RESUMEN PUBLICABLE

EVALUACIÓN DE NECESIDADES DEL SECTOR PESQUERO Y DE LA ACUICULTURA EN URUGUAY

Proyecto FFM/PPG/49 "Bases para la construcción participativa del Plan Nacional para el Desarrollo de la Pesca en Uruguay"

IICA Uruguay – DINARA (MGAP)

Financiamiento: Fondo Fiduciario para la Pesca (Fish Fund), Categoría 1 – OMC

Montevideo, octubre de 2026

ÍNDICE

1. Introducción 2

2. El proceso participativo 2

3. Principales problemáticas y desafíos identificados 5

4. Resultados por subsector 6

- 4.1. Pesca artesanal 6
- 4.2. Pesca industrial 7
- 4.3. Acuicultura 8

5. El vínculo con el Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca 9

6. Conclusiones y perspectivas 9

1. INTRODUCCIÓN

Uruguay se encuentra elaborando el Plan Nacional de Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura 2025-2040. En este marco, y a solicitud del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en coordinación con la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), llevó adelante una consultoría orientada a elaborar un diagnóstico participativo del sector pesquero y acuícola nacional. El trabajo incluyó recorridas por distintos puntos del territorio nacional y talleres de intercambio con diversos actores vinculados a la actividad, entre ellos pescadores, representantes de la industria, instituciones públicas, academia y organizaciones de la sociedad civil. Estos espacios permitieron identificar y sistematizar las principales problemáticas, fortalezas, necesidades y oportunidades del sector desde la perspectiva de sus propios protagonistas.

La iniciativa contó con el apoyo financiero del Fondo Fiduciario para la Pesca (Fish Fund) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que apoya a los países en la implementación del Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca (ASP). Este acuerdo procura evitar que los recursos públicos incentiven la pesca ilegal o la explotación de poblaciones sobreexplotadas, y establece obligaciones de transparencia en la notificación de subvenciones. Uruguay lo aprobó mediante la Ley N.º 20.202 en 2023 y el acuerdo entró en vigor en setiembre de 2025.

El presente informe recoge los resultados de este proceso de consulta y constituye un diagnóstico participativo que contempla la pesca artesanal, la pesca industrial y la acuicultura en Uruguay. Sistematiza las problemáticas y desafíos, y las fortalezas y propuestas identificados por los y las participantes, buscando reflejar la diversidad de perspectivas y experiencias de quienes forman parte del sector.

Dado que el Plan Nacional de Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura 2025-2040 se encuentra en proceso de construcción y su estructura está en revisión, los resultados se presentan organizados por subsector y por temas surgidos del proceso participativo, sin asumir una estructura definitiva del Plan. Se espera que estos aportes contribuyan a su ajuste y consolidación.

2. EL PROCESO PARTICIPATIVO

Entre junio y octubre de 2026 se desarrollaron dos modalidades de consulta: talleres y recorridas por el territorio nacional. En total, se realizaron 38 instancias de intercambio, con la participación de 250 personas. De ellas, 157 participaron en las instancias territoriales, entre las cuales 111 fueron pescadores y pescadoras. En los talleres participaron representantes de 48 instituciones, mientras que en las recorridas se mantuvo contacto con 19 instituciones y se relevaron 19 sitios (Tabla 1).

Tabla 1. Número de instancias de reunión, participantes y sitios relevados en los talleres y las recorridas territoriales.

	TALLERES	RECORRIDAS TERRITORIO	TOTAL
Instancias de reunión	6	32	**38**
Participantes	93	157	**250**
Sitios relevados	-	19	**19**
Instituciones	48	19	**67**

TALLERES

Se realizaron seis talleres en las sedes de DINARA e IICA, convocando por separado a distintos grupos vinculados al sector pesquero:

- Mujeres de la pesca (Taller 1).
- Intergremial marítima y trabajadores de la pesca (Taller 2).
- Organismos del Estado vinculados a la gestión administrativa, regulatoria y a la prestación de servicios públicos (Taller 3).
- Organismos del Estado vinculados al diseño y la gestión de políticas públicas (Taller 4).
- Academia y técnicos especializados (Taller 5).
- Sector empresarial pesquero, representado por sus cámaras (Taller 6).

RECORRIDAS POR TERRITORIO

En paralelo, se realizaron tres recorridas territoriales que abarcaron distintas regiones del país:

- Río Uruguay;
- Río de la Plata y Río Negro;
- Océano Atlántico, lagunas costeras y Laguna Merín.

A estas se sumaron dos visitas puntuales: una al puerto de Capurro y otra a una planta de acopio y procesamiento de productos pesqueros.

En total, las recorridas comprendieron 32 instancias de reunión en 19 sitios, con la participación de familias pescadoras, acopiadores, autoridades locales y otros actores vinculados a la actividad (Figura 1).



Figura 1. Sitios visitados en el relevamiento territorial. De los 19 sitios considerados, 18 fueron visitados presencialmente y el correspondiente al Lago Merín fue abordado de forma virtual.

ALCANCE DE LAS INSTANCIAS Y PARTICIPACIÓN

Las distintas instancias permitieron abordar temas vinculados a más de un subsector. Considerando la presencia de cada uno en las reuniones, se trataron aspectos relacionados con la pesca artesanal en 36 de las 38 instancias, con la pesca industrial en 15 y con la acuicultura en 10.

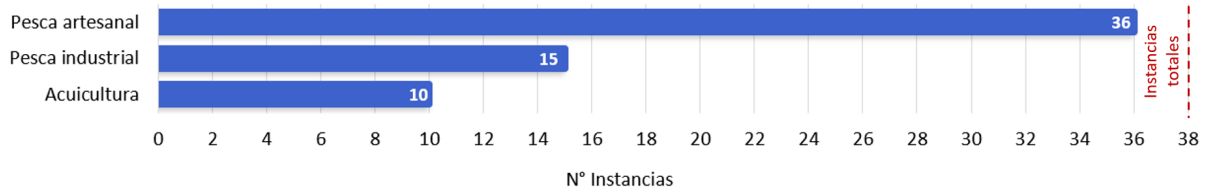


Figura 2. Número de instancias (total 38) en las que se abordaron temas vinculados a cada uno de los tres subsectores: pesca artesanal, pesca industrial y acuicultura.

En cuanto a la participación por sexo, en las recorridas territoriales, la participación femenina fue del 28 %, frente al 72 % de la masculina. En los talleres se registró una distribución relativamente equilibrada, con un 46,2 % femenina y un 53,8 % masculina.

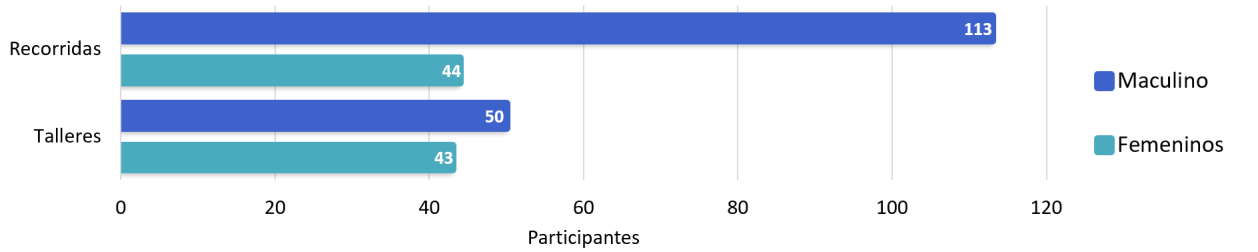


Figura 3. Participantes según sexo en las recorridas territoriales y los talleres.

3. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS Y DESAFÍOS IDENTIFICADOS

A partir de las 38 instancias participativas se identificaron 18 problemáticas y desafíos. Para dimensionar su presencia a lo largo del proceso, se contabilizó en cuántas de las 38 instancias fue mencionada cada problemática, asignándole un puntaje de recurrencia de hasta 38 puntos. Este indicador permite conocer la frecuencia con que cada problemática estuvo presente en el proceso participativo, pero no representa una valoración de su relevancia o prioridad.



Figura 4. Presencia de mención de las 18 problemáticas y desafíos identificados, según su presencia en las 38 instancias participativas. En azul se destacan las cuatro problemáticas con mayor recurrencia.[1]

Las cuatro problemáticas/desafíos más señalados son de carácter institucional y laboral:

- **Fragmentación de la gobernanza y debilidad institucional** (36 puntos). Numerosos organismos con competencias sobre el sector y escasa coordinación entre ellos; ausencia de instituciones clave en la actividad; presencia limitada en el territorio y trámites lentos. Los Consejos Zonales de Pesca se valoran donde funcionan, pero su desarrollo es desigual. Se propuso fortalecer la presencia territorial y crear una institucionalidad específica para la pesca.
- **Precarización laboral, vulnerabilidad social y de salud** (33 puntos). Informalidad, ingresos inestables, dependencia de trabajos ocasionales y falta de cobertura de seguridad social y de garantías laborales. Muchos pescadores de edad avanzada continúan trabajando por ne-

cesidad y no prevén jubilarse del oficio. En la pesca industrial se identificaron condiciones a bordo y escasos controles laborales. En la pesca artesanal se suman la falta de infraestructura básica para realizar la labor y afecciones de salud asociadas al frío, la humedad y el esfuerzo físico, sin estudios que permitan dimensionarlas.

- **Acceso al trabajo y a la formación** (33 puntos). Marco normativo y requisitos rígidos y alejados de la realidad actual; cursos poco adaptados al sector; escasez de maquinistas, patrones y marineros; dificultad para acumular horas de navegación necesarias para titularse.
- **Pesca ilegal y falta de fiscalización** (32 puntos). Ingreso de embarcaciones extranjeras y ausencia de un esquema efectivo de monitoreo, control y vigilancia. Se señaló la falta de registro de capturas en puerto y la falta de equipamiento (radares, cámaras, patrullaje, buque propio de investigación).

Un segundo grupo, con una presencia intermedia (26 a 28 puntos), comprende la infraestructura y la cadena de frío, la disminución de los recursos pesqueros, la desactualización de la normativa, y la conflictividad y falta de diálogo entre actores. Las cuestiones de género, juventud y cultura se distribuyen en distintas problemáticas, con valores de entre 18 y 25 puntos. Por último, el escaso desarrollo de la acuicultura (9 puntos) y las dificultades para la asociatividad y la comercialización colectiva (7 puntos) registran los menores valores. Esto no supone una menor relevancia de estas cuestiones, sino que refleja su menor presencia en las respuestas relevadas. En particular, la organización colectiva constituye una de las principales fortalezas en el territorio.

NOTAS

1 *Esta problemática también puede enmarcarse en "Fragmentación de la gobernanza pesquera y debilidad institucional", dado que las dificultades de comunicación y la conflictividad en los vínculos entre los actores constituyen dimensiones relevantes de la gobernanza del sector.

4. RESULTADOS POR SUBSECTOR

4.1. Pesca artesanal

Problemáticas y desafíos

Las dificultades más recurrentes se relacionan con la infraestructura, comercialización y acceso a los recursos pesqueros. Se señalaron carencias en los sitios de desembarque y en la cadena de frío, así como la dependencia de un número reducido de acopiadores para la comercialización y la fijación baja de precios. También se expresó preocupación por la disminución de las capturas y el desplazamiento de las zonas tradicionales de pesca como consecuencia de otros usos del territorio y del agua, junto con los efectos de la contaminación y cambios ambientales asociados al cambio climático.

A estas dificultades se suman la necesidad de diversificar los ingresos y el escaso recambio generacional: en varias comunidades, quienes pescan prefieren que sus hijos e hijas estudien y no continúen en el oficio, debido a la precariedad de los ingresos y al esfuerzo físico que impli-

ca. También se señalaron la desvalorización social del oficio y la percepción de que se encuentra en extinción, la escasa visibilización del trabajo de las mujeres y el bajo consumo de pescado, en un contexto de competencia con productos importados.

Fortalezas y propuestas

Las formas de organización colectiva constituyen una de las fortalezas más destacadas del subsector. Se identificaron cooperativas y otras modalidades asociativas consolidadas, así como procesos de organización y formalización en curso. Estas experiencias han contribuido a mejorar las condiciones de comercialización y fortalecer la capacidad de negociación de los pescadores. También se destacaron iniciativas de agregado de valor, mediante la elaboración de productos procesados que permiten diversificar la oferta y generar nuevas fuentes de ingresos, así como experiencias de comercialización a través de compras públicas y venta directa al consumidor. En este marco, se valoró especialmente el acompañamiento técnico en los procesos de organización y capacitación.

En el plano cultural, se constató una identidad pesquera vigente, expresada en canciones, recetas, saberes y murales, así como un amplio conocimiento ecológico local, aunque con escasa visibilidad y reconocimiento social. Se destacó la importancia de fortalecer la formación y generar mejores condiciones económicas y laborales para hacer posible la continuidad del oficio y el recambio generacional.

Finalmente, dentro del marco de la consultoría se recibió el documento “Aporte para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo de la Pesca y Acuicultura” con propuestas para el subsector artesanal del “Grupo Pescar”.

4.2. Pesca industrial

Problemáticas y desafíos

Las principales dificultades señaladas para la pesca industrial se relacionan con el marco normativo, la infraestructura y las condiciones de trabajo. Se planteó la necesidad de actualizar la normativa vigente para adecuarla a la dinámica operativa actual y de avanzar en la renovación de una flota envejecida. Esto último se ve condicionado por la falta de infraestructura nacional para realizar determinadas tareas de mantenimiento, particularmente la disponibilidad de diques. También se señalaron dificultades para acceder a información necesaria para evaluar los recursos pesqueros compartidos, debido a la dependencia de datos generados en otros países.

En el plano institucional, se identificaron la dispersión de los trámites y las dificultades de coordinación entre los organismos con competencias de control. En materia laboral, se manifestaron preocupaciones por las condiciones de trabajo a bordo y la escasez de personal calificado. Asimismo, se señalaron situaciones de conflictividad vinculadas al acceso al trabajo y a las condiciones laborales.

Fortalezas y propuestas

Dentro de las fortalezas del subsector se identificaron cadenas de valor consolidadas. También se relevaron iniciativas orientadas a mejorar la infraestructura portuaria, como la instalación de una balanza en Puerto Capurro y la planificación del dragado de muelles en el puerto de La Paloma.

En cuanto a propuestas de desarrollo, se planteó diversificar la actividad mediante la incorporación de nuevas especies y el establecimiento de permisos de pesca de doble propósito. Asimismo, se propuso avanzar en la renovación de la flota, como aspectos relevantes para mejorar las condiciones de trabajo y acompañar el desarrollo del subsector.

Como parte del proceso de consulta, también se recibieron documentos con propuestas y planteos de actores del sector: "AZIMUT Uruguay Pesca", presentado por la Cámara de Industrias Pesqueras del Uruguay (CIPU), y luego de finalizado el diagnóstico, "Quince años mirando cómo se apaga la pesca", elaborado por el Sindicato Único de Trabajadores del Mar y Afines (SUNTMA).

4.3. Acuicultura

La acuicultura tuvo una participación más acotada en el proceso participativo que la pesca artesanal e industrial. Su abordaje se concentró en los talleres, mientras que en las instancias territoriales apareció principalmente como una alternativa de diversificación planteada por pescadores artesanales. En este sentido, los aportes recogidos reflejan un subsector de desarrollo más incipiente, con algunas capacidades y experiencias puntuales, pero también con desafíos importantes para su consolidación.

Problemáticas y desafíos

El principal desafío propuesto por los participantes es el escaso desarrollo de la acuicultura y de la investigación aplicada asociada. Entre las dificultades señaladas se encuentran la falta de infraestructura para la investigación y el desarrollo de cultivos de especies nativas, las limitaciones presupuestarias y de personal especializado, las dificultades de acceso a áreas potenciales para el cultivo y las trabas burocráticas para la obtención de permisos. En el plano comercial, algunos participantes señalaron dudas sobre la viabilidad de la actividad en Uruguay y la necesidad de desarrollar previamente el mercado interno para asegurar canales de comercialización.

Fortalezas y propuestas

Entre las fortalezas identificadas se mencionaron la formación específica en acuicultura y experiencias puntuales de asesoramiento técnico. Asimismo, se destacó la oportunidad de fortalecer estas capacidades mediante la ampliación de la oferta educativa descentralizada, incluida la aspiración de proyectar la tecnicatura de la UTEC en Rocha, y el impulso a la investigación aplicada sobre especies nativas.

En las instancias territoriales surgieron propuestas de cultivo o repoblamiento de especies como sábalo, boga, dorado y bagre, así como ideas para desestacionalizar la producción de camarón en Rocha y aprovechar residuos de la pesca como insumo para la alimentación acuíco-

la. Si bien ninguna de las propuestas relevadas corresponde a un proyecto en marcha, reflejan el interés de algunas comunidades en explorar alternativas productivas. En este sentido, la acuicultura fue planteada como una oportunidad para diversificar los ingresos y desestacionalizar la actividad en algunas comunidades pesqueras, así como para contribuir potencialmente a reducir la presión sobre los recursos silvestres, siempre que se desarrolle bajo condiciones de viabilidad productiva, comercial y ambiental.

En materia de gobernanza, se propuso mejorar la coordinación entre los organismos vinculados a la actividad, incluso mediante la generación de espacios de trabajo interinstitucionales e interministeriales.

5. EL VÍNCULO CON EL ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES A LA PESCA

Si bien el diagnóstico no tuvo como objetivo evaluar el grado de cumplimiento del Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca (ASP), permitió identificar aspectos del sector pesquero uruguayo relevantes para su implementación. Entre ellos se encuentran la actualización del marco normativo, la disponibilidad y sistematización de información biológica y pesquera, el seguimiento de la actividad y la coordinación entre los organismos competentes.

Estos resultados permiten reconocer ámbitos en los que existen oportunidades para fortalecer las capacidades institucionales y técnicas del país de cara a la implementación del Acuerdo. Cabe señalar que el ASP se aplica a la pesca de captura marina y no comprende directamente la acuicultura.

6. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El proceso de consulta permitió recoger aportes de un número amplio de personas, representantes de instituciones y actores vinculados a la pesca y la acuicultura, provenientes de distintos puntos del territorio nacional. La combinación de talleres con diferentes grupos de actores y recorridas territoriales permitió incorporar perspectivas diversas y reconocer problemáticas, desafíos y oportunidades desde distintos contextos y realidades del sector.

El diagnóstico permitió identificar las principales problemáticas planteadas por los participantes y reconocer su presencia en las distintas instancias de consulta. Su frecuencia de mención en talleres y recorridas constituye un elemento para ponderar su alcance dentro del proceso participativo y aporta una mirada de conjunto sobre los asuntos que requieren atención en la construcción del Plan Nacional para el Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura 2025-2040. Este abordaje permite considerar tanto las preocupaciones compartidas como aquellas que responden a realidades territoriales o sectoriales específicas.

Asimismo, los resultados permiten reconocer aspectos que podrían representar desafíos para la implementación del Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca (ASP), constituyendo elementos relevantes para identificar capacidades que podrían requerir fortalecimiento.

En conjunto, los aportes recogidos constituyen un insumo para orientar la construcción del Plan, procurando que sus objetivos y líneas de acción contemplen la diversidad de actores, actividades y realidades territoriales que integran el sector pesquero y acuícola uruguayo.

Agradecemos especialmente a los pescadores y las pescadoras que se desempeñan en los distintos eslabones de la cadena de valor de la pesca y la acuicultura, por su tiempo, disposición y valiosos aportes. A todas las personas e instituciones que participaron en las instancias de consulta y contribuyeron, desde sus experiencias y perspectivas, a la construcción colectiva de este diagnóstico. Por último, agradecemos al IICA y a la DINARA por la oportunidad, el acompañamiento y la colaboración brindados a lo largo de todo el proceso.

SOBRE LAS AUTORAS

Sofía Bausero-Jorcin es estudiante del Doctorado en Ciencias Biológicas de la Universidad de la República. Se desempeña como docente e investigadora en la Facultad de Ciencias. Su trabajo se centra en el estudio de las pesquerías uruguayas, con énfasis en la pesca artesanal, la reconstrucción de capturas históricas y la gobernanza pesquera. Ha participado en proyectos de investigación orientados al diagnóstico y desarrollo sostenible del sector pesquero, buscando generar conocimiento que contribuya a comprender sus dinámicas y a fortalecer su gestión.

Cecilia Laporta es Contadora Pública (Universidad Católica del Uruguay) y Especialista en Manejo Costero Integrado por la Universidad de la República. Ha realizado cursos, estadías y diplomaturas vinculadas al enfoque de trabajo colaborativo, metodologías participativas con perspectiva de género y equidad, especialmente vinculadas a actividades agrícolas y pesqueras. Actualmente se desempeña como docente asistente en el Centro Universitario Regional del Este (CURE–Udelar), adscrita al Departamento Interdisciplinario de Sistemas Costeros Marinos (DISCOMAR).