

¿Sustentabilidad ambiental o sustentabilidad diferencial?

La reestructuración neoliberal de la industria pesquera en Mar del Plata, Argentina*

Urban sustainability under threat: the restructuring of the fishing industry in Mar del Plata, Argentina

Adriana Allen**

Resumen

Como resultado de reformas internas y externas, introducidas en la Argentina durante las dos últimas décadas, así como en la mayoría de los países de América Latina, las actividades manufactureras de carácter urbano han experimentado un dramático proceso de reestructuración que ha desencadenado nuevos conflictos sociales y ambientales. En un contexto donde las estrategias macroeconómicas están resultando en una reestructuración de los patrones de producción y en conflictos localizados, se hace necesario evaluar la sostenibilidad de las tendencias actuales de desarrollo urbano. Tomando los estudios de caso de Mar del Plata en Argentina, este ensayo estudia como se reestructuró la industria pesquera desde estar confinada a lo nacional hasta llegar a ser un sistema abierto internacional. El ensayo examina cómo y porqué los marcos reguladores del gobierno en la apropiación y transformación de la naturaleza han ido cambiando durante el proceso de reestructura, remodelando como consecuencia la habilidad de los gobiernos locales, empresas, y trabajadores para proteger los recursos naturales que sirven de base a la economía local

Palabras Clave: Sustentabilidad urbana- Industria pesquera - Reestructuración productiva – Neoliberalismo - Conflictos socio-ambientales - Gobernabilidad.

Abstract

As a result of the internal and external reforms introduced in the last two decades in Argentina, as in most Latin American countries, urban-based manufacturing activities have experienced a dramatic process of restructuring, which has prompted new social and environmental conflicts. In a context where macro-economic strategies are resulting in long-term restructuring of production patterns and local conflicts, it is important to assess the sustainability of current urban development trends. Focusing on a case study of the city of Mar del Plata, this paper looks at how the fishing industry has been restructured from a nationally confined to an internationally open system. The paper examines how and why governance frameworks regulating the appropriation and transformation of nature have changed during the restructuring process, and have consequently reshaped the ability of the local state, firms, and citizen-workers to protect the natural resource base on which the local economy depends.

Key Words: Urban sustainability - Fishing industry - Neoliberalism - Industrial restructuring - Social and environmental conflict - Governance

* Versión original publicada en: Allen, Adriana "Urban sustainability under threat: the restructuring of the fishing industry in Mar del Plata, Argentina", *Development and Change*, Vol. 11, Nº 2 y 3, 2001, pp. 152-173, ISSN 0961 4524. Actualización a cargo de la autora y traducción a cargo del Lic. Gonzalo Yurkievich.

** Arquitecta y planificadora urbana especializada en gestión ambiental del desarrollo urbano. Durante los últimos veintidós años ha desarrollado una extensa labor profesional como consultora, investigadora y académica en temas vinculados al desarrollo sustentable, pobreza y medio ambiente con especial énfasis en el área de políticas, planificación y gestión ambiental a nivel urbano-regional.

Desde 1993 está radicada en el Reino Unido, donde completó su formación de postgrado y desde 1996 se desempeña como profesora y directora de la maestría en Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable en la Development Planning Unit, University College, London. Para mayor información, visitar: www.ucl.ac.uk/dpu



En forma creciente, las ciudades son reconocidas como áreas sensibles a la mayoría de los impactos ambientales del desarrollo. En las dos últimas décadas también se ha generalizado el consenso acerca de la necesidad de garantizar que las estrategias de desarrollo urbano aseguren que las ganancias de hoy no generen ciudades que necesiten en el futuro una reestructuración radical, debido a inviabilidad social, económica y ecológica de la expansión de sus demandas sobre el medio natural. La reestructuración macro-económica que caracteriza la fase más reciente del proceso de globalización económica ha resultado en la generación de conflictos sociales y ambientales en localidades específicas. Mientras es claro por qué deberíamos focalizar la atención en el medio ambiente urbano y en el desarrollo sustentable, la precisa relación entre estrategias macroeconómicas de desarrollo y la sustentabilidad de las tendencias de desarrollo urbano contemporáneo permanecen, en gran medida, inexploradas.¹

La necesidad de evaluar el desarrollo a la luz de sus impactos sociales, ambientales y políticos es la principal inquietud de este artículo, el cual se focaliza en la emergencia de conflictos socio-ambientales como resultado de la reestructuración de la industria pesquera argentina en la ciudad de Mar del Plata. La experiencia que analizaremos es típica en muchas pequeñas y medianas ciudades argentinas, las cuales, a diferencia de las áreas metropolitanas, enfrentan crecientes dificultades para reposicionarse dentro de una economía abierta. Las reformas macro-económicas introducidas en el país desde mediados de la década del setenta han tenido un impacto no solo en la economía local de estas ciudades sino también en su sustentabilidad política, social, natural y física.

La industria pesquera argentina se desarrolló en el periodo de post-guerra siguiendo algunos de los lineamientos básicos del modelo de producción fordista, a través del cual los procesos productivos y labores fueron estandarizados, garantizando a los obreros no solo un salario mínimo mensual sino también su inserción social y participación en un proceso amplio de movilidad ascendente. Durante el periodo de sustitución de importaciones, este sistema fue mantenido a través de una serie de prácticas institucionales que incluían los principios de negociación colectiva, de salario mínimo y de contrato formal de trabajo. En términos simples, estas instituciones tenían el respaldo de un estado benefactor cuyo rol consistía en asistir a los individuos para permitir su acceso al mercado de consumo. Desde los años 80' la producción industrial en la Argentina, como en la mayoría de los países de América Latina, pasó del modelo fordista al liberal-productivista. Lipietz nos recuerda que al igual que el fordismo el modelo liberal-productivista promueve un uso irracional de los recursos naturales generando una deuda ecológica que las pasadas y presentes generaciones están 'exportando' a las futuras generaciones y que deberá ser pagada en los

próximos cuarenta años.² La principal diferencia entre los dos sistemas radica en la creciente dominación que sufren los actores políticos locales y nacionales a manos de los mercados transnacionales.³

En la Argentina, el abandono del modelo fordista fue acompañado por cambios políticos, inestabilidad económica, alta deuda externa, y dramática reducción de la inversión pública en asistencia social e infraestructuras. La reforma económica argentina puede ser dividida en dos periodos: un periodo de estancamiento e inestabilidad entre 1976 y 1990, y un periodo de recuperación macroeconómica y crecimiento económico desde el Plan de Convertibilidad de 1991 hasta principios del nuevo milenio (periodo cubierto por la investigación que informa el presente artículo). Durante el primer periodo, el abandono del modelo de sustitución de importaciones y el proceso de reforma comercial fueron los catalizadores iniciales de los condicionamientos impuestos por el Banco Mundial ante las obligaciones de pago atrasados de la deuda externa. Esto resultó en una creciente sub-utilización de la planta industrial instalada, una considerable reducción de la productividad y los salarios reales y creciente desigualdad en la distribución del ingreso.⁴

Durante el segundo periodo, la liberalización de las importaciones fue mucho más allá de los requerimientos de las instituciones financieras internacionales y la plena liberalización se transformó en parte de un amplio plan para desregular la economía. El llamado "Nuevo Modelo Económico", adoptado con el fin de lograr estabilidad macro-económica, consistió en reformas internas y externas que incluyeron: apertura de la economía, reforma fiscal, privatización y liberalización financiera, modernización tecnológica y redefinición del rol del estado. Estas reformas estabilizaron y expandieron rápidamente la economía y reestructuraron profundamente los patrones nacionales de consumo y producción. Estos cambios generaron a su vez dramáticas transformaciones sociales y ambientales,

² Lipietz, Alan *Towards a New Economic Order: Post-Fordism, Ecology and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

³ Gould, Kenneth; Scaiberg, Allan y Weinberg, Adam *Local Environmental Struggles: Citizen Activism in the Treadmill of Production*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

⁴ Durante los 80' el ingreso per capita cayó dramáticamente y la inversión per capita cayó un 70%. Entre 1949 y 1974, hubo un 27% de inflación anual. Desde 1975 hasta 1988 el promedio anual subió a 227% habiendo existido dos picos de hiperinflación para 1991. Véase: López Murphy, Ricardo "The feasibility of sustaining economic reform in Argentina 1995-2000", paper presented at ILAS conference *Argentina Towards the 21st Century: Challenges Facing the Second Menem Administration*, Institute of Latin American Studies, London, 1996. El mercado de trabajo también se deterioró notablemente. Durante los 80' se incrementó el desempleo, aumentó el número de micro-emprendimientos y de actividades informales, disminuyeron los salarios y aumentó la inestabilidad laboral. Un creciente sector de la sociedad fue afectado en forma negativa por las políticas de ajuste y por el regresivo efecto de la inflación en la distribución del ingreso y en el nivel de actividad económica. La pobreza se incrementó y se desparramó al tiempo que muchos hogares de clase media y clase media baja experimentaban una significativa reducción de sus ingresos.

¹ Burgess, Rod; Carmona, Marisa and Kolstee, Theo *The Challenge of Sustainable Cities. Neo-liberalism and Urban Strategies in Developing Countries*, London, Zed Books, 1997.



particularmente en el contexto urbano.

Desde 1991, y luego de una década de recesión económica, las industrias manufactureras de base urbana (especialmente las industrias alimenticias) se transformaron en uno de los sectores más dinámicos de la economía nacional, reorientando su producción desde el mercado interno hacia la exportación. Este crecimiento no se materializó en mayores ingresos debido a la falta de crecimiento del empleo formal y a la falta de crecimiento del capital por trabajador en el sector informal.⁵ La economía de ciudades de rango intermedio como Mar del Plata, donde la mayoría de estas industrias están asentadas, se basa crecientemente en la explotación de recursos naturales con o sin procesamiento. En pos de enfrentar las dificultades iniciadas con la apertura de la economía, actividades como la industria pesquera han basado su competitividad internacional en la informalización del proceso productivo, en la explotación insustentable de los recursos naturales de los cuales dependen y en la externalización de costos ambientales. El gobierno nacional consideró durante este periodo a los problemas sociales y ambientales como a una inevitable consecuencia del crecimiento económico y la estabilización a ser eventualmente enfrentada mediante inversiones futuras correctivas sobre el medio ambiente y mediante la asistencia social de los grupos sociales más vulnerables. Más allá, de las limitaciones estructurales de estas frágiles políticas ambientales y sociales, las mismas han sido fuertemente afectadas por el bajo nivel de reservas del estado destinadas a la inversión pública.⁶

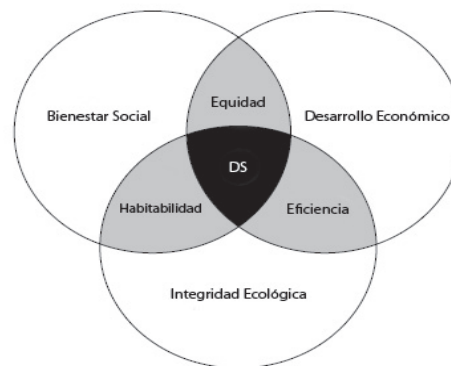
Este artículo argumenta que el proceso contemporáneo de reestructuración industrial, provocado por las estrategias macro-económicas neo-liberales, no solo acelera la competencia por los recursos naturales sino que también promueve la maximización de los beneficios en el corto plazo a través de mecanismos insostenibles en términos sociales y ambientales. Como resultado, no solo la subsistencia urbana y las condiciones ambientales son severamente afectadas sino que también las regulaciones acerca del medio ambiente son transformadas fomentando el enfrentamiento entre agentes locales y externos. En primer lugar, este artículo examina el impacto social y ambiental de las estrategias macro-económicas que, obsesionadas con el crecimiento, con frecuencia desatienden estos efectos del proceso de desarrollo. En segundo lugar, la exposición se centra en el análisis de la reconfiguración de los agentes locales, sus relaciones de poder, su comportamiento, su retórica y las modificaciones institucio-

nales que emergen cuando la expansión industrial va más allá de los límites de la resiliencia ambiental y social. En síntesis, el objetivo central de esta publicación es analizar cómo y por qué la intensificación de conflictos ambientales dentro de ciertas localidades da lugar a nuevas formas de gobernar; indagando si los nuevos marcos regulatorios apuntan efectivamente a confrontar a las estructuras de poder de largo plazo o si simplemente perpetúan y/o profundizan relaciones de dependencia y depredación.

La sustentabilidad del desarrollo urbano: Hacia un marco analítico

Muchas discusiones acerca de la sustentabilidad invocan la imagen de tres anillos, en el cual el desarrollo sustentable (DS) resulta de la intersección del logro de objetivos sociales, ambientales y económicos. Aunque este modelo representa un gran avance con respecto a perspectivas previas, no va lo suficientemente lejos debido, quizás, a dos motivos: primero, dice poco acerca de los costos y contradicciones inherentes en la persecución de objetivos económicos, ambientales y sociales; segundo, provee una imagen demasiado abstracta para explicar cómo la relación entre crecimiento, desarrollo y medio ambiente se manifiestan a nivel urbano y cómo las estrategias macro-económicas y los problemas ambientales y sociales urbanos se relacionan entre sí.⁷

Figura 1:
El modelo de Desarrollo Sustentable (SD) del “los tres anillos”



Para evaluar si el proceso contemporáneo de desarrollo urbano se acerca o se aleja de la sustentabilidad, debemos considerar la forma en la cual el concepto de sustentabilidad redefine la *performance* o desempeño social, econó-

⁵ Entre 1880 y 1990 el ingreso per cápita declinó un 11%, el salario mínimo cayó un 33% y el desempleo urbano creció del 3% al 8%. El trabajo no agrícola en el sector informal creció del 39,4% en 1980 al 49,61% en 1992, mientras el empleo en grandes firmas privadas decreció del 41,8% al 32,7% en el mismo periodo. Los ingresos en el sector informal declinaron un 42% y los salarios industriales declinaron un 6%. Véase: PREALC, “Empleo y Transformación Productiva”, Documento de Trabajo N° 369, Santiago de Chile, OIT-PREALC, 1992.

⁶ Entre 1991 y 1993 el déficit acumulado en cuenta corriente alcanzó los 21.400 millones de dólares. Si a esto le sumamos los fondos utilizados para acumular reservas internacionales, la demanda total de asistencia financiera externa fue de 29.500 millones de dólares.

⁷ El debate acerca del medio ambiente, el crecimiento y el desarrollo llevado a cabo durante las décadas previas no estaba aun saldado y se intensificó cuando salió al ruedo el concepto de Desarrollo Sustentable. La conferencia sobre el desarrollo y el medio ambiente organizada por las Naciones Unidas en Río de Janeiro en 1992 fue un claro ejemplo del incremento de la tensión política entre el norte y el sur. Desde entonces, las iniciativas para aplicar los principios a nivel local de la Agenda 21 se desparramaron habiendo ejercido presión las compañías multinacionales para que el “desarrollo económico sostenido” fuera uno de los principios básicos del DS. El progreso en la implementación de los principios del DS fue obstaculizado por los desacuerdos acerca de los ítems básicos de referencia.



mico, ambiental y político del desarrollo urbano. En las ciudades, el desempeño ambiental no sólo es definido en términos de uso o apropiación del 'capital natural' sino también en términos del desempeño del ambiente construido. En forma sintética y adoptando la conceptualización desarrollada por Fernández,⁸ es posible argumentar que la evaluación de la sustentabilidad del proceso de desarrollo urbano depende de las tendencias y los desafíos enmarcados en cinco dimensiones que discutiremos a continuación.

Sustentabilidad económica (SE): definida como la habilidad de la economía local para sostenerse a sí misma sin causar un daño irreversible a la base de recursos naturales de la cual depende. Supone maximizar la productividad de una economía local (ciudad-región) no en términos absolutos (crecimiento del capital económico) sino en relación con las otras cuatro dimensiones y sus respectivos capitales. En este sentido, la SE debe ser lograda en el contexto de una racionalidad bio-regional, la cual asegure que una región dada produce y consume dentro de los límites naturales de sus alrededores y no mediante la exportación de la degradación ambiental hacia otras regiones urbanas. En forma creciente, la globalización económica promueve la competencia entre ciudades y entre ciudades y regiones en las cuales la producción urbana se basa, reconfigurando de esta forma a las economías urbanas. En este sentido, el logro de la SE implica la necesidad de fijar un límite a la competencia entre economías urbanas para que unas no mejoren a expensas de otras áreas o comprometiendo el uso a largo plazo de la base de recursos naturales.

Sustentabilidad social (SS): es definida como una serie de acciones y políticas dirigidas a mejorar la calidad de vida y también a mejorar el justo acceso y la distribución de los derechos sobre uso y apropiación del ambiente natural y construido. En su versión minimalista, la SS implica la mejora de las condiciones de vida mediante la reducción de los niveles de pobreza y la satisfacción de necesidades básicas. La SS implica también la consolidación de estrategias de economía popular, articulando las estrategias de supervivencia de los hogares y las estrategias de acumulación impulsadas por el sector público y privado. La SS también demanda una reducción de los impactos regresivos producidos por el proceso de reestructuración económica a través de políticas centradas en el reconocimiento e integración socio-económica de sectores sociales típicamente excluidos a través de dicho proceso.

Sustentabilidad Natural (SN): es entendida como el manejo 'racional' de los recursos naturales y de la presión ejercida por los deshechos producidos por las sociedades, lo cual demanda una visión integrada de las tendencias

ambientales y de desarrollo local, regional, nacional e internacional. La SN está vinculada al potencial de las regiones urbanas para gestionar en forma sustentable y eficiente la productividad de la base natural. En un contexto caracterizado por crecientes presiones de y sobre las economías locales, los sistemas urbanos se tornan directa o indirectamente menos capaces para mantener un uso sustentable de sus recursos naturales. La sobre-exportación del capital natural y la creciente inequidad en el acceso y la distribución de los derechos con respecto a los recursos naturales urbano-regionales comprometen cada vez más la sustentabilidad del medio ambiente natural.

Sustentabilidad física (SF): es definida como la capacidad y la aptitud del medio urbano construido y las infraestructuras para sostener la vida humana y sus actividades productivas. Las crisis en la sustentabilidad natural y física están estrechamente relacionadas. En la Argentina, la migración rural-urbana durante la década de 1950 estuvo conectada con la ineficacia de las políticas nacionales para desarrollar un modelo de agricultura intensiva y una red de centros de servicios a la producción agrícola. Desde los 60' la crisis en la sustentabilidad se ha manifestado en las áreas metropolitanas y en ciudades de rango intermedio como Mar del Plata en donde se manifestó un desbalance entre flujos migratorios y la capacidad de carga urbana en términos de recursos naturales y tecno-estructuras. El deterioro de la sustentabilidad física o del medio construido urbano se profundizó durante el período neoliberal fundamentalmente en función de la retracción del estado en políticas públicas de infraestructura, servicios y vivienda pero también debido al crecimiento de la inequidad social urbana.

Sustentabilidad política (SP): es entendida como la democratización de la toma de decisiones con amplia participación de la sociedad civil en la misma. Este concepto refiere a la sustentabilidad del gobierno urbano, es decir, a la habilidad de la sociedad local para usar su capital político en la regulación de la relación entre las cuatro dimensiones ya señaladas. De nuevo, la predominancia externa y de las fuerzas del mercado que impulsan tendencias globales están desafiando en forma creciente esta habilidad al nivel local.

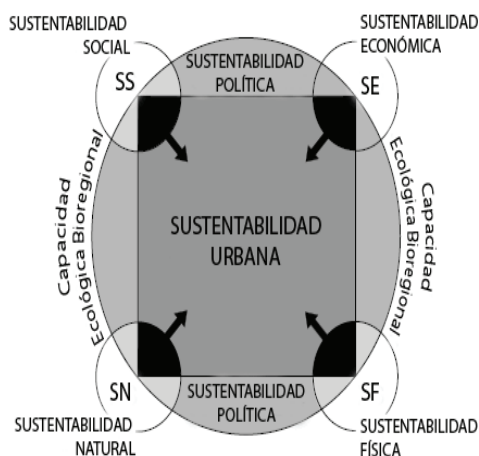
La figura 2 nos muestra la relación entre estas cinco dimensiones de la sustentabilidad urbana. Mientras la sustentabilidad económica, social, natural y física están representadas en los cuatro ángulos del proceso de sustentabilidad urbana, la sustentabilidad política representa el marco que regula el desempeño (*o performance*) de las otras cuatro dimensiones. El círculo representa la capacidad ecológica de una región urbana para lidiar con la presión de los cuatro ángulos. En términos esquemáticos, el límite hasta en el cual la *performance* social, económica, natural y física es sustentable depende de que esta presión se mantenga dentro de capacidad ecológica del ecosistema urbano-regional.

Figura 2:

⁸ Fernández, Roberto *Habitat Mar del Plata. Problemática de Vivienda, Tierra y Desarrollo Urbano de Mar del Plata. Diagnóstico y Propuestas*, Mar del Plata, Programa ARRAIGO/Universidad Nacional de Mar del Plata, 1996.



La cinco dimensiones de la sustentabilidad urbana



Fernández⁹ considera que por debajo de las consideraciones que prevalecen acerca del desarrollo sustentable -y yo agregaría, de la modernización ecológica- subyace la noción de sustentabilidad diferencial, que significa la posibilidad de preservar la sustentabilidad ambiental de determinada parte del mundo y determinados grupos sociales a expensas de otras partes del mundo y otros grupos sociales. Esta noción permite la expansión de los límites ecológicos de la acumulación capitalista a través de ajustar los umbrales para satisfacer los deseos y las necesidades de ciertos grupos sociales y territorios privilegiados. La última generación de instrumentos de política ambiental es un testimonio de esta búsqueda de sustentabilidades diferenciales y el manejo de los recursos pesqueros no queda afuera de esta lógica. Las cuotas individuales transferibles aplicadas a las pesquerías y a las emisiones de dióxido de carbono facilitan la apropiación diferencial de la sustentabilidad global a través de la propiedad y el derecho de uso, pre-especificados y adjudicados a través de mecanismos de mercado. En este contexto, la transnacionalización de la economía y la pérdida de autonomía política de los estados aparecen como condiciones esenciales para facilitar un régimen de gobernabilidad ambiental que busca adaptarse a la capacidad de carga de la tierra pero dependiendo, inevitablemente, de una desigual distribución geográfica de la acumulación del capital.

Aplicando la noción de sustentabilidad diferencial a las tendencias contemporáneas que afectan al desarrollo urbano podemos observar una creciente polarización entre las dos diagonales representadas en la figura 3. Por un lado, la sustentabilidad urbana está cada vez más relacionada con el proceso de cambio que gobierna la relación entre *performance* económica y natural a través de la 're-primarización' de las economías urbanas. Por medio de este proceso las economías locales se vuelven cada vez más de-

pendientes de los recursos de sus alrededores tensionando, así, los límites de la regeneración natural de dichos ecosistemas. Por otro lado, las *performances* física y social están estrechamente relacionadas en el marco de la experiencia de grandes sectores de la población urbana que viven en condiciones de pobreza. Esto se relaciona con las condiciones ambientales de los sistemas urbanos en lo que respecta al ambiente de vida y de trabajo de grandes grupos de la población, especialmente los grupos de bajos ingresos, los cuales son particularmente vulnerables a los impactos del desarrollo urbano. Al mismo tiempo, los problemas ambientales afectan las estrategias de supervivencia de estos grupos y disminuyen su capacidad de acceder a diferentes tipos de recursos materiales e inmateriales (incluyendo el acceso a recursos naturales como tierra, agua y energía).

Si consideramos el nivel al cual se toman las decisiones, observamos que la *performance* de la diagonal económica y natural está cada vez más condicionada por decisiones externas, mientras que la *performance* de la diagonal social y física es modelada por la descentralización de responsabilidades y decisiones del nivel nacional al local. Dado que la descentralización de las decisiones relacionadas con estas dos dimensiones es raramente acompañada por los recursos necesarios para responder de una forma adecuada, algunos autores se refieren a este proceso como la "descentralización de la crisis".¹⁰

Las siguientes secciones examinan el impacto de la reestructuración productiva neoliberal en la producción y reproducción de condiciones de sustentabilidad diferencial. El análisis explora los lazos existentes entre las decisiones tomadas en los cuatro ángulos de la sustentabilidad urbana, así como la sustentabilidad política o marco de gobernabilidad que regula estas relaciones en el contexto concreto de la industria pesquera marplatense.

La industria pesquera en Mar del Plata

La ciudad costera de Mar del Plata,¹¹ en la provincia de Buenos Aires, ha sido tradicionalmente el centro del turismo nacional y la capital de la industria pesquera argentina. Esta última consiste en la transformación de pescado fresco en productos enlatados, congelados y empanados. Ambas actividades se basaron históricamente en las ventajas comparativas naturales de la ciudad-región -un extenso litoral con algunas de las mejores playas del país, con fácil acceso al rico caladero ubicado en el Atlántico sud-occidental. Debido a políticas de gobierno que se retrotraen a la segunda mitad de la década del 40', Mar del Plata se transformó en el destino estival favorito de las clases trabajadoras y una década más tarde en un dinámico centro industrial, atrayendo miles de migrantes provenientes del resto del país.

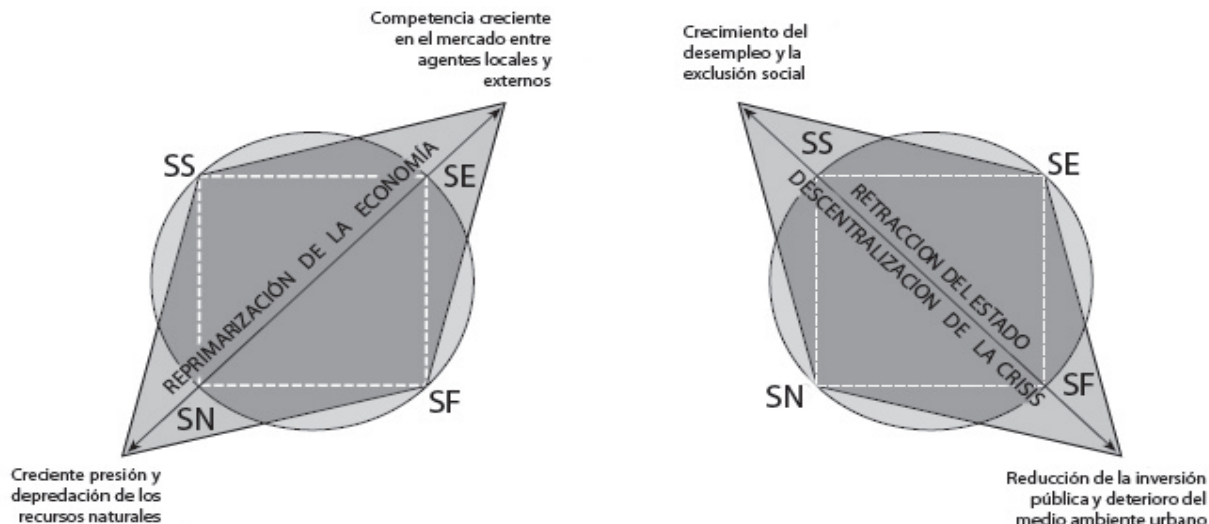
⁹ Fernández, Roberto "Plataformas de sustentabilidad. Soportes urbano-territoriales, problemáticas y gestión ambiental" en *Theomai*, N° 20, pp. 5-21. Red Internacional de Investigadores Theomai sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, Argentina, 2009.

¹⁰ Pirez, Pedro "Actores Sociales y Gestión de la Ciudad", en *Ciudades Special issue*, October-December, México DF, RNIU, 1995.

¹¹ Hacia principios del 2001, la ciudad de Mar del Plata contaba con una población aproximada de 600.000 habitantes, alcanzando una población de 1.500.000 durante la temporada de verano



Figura 3: El impacto de las estrategias micro-económicas en la sustentabilidad urbana



La pesca comercial comenzó a principios del siglo XX con un mercado local reducido el cual era surtido por los pescadores de la ciudad. Hacia 1915, las comunidades de inmigrantes contribuyeron con dos elementos esenciales para el desarrollo de la pesca marítima: la incorporación de europeos (tradicionalmente consumidores de pescado) y el asentamiento de personas calificadas en el oficio de pescador. En 1922, se completó la construcción del puerto local y la zona se transformó en centro de residencia y de trabajo de la comunidad italiana.¹² Gradualmente los cambios tecnológicos fueron transformando la producción de artesanal a industrial. Hacia 1942 las políticas proteccionistas prohibieron el ingreso de enlatados importados. La jurisdicción nacional sobre la plataforma continental fue establecida en 1945 y desde los años 60' la industria pesquera fue ampliamente promovida a través de subsidios y políticas de gobierno específicas.

La introducción del proceso de fileteado y la comercialización del filete empacado fueron elementos centrales de la rápida industrialización de la pesca durante los 60'. Mediante este proceso el pescado congelado desplazó a los enlatados como principal producto. Las firmas locales estaban constituidas originalmente por empresas familiares, la mayoría en manos de italianos, que desarrollaban las tareas de pesca, procesamiento y comercialización del pescado. La flota local estaba mayormente orientada a la

pesca costera. Durante los años 60' las empresas realizaron significativas inversiones para adquirir barcos de altura y para construir plantas en tierra en las cuales el pescado fresco fuera convertido en filete y en otros productos elaborados.¹³ De este modo, Mar del Plata se consolidó como la capital de la industria pesquera argentina.

Desde entonces, la merluza argentina (*Merluccius hubbsi*) se transformó en la especie de mayor valor comercial y por ende en el objetivo principal de la industria pesquera local. En el año 1973 el gobierno decretó la Zona Económica Exclusiva (ZEE), que se extiende hasta 200 millas de la costa, estableciendo los derechos exclusivos de la flota argentina a pescar en esta zona, la cual incluye una de las más grandes plataformas continentales del mundo con 1.164.500 kilómetros cuadrados. Al mismo tiempo, las firmas nacionales fueron alentadas a incorporar barcos arrastreros y factoría extranjeros y la industria pesquera comenzó a producir y exportar mercadería congelada. A pesar de esto, la producción aún se focalizaba en el mercado doméstico.

La reestructuración de la industria se dio en dos fases. La primera comenzó en 1976 durante la dictadura militar, la cual tuvo un acercamiento ambivalente hacia el sector pesquero. Al tiempo que el gobierno de facto reafirmaba sus intereses hacia la industria nacional y sus derechos

¹² En 1925 la ciudad contaba con aproximadamente 140 barcos de vapor y 80 veleros cuyas capturas alcanzaban las 12.000 toneladas (frente a 16.000 toneladas totales del país). La totalidad de esta producción estaba destinada al mercado interno y la ciudad de Buenos Aires por sí solo consumía la mitad de la misma. Véase: Álvarez, Adriana y Reynoso, Daniel "Las actividades económicas", en Álvarez et. al. (eds.) *Mar del Plata: Una Historia Urbana*, Mar del Plata, Fundación Banco de Boston, 1991.

¹³ Durante los 60', el desarrollo de la flota pesquera estuvo basado en la incorporación de barcos de altura construidos en el país o importados. En 1962 el gobierno nacional financió a través del Banco Industrial Argentino la construcción de 30 barcos de altura. También existieron reformas legales que subsidiaron a los astilleros nacionales y redujeron los aranceles para la importación de barcos.



sobre el mar argentino, abrió las puertas a inversiones extranjeras y otorgaba derechos de pesca a agentes foráneos. La segunda fase corresponde a los cambios estructurales iniciados en 1989 bajo el gobierno de Menem y luego consolidados con el Plan de Convertibilidad de 1991. El modelo pesquero menemista se caracterizó por intentar insertar las exportaciones argentinas en una economía internacional más competitiva; por liberalizar las transacciones comerciales; y por reestructurar el trabajo a través de la flexibilización de los términos y las condiciones laborales.

¿Cómo afectaron estas dos series de cambios estructurales a la industria pesquera local y nacional?

En el año 1976 el régimen militar creó la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP). Estas instituciones se convirtieron en los cuerpos político y científico de regulación de la pesca a nivel nacional. Por otro lado, con el objetivo de descentralizar la actividad a través de la promoción a la pesca patagónica se generaron legislaciones que establecieron grandes beneficios a la exportación desde esta región. En la práctica, este hecho constituyó una excelente oportunidad para que empresas extranjeras constituyeran *joint ventures* con armadores locales accediendo de esta forma al sub-explotado caladero nacional. Estas firmas obtuvieron beneficios especiales, exenciones impositivas y derechos para explotar los caladeros ubicados al sur del paralelo 41°. De esta forma, entre 1976 y 1979 el total de capturas de merluza se incrementó en un 215%, la capacidad de congelado y almacenado se incrementaron en un 210% y en un 232% respectivamente, mientras que las exportaciones crecieron en un 220% en toneladas y en 449% en dólares.¹⁴

En 1982, la guerra de las Islas Malvinas concluyó con la victoria británica. La disputa de largo plazo sobre estas islas estuvo, en gran parte, asociada al conflicto sobre la zona de pesca adyacente a las islas. De hecho, Gran Bretaña estableció una zona de administración pesquera alrededor de las islas y comenzó a ceder permisos de pesca a flotas extranjeras. En forma paralela, Argentina firmó acuerdos pesqueros con Rusia y Bulgaria para que estos países pescaran la especie “polaca” en el caladero ubicado al sur del Mar Argentino. Entre 1982 y 1987 firmas nuevas y otras ya existentes comenzaron a focalizarse en la pesca del calamar patagónico. La industria pesquera de la Patagonia creció, protegida por los estados provinciales, un 87% en esos años. De esta forma, se pasó de la explotación y procesamiento de calamar a procesar también

nuevas especies; de fábricas nacionales con asiento local a empresas multinacionales con asiento a gran distancia; y de una comercialización combinada entre lo doméstico y lo exportado a una producción casi exclusivamente destinada al exterior. La figura 4 nos muestra la estrecha relación entre el crecimiento de las capturas y el crecimiento de las exportaciones.

Desde 1991, la apertura de la economía, junto a una serie de cambios en las regulaciones que rigen la industria pesquera, llevó a la actividad a una segunda transformación que trajo consigo a un complejo nuevo grupo de actores y relaciones de poder.¹⁵ Con la expansión de los cupos pesqueros hacia la flota extranjera y con la creación de sociedades entre empresas europeas y capitales locales, las capturas se duplicaron en unos pocos años, llevando al colapso a la merluza argentina, hasta entonces la principal especie comercial del país.

¿Hacia o en contra de la sustentabilidad?

Hablemos ahora del impacto que tuvo el proceso de reestructuración en la pesca local y en el desarrollo de la ciudad de Mar del Plata.

Performance económica

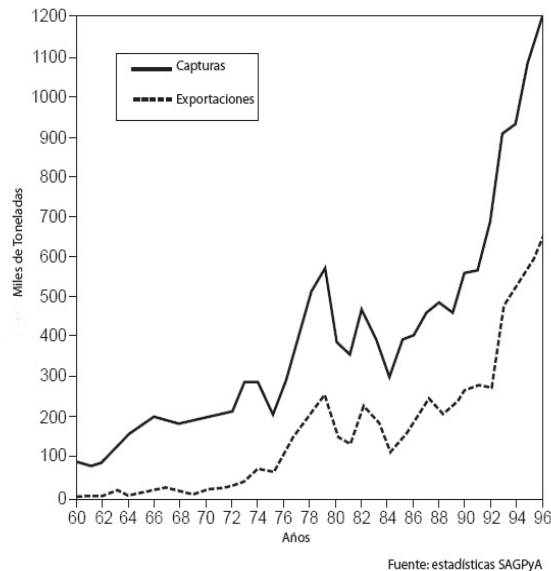
Históricamente, la industria pesquera local jugó un rol fundamental en el desarrollo de Mar del Plata generando una gran parte de la renta local total y constituyendo una de las principales fuentes laborales de la ciudad. Durante las últimas dos décadas este sector acompañó un cambio estructural general en la Argentina. En 1974, la producción local estaba compartida por 30 grandes empresas y 103 pequeñas y medianas, en su mayoría estructuradas bajo un modelo fordista de producción. Para 1989, el número de unidades industriales operando en Mar del Plata había sufrido una dramática reducción debido a la contracción de los mercados internos y externos. En ese momento, muchas empresas locales sufrieron deudas y permanecieron con grandes cantidades de stocks sin vender. Esta crisis tuvo mucho que ver con la reducción de aranceles a productos importados lo cual fomentó la competencia de agentes externos. De todas formas, la industria pesquera fue el único sector industrial que sobrevivió a la crisis sin reducir masivamente el número de firmas y de puestos de trabajo.

¹⁵ Esta nueva regulación de la economía aumentó la libertad de los inversores extranjeros, permitiendo su instalación en cualquier lugar del país y repatriar capital o utilidades. El régimen fiscal permitió a las empresas extranjeras crear ramas subsidiarias o *joint ventures* con empresas argentinas o de terceros países. Un nuevo mecanismo estableció el régimen de empresas locales con capitales extranjeros, a través de las cuales las firmas extranjeras podían operar en el país poseyendo el 49% de las acciones. Véase: Madarías, Edgardo (ed.) “El Sector Pesquero Argentino”, reporte sin publicar, Buenos Aires, Escuela de Ciencias Políticas, UCA. 1999.

¹⁴ Pagani, Andrea y Bertolotti, María Isabel “La actividad industrial pesquera: análisis intercensal 1982-1987. Capacidades de producción por regiones y evolución de la incorporación tecnológica”, en *Proceedings del V Simposio Científico de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo*, Montevideo (Uruguay), 7-8 Diciembre de 1989.



Figura 4:
Evolución de las capturas y las exportaciones. Argentina, 1960-1996



A pesar de los significativos cambios en el número de unidades industriales y de personal empleado, en 1994 la industria pesquera aún representaba el 33,1% de la producción industrial local, el 36,4% del empleo industrial y el 6,1% del total de establecimientos industriales.

La fluctuación en el número de establecimientos está asociada por un lado a la creciente competencia de flotas y empresas extranjeras operando en el sur del país y por otro al paso de un sistema de comercialización mixto entre el mercado interno y externo a una industria dedicada exclusivamente a exportar. Sólo 45.000 toneladas fueron exportadas en 1973 frente a las 270.000 toneladas exportadas en 1987. En 1996 la industria pesquera dio cuenta del 93% del total de las exportaciones y del 12% del producto bruto de Mar del Plata. A principios del siglo XXI, la mayoría de la producción pesquera local se exportaba, representando el 40% de las exportaciones pesqueras del país.¹⁶ De esta forma, las firmas locales se volvieron cada vez más dependientes del mercado internacional, aumentando en consecuencia su exposición a las fluctuaciones de dicho mercado. En el momento en el cual el mercado local se abrió al capital extranjero, las firmas locales se caracterizaban por condiciones de baja productividad, bajos niveles de diversificación e incapacidad para invertir en nuevas tecnologías que les permitieran mejorar su situación.

Entre 1994 y 1995 la actividad industrial en la ciudad disminuyó un 5% y el total de empleo industrial un 3,8%. Esto fue consecuencia directa de la aplicación a nivel local del Plan de Convertibilidad. La industria pesquera es el único sector que escapó de la recesión económica ge-

neral, aumentando su producción un 13,6%.¹⁷ De todas formas, la dramática caída en el número de firmas y de personal empleado experimentada en 1994 no se revirtió. Mientras la competencia creció, muchas empresas locales cerraron sus puertas generándose una centralización de la producción en un puñado de empresas. Algunas empresas grandes permanecieron en el ruedo pero mudando sus actividades a La Patagonia o formando nuevas firmas en sociedad con inversores externos.

Las empresas sobrevivientes en la ciudad continuaron operando con barcos arrastreros de altura y procesando el pescado fresco en las plantas ubicadas en el puerto de Mar del Plata. Sin embargo, con el fin de reducir costos de producción y afrontar la creciente competencia de los barcos factoría extranjeros, estas empresas flexibilizaron el trabajo reorganizando el mismo en cooperativas. Hacia principios del siglo XXI, seis grandes firmas concentraban el proceso local de captura y comercialización, subcontratando la mayoría del proceso productivo a manos de cooperativas de trabajo. Mientras que el 66% de las unidades industriales, incluyendo cooperativas, procesaban el pescado provisto por unas pocas firmas, con un alto grado de dependencia de la demanda de dichas firmas.¹⁸

La estrategia de descentralizar la producción a través de la subcontratación puede ser vista como una “nueva forma de fordismo”¹⁹ a través de la cual las firmas reducen costos laborales y ganan flexibilidad para responder a las fluctuaciones de la demanda. Esta situación externaliza condiciones crecientes de incertidumbre financiera a las firmas subcontratistas, las cuales son forzadas a reducir sus costos, precarizando las condiciones de trabajo. De este modo, los riesgos asociados a la incertidumbre son transferidos hacia los eslabones más débiles de la cadena productiva. Este proceso impacta en forma dramática la organización de la producción y la relación entre capital y fuerza de trabajo, oprimiendo la mano de obra y evadiendo las regulaciones ambientales.

Performance social

Hacia fines de los años 70' la industria pesquera local empleaba a unos 10.000 trabajadores de los cuales un 40% aproximadamente eran mujeres.²⁰ Para 1990 había unos 7.000 trabajadores y para 1992 sólo 3.000.²¹ Para

¹⁷ Gennero de Rearte, Ana “Dinámica del Crecimiento de la Industria Local”, reporte sin publicar, Mar del Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata, 1996.

¹⁸ INIDEP, 1998.

¹⁹ Lipietz Alan *Towards a New... op. cit.*

²⁰ Desde los años 70', las mujeres habían tenido un rol muy significativo en la industria pesquera marplatense particularmente en tareas de fileteo y enlatado. En 1996, un tercio del total de los trabajadores eran mujeres, representando sólo un 20 % de los trabajadores organizados en cooperativas.

²¹ Archivos del Sindicato de Obreros de la Industria Pesquera

¹⁶ Madarías, Edgardo (ed.) “El Sector Pesquero... op. cit.



1994 aproximadamente un tercio de aquellos que habían perdido sus empleos en las grandes firmas fueron incorporados a las cooperativas, mientras que el resto permaneció desempleado. Para 1996 aproximadamente el 44% de todos los trabajadores de la industria estaban nucleados en cooperativas de trabajo²² pero otros, que habían quedado cesantes en 1992, no habían vuelto a encontrar empleo.

La organización de la fuerza de trabajo en cooperativas se dio en un período de 4 meses entre 1991 y 1992. La velocidad del proceso evitó cualquier forma de resistencia por parte de los trabajadores. Algunos continuaron trabajando dentro de las mismas plantas pero perdieron su status de trabajadores en relación de dependencia. En otros casos, trabajadores que habían quedado vacantes formaron cooperativas, operando informalmente en pequeños talleres e incluso en casas particulares. De acuerdo con el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), en 1999 un tercio de estas cooperativas estaban registradas, mientras que el resto operaban en forma de “pseudo-cooperativas”, sin la infraestructura básica para desarrollar sus tareas en forma segura y competitiva.

Esta descentralización del proceso, por fuera de las responsabilidades legales y contractuales de las firmas, no respondió a principios básicos del cooperativismo tales como: organización equitativa, negociación y manejo de la producción en forma colectiva, y equitativa distribución de los beneficios. De hecho, las firmas impusieron la estructura cooperativizada en pos de evadir obligaciones patronales así como también saltar regulaciones concernientes al medio ambiente local y a las condiciones de trabajo. De esta forma, establecieron una forma contractual flexible en el cual los sueldos quedaron indisolublemente unidos a la productividad transfiriendo el riesgo, proveniente de una fluctuación de la demanda, a los trabajadores. Estos trabajadores perdieron muchos de los derechos que habían obtenido durante décadas de lucha, tales como: jubilación, vacaciones pagas, seguro médico y negociación colectiva de salarios. Además, las jornadas laborales se tornaron irregulares en función de la demanda y la disponibilidad de pescado. Cuando la demanda es elevada, los trabajadores operarán hasta 12 horas por día sin obtener una compensación por horas extras o por trabajar durante los feriados o los fines de semana.

El impacto de esta reestructuración en el mundo del trabajo necesita ser examinada a la luz de lo ocurrido con los patrones de empleo en los últimos 30 años. Argentina, tradicionalmente, ha desarrollado una “sociedad salarial”, con políticas de pleno empleo que promovían la integración social de la clase trabajadora como ciudadanos con totales derechos sociales, políticos y cívicos. Con el desmantelamiento de las condiciones formales de trabajo y la cooperativización de la fuerza de trabajo en los tempranos 90’, el sindicato perdió sus “clientes” y por ende su poder de negociación. Durante estos años, emergió la

(SOIP), 1995.

²² INIDEP, 1998.

Unión Obrera del Pescado (UOP) como una organización paralela y también una asociación de mujeres cuyas familias estaban involucradas en el gremio pesquero. El rol de estas organizaciones en la movilización por la defensa de las fuentes de empleo de la comunidad pesquera local y en contra de la depredación de la merluza es discutido en la sección final de este trabajo.

Performance natural

La flota nacional había gozado históricamente de permisos de pesca irrestrictos que permitían a las naves pescar sin límites. Hasta los años 80’, el Mar Argentino contaba con una de las mayores y menos explotadas áreas pesqueras del mundo. Durante los 90’, las pesquerías se expandieron enormemente y las capturas alcanzaron un máximo histórico de 1.341.077 toneladas.²³ Como veíamos antes, el gobierno se acercó de una forma esquizofrénica a la actividad pesquera, por un lado recortando el régimen de licencias y por otro ofreciendo subsidios para la incorporación de nuevos barcos y concediendo nuevos cupos de pesca.²⁴ En unos pocos años, el sector pesquero se encontraba sobre-capitalizado y sobre-dimensionado. Muchos stocks pesqueros fueron severamente explotados generándose una grave depredación de la merluza. Este proceso se intensificó debido a un acuerdo firmado en 1994 con el objeto de promover la creación de *joint ventures* entre empresas Argentinas y empresas provenientes de la Unión Europea.

Como ya fue mencionado, históricamente, la industria pesquera estuvo focalizada en la pesca de la merluza y estructurada alrededor de una flota fresquera de altura, plantas de procesamiento en tierra y mercados mixtos internos y externos. Hasta la mitad de la década del 80’, esta flota daba cuenta de la mayoría de las capturas de merluza mientras la flota congeladora-factoría era responsable por sólo el 15% de las mismas. El puerto de Mar del Plata concentraba el 77% de las capturas en 1986, declinando a un 35% de las mismas en 1993 y 31% en 1998.²⁵ La pérdida de hegemonía de Mar del Plata en la pesca nacional se debió a la expansión de la flota factoría de largo alcance propiedad de empresas mixtas argentino-extranjeras y de empresas extranjeras establecidas en la Patagonia. Entre 1991 y 1997, mientras las capturas de la flota de altura no crecieron, la flota congeladora casi cuadruplicó sus capturas siendo la expansión de esta flota la responsable de casi la totalidad del aumento de las capturas durante el

²³ Madaria, Edgardo (ed.) “El Sector Pesquero... op. cit.

²⁴ A comienzo de los 90’, la legislatura estableció que los recursos pesqueros ubicados en aguas de jurisdicción argentina debían ser explotados en forma exclusiva por la flota de bandera nacional autorizada por la autoridad competente. Desde entonces, los derechos de pesca han sido concedidos a proyectos de pesca individuales otorgados por SAGPyA. La aprobación de cada aplicación depende de la capacidad técnica del aplicante y solo puede ser otorgado dentro de los límites de Captura Máxima permisible definida por el INIDEP.

²⁵ Madaria, Edgardo (ed.) “El sector Pesquero... op. cit.



periodo.²⁶

En 1991 el INIDEP advertía al gobierno que la reducción de la biomasa de merluza y los altos niveles de mortalidad estaban alcanza niveles insustentables. Sin embargo, la SAGPyA continuó expandiendo los permisos de pesca para operar en el Mar Argentino.²⁷ El acuerdo de 1994 con la Unión Europea estableció una Captura Máxima Permisible (CMP) de 250.000 toneladas para ser explotadas durante un período de cinco años por *joint ventures* formadas entre compañías argentinas y europeas o entre países europeos. Las nuevas empresas constituidas recibieron exenciones arancelarias para exportar sus capturas a Europa. El acuerdo respondió a la necesidad de los países europeos de encontrar nuevos caladeros para que su industria pesquera pudiera seguir en el negocio. Oficialmente el acuerdo permitiría modernizar la flota argentina y diversificar la pesca de la merluza hacia otras especies. En la práctica, bajo este acuerdo la UE subsidió la incorporación de aproximadamente 100 barcos arrastres-congeladores, que eran en promedio más viejos que los barcos argentinos que venían supuestamente a reemplazar y que se focalizaron en especies ya sobre-explotadas por la flota nacional. Además, las nuevas *joint ventures* mantuvieron en operación a los barcos que supuestamente debían ser reemplazados expandiendo, así, la capacidad total de captura de la flota en operación. La flota congeladora-factoría agregó significativa presión sobre el caladero pero sin generar puestos de trabajo dado que el total del proceso era hecho a bordo.

Performance física

La reestructuración de la industria pesquera no sólo trajo consecuencias negativas en términos sociales y naturales sino que también generó un deterioro del ambiente urbano, especialmente de la zona portuaria en donde se encuentra el centro residencial, social y político de la actividad y de la comunidad pesquera. Hacia principios del siglo XXI, el 85% de las plantas estaban situadas en esta área de la ciudad, sobre una superficie de 350 hectáreas (20% de la superficie total de la ciudad). Sobre esta zona encontramos la mayor concentración de asentamientos irregulares con 36 unidades diferenciadas emplazadas sobre tierras públicas y privadas.²⁸ La mayoría de la población de estos asentamientos está constituida por mano

de obra estacional de la industria pesquera la cual hoy en muchos casos no encuentra empleo. Las condiciones de vida en la zona han empeorado debido a las frecuentes inundaciones provocadas por la acumulación de desperdicios, los cuales bloquean el sistema de desagüe pluvial. El área también se ve afectada por el olor proveniente de las emisiones producidas por las fábricas de harina de pescado y por el hedor de la materia prima (pescado podrido) que las abastece.

A través de los años, el puerto fue afectando a la línea de costa, debido a la erosión generada en las playas ubicadas al norte de la ciudad. Por otro lado, la acumulación de arena en el puerto restringe las operaciones de los barcos y demanda continuo dragado. Durante los 60' y los 70' existió una significativa inversión pública y privada en infraestructuras urbanas. Desde 1980, las condiciones ambientales se deterioraron rápidamente debido a dos causas fundamentales: por un lado el estado nacional se retiró de la administración de ciertos servicios públicos (a través de una combinación de descentralización y privatización), por otro las industrias recortaron costos a expensas del deterioro ambiental.

Durante los 80', el estado, que históricamente había sido el responsable de la administración del puerto, corto el financiamiento para mejoras y mantenimiento anunciando, ya en 1994, que el mismo sería privatizado. El gobierno local desafió esta decisión y, en conjunto con empresas pesqueras locales y sindicatos, exigió la participación de la comunidad pesquera local en la administración del puerto. Como consecuencia de este hecho, un consorcio local supervisó el proceso de privatización. En el año 2000 el gobierno local observaba esta situación como una oportunidad para mejorar la infraestructura del puerto con propósitos industriales y para convertir al mismo en una estación internacional de cargas lo cual permitiría una revitalización de la economía local. El plan incluía la erradicación de los asentamientos precarios ubicados en tierras públicas en pos de extender la red ferroviaria hasta el puerto. Dicho plan ha sido resistido por los habitantes de los asentamientos. Hacia la publicación -de la versión original de este artículo- en el año 2001, el gobierno analizaba la posibilidad de re-localizar a éstos en la periferia de la ciudad al tiempo que buscaba inversores para modernizar el puerto.

El proceso de reestructuración ha conducido también a una falta crónica de inversión en el mantenimiento de los establecimientos industriales que sobrevivieron. Sumado a esto, las empresas pesqueras tendieron en forma creciente a externalizar su costo ambiental descargando sus desperdicios directamente a la red pluvial y cloacal así como subcontratando partes del proceso productivo hacia cooperativas informales. Las aguas residuales de la industria pesquera son ricas en grasas, sangre, proteínas y otros residuos orgánicos y, en menor grado, químicos usados para limpieza de las plantas. Durante el trabajo de campo que informa esta publicación, encontramos que solo las plantas más grandes contaban con sistemas de tratamiento

²⁶ La flota fresca opera al norte del paralelo 41°, mientras que la flota congeladora opera tanto al norte como al sur de este paralelo.

²⁷ Además del acuerdo con la Unión Europea, varias resoluciones de SAGPyA permitieron a los armadores locales arrendar barcos extranjeros para la pesca del calamar durante un período de tres años. De las 200.000 toneladas de calamar pescadas en 1995, la mitad corresponden a los 71 barcos extranjeros incorporados. La pesca incidental de merluza realizada por estos barcos también contribuyó a aumentar la presión sobre las especies.

²⁸ Solo en los asentamientos ubicados sobre tierra privada se encuentran 3.209 habitantes, Fernández, Roberto *Habitat Mar del... op. cit.*



primario mientras que la mayoría de las cooperativas no contaban con tanques de decantación. Hacia el año 2000, el 60% de las fábricas descargaban sus aguas residuales a través de conexiones clandestinas hacia los pluviales y las cloacas o directamente hacia el mar.²⁹ Desde 1985, Mar del Plata ha tenido una planta de tratamiento de residuos cloacales, pero debido a recortes presupuestarios realizados mientras era construida solo brinda tratamiento primario: líquidos y sólidos son separados para luego ser descargados directamente en el océano. Como consecuencia la polución del mar y de las arenas también ha empeorado durante la última década.

La industria pesquera también está asociada con la sobre-explotación de las aguas subterráneas. La provisión de la ciudad para uso residencial, doméstico y agrícola proviene exclusivamente de las aguas subterráneas. La industria pesquera da cuenta del mayor consumo de agua dentro de la rama industrial. En las fábricas de conservas el agua es utilizada para lavar las materias primas y las latas y para procesos de esterilización. En las plantas de congelado los usos principales son la producción de hielo, la limpieza general y el procesamiento del pescado. A través de los años, el puerto ha sido particularmente afectado por un descenso del nivel de las aguas subterráneas sufriendo recurrentes cortes en la provisión. Desde los 80', muchas fábricas han instalado sistemas de bombeo clandestinos para garantizarse la provisión de agua agravando, de esta forma, el problema. Como consecuencia, las napas que surten al área presentan un alto nivel de salinización (800-900mg/l) así como también una alta concentración de cloritos alcanzando un valor de 6000mg/l, lejos de lo recomendado por la OMS como aconsejable para el consumo humano (700mg/l).³⁰

El organismo responsable de monitorear la calidad de los productos pesqueros es el SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Alimentaria). El gobierno de la provincia de Buenos Aires establece el marco legal para el control de las emisiones atmosféricas y la empresa para-estatal OSSE (Obras Sanitarias Sociedad de Estado), la cual fue descentralizada en 1985, regula las descargas y el tratamiento de desperdicios líquidos y sólidos. Desde 1996, un nuevo marco legal introducido por el gobierno de la provincia demanda un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para todas las actividades industriales. La municipalidad es la encargada de obligar a las empresas a realizar estos estudios mientras que la provincia es la encargada de evaluar los mismos. Todas las industrias pesqueras son obligadas a enviar su EIA para poder obtener un Certificado de Aptitud Ambiental (CAA). En teoría, ninguna industria puede operar sin este certificado. A pesar de esto, según las estadísticas municipales, para 1998

solo el 13% de las plantas de procesamiento de pescado habían enviado sus EIA y solo un 10% habían obtenido su CAA. Esto sin contar las muchas cooperativas y plantas informales las cuales no están contempladas en las estadísticas municipales.

El marco de regulación ambiental de la industria pesquera tiene un pobre nivel de aplicación debido a la dispersa y conflictiva intervención de diversas instancias de gobierno. La municipalidad ha adquirido un nuevo rol en el control ambiental de la ciudad pero este hecho ha restringido su presupuesto y su capacidad institucional. Dentro del gobierno local el monitoreo ambiental y el gerenciamiento de las infraestructuras constituyen dos esferas separadas, de la misma forma el monitoreo de la pesca y el procesamiento son regulados por instancias nacionales y municipales en forma aislada.

Conflictos derivados del proceso de reestructuración

La "guerra del pescado"

Con motivo del colapso de las poblaciones de merluza, el gobierno salió al ruedo intentado imponer un sistema de vedas estacionales y cuotas de pesca en defensa de los "intereses nacionales". Las firmas locales y los trabajadores de Mar del Plata formaron una coalición conocida como 'Multisectorial' la cual se opuso a dichas medidas, demandando la expulsión de la flota extranjera. Bajo el liderazgo del intendente municipal, el grupo Multisectorial incluía representantes de los sindicatos, de las cámaras de armadores de buques y de los industriales pesqueros apoyados, a su vez, por el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Por su lado, los responsables de las empresas de capitales mixtos respondieron con reclamos propios, exigiendo ser considerados como una parte importante de la industria pesquera nacional, siendo apoyados en esta acción por los gobiernos patagónicos cuyas magras economías se habían visto ligeramente mejoradas por los ingresos de las empresas pesqueras. Ambos sectores estaban divididos internamente, pero el nuevo régimen propuesto para administrar la actividad se transformó, pronto, en el foco del conflicto.

Una nueva Ley Federal de Pesca fue promulgada en enero de 1998 con la promesa de promover el "desarrollo sustentable de la industria pesquera", definido como la preservación de los recursos naturales, la generación de mayor valor agregado en los productos pesqueros y la utilización de mano de obra nacional. Esta ley estableció una nueva división de poderes, ratificando a SAGPyA como la autoridad de aplicación y creando el Consejo Federal Pesquero (CFP) como principal cuerpo de formulación de la política pesquera. Cinco representantes del gobierno nacional y un representante por cada una de las provincias con frente marítimo e intereses pesqueros conformaron el CFP. Este hecho generó un cambio significativo en la estructura de toma de decisiones que regulaba la industria pesquera, la cual pasó de ser responsabilidad exclusiva del gobierno nacional a ser responsabilidad de un cuerpo colegiado con representantes de todas las provincias pesqueras.

²⁹ INIDEP, 1998.

³⁰ Allen, Adriana 'Sustentabilidad productiva: ajuste político-económico estructural y efectos ambientales. El caso de la industria pesquera marplatense', en Fernández *et al.* (eds.) *Territorio, Sociedad y Desarrollo Sustentable. Estudios de Sustentabilidad Urbana*, Buenos Aires, Editorial Espacio, 1999.



En paralelo a la creación del CFP, se establecieron consejos locales y provinciales, organizados en cada puerto pesquero y en cada provincia, con representantes del sector público, de los sindicatos y de las distintas cámaras empresariales. Estos consejos junto a la Multisectorial generaron en Mar del Plata una nueva estructura en la dirección de la actividad pesquera consolidando la alianza entre actores locales, los cuales expresaron en conjunto sus demandas ante las autoridades nacionales.

La segunda innovación de la Ley fue la abolición de los hasta entonces irrestrictos permisos de pesca y el establecimiento de un nuevo sistema de Cuotas Individuales Transferibles (CIT) a ser asignados a cada buque en función de las capturas máximas permisibles.³¹ El sistema debía ser implementado en 1999 pero su puesta en marcha fue resistida por muchos grupos que ejercieron presión operando a nivel local, provincial, nacional e internacional. El mayor conflicto se dio entre la Multisectorial y la flota congeladora-factoría. Uno de los mayores temores fue que la transferencia de cuotas abriera la posibilidad de que las firmas más grandes adquirieran las cuotas de las empresas más pequeñas, consolidando una estructura monopólica. La ley prohibía explícitamente la transferencia de cuotas a los congeladores factoría lo cual fue resistido por las *joint ventures* instaladas en la Patagonia, en donde la mayor parte de esta flota operaba. Una segunda preocupación fue la fuerte dependencia del sistema hacia la capacidad de control y regulación del estado quien debería hacer cumplir a las empresas el sistema de cuotas y las medidas de conservación establecidas.

Mientras continuaban las acaloradas discusiones, previniendo la implementación del sistema de cuotas, creció la incertidumbre acerca de la sustentabilidad de las poblaciones de merluza debido a la “corrida hacia la pesca” que había agravado la depredación de esta especie. En respuesta a otro informe del INIDEP que documentó la severa declinación de la biomasa reproductiva de la merluza, el CFP prohibió la pesca de esta especie desde principios de junio y por un periodo indeterminado. Liderado por la Multisectorial, el gobierno local de Mar del Plata luchó por que la cuota de pesca fuera adjudicada exclusivamente a la industria local en orden de prevenir el colapso de la merluza y la consecuente crisis social que esto generaría. Unos 100 barcos marplatenses viajaron hasta Buenos Aires y bloquearon el puerto mientras unas 2.000 personas se manifestaban en contra de las medidas de gobierno, frente al parlamento, al tiempo que demandaban una Ley de Emergencia Pesquera. La protesta fue

apoyada por manifestaciones en otras ciudades y recibió apoyo general del público y de los medios de comunicación. El borrador de la Ley de Emergencia Pesquera establecía un desplazamiento de la flota factoría hacia el sur del paralelo 48°, así como fuera de la Zona Económica Exclusiva (ZEE), y posponía la aplicación del sistema de cuotas hasta diciembre de 1999. Esta fue concebida como una medida de corto plazo para desactivar el conflicto y ganar tiempo para negociar la distribución de las cuotas. Mientras tanto, la flota factoría se opuso al borrador de la Ley de Emergencia y amenazó con bloquear el acceso de provisiones a toda la Patagonia.

La prensa nacional cubrió masivamente este conflicto, denominándolo la “guerra del pescado”. La flota internacional argumentaba que la ley cuartaba su libertad y sus derechos de operar en el país. Esta postura era apoyada por el gobierno de España, el cual reaccionaba en defensa de las inversiones españolas. La Multisectorial se manifestó a favor de la nacionalización de la industria pesquera, en pos de defender los derechos de las empresas y de los trabajadores locales a sostener su actividad, en función de lo establecido por la Constitución Nacional. Muchas ONG, incluyendo Greenpeace, demandaron medidas urgentes para preservar la merluza y la supervivencia de miles de trabajadores. Cedepesca, una ONG local, estimaba que 5.000 trabajadores serían afectados directamente por el cierre del puerto mientras que otros 5.000, compuestos por trabajadores temporarios y trabajadores indirectamente relacionados a la pesca, serían afectados en forma indirecta. El conflicto recién acabó cuando un grupo de mujeres de Mar del Plata irrumpieron en el gabinete y obtuvieron el compromiso del presidente de promulgar la Ley de Emergencia, otorgando el derecho de pescar a los agentes ubicados en el puerto de Mar del Plata. Esto ocurrió antes de las elecciones de 1999, factor fundamental para inclinar la decisión final en favor de la industria pesquera local.

Luego de la aprobación de la Ley de Emergencia, el INIDEP reveló que sólo quedaban 50.000 toneladas de merluza dentro del marco de Capturas Máxima Permisible (CMP). Un sistema rotativo de vedas fue puesto en marcha en función de distribuir el remanente entre la flota de altura local. Este sistema debería, supuestamente, garantizar el aprovisionamiento regular de pescado de la plantas de tierra mitigando la posibilidad de un desempleo masivo en Mar del Plata. Sin embargo, fue insuficiente para contener la crisis. Hacia fines de los 90°, el puerto de Mar del Plata experimentó el más alto nivel de inactividad de su historia. La mayoría de los establecimientos solo trabajó 4 meses durante el año 1999 y la producción se

³¹ Las cuotas de pesca se asignarían de acuerdo a cinco criterios: el promedio de capturas de cada empresa durante el periodo 1989-1996, el número de personal empleado, la inversión ya realizada, el volumen de producción y el número de infracciones cometidas por las empresas. La ley también establecía el derecho del CFP de reservar y conceder parte de la cuota anual para casos de “interés social” con el fin de aliviar el impacto regresivo del nuevo sistema para los grupos más vulnerables.



redujo a un tercio del promedio anual regular. Las cooperativas sufrieron aún más; muchas cerraron sus puertas y en aquellas que sobrevivieron el trabajo se redujo a menos de 8 días de trabajo mensuales.³²

Un nuevo conflicto se presentó a nivel local, entre el sector de procesamiento formal e informal, en torno a la distribución del pescado. Dado que la provisión de pescado era controlada por las firmas más grandes, dueñas de la flota de fresquera de altura, las medidas beneficiaban a estas en detrimento de las cooperativas y los establecimientos más pequeños. Desafiando a la Multisectorial, los trabajadores fueron a una huelga demandando la regularización de las pseudo-cooperativas, el regreso de un régimen salarial como en el pasado y la toma de medidas de contención y compensación social para reducir el impacto generado por el cierre extendido de las plantas.

Cedepesca y la Unión Obrera del Pescado (UOP) lucharon por una compensación de 500 dólares mensuales para los trabajadores locales. En lugar de esto, el gobierno central envió 6.000 cajas de comida para ser distribuidas por la municipalidad y el sindicato entre los trabajadores más afectados. Esta medida fue seguida por una violenta demostración hacia las grandes firmas, el sindicato y la municipalidad.

Performance política

El cuadro 1 resume los cambios experimentados por la industria pesquera local desde sus orígenes artesanales, pasando por su desarrollo en los 60' y los 70' y por la reestructuración que se dio desde entonces. Hasta fines de los 50', existía un balance entre los cuatro ángulos y las decisiones eran tomadas a nivel local por la comunidad pesquera. Durante la segunda fase, la industria pesquera creció en forma significativa pero aún dentro de los límites de la capacidad de carga natural de los ecosistemas. La

³² María, una mujer de 40 años con dos hijos, quien trabajaba junto a su marido en la industria pesquera desde hacía 17 años nos explicaba la situación por la que pasaban miles de trabajadores: "Antes no éramos ricos pero tampoco pobres. Trabajábamos duro pero valía la pena el esfuerzo. A través de los años nos las arreglamos para construir nuestra propia casa y para mandar a los chicos a la escuela. Cuando las temporadas de pesca no eran buenas era fácil conseguir crédito, nadie se lo negaba a un trabajador de la pesca, ahora se ríen de vos...yo salgo de casa a la 4 a.m...a esa hora puedes ver a cientos de hombres y mujeres caminando por el puerto y recorriendo una y otra cooperativa a ver si hay algo de trabajo. Tenemos que caminar porque no podemos pagar más el colectivo. Algunas veces no conseguimos una mesa (puesto de fileteo) en toda la semana, si tenemos suerte trabajamos uno o dos días por semana...el resto del tiempo caminamos. Mi marido dejó de buscar porque tiene 50 años y las plantas sólo toman gente joven. Él hace changas en la construcción, pero cuando la industria de la pesca está en crisis no hay mucho trabajo en la ciudad". Trabajo de campo, diciembre de 1999.

expansión de la flota y de la planta de procesamiento en tierra jugaron un rol fundamental para la economía local teniendo un impacto significativo en la generación de empleo asalariado y en la inversión en infraestructuras. La expansión e industrialización de la actividad fue promovida por leyes que apuntaban a la sustitución de importaciones y apoyada por políticas proteccionistas y subsidios. En este punto, la toma de decisiones dentro de la industria pasó del nivel local a la esfera nacional y fue comandado por una alianza entre el capital, el trabajo y el estado.

Siguiendo las tendencias presentadas en la figura N° 3, el proceso de reestructuración industrial transformó la *performance* económica, social, física y natural de la industria pesquera local. Esto generó cambios dramáticos en la ciudad y en el alineamiento político de los actores locales, nacionales e internacionales. Gobierno local vs. gobierno nacional, capital local vs. capital foráneo, trabajadores formales vs. trabajadores informales y barcos fresqueros vs. barcos factoría fueron algunos de los enfrentamientos más claros en la disputa de poder dentro de la actividad pesquera argentina. Inicialmente, el estado, las empresas y los trabajadores estaban unidos en defensa de la industria pesquera local pero cuando el conflicto evolucionó esta alianza se quebró. Esta sección examina cómo las demandas de los actores locales fueron organizadas alrededor de diferentes interpretaciones de sustentabilidad.

Las poblaciones de merluza fueron los únicos actores sin voz en este conflicto. De todas formas, existieron proclamas públicas pidiendo la defensa de los ecosistemas marítimos realizadas por numerosas ONGs, las cuales investigaban los efectos de la sobre-pesca e informaron a la ciudadanía los resultados de situaciones similares de conflicto en otros espacios geográficos. Entre dichas organizaciones, Cedepesca llevó adelante varias investigaciones de las prácticas ilegales que, con el consentimiento del gobierno nacional, habían permitido la expansión de la flota extranjera en operación en el mar Argentino desde 1990. Prácticas que marcaban una evidencia ineludible a la hora de pedir la anulación de los acuerdos con la UE. Las demandas de las ONGs giraban en torno a la defensa de la sustentabilidad del recurso natural así como también en torno a la defensa de las condiciones de vida de los trabajadores de la pesca de Mar del Plata y de otros puertos de la Patagonia.

Las firmas se focalizaron en defender su viabilidad económica y en reconocer a ésta como íntimamente relacionada con la sustentabilidad de la merluza. En palabras del gerente general de una de las más grandes y antiguas firmas de la ciudad: "La crisis de la industria pesquera apareció porque hay más pescadores que pescado. Alguien se tiene que ir del mar y lo más justo es que sea la flota extranjera. Nosotros invertimos y trajimos bienestar a esta ciudad por muchos años". Cuando le preguntamos acerca de la reorganización de la fuerza de trabajo en cooperativas, nos explica:



El sistema de cooperativas fue el único medio para reducir los costos y sobrevivir en un sistema cada vez más competitivo. Es lamentable, pero es la única forma en la cual podemos ser más flexibles ante las expansiones y contracciones del mercado. La flota congeladora factoría procesa todo a bordo y desembarca sus capturas en puertos extranjeros. Nosotros, al menos, generamos empleo en la ciudad aunque este sea a través de cooperativas.³³

La dimensión social es, de esta forma, reducida a “sostener una barata y flexible mano de obra”. La dimensión física de la sustentabilidad solo se expresa en términos de mejorar la infraestructura portuaria a través de la inversión privada, pero no dice nada acerca de la degradación del medio ambiente, lo cual es visto como otro costo que debe ser pagado por la ciudad en orden de sostener a la actividad y al ingreso por ella generado.

El gobierno local tomó un rol activo en el manejo del entorno físico del puerto y adoptó una actitud de aproximación a la idea de sostener la base de recursos naturales y proteger a la industria pesquera local. Este acercamiento a la problemática invocó la retórica de “salvar el capital social de la ciudad, la supervivencia de los trabajadores y el bienestar de sus familias” mientras el gobierno local se focalizaba en reorganizar el contrato social entre las empresas y los sindicatos a nivel local, usando la misma alianza que había sido creada para retener el control sobre el puerto, si este llegaba a ser privatizado. Aunque el gobierno local estaba en una posición ideal para exponer en conjunto todas las dimensiones del conflicto, sus demandas al gobierno nacional estuvieron focalizadas, casi en exclusividad, en luchar por establecer el mejor acuerdo posible para la ciudad dentro del sistema de cuotas que estaba por instalarse. Las respuestas de tipo social estuvieron en gran medida avocadas a la aplicación de medidas de emergencia, tales como la distribución de comida entre las familias más afectadas por el cierre momentáneo del caladero decretado por las vedas.

La implementación de medidas sociales que respondieran significativamente a la inevitable declinación de la industria pesquera fueron menos prominentes en la agenda pública local. En palabras de un alto funcionario municipal: “Se necesitan medidas compensatorias para los trabajadores expulsados de la industria pesquera pero esto es responsabilidad del gobierno nacional”.³⁴

Otras temas, como la conexión existente entre el deterioro en el medio ambiente portuario y la reducción de costos a través del sistema de pseudo-cooperativas no entraron siquiera en la discusión. Un oficial superior del Departamento de Medio Ambiente de la Municipalidad nos explica por qué:

La municipalidad ha heredado una crisis de largo plazo y esta haciendo todo lo que puede para cubrir las áreas en la cuales falta infraestructura básica... el problema ahora es cuantitativo y no cualitativo. El puerto se está deteriorando pero al menos cuenta con infraestructura básica. Nosotros no contamos con los recursos humanos necesarios para monitorear eficientemente quién está contaminando qué y dónde, y aún si lo hiciéramos, enfrentaríamos luego serios problemas para poder hacer cumplir las regulaciones existentes. En un contexto de crisis, no podemos cerrar fábricas porque estén descargando ilegalmente sangre y grasa a las cloacas o a los pluviales o incluso directamente al mar. Estamos forzados a ser flexibles y en cierto punto hacer la vista gorda para evitar consecuencias peores.³⁵

Los trabajadores se focalizaron en defender su supervivencia y organizar sus demandas por fuera del sistema corporativo de los sindicatos. No solo se focalizaron en defender sus ingresos sino en luchar por mejorar su situación estructural como ciudadanos y trabajadores. Miguel, quien trabajó en la industria por 20 años, explica los motivos de la movilización:

No luchamos solo por el aumento salarial. No queremos pan para hoy y hambre para mañana. No queremos cajas de comida. Luchamos porque el caladero sea sustentable en el largo plazo y no solo para el provecho de un puñado de empresas locales y extranjeras. Luchamos para abolir el perverso régimen de las cooperativas y recuperar nuestros derechos. Irónicamente, nos acusan de ser responsables por contaminar el agua que bebemos, pero somos forzados a hacerlo en representación de aquellos quienes se enriquecen a costa de nuestro trabajo y sufrimiento.³⁶

Este testimonio nos muestra la posición de los trabajadores y los ciudadanos con conciencia acerca de los cambios sociales, económicos, naturales y físicos que trajo consigo el proceso de reestructuración. Una clara conexión es establecida entre estas dimensiones así como también en relación a la forma en que estos cambios son manejados.

Observando las diferentes reivindicaciones es posible entender la racionalidad subyacente detrás de las coaliciones y los conflictos a nivel local. También se puede ver que ciertas cuestiones, como el impacto en las condiciones de vida de la comunidad pesquera y el deterioro en el medio ambiente y hábitat portuario, fueron marginalizadas en el intento de encontrar un responsable político del conflicto. Los actores locales se mantuvieron polarizados en sus demandas y, de hecho, estaban luchando en contra de actores externos dentro de la diagonal de sustentabilidad económica-natural. En este camino, muchas veces estuvieron cerca de la misma lógica que estaban tratando de combatir, el dominio de las consideraciones económicas sobre las sociales, naturales y físicas.

³³ Entrevista realizada en diciembre de 1999.

³⁴ Entrevista realizada en diciembre de 1999.

³⁵ Entrevista realizada en diciembre de 1999.

³⁶ Entrevista realizada en diciembre de 1999.



Cuadro 1: Evolución de la industria pesquera de Mar del Plata, Argentina

Etapas de evolución	Cambios tecnológicos y económicos	Cambios sociales	Cambios naturales	Cambios en el medio construido	Cambios políticos
Hasta los años 50': Orígenes de la actividad	<p>Técnicas de pesca y procesamiento artesanales</p> <p>Mercado doméstico</p> <p>Organización familiar de la producción</p> <p>Bajo valor agregado</p>	<p>Inmigración italiana</p> <p>Establecimiento de la sociedad pesquera</p>	<p>Baja presión sobre los recursos naturales</p> <p>Capturas locales dentro de la micro-región</p>	<p>Construcción del puerto</p> <p>Establecimiento de la comunidad pesquera en la zona portuaria</p>	<p>Contrato social regulado por elementos culturales de la comunidad pesquera.</p>
Décadas del 60' y del 70': etapa de consolidación y expansión	<p>Mercado doméstico y externo</p> <p>Organización fordista</p> <p>Expansión del capital invertido en flota de altura y plantas en tierra</p>	<p>Expansión del empleo asalariado local</p> <p>Incorporación de la mujer en la producción</p> <p>Acceso a redes sociales y capital financiero (crédito y ahorro)</p>	<p>Presión creciente pero por debajo del MCP</p> <p>Expansión del área de pesca hacia el caladero regional</p>	<p>Capitalización del puerto</p> <p>Inversión en infraestructura y mejoras en el medio construido</p>	<p>Contrato social corporativo</p> <p>Políticas nacionales de sustitución de importaciones</p>
Décadas del 80' y del 90': Fase de reestructuración	<p>Giro hacia la exportación</p> <p>Empresas mixtas con inversores internacionales</p> <p>Relocalización y reducción del tamaño de las firmas</p> <p>Descentralización vertical de la producción.</p>	<p>Precarización de las condiciones laborales</p> <p>Despidos masivos</p> <p>Aparición de cooperativas</p> <p>Empeoramiento del ingreso y de las condiciones de trabajo</p>	<p>Insustentabilidad</p> <p>Sobrepesca generalizada y 'corrida a pescar'</p> <p>Presión creciente sobre el caladero nacional</p> <p>Depredación de la merluza</p>	<p>Desinversión pública y privada</p> <p>Privatización del puerto</p> <p>Impactos negativos por externalización de costos ambientales</p> <p>Deterioro del medio ambiente local</p>	<p>Reformas macroeconómicas</p> <p>Quiebre del contrato social corporativo</p> <p>Retracción del estado nacional</p> <p>Competencia entre actores locales e internacionales</p>
Resultados	<p>Creciente incertidumbre</p> <p>Desaparición de pequeñas y mediana empresas</p> <p>Inversión congelada debido a la incertidumbre natural y económica</p>	<p>Aparición de organizaciones de mujeres y trabajadores operando por fuera de los sindicatos</p> <p>Creciente incertidumbre</p> <p>Asistencia social</p>	<p>Creciente incertidumbre natural</p>	<p>Incertidumbre</p> <p>Proyectos para mejorar la eficiencia y la productividad del puerto</p> <p>Relocalización de villas de emergencia.</p>	<p>Privatización del mar (Sistema de cuotas transferibles)</p> <p>Coalición multisectorial local</p> <p>Marginalización de las demandas de los trabajadores</p>



Conclusiones

El estado fue históricamente un actor esencial en el desarrollo de la industria pesquera local, garantizando el monopolio sobre el acceso a los recursos marinos y protegiendo el mercado doméstico a través de subsidios y otras formas de promoción. Durante los años 70', este modelo comenzó a ser cuestionado por la penetración al mercado argentino de productos importados baratos. Existía, además, una creciente competencia entre países, para atraer inversión extranjera, basada en la oferta de bajos salarios y libre acceso a los recursos naturales. En este contexto, las empresas y el gobierno intentaron sobrellevar la "rigidez" del sistema fordista a través de la descentralización del proceso de producción vía sub-contratación y transferencia de los riesgos.

Las implicancias sociales resultantes pueden observarse en la reorganización de la relación entre el capital y el trabajo bajo la fachada del "sistema de cooperativas". Las firmas ganaron flexibilidad a expensas de la estabilidad laboral de los trabajadores y del deterioro de las condiciones medioambientales. Además, la mayoría de los trabajadores fue desafiliada del gremio perdiendo su protección legal dentro de los mecanismos tradicionales de negociación colectiva del sindicato. La racionalidad subyacente a este proceso fue la inspirada por la administración menemista, bajo el presupuesto de que salarios altos, rigidez en el trabajo y controles estrictos del estado a la producción constituían significativas barreras para la acumulación interna de capital.

El proceso de reestructuración industrial no solo reforzó las desigualdades sociales sino que también exacerbó la depredación de los recursos naturales de los cuales la industria depende. La creciente competencia sobre la pesquería local y regional resultó en una crisis que evidenció hacia fines de los 90' el colapso de la merluza. De esta forma se desarrolló un conflicto ambiental en el cual todos los sectores (estado, industria privada y mano de obra) se comprometieron a buscar el modo de sostener el caladero aunque con interpretaciones diferentes acerca de lo que era necesario hacer para lograr este fin.

En 1999, el control sobre los recursos pesqueros se transformó en un tema de intenso conflicto e incertidumbre debido a la depredación de la merluza, la falta de acuerdo acerca de un nuevo régimen de pesca y la inminencia de las elecciones nacionales. El futuro de la industria pesquera y de los muchos que dependían de ella estaba atrapado en un debate determinado por los intereses sectoriales y en el cual el gobierno fallaba en la tarea de establecer límites que evitaran un mayor deterioro de los recursos pesqueros. La introducción de un sistema basado en la distribución de cuotas individuales transferibles trajo consigo inevitables conflictos. La iniciativa abrió el debate acerca de la necesidad de un marco regulatorio de largo plazo que garantizara el manejo sustentable de la industria pesquera. De todas formas, esta regulación no era acompañada por medidas para reducir o anular los impactos sociales y económicos de una reducción en el volu-

men de capturas, lo cual dejaba a la industria con destino incierto. Las decisiones políticas se debatían entre la conservación de los recursos pesqueros y el mantenimiento de políticas que favorecían el libre comercio, la inversión extranjera y el crecimiento basado en el incremento de las exportaciones.

La industria pesquera argentina fue tradicionalmente regulada por una coalición entre el estado, el capital corporativo y las organizaciones de representación gremial. Sus intereses coincidían en la búsqueda de un crecimiento económico constante y se basaban en la presunción de que la cantidad de recursos naturales era infinitamente elástica. Por ende, las consideraciones ambientales eran muy aisladas y solo expresadas dentro de un sistema de control de las pesquerías centralizado dentro del cual la preservación del caladero perdía la pulseada ante la posibilidad de un aumento en las capturas. No fue hasta la llegada de la crisis de la merluza que la mayoría de los sectores se dio cuenta de los efectos de diez años de expansión descontrolada. No solo la alianza entre el capital nacional y el estado se rompió, entonces, sino que nuevas alianzas se forjaron a nivel local cambiando sus reclamos desde los argumentos económicos a los ambientales y sociales. El gobierno local de Mar del Plata elevó estos reclamos al nivel nacional a través de mecanismos tales como audiencias públicas y manifestaciones con masivo apoyo de la sociedad civil. La Multisectorial que se formó en reacción a la crisis tuvo éxito en la tarea de tener acercamiento activo, jugando un papel clave en la redacción de la nueva legislación y en el establecimiento de un régimen descentralizado para discutir el futuro de la industria pesquera. Dos cambios significativos acompañaron este proceso: primero, las alianzas se dividieron entre actores locales y actores externos; y segundo, existieron quiebres posteriores entre el gobierno local, las firmas y los trabajadores. El estado nacional estaba atrapado entre las necesidades nacionales y locales pero finalmente fue forzado a priorizar los reclamos locales. Las demandas de los trabajadores, sin embargo, fueron marginalizadas en el proceso y subordinadas a la coalición corporativa entre el sindicato, las firmas y el gobierno local. Se podría afirmar que las consideraciones sociales y ambientales esgrimidas por la Multisectorial tuvieron que ver con una lucha simbólica contra la creciente participación del capital extranjero en el desarrollo de la industria pesquera.

Desafortunadamente, las reacciones locales llegaron muy tarde y en forma muy polarizada como para responder a las consecuencias de la crisis. La industria local reafirmaba sus derechos exclusivos sobre las pesquerías en un momento en el cual el colapso de la merluza ya había tenido lugar. Con poco pescado sobrante para ser procesado por las plantas locales, la industria continuaba su declinación y los trabajadores seguían siendo despedidos. El caso de la industria pesquera marplatense se asemeja a la historia de muchas ciudades en el sur. En forma creciente, los procesos de reestructuración están conduciendo a la sobre-explotación de ciertas áreas y recursos naturales, dejando a las firmas locales y a los trabajadores



en una posición altamente vulnerable, mientras intentan lidiar con las consecuencias del colapso ambiental, social y económico.

En un plano más amplio de reflexión, la reestructuración neoliberal de la industria pesquera marplatense ilustra un proceso generalizado de redefinición de la sustentabilidad ambiental urbana como sustentabilidad diferencial, acentuando las condiciones de injusticia ambiental y legitimando un marco de regulación social que prioriza ciertos fragmentos de la sociedad y el territorio por sobre otros.

Recibido: 21/08/2010

Aceptado: 23/09/2010