los espacios de decisión locales son el locus en el que se asienta un mundo que ha sido trastocado por la globalización. Ante este desafío, las dificultades del ámbito público para desarrollar un análisis sobre su propio desempeño, tornan pertinente este intento por conocer cómo las instituciones se relacionan con el entorno natural, a fin de facilitar herramientas para el aprendizaje social.