



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

**La vuelta de los enfoques desarrollistas y el rol del Estado en las políticas productivas: el caso de la pesca en Uruguay**

Silvia Morales Aguirre

# **La vuelta de los enfoques desarrollistas y el rol del Estado en las políticas productivas. El caso de la pesca en Uruguay<sup>1</sup>**

**Autora:** Silvia Morales Aguirre

**Institución:** Universidad de la República, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. Unidad Académica: Unidad de Relaciones y Cooperación con el Sector Productivo

**Correo electrónico:** [silmora2009@gmail.com](mailto:silmora2009@gmail.com)

## **Resumen**

Identificar el rol del Estado en los diferentes modelos productivos pesqueros que se fueron sucediendo en Uruguay desde inicio del siglo pasado hasta la actualidad, se constituyó en una línea de investigación del Proyecto “Abordaje de los problemas productivos del Complejo Pesquero”, del Programa de Vinculación Universidad - Sociedad y Producción (CSIC - Universidad de la República), ejecutado en el trienio 2011-2013. El propósito general del Proyecto era generar lineamientos de políticas para un modelo pesquero alternativo al predominante, considerado “extractivista”. El artículo se basa en los hallazgos de la línea de investigación sobre rol del Estado.

La investigación se sustentó en el uso de fuentes secundarias de información. El relevamiento bibliográfico, de documentos y archivos, así como la consulta a la normativa pesquera, fueron las principales fuentes de datos e información complementándose con entrevistas a actores institucionales, técnicos y sociales del sector pesquero.

La investigación identificó cuatro grandes fases cronológicas en el sector, que evidencian diferentes enfoques de desarrollo. Fue en el marco del Proyecto de Tesis de Maestría en Ciencia Política que pudimos analizar la información recopilada en la investigación desde la perspectiva teórica del desarrollo. Es así que la discusión de “desarrollismo”, “neodesarrollismo”, “neointervencionismo estatal” se alimenta de la producción teórica proveniente desde la Sociología y la Ciencia Política. La fase actual - “estado neointervencionista y modelo pesquero de mercado agotado” - si bien tiene características de “neodesarrollismo”, es un enfoque peculiar de desarrollo en construcción.

**Palabras claves:** Estado, Desarrollo, Modelo pesquero

---

1 Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014: ¿Qué Desarrollo para Uruguay?

## La vuelta de los enfoques desarrollistas y el rol del Estado en las políticas industriales. El caso de la pesca Uruguay<sup>2</sup>.

Silvia Morales Aguirre<sup>3</sup>  
[silmora2009@gmail.com](mailto:silmora2009@gmail.com)

### 1. Introducción

En este último decenio el Estado en Uruguay se está tornando en un actor relevante en la elaboración de políticas industriales en el marco de un enfoque de desarrollo en construcción. La anunciada “*estrategia para el desarrollo*” desde el Ministerio de Industria, Energía y Minería (2008), da cuenta de algunas de las características de ese enfoque de desarrollo. “*¿Qué desarrollo para Uruguay?*”. Mediante los resultados de una investigación empírica y un Proyecto de Tesis de Maestría en ejecución, nos proponemos aportar al ensayo de respuestas.

La investigación empírica que dio origen a nuestro interés en el tema “Política industrial y desarrollo en Uruguay” corresponde al Proyecto “Abordaje de los problemas productivos del Complejo Pesquero” ejecutado en el período 2011-2012, Programa de Vinculación Universidad - Sociedad y Producción de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República<sup>4</sup>. El propósito del Proyecto era contribuir a generar lineamientos de políticas, partiendo de los problemas productivos identificados por la

---

2 Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014: ¿Qué Desarrollo para Uruguay?.

3 Docente - investigadora de la Unidad académica Relaciones y Cooperación con el Sector Productivo (URCSP) del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) - Universidad de la República (UdelaR) ([www.extension.edu.uy/sp](http://www.extension.edu.uy/sp)), Licenciada en Sociología (UdelaR - FCS), con Posgrado en Sociología del trabajo (Diploma de Especialización, UdelaR - FCS), Magíster en Desarrollo Regional y Local (Instituto Universitario CLAEH) y maestrando en Ciencia Política (UdelaR - FCS - Maestría en Ciencia Política, Edición 2012-2013). Realiza sus trabajos de investigación y extensión en el marco de la Línea de Trabajo “Complejos productivos” de la URCSP.

4 [www.csic.edu.uy](http://www.csic.edu.uy). “Este programa procura acercar las capacidades de investigación y solución de problemas de la Universidad de la República, en todas las áreas de conocimiento, a las demandas de la sociedad y la producción uruguaya. Apunta en particular a favorecer los encuentros entre investigadores universitarios, de todas las disciplinas y áreas cognitivas, con actores sociales y productivos localizados en el conjunto del territorio nacional”. El proyecto fue ejecutado y coordinado desde la Unidad de Relaciones y Cooperación con el Sector Productivo (SCEAM-UdelaR) y la contraparte fue la Intergremial marítima que nuclea a los tres Sindicatos del Mar en Uruguay: Sindicato Único Nacional de los Trabajadores del Mar y afines (SUNTMA); Centro de Maquinistas Navales (CNM) y Sindicato Único de Patrones de Pesca del Uruguay (SUDEPPU).

contraparte sindical y avanzando hacia la elaboración propuestas de un modelo alternativo de organización del complejo pesquero. “Institucionalidad y normativa pesquera” se constituyó en una de las líneas de trabajo del proyecto y desde la cual se fue avanzando en la investigación sobre el tema del Estado y su rol a lo largo de diferentes décadas en el diseño de modelos productivos pesqueros<sup>5</sup>.

El sustento teórico de la ponencia - con referencia al concepto de desarrollo, y que aporta pistas para responder a la pregunta ¿qué enfoque de desarrollo para el diseño de políticas industriales? - es producto del trabajo realizado en el marco del proyecto de Tesis de Maestría “*Estado, Desarrollo y Políticas industriales. Los Consejos Sectoriales Tripartitos como expresión de políticas industriales en Uruguay en el período 2005-2013*” (Morales 2013), <sup>6</sup>. La profundización en el relevamiento bibliográfico, análisis y sistematización sobre los enfoques de desarrollo, contribuyeron a elaborar una hipótesis:

El Estado en Uruguay, desde 2005 está interviniendo de una nueva manera en la definición de políticas; no es el Estado Social de las primeras décadas del siglo pasado, pero tampoco el Estado neoliberal de los 90. En materia de política industrial está promoviendo determinados sectores productivos, mediante medidas específicas en el marco de la discusión y construcción de un modelo de desarrollo nacional - que tiene uno de sus improntas en el propósito de articulación de las facetas productivas y sociales del desarrollo - inserto en un contexto regional y mundial, de economía abierta. Se trataría de un neo-intervencionismo estatal<sup>7</sup>.

---

5 Otros de los temas que abordó la investigación fue: situación de los recursos pesqueros, mercados y productos, empresas y grupo económicos, fuerza de trabajo y organización del trabajo. La articulación de todas las líneas de investigación estuvo en el enfoque metodológico basado en el concepto de “complejo productivo” (Buxedas M: 1994).

6 Maestría en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Departamento de Ciencia Política: <http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=336&CatId=9&SubCatId=183>

7 Hipótesis preliminar del proyecto de tesis de Maestría. La Unidad de análisis son los Consejos Sectoriales Tripartitos (Gobierno, Cámaras Empresariales y Sindicatos) instalados en el período 2008-2013 en la órbita del Ministerio de Industria, Energía y Minería - Gabinete Productivo, y desde los cuales se acuerdan los planes industriales. A la fecha (julio 2014), se han instalado 14 Consejos Sectoriales: automotriz, vestimenta, lácteos, farmacéutica, bio y nanotecnología, metalúrgico, madera, carnes, calzado, marroquinería, naval, tecnologías de la información y comunicación, construcción y pesca. También se deberá instalar el Consejo Sectorial Minero según Ley de Minería de Gran Porte, Nro. 19.126, promulgada el 11/09/2013; los Consejos tienen diferente grado de desarrollo en cuanto a diseño de planes industriales y su instrumentación ([www.gp.gub.uy](http://www.gp.gub.uy))

El objetivo del artículo es aportar a la elaboración de respuestas para la pregunta “¿Qué desarrollo para Uruguay?” - pregunta eje de las XIII Jornadas de Investigación de la FCS - y se organiza en tres partes. En la primera de ella se presentan diferentes enfoques de desarrollo, promovidos desde diferentes ámbitos institucionales, a modo de referencias teóricas. En la segunda parte, se presenta el caso del sector pesquero: las diferentes modalidades de intervención estatal en el diseño de políticas pesqueras que dieron lugar a diferentes modelos pesqueros, desde inicios del siglo pasado hasta la actualidad. En la última parte se integran las referencias teóricas al trabajo empírico, y se colocan preguntas y propuestas para continuar investigando sobre el tema del Estado, el desarrollo y las políticas industriales en el Uruguay actual en clave de aportar a la discusión y diseño de políticas productivas.

## **2. DISCUSIÓN SOBRE ENFOQUES DE DESARROLLO**

En las décadas del 60 y 70 se generaron debates sobre el desarrollo en los países de América Latina a nivel de academia, gobiernos y sociedad. Esta época es considerada la del primer “desarrollismo”; desarrollo industrial e intervención del Estado eran dos de sus principales características:

*“La corriente principal del discurso desarrollista” – tal fuera interpretada desde la CEPAL – afirmaba que si las naciones periféricas no lograban una acelerada industrialización, no podrían salir del sub-desarrollo...el Estado debería constituirse en el actor principal en la carrera industrializadora para garantizar la correcta asignación de recursos en la construcción de una economía integrada que permitiera la industrialización plena...para ello se confiaba en atraer inversiones productivas y en el papel del mercado interno como soporte a la acumulación” (Laguado 2011: 2).*

En la década de los 80 y 90 disminuye la discusión y la producción académica sobre el tema del desarrollo y reaparece hacia fines de los 90 y principios del tercer milenio, como consecuencia del arribo de partidos de izquierda al gobierno de varios países, aunque con diferencias entre ellos (Brasil, Argentina,

Chile, Uruguay). En la academia y también a nivel de CEPAL se producen teorías de “*transición a la democracia*”, debido a que en los 70 y parte de los 80 se habían vivido regímenes dictatoriales y era necesario pensar la transición y recuperación a nivel de sistema político, de la economía y también a nivel de derechos sociales vulnerados (Thwaites 2010).

Los trabajos académicos más actuales en las ciencias sociales que abordan los temas de desarrollo, estado, política industrial, son continuadores de esta vertiente de debate e investigación sobre los temas del desarrollo y el rol que juega el Estado. Identificamos cuatro líneas de trabajo actuales sobre desarrollo que estarían respondiendo a cuatro enfoques del desarrollo<sup>8</sup>:

Una línea de investigación está enmarcada en la corriente cepalina, que estaría siendo la predominante con incidencia en los gobiernos. Se diferencia de la producción de los 60 y 70 en el sentido que actualmente se argumenta la necesidad del desarrollo del mercado externo y la introducción de nuevos parámetros para el desarrollo industrial (cuidado del ambiente, incorporación de nuevas tecnologías, agregado de valor a los productos, integrado a aspectos sociales) y la forma como el Estado intervendría en el diseño e implementación de las políticas, cuidado del aspecto fiscal de las economías e integración social (CEPAL 2012).

Una segunda línea está emparentada con esta corriente y se la produce a nivel de academia, la cual considera que se está construyendo un “neodesarrollismo” y que existe un híbrido originado entre las teorías desarrollistas de los 60 y 70 y las teorías del neoliberalismo, por ejemplo, es importante el desarrollo industrial pero también la disciplina fiscal y la iniciativa privada. Se considera que se trata de un modelo de desarrollo en formación y que la intervención estatal es clave. Esta corriente se la puede considerar “neoinstitucionalista” (Boschi y Gaitán 2009).

Una tercera línea - que se estaría produciendo en el ámbito de CLASCO - se

---

<sup>8</sup> Esta identificación fue una selección en el proceso de relevamiento bibliográfico y análisis, como una de las fases del Proyecto de Tesis, en el cual nos encontramos trabajando.

interroga por la naturaleza del Estado que está construyendo en países de América Latina. Plantea preguntas tales como: *“¿se puede analizar la naturaleza de los estados en el capitalismo periférico con las mismas categorías que dan cuenta de la dimensión del poder estatal en los países centrales? ¿es posible incluir en un mismo modelo teórico a los estados periféricos latinoamericanos que aún permanecen firmemente arraigados en la lógica capitalista dependiente y los que intentan transiciones superadoras?”*<sup>9</sup> Esta corriente incorpora el tema de las relaciones sociales en el tema del Estado, en donde se expresa la lucha de clases. Esta corriente se la puede identificar con los neomarxistas y se interroga acerca de la capacidad de autonomía de los Estados para tomar sus decisiones (Thwaites 2010)

Otro enfoque y línea de investigación - crítica del neodesarrollismo - considera que todas las líneas anteriormente señaladas se plantean dentro del capitalismo y no proponen algo alternativo. Consideramos que Claudio Katz es un representante de esta postura<sup>10</sup> y sus planteos estarían relacionados con la teoría de la dependencia de los 60 y 70. Referentes intelectuales de esta corriente tienen vinculación con movimientos sociales críticos a los actuales gobiernos de izquierda en América Latina. Para esta corriente el camino alternativo es romper con el capitalismo.

Con referencia a Uruguay, el tema del Estado, del desarrollo y las políticas industriales tiene un momento destacado en la década del 60, teoría de la CEPAL mediante. Como ejemplo de la influencia de las corrientes desarrollista en Uruguay, se cita la creación de la CIDE (Comisión de inversiones y desarrollo económico) en la órbita de la OPP, Presidencia de la República. Esta Comisión tenía articulación con la Universidad de la República, lo que da cuenta de la influencia de esta corriente a nivel de la academia (Garcé 2011).

Actualmente en los ámbitos académicos latinoamericanos hay una vuelta a los debates sobre el tema del desarrollo y el rol de Estado. La academia se interroga: ¿Por qué estamos hoy discutiendo el tema del desarrollo?. Uno de los

---

9 Sería el Caso de Venezuela y Bolivia.

10 <http://katz.lahaine.org/>

orígenes de esta discusión se lo sitúa en las consecuencias de la implementación de políticas neoliberales en los países considerados en desarrollo durante las décadas de los 80 y 90. Los resultados esperados no sucedieron, aunque con diferencias entre los países. Las críticas que se le hacen al paradigma neoliberal de las últimas décadas del siglo pasado son las siguientes: la existencia de una receta única para el desarrollo de los países, la negación de la intervención del Estado en las políticas para el desarrollo, la existencia de un sólo camino apropiado a la realidad internacional:

*“...no existe el camino, pero, sí, varios caminos. En consecuencia, reaparece la discusión en torno de las estrategias nacionales alternativas de desarrollo y de formas diferenciadas de inserción en el orden global. Tal contienda, readquiere, en fin, la legitimidad perdida. De forma similar, readquiere pertinencia la propia idea de política industrial” (Diniz 2008: 7).*

En este contexto y en el marco de las teorías neo-desarrollistas, Boschi y Gaitán (2009: 1) plantean la centralidad del Estado como componente de los nuevos regímenes productivos:

*“Más que un factor que se sobrepone a los diferentes modos por los cuales las firmas se articulan, en la nueva configuración, el Estado aparece precisamente como el factor de ruptura de las posibles complementariedades negativas derivadas de las trayectorias más centradas en el mercado que predominaron hasta las crisis de finales del siglo XX, abriendo un espacio para un nuevo ciclo de desarrollo, especialmente para algunos países de la periferia, como son los latinoamericanos”.*

Estos autores hacen mención a una nueva plataforma desarrollista post-neoliberal. No se trata del desarrollismo de los 60 de corte “cepalino”. El Estado sería capaz de liderar un proyecto de desarrollo y existe una variedad de capitalismo:

*“El actual modelo de desarrollo es claramente diferente y combina el valor de*

*la intervención estatal con un respeto innegociable por el valor de la estabilidad monetaria, en gran parte producto de un temor al retorno a la espiral inflacionaria que sufrió la región durante los años ochenta” ...“el discurso neodesarrollista revitaliza la defensa del aparato estatal como agente primordial del desarrollo”. El neodesarrollismo reconoce que las estrategias de los Estados nación en permanente y feroz competencia constituyen el marco de posibilidad de una estrategia de modernización y desarrollo sustentable. Por otro lado, adquiere preeminencia el conjunto macro institucional para generar oportunidades para la inversión y el empleo...” (Boschi y Gaitán 2009: 6).*

En este nuevo paradigma emergente, el Estado puede articularse con el sector privado de diversas maneras, no necesariamente “neodesarrollismo” implica intervención estatal en la esfera de la producción, se trataría de un modelo híbrido de coordinación económica efectuada también a partir del mercado. Esto significa que no hay una vuelta al Estado productivo sino, apenas, un mayor grado de coordinación estatal de la esfera económica, con mayor espacio para las actividades de regulación y control.

Estudios realizados en el marco de organismos internacionales, como es la CEPAL (2012), promueven un nuevo tipo de intervención estatal en la economía y la vuelta a la promoción de determinadas políticas industriales, como expresión de este “neo-desarrollismo”. Consideran que la fase de las políticas de “competitividad” por partes de las naciones, requiere ser superada, debido a que no todos los sectores productivos están en igualdad de condiciones para competir en mercados internacionales. Las políticas de competitividad terminaron favoreciendo a los sectores productivos ya consolidados. Luego de la promoción de políticas de competitividad, surge una fase de promoción de políticas industriales, sectoriales, de conformación de cadenas productivas o conglomerados. Está surgiendo un nuevo paradigma de desarrollo basado en la promoción del desarrollo de sectores intensivos en conocimiento y que incorporan la dimensión ambiental:

*“El patrón de especialización productiva de los países de América Latina y el*

*Caribe ha llevado a un cierre o candado (lock-in) en una estructura productiva centrada en actividades poco intensivas en conocimiento e ineficientes desde la perspectiva ambiental...Superar ese candado implica cambiar la estructura de rentabilidades relativas en favor de sectores intensivos en conocimiento, resultado que solo se puede obtener mediante políticas orientadas a lograr un cambio estructural progresivo, es decir, políticas industriales tendientes a crear nuevos sectores, sean ellos manufactureros, primarios o de servicios...Estas políticas son imprescindibles para que la región se incorpore plenamente en la revolución tecnológica en curso, impulsando trayectorias ambientalmente sustentables en las nanotecnologías, las biotecnologías y las tecnologías de la información y las comunicaciones, con sus concreciones en materia de generación de nuevas fuentes de energía y mejoría sustancial de los servicios urbanos” (Cepal 2012: 251).*

Entonces, lo que se va imponiendo en materia de política industrial - de acuerdo a estudios realizados que comparan países de América Latina - es: diversificación de la matriz productiva, agregado de valor a las materias primas, acceso a nuevos mercados de exportación, inversión en ciencia y tecnología y en sistemas de innovación (en este último caso se tiende a combinar financiamiento público y privados), focalización en áreas económicas subnacionales o locales, apoyo a las empresas pequeñas y microempresas por su capacidad para generar empleo (CEPAL 2012; Boschi y Gaitán 2009)

### **3. Modelos de desarrollo identificados en el sector pesquero en Uruguay**

#### 3.1. Metodología de la investigación

La investigación realizada sobre el rol del Estado en el desarrollo del sector pesquero en Uruguay desde inicio del siglo pasado hasta la actualidad, se basó principalmente en el relevamiento de fuentes secundarias de información (bibliografía, documentos, archivos), su sistematización y en segundo lugar en entrevistas<sup>11</sup>. Las fuentes secundarias fueron fundamentales en la delimitación

---

11 Las entrevistas realizadas al Director de Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, al Sindicato

de fases cronológicas – históricas. El relevamiento y análisis de contenido de la normativa pesquera fue otra de las herramientas metodológicas importantes para identificar el rol del Estado en la construcción de los modelos productivos pesqueros<sup>12</sup>. La sociología y la ciencia política como disciplinas científicas fueron el sustento del trabajo de investigación. Tal como fue aclarado en la introducción, la investigación sobre el rol del Estado en el desarrollo del sector pesquero en Uruguay forma parte de una investigación más amplia correspondiente al Proyecto de Investigación “Abordaje de los problemas productivos del complejo pesquero”, proyecto sustentado en un equipo integrado por investigadores provenientes de la biología, el trabajo social, la economía, la sociología y la comunicación como disciplinas científicas (Mendy et al: 2014).

En base al relevamiento y análisis realizado identificamos cuatro fases que responderían a cuatro modelos de desarrollo, sustentadas en dos dimensiones: Estado y modelos productivos pesqueros. Estas cuatro fases son: a) Estado social y modelo pesquero estatal; b) Estado planificador y modelo pesquero desarrollista; c) Estado neoliberal y modelo pesquero de mercado; d) estado neointervencionista y modelo pesquero de mercado agotado.

Las referencias teóricas presentadas en la segunda parte del artículo, titulada “Discusión sobre enfoques del desarrollo”, aparecen en estas cuatro categorías, lo que nos permite hacer mención a “tres” de desarrollo o enfoques del desarrollo que Uruguay construyó a lo largo de su historia y que tomaron una forma peculiar en cada sector productivo. En una de esas fases la ausencia de un enfoque de desarrollo es la particularidad (Estado neoliberal y modelo pesquero de mercado). En la investigación empírica no se trabajó desde un

---

SUNTMA y a un técnico del sector pesquero (exintegrante de INAPE, ex Director Técnico de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (Argentina - Uruguay) y ex asesor de DINARA) fueron relevantes para el análisis. También aportaron al tema las entrevistas realizadas a ex empleados de ILPE, empresa estatal pesquera.

12 Se realizó un relevamiento y análisis de la normativa pesquera del período 1986 a 2013 (Morales 2013). Sobre el período anterior, desde principios del siglo XX hasta 1985, ya existía una investigación (Astori 1985, Astori y Buxedas 1986), en la cual nos basamos para el diseño del relevamiento del período 1986 - 2013.

enfoque de desarrollo<sup>13</sup>; fue en el marco de la Maestría en Ciencia Política que pudimos analizar la información desde otra perspectiva teórica. Por ejemplo, lo que describimos como “primer desarrollismo” corresponde a la categoría “Estado planificador y modelo pesquero desarrollista” y lo que se considera “neodesarrollismo” correspondería a la categoría “estado neointervencionista y modelo pesquero de mercado agotado”. Estas cuatro categorías quedaron representadas en una tabla en donde se pueden identificar los períodos históricos con fechas, la normativa que especifica que contribuyó a promover los diferentes modelos, así como la institucionalidad (gubernamental) que - según diferentes etapas - ejerció funciones de gestión, control, administración, producción, comercialización y diseño de políticas pesqueras (anexo).

### 3.2. Algunas características productivas y sociales del sector pesquero uruguayo

El sector pesquero uruguayo como actividad económica-productiva-comercial tiene un perfil exportador, focalizado en pocas especies comerciales, sin valor agregado (commodities) y la forma de producción es extractivista. El uso predominante del arte de pesca “redes de arrastre” significan la depredación del recurso pesquero y el descarte de todo aquello que no se pueda convertir en mercancía para los mercados de exportación. La explotación está focalizada en pocas especies (merluza, corvina y pescadilla), si bien hay cien especies que son objeto de pesca. El mercado interno es de poca relevancia para la producción pesquera nacional. Existe una Zona Común de Pesca con Argentina que data desde 1973, donde si bien se fijan cupos de captura para cada país, no fueron pocas las veces que se sobrepasaron los topes, lo que implica desconocer los acuerdos referentes a la preservación y conservación de los recursos (Galli 2007, Galli y Norbis 2010, Etchebehere et al. 2011).

Este perfil comienza a conformarse - fundamentalmente - por la década del 60, teniendo el Estado una intervención muy activa en lo que respecta a promoción del mercado externo y determinadas especies. En esa década y hasta mediados de los 70, el modelo pesquero se identifica con las

---

13 El marco de referencia teórico de la investigación estuvo basado en los conceptos de sustentabilidad y soberanía alimentaria y como marco analítico hilo conductor de la investigación se utilizó el concepto de Complejo productivo (Buxedas 1994)

características de un modelo desarrollista en su fase de auge. Galli (2007), considera que el modelo pesquero que tuvo su origen en la década del 70 (Plan pesquero mediante) está agotado. Uno de sus síntomas es el haber declarado hace más de 10 años a sus principales especies comerciales como plenamente explotadas, no otorgándose más permisos de pesca para la captura industrial por parte de los buques pesqueros. Basándonos en este autor, hacemos referencia a un modelo pesquero de mercado agotado, para distinguirlo de los modelos anteriores.

La discusión sobre qué modelo pesquero para Uruguay se convierte en tema de discusión a nivel de sociedad, cuando a mediados de la primera década del presente siglo comienza a intervenir el actor sindical en diferentes ámbitos y propone generar otro modelo pesquero, para lo cual considera es necesario investigar. Estos ámbitos son a nivel de Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y universitario; es así que por el año 2010 solicita a la Universidad de la República un estudio sobre el complejo pesquero con vista al diseño de políticas pesqueras<sup>14</sup>, ya que el Sindicato de la Pesca consideraba no existían políticas hacia el sector (SUNTMA 2009).

### 3.3. Estado, modelos pesquero y desarrollo

Diferentes modelos pesqueros<sup>15</sup> en Uruguay, analizados desde la intervención Estatal, se fueron sucediendo a lo largo del siglo XX, lo que evidencia - a grandes rasgos - el pasaje de un modelo de pesca estatal a un modelo de mercado. En el inicio de este tercer milenio, el Estado “reaparece” en el sector pesquero de un modo más activo con referencia al período anterior: décadas de los 80 y 90.

#### a) Estado Social y modelo pesquero estatal

<sup>14</sup> El origen de la demanda está en el II Congreso del Pueblo realizado en el año 2008 (Mendy et al. 2014)

<sup>15</sup> Nos referimos a la articulación entre formas productivas (incluido formas organizacionales de trabajo, tecnologías, conocimientos, etc.) e intervención estatal. En este artículo nos referimos especialmente a la forma de adquirir el modelo pesquero en relación a la intervención estatal, es decir refiere a tipo y grado de intervención del Estado en las esferas referentes a la producción, comercialización, investigación, gestión, control.

El auge de los Estados de Bienestar - como modelos de Estado, que conjugan aspectos económicos, sociales y jurídicos - se ubica en la década del 40 del siglo pasado, en la Posguerra (Castro y González 1995). Para el caso de Uruguay, el Estado de Bienestar tiene como antecedente al “Estado Social”. Desde la primera Presidencia de José Batlle y Ordoñez hasta la década del 50, Uruguay fue construyendo y viviendo su Estado Social y su Estado de Bienestar. Desde fines del Siglo XIX e inicios del XX se fue construyendo un Estado nacional soberano (Yaffé: 2001<sup>16</sup>; Lanzaro: 2004).

El sector pesquero no escapó a las ideas y orientaciones del “batllismo”. En el año 1911 se instala el Instituto de Pesca, como expresión del interés estatal en la investigación y desarrollo de este sector. Se crea con fines científicos para aportar conocimiento al desarrollo de la producción para ampliación del Estado Social hacia otras esferas de la producción, complementarias al agro<sup>17</sup>.

A lo largo de cinco décadas (1910-1950), se fue conformando un “modelo pesquero estatal”, un Estado que interviene en la producción, comercialización, investigación, regulación y control. El Instituto de Pesca - creado en el año 1911 - y el Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP) - creado en el año 1945 para sustituir al Instituto de Pesca - fueron claves para sostener el modelo. Desde estas instituciones se instaló, adquirió, promovió y desarrolló infraestructura, puerto, buques pesqueros, artes de pesca, plantas de industrialización, agregado de valor a los productos, cadenas de comercialización hacia el mercado interno, personal calificado, capacitación de tripulaciones e investigación científica (Franzini: 1975; González: 1983; Astori y Buxedas: 1986; MGAP-JNP: 1974). Asimismo este modelo pesquero estatal,

---

16 *“El momento batllista de modernización del Uruguay, una de cuyas facetas principales fue el desarrollo de un Estado social y empresario, tiene fundamentos decimonónicos. El batllismo del siglo XX constituyó una segunda fase modernizadora precedida de una primera ocurrida en el último cuarto del siglo XIX. En este sentido, la primera y la segunda modernización pueden considerarse dos fases sucesivas y vinculadas de un mismo proceso, aunque las claves políticas y económico-sociales son diferentes en cada uno de los dos momentos”* (Yaffé 2001: 5).

17 Aunque según Yaffe J. (2001), era para promocionar la actividad en el sector pesquero privado. Otra hipótesis que resulta de nuestra investigación refiere al vínculo entre la creación de institutos de investigación y el desarrollo del Estado Social. Los acontecimientos posteriores en la realidad parecen demostrar que el Instituto de Pesca fue creado para apoyo del sector a nivel estatal (SOYP), aunque se requiere de estudios más profundos para trabajar sobre esta hipótesis.

contó con la normativa correspondiente que lo legitimó (Astori: 1985, Morales 2013).

El SOYP tuvo tres fases en cuanto a su desempeño: auge (1945-1958), deterioro (1959-1968), reestructura y mejora (1969-1975). La reestructura del SOYP (a los efectos de superar su fase de deterioro) coincide con la promulgación de la Ley de pesca 13.833 y el Plan de Desarrollo Pesquero. Se inicia una etapa de promoción de exportaciones y de la iniciativa privada empresarial convocando a inversores a ingresar al sector pesquero. En ese entonces se promovía un servicio que gestionase la política y derivara la parte productiva y comercial hacia otras formas institucionales. Aquí podría estar el origen (década del 70), de lo que hemos denominado “modelo de mercado”.

#### b) Estado planificador y modelo pesquero desarrollista

En el año 1959 llega al gobierno el Partido Nacional, y coincide con la fase de decadencia del modelo sustitutivo de importaciones y la apertura de la economía. A partir de la segunda mitad de los años cincuenta del siglo pasado se produce un conjunto de desequilibrios económicos: crisis financiera interna, déficit fiscal, proceso inflacionario con impacto en lo social. En el año 1959 se aprueba una reforma cambiaria y monetaria que libera la importación de mercaderías (Astori: 2001). En este contexto, se da un proceso - en búsqueda de salidas a la crisis - que nuclea a técnicos, gobierno y universitarios en torno a estudios en perspectiva de desarrollo - con influencia de las elaboraciones de la CEPAL - que da lugar al trabajo de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). Las ideas de planificación para el desarrollo económico y social estaban en boga. Además los cambios en lo que respecta a la relación entre Estados Unidos y América Latina, influyeron en las mismas (“Alianza para el Progreso”). En la Constitución de la República del año 1967 (art. 230) se crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto<sup>18</sup> y uno de sus objetivos es intervenir en la planificación de la Economía en un sentido de mediano y largo plazo.

---

<sup>18</sup> Creada por recomendación de la CIDE

La década del 60 es la década más compleja e interesante para el sector pesquero, en perspectiva de crisis y cambios. Es en esta década que se comienza a trabajar en torno a la idea de una “política pesquera”. La misma está contextualizada en los acontecimientos a nivel nacional e internacional ya citados y en las acciones de la FAO, que comienza a incidir a nivel de los gobiernos en América Latina, dando directrices de políticas pesqueras.

Tal como fue señalado, hacia fines de la década del 50, en el sector pesquero uruguayo se estaba viviendo el declive del SOYP como expresión del modelo pesquero estatal en el marco de la crisis del Estado de Bienestar o Estado Social. Era necesario revisar todo lo actuado en materia pesquera. A mediados de los 60 se afirmaba que no había política pesquera; la discusión se fue encaminando hacia la definición de la misma.

Dirigismo, planificación y control Estatal, promoción de exportaciones, apoyo al desarrollo de un nuevo empresariado, inversiones, articulación de las tres principales fases del complejo (producción-industrialización-comercialización), incorporación de valor agregado, promoción de mano de obra nacional, generación de empleo, formación y titulación para los encargados de comandar los buques, investigación biológica, ley de pesca, acuerdos bi nacionales (CTMFM), son algunas características del complejo pesquero de la década del 70, donde el Estado tuvo un papel central como diseñador e impulsor, aunque a mitad de esta misma década ya no interviene directamente en la producción.

La creación del INAPE e ILPE, da cuenta de un modelo que promovía una empresa estatal, junto con el desarrollo del empresariado privado. ILPE llegaría a ser una especie de “Ente Testigo” en el sector, considerando que fijaba y controlaba precios.

La promulgación de la Ley de Pesca (13.833), la creación de la Comisión de Desarrollo del Plan Pesquero y el Tratado del Río de la Plata<sup>19</sup> son tres

---

<sup>19</sup> El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, es un acuerdo celebrado entre Argentina y Uruguay en Montevideo el 19 de noviembre de 1973. Los acuerdos refieren a navegación y obras en el Río, puertos, salvamento de buques y personas, explotación del lecho y subsuelo, contaminación del río, pesca, investigación, entre otros temas y establece la conformación de una Comisión

herramientas institucionales-jurídicas que apoyan el desarrollo de un nuevo modelo pesquero.

Entre 1970 y 1975 se instalan espacios a nivel gubernamental para el diseño de la política pesquera, en modalidad de Comisiones o Juntas, como antesala a la creación del INAPE y como expresión de división de las tareas de producción y comercialización por un lado y las de gestión y control por otro. El 24 de diciembre de 1970 se crea por Decreto la Comisión de Desarrollo de la Industria Pesquera del Uruguay (CODEPU), con el cometido de proponer un Plan de Desarrollo Pesquero. Esta Comisión es considerada el primer antecedente de política pública pesquera (Astori 1985).

En 1972, se crea, también por Decreto, la Junta Nacional de Pesca (JNP), dependiente del Ministerio de Industria y Comercio e integrada por el Ministro de Industria, el Director General del SOYP y delegados de los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, así como del BROU, OPP, SOYP, Armadores pesqueros o Cámara de la Pesca y Cámara de Industriales pesqueros. La JNP en parte tomó las funciones de la CODEPU y se podría considerar la antecesora del INAPE. En julio de 1974 el Ministerio de Ganadería y Agricultura pasa a denominarse Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Este Ministerio pasa a tener a su cargo el contralor sanitario de la pesca, el régimen de pesca y caza acuática y el desarrollo de la riqueza ictiológica. La JNP pasa a depender de este Ministerio. Es en estos ámbitos y entornos que se comienza a elaborar el plan pesquero, como expresión de una política pesquera que resulta finalmente aprobado en el año 1974.

Por la vía de los hechos, antes de que se crearan las respectivas disposiciones normativas en forma de Decretos, la Comisión de Desarrollo del Plan Pesquero uruguayo (CODEPU) y la Junta Nacional de la Pesca (JNP), tomaron las funciones del SOYP que correspondía a la definición de la política pesquera, la

---

Administradora del Río de la Plata (CARP), con sede en la Isla Martín García. Son funciones de esta comisión: promover la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico: evaluación, conservación y preservación de los recursos vivos y su racional explotación y la prevención y eliminación de la contaminación. Por este mismo tratado se acuerda establecer una Zona Común de Pesca y se crea una Comisión Técnica Mixta para la zona (Texto del Tratado del Río de la Plata y su Frente marítimo: 1973).

gestión y el control de la actividad y la dirección en investigación, y el SOYP fue quedando como una empresa industrial y comercial, a cargo de capturas, industrialización y comercialización. Más tarde el SOYP pasa a denominarse ILPE (Industria Lobera y Pesquera del Estado, 1976).

En 1975 se crea el INAPE; es una Ley presupuestal la que le asigna sus funciones. Funciones y recursos de la Junta Nacional de la Pesca fueron transferidos a la nueva institución. Su función fue la de orientación, supervisión y control del proceso de expansión del complejo. Su función principal era asegurar los lineamientos estratégicos del Plan. Esta Institución disponía sólo de una Empresa: ILPE.

El estudio de los antecedentes indica que se iba hacia la creación de una institución que pudiera hacerse cargo específicamente de la orientación de la política pesquera, de su gestión, administración y control. Ya se había experimentado con el SOYP y con la creación de Comisiones tales como la Comisión de desarrollo de la Industria pesquera y de la Junta Nacional de la Pesca. Fueron espacios que permitieron ir generando no sólo experiencia sobre temas de gestión y administración, sino también conocimientos técnicos sobre el sector. En el año 1985, el INAPE pasa a ser una Unidad del MGAP, lo que da cuenta que la pesca había, poco a poco, dejado de ser un sector estratégico para la economía nacional.

ILPE, fue creada por Ley en el año 1976, es decir, al año siguiente de haberse creado INAPE<sup>20</sup>; se la proponía como una empresa estatal con funciones de explotación, industrialización, comercialización de la pesca y caza acuática además de sus cometidos sociales, manteniendo el monopolio de la caza y faena de lobos, así como el monopolio de la pesca comercial e industrial en

---

20 En Uruguay, la creación de empresas estatales, con un grado importante de autonomía de la Administración central, vienen de la década del 20, del 30 y del 40. Son los llamados Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Por lo tanto en la creación de la ILPE no podemos descartar la hipótesis que su gestación estuvo vinculada al modelo de servicios públicos de las décadas mencionadas anteriormente (Lanzaro 2004). Además debemos tener en cuenta, que ILPE surge como tal en el proceso de reestructura del SOYP. SOYP se convierte exclusivamente en una empresa estatal industrial y las funciones de dirección, gestión y control pasan a la CODEPU y a la JNP.

lagunas fiscales pudiendo hacerlo en ambos casos directamente o por concesionarios. Sus cometidos sociales se expresan claramente al *“cumplir, el servicio social de suministro de pescado, a precio de costo, a los expendios municipales, Consejo del Niño y Ministerio de Salud Pública para el exclusivo destino a los hospitales”*<sup>21</sup> (Ley 14.499). ILPE cierra definitivamente en el año 1991, mediante la Ley de Servicio Públicos.

### c) Estado neoliberal y modelo pesquero privatizador

Este modelo si bien se presenta en todo su esplendor en la década del 90, tiene sus raíces en la década del 70, y tiene su expresión máxima en el cierre de ILPE en 1991 junto con la reestructura y cierre de otros Servicios Públicos (Ley de Servicios Públicos Nacionales<sup>22</sup>). Es la época de la Presidencia de Luis Alberto Lacalle. Se buscaba la privatización de servicios estatales, tercerizando sus funciones o pasando al ámbito privado. El Estado, en tanto actor del complejo pesquero, en la década del 70, tenía un rol de promotor activo del complejo, que poco a poco fue dejándolo de lado, al ir imponiéndose un Estado neoliberal, con predominancia a nivel de la región latinoamericana.

Mientras se cerraba el ILPE, continuaba en discusión la reestructura del INAPE: ¿debía seguir en la órbita del MGAP o convertirse en una Instituto paraestatal?. De esta manera, el mercado y las empresas privadas quedan totalmente a cargo de la captura, industrialización y comercialización, liberándose totalmente el tema precios del pescado en el mercado interno. Se expanden nuevos canales de comercialización, como los supermercados que entran a competir con los puestos en ferias. En este sentido, el Estado “se achicó”.

Se inicia así la fase de predominio del “mercado” (considerado como el motor de desarrollo de la economía) y el Estado parece haber perdido su protagonismo, no está visible en el complejo pesquero, aunque sigue

<sup>21</sup> Ley 14.499/76.

<sup>22</sup> Ley 16.211. Servicios Públicos Nacionales. Facultase al Poder Ejecutivo, conceder u otorgar permisos para la ejecución de los que están a su cargo. Anteriormente, por Decreto - Ley 15.370 del año 1983 (fines de la dictadura), se había suprimido la ILPE, luego por Ley 15.777 del año 1985 (Primera Presidencia de Julio María Sanguinetti, se deroga este decreto, y se restablece la Ley 14.499 que había creado la ILPE.

cumpliendo su rol de regulación y control, para asegurar las capturas, industrialización y exportación por parte de las empresas del complejo. Incluso la propia administración pesquera a nivel de Ministerio es puesta en cuestión. En 1996 existió un proyecto de Ley elaborado por un director de INAPE<sup>23</sup>, que proponía la creación de la DINAPE (Dirección Nacional de Pesca); en esa época se buscaba suprimir o descentralizar servicios del Estado. En el ámbito pesquero se quería crear un servicio público no estatal. Al no prosperar la idea, el proyecto de ley plantea crear un Servicio descentralizado (no industrial ni comercial). Esta discusión continua hasta la actualidad: hay quienes se oponen a la descentralización de la DINARA del MGAP, pero todos los actores coinciden en que es necesario una mejora y/o reestructura.

La DINARA se creó por Ley de Presupuesto, durante el Gobierno de Jorge Batlle. Toma los cometidos y funciones del INAPE<sup>24</sup>. El pasaje de Instituto a Dirección está enmarcado dentro de la reforma del Estado que ya había comenzado a ensayarse en el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (Narbondo y Ramos 2002).

Actualmente DINARA, en materia de política pesquera está impulsando tres tipos de acciones nuevas: a) investigación-innovación junto a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) para el desarrollo sector empresarial); b) instalación de Consejos Zonales Pesqueros, con énfasis en la idea de co-gestión, promocionada desde la FAO, para articulación y co-responsabilidad Estado - Sociedad y en el marco de la nueva ley de pesca aprobada en diciembre de año 2013 (Ley 19.1752), c) apoyo al desarrollo de proyectos gestionados por trabajadores y sus sindicato, d) consensuar decisiones entre diferentes actores; por ejemplo, proyectos conjuntos empresa-sindicato-gobierno para abordar la problemática de la flota pesquera obsoleta, sobre lo cual hay consenso entre los principales actores productivos, sociales e institucionales pesqueros, en la necesidad de su renovación y en

---

23 Sergio Galante (Bertullo: 2005)

24 Art. 198 – *Modifícase la denominación del programa 002, unidad ejecutora “Instituto Nacional de Pesca” del Ministerio de Ganadería, Agricultura, el que pasará a llamarse “Dirección Nacional de Recursos Acuáticos” (inciso 7 de la Ley)*

este sentido se está ejecutando un estudio de viabilidad para la renovación de la flota pesquera en el marco de un proyecto conjunto DINARA-ANII<sup>25</sup>.

La nueva Ley de pesca aprobada en diciembre de 2013 sería la expresión de la política pesquera que se ha intentado desarrollar en estos últimos años: adaptación a normativa internacional, mejora de sistema de información, de sistemas de control, en definitiva mejora de la gestión para el desarrollo de capacidades estatales y empresariales que permitan impulsar un modelo pesquero basado en agregado de valor a los productos, explotación de nuevas especies, innovación en procesos, productos, infraestructura con la incorporación de nuevas tecnologías. En este sentido, se enmarcaría en las directrices de política industrial emanadas desde el Ministerio de Industria, Energía y Minería. ¿Que modelo de desarrollo evidencian estas promociones?

d) Estado neo-intervencionista y modelo pesquero de mercado agotado: en búsqueda de alternativas.

El “achique” del Estado durante las décadas de los 80 y 90 no fue la solución. A mediados de la primera década del presente siglo comienzan a surgir otras corrientes de pensamiento para dar respuestas a la crisis del modelo neoliberal. Algunas de estas respuestas están más próximas al mercado, otras al Estado y otras hablan de modelos híbridos que combinan Estado, mercado y sociedad (Evans 2007). Se trata de una nueva forma de intervención estatal y de un nuevo - segundo “desarrollismo”, diferente a las ideas de desarrollo de las décadas de los 60 (Laguado 2011).

Lo que denominamos “neointervencionismo estatal”, en Uruguay, está caracterizado, por ejemplo, por la constitución de empresas de carácter mixto (público - privado), la promoción por parte del Estado de empresas autogestionadas por trabajadores, la participación de la “sociedad civil” en el diseño de políticas públicas, la co-gestión o co-administración (estado-empresas-trabajadores), entre otras. Es decir se trata de introducir la

---

25 [http://www.dinara.gub.uy/files/noticias/factibilidad\\_flota.pdf](http://www.dinara.gub.uy/files/noticias/factibilidad_flota.pdf), Acuerdo de cooperación “Programa de Gestión pesquera”.

cooperación entre Mercado, Estado y Sociedad<sup>26</sup>. Sin embargo, no existe un modelo predominante, se van ensayando alternativas. Todo esto en el marco del desarrollo del capitalismo, para asegurar su reproducción, pero con peculiaridades según los países, los gobiernos, los actores políticos y sociales, peculiaridades que son las que dejan las puertas abiertas para pensar alternativas. América Latina está viviendo bajo estas corrientes de pensamiento. Se habla de gobiernos social demócratas, de estados populistas, de estados liberales y también de estados socialistas (como podría ser el caso Venezolano). Es decir, no existe un modelo que se imponga sobre otros.

Con referencia al sector pesquero en Uruguay, se viene produciendo nuevos acontecimientos a nivel del Estado, impulsadas algunos de ellos desde DINARA y otras a nivel de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República), con impacto a nivel de empresas y trabajadores del sector pesquero. Existen otras acciones vinculadas a las relaciones con Argentina en el marco de la CTMFM, que también dan cuenta del activismo estatal en materia de políticas pesqueras y que se desarrollan en el marco de las Comisiones de trabajo bi-nacionales de la mencionada comisión.

Cuando en 2005 - con la llegada al gobierno del Frente Amplio - asume una nueva dirección en DINARA, se elaboró un documento que pretendió fijar orientaciones de política pesquera; se trató de promover y articular programas para integrar producción, ciencia y tecnología. Se proponía innovar en los modelos de gestión bajo un enfoque de "Sistema de innovación": *"Desde el inicio de la presente administración se intenta ajustar la institucionalidad a efectos de que la DINARA juegue un rol sustantivo para articular, desde las políticas, al sector empresarial y al académico, conformando un Sistema de*

---

26 Estas afirmaciones, las presentamos en modalidad de hipótesis, para seguirlas trabajando desde el Proyecto de Tesis de maestría. Estas características formarían parte de una de las corrientes o enfoque en boga en Uruguay, que intenta encontrar salidas a la crisis del modelo pesquero. El Estado en tanto "asegurador" del sistema capitalista, debe ensayar nuevas formas de intervención, ya que el modelo neoliberal, con el mercado como promotor del desarrollo no funciona. De todas maneras en esta nueva intervención estatal se evidencia la lucha de clases. Sin embargo otras corrientes emergen. Estado-Sociedad-Mercado no son entidades separadas, forman parte de modos y modelos de producción que expresan la contradicción de un modelo pesquero agotado que no tiene sustento en materia de desarrollo productivo y social inclusivo. No hay un modelo alternativo predominante.

*innovación para el sector pesquero”* (Amestoy, Montiel y Gilardoni, 2007).

En 2010, la nueva dirección de DINARA recoge un trabajo realizado en el marco de un Proyecto FAO - DINARA y lo presenta como los lineamientos de política para el nuevo período 2010-2015 (González 2009), aplicándose un “*enfoque sistémico*”, en el que se realiza un diagnóstico a partir del cual se definen seis componentes, que se podrían transformar en campos de acción para la política pesquera, para cada uno de los cuales se definen objetivos específicos: a) mejora del entorno del sistema, b) desarrollo de pesquerías nacionales en explotación plena; c) desarrollo de pesquerías nacionales en explotación parcial o subexplotados; d) desarrollo de pesquerías nacionales no explotadas, e) desarrollo de actividades a partir de capturas de flotas extranjeras, f) desarrollo de la acuicultura. Es decir, se apunta a mejorar lo ya existente y a impulsar nuevas pesquerías apuntando a agregar valor, mediante desarrollo de nuevas tecnologías de procesos y productos. Estos lineamientos de política nos recuerda las ideas emanadas desde la CEPAL (2012).

Uno de los indicadores de que el Estado en materia de política pesquera está comenzando a intervenir de una nueva forma es la creación del Fondo Sectorial de Pesca y Acuicultura, gestionado por DINARA y la ANII. El acuerdo de cooperación implica el otorgamiento de subsidios a las empresas vinculadas a la pesca para proyectos de investigación en dos modalidades: la modalidad I es de investigación aplicada en las áreas de pesca y acuicultura y la modalidad II es para proyectos de innovación en el área de recursos acuáticos. En la primera se financia el 100% del proyecto y segunda el 50%. Se trata de la subvención a proyectos de investigación, desarrollo e innovación.

Otro de los ejemplos es el Fondo de Desarrollo (FONDES)<sup>27</sup>. Una cooperativa recién formada de trabajadores de la pesca, están trabajando en el diseño de

---

<sup>27</sup> El FONDES se creó en setiembre de 2011, mediante Decreto, de acuerdo a la Ley 18716 (Carta Orgánica del BROU), funciona en el marco de la OPP (Área estrategia de desarrollo y políticas de inversión).

un proyecto productivo con gestión de los trabajadores a ser presentado a dicho fondo.

Un tercer ejemplo es el Proyecto GEF-DINARA-FAO, para la instalación de los Consejos de Pesca zonales, en el marco de la nueva Ley de pesca 19.175. Las primeras experiencias son en Rocha (Barra del Chuy-La Coronilla); Río Negro (Rincón del Bonete) y la Costa de Oro (Canelones)<sup>28</sup>. Recientemente se ha instalado un Consejo en Salto.

El actual modelo pesquero (que, como ya fue expresado, se considera en fase de agotamiento) ya no puede ser vinculado al modelo desarrollista y de mercado, descrito anteriormente. Parece haber llegado a su fin, y la fase actual es de incertidumbre.

Tenemos un Estado un tanto más activo en materia de intervención, aunque no se asemeja en nada al Estado que denominamos Social o de Bienestar o incluso Estado Planificador. No hay alternativas claras, sólo ideas, propuestas, proyectos, debates, que son la base para avanzar hacia un modelo alternativo. Por ejemplo en el año 2013 se instaló el Consejo Sectorial Tripartito de la pesca (gobierno - empresas - trabajadores) en el marco del Gabinete Productivo. Es otro espacio desde donde se discuten y elaboran lineamiento de lo que podría ser una política pesquera<sup>29</sup>. Los enfoque de desarrollo también se construyen desde estos espacios.

---

28 [http://www.dinara.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=259:proyecto-gef-dinara-fao&catid=10:noticias&Itemid=112](http://www.dinara.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=259:proyecto-gef-dinara-fao&catid=10:noticias&Itemid=112)

29 [www.miem.gub.uy/-/gobierno-empresarios-y-trabajadores-lanzaron-el-consejo-sectorial-tripartito-de-la-pesca](http://www.miem.gub.uy/-/gobierno-empresarios-y-trabajadores-lanzaron-el-consejo-sectorial-tripartito-de-la-pesca)

#### **4. Conclusiones y reflexiones.**

El Estado, siempre estuvo presente en el sector pesquero y en el impulso de modelos productivos pesqueros, en algunos momentos interviniendo directamente en la producción-industrialización-comercialización, desde diferentes formas institucionales (Instituto de Pesca, SOYP - ILPE) y en otros momentos retirándose de estas funciones (INAPE, DINARA). Llegados los 90' y en el marco de políticas privatizadoras por parte del Estado, la única empresa estatal pesquera es cerrada definitivamente (ILPE).

En la actualidad, desde el gobierno central<sup>30</sup>, se procura alcanzar acuerdos empresa-estado-trabajadores/Sindicatos en materia de políticas productivas. Un ejemplo es la instalación del Consejo Sectorial Pesquero tripartito, instalado en el marco del Gabinete Productivo.

Por el momento, la corriente que parece irse imponiendo - lo planteamos en forma de hipótesis - es la que busca el fortalecimiento del "sector empresarial", que incluya tanto a las empresas privadas ya existentes como el desarrollo de nuevos emprendimientos gestionados por los trabajadores. No existe un único "actor empresarial - productivo" que se coloque a la cabeza de un proceso de transformación y de desarrollo. Los tres casos mencionados anteriormente ("cogestión", proyecto de innovación para las empresas y el FONDES) de políticas hacia el sector contemplan las dos situaciones (empresarios y trabajadores-empresarios), incluida la pesca artesanal, la industrial y la acuicultura.

Para ambos - empresarios y trabajadores con emprendimientos autogestionados (pesca industrial) - algunos problemas comenzarán a ser comunes (para el empresariado instalado ya lo es): incorporar artes de pesca no predatorias, sustituir buques pesqueros obsoletos, integrar preservación y conservación de los recursos y con desarrollo de producciones y mercados, entre otros. Es decir, el modelo de desarrollo para el sector pesquero, estaría a

---

30 Gabinete Productivo, Consejos Sectoriales Productivos, MIEM

la búsqueda del actor productivo-empresarial que pueda desatar procesos de cambio; el Estado como tal, no se involucraría directamente en la producción o comercialización, pero si apoyaría en forma decidida al actor productivo privado; este es una de las explicaciones de que la idea de “ente testigo” estatal no prosperó en el presente. El modelo de la época de SOYP e ILPE no se volvería a repetir y por ende el modelo de desarrollo sustentando en el Estado como actor productivo no retornaría. Sin embargo la idea de desarrollo ha vuelto y existe un neo-intervencionismo estatal.

¿Qué modelo de desarrollo para Uruguay?. Si nos detenemos a analizar las directrices emanadas del MIEM – Gabinete Productivo, podríamos afirmar que la corriente cepalina tiene su presencia (Cepal, 2012), pero si consideramos otros ámbitos, rasgos de otros enfoques aparecen; por ejemplo, la creación del FONDES en la órbita de la OPP-Presidencia de la República, da cuenta de un modelo que considera otros aspectos que otorga prioridad a aspectos sociales-productivos, donde se apuesta a la creación de un nuevo “actor empresarial”. Desde el proyecto de tesis de maestría nos proponemos continuar profundizando en las hipótesis presentadas en el artículo: el Estado tiene un rol más activo en el diseño de políticas industriales ¿que tipo de políticas está promoviendo y cómo contribuyen éstas a un modelo de desarrollo para Uruguay?

Como reflexión final decimos que el Estado, en tanto expresión de lucha de intereses diversos, es en la actualidad un espacio para planteo de alternativas y por ende, invertir tiempo en su estudio es una tarea necesaria y útil para aportar conocimiento que arroje luz sobre los modelos de desarrollo en construcción.

## Bibliografía

Amestoy F., Montiel D. Y Gilardoni D. DINARA (2007). *Innovación en la gestión del sector pesquero uruguayo: adaptándose a los nuevos paradigmas científicos - tecnológicos del siglo XXI*. Anuario 2007 MGAP. [disponible en [http://www.mgap.gub.uy/opypa/ANUARIOS/Anuario07/docs/28\\_innovacion\\_gestion\\_sector\\_pesquero.pdf](http://www.mgap.gub.uy/opypa/ANUARIOS/Anuario07/docs/28_innovacion_gestion_sector_pesquero.pdf), [consulta 21-07-2014]

Astori, Danilo (1985). *Evaluación y perspectivas del Complejo pesquero uruguayo. El marco institucional y la política pesquera*. CIEDUR. Serie Investigaciones N° 25. Montevideo -Uruguay.

Astori, Danilo, Buxedas Martín. (1986). *La pesca en el Uruguay. Balance y perspectivas*. CIEDUR - Ediciones de la Banda Oriental.

Astori, Daniel (2001). *Estancamiento, desequilibrios y ruptura. 1955-1972 en El Uruguay del Siglo XX*. Tomo I: La economía. Instituto de Economía. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Boschi, Renato y Gaitán, Flavio (2009). "Legados, política y consenso desarrollista". *Revista Nueva Sociedad* No 224 - noviembre-diciembre de 2009 (disponible en [www.nuso.org](http://www.nuso.org)).

Buxedas, Martin (1994). "Enfoques para el análisis: el sistema agropecuario y los complejos agroindustriales" en CIEDUR, *La cuestión agraria en el Uruguay*. FCU. Montevideo, Uruguay.

Castro, Román y Gonzalez Miguel (1995). "El Estado, realidad histórica, presente y perspectiva", en Castro Román (coordinador), *Temas clave de*

*Ciencia Política*. Ediciones Gestión 2000 S.A. Barcelona.

Cepal - ONU (2012). *Cambio Estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL. San Salvador 27 a 31 de agosto. Naciones Unidas - CEPAL. Santiago.

Diniz, Eli ( 2008). “Depois do Neoliberalismo: rediscutindo a articulacao Estado e Desenvolvimento no Novo Milenio”. *Revista Ponto de Vista* No2, setembro 2008. (Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ - UCAM.

Etchebehere, Cecilia, Galli Oscar, Geymonat, Juan, Morales, Silvia, Norbis Walter (2011). *El Complejo pesquero: una experiencia de investigación y extensión con los Sindicatos de Trabajadores del Mar*. Ponencia al XI Congreso iberoamericano de extensión universitaria, 22 al 25 de noviembre Santa Fe Argentina. [disponible en <http://www.unl.edu.ar/iberoextension/dvd/archivos/ponencias/mesa3/el-complejo-pesquero-una-exp.pdf>, [consulta: 21-08-2014]

Evans Peter (2007). “Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal”. *Colección En Clave de Sur*. 1a Edición: ILSA. Bogotá, Colombia.

Franzini Julio. (1972). *Nuestra política pesquera*. SOYP. Uruguay.

Galli Oscar (2007). La pesca en el Uruguay: un modelo agotado. Programa Uruguay Sustentable. *Revista Redes Amigos de la Tierra*. Montevideo-Uruguay [disponible en [http://209.62.67.242/wp-content/uploads/2008/08/la\\_pesca\\_en\\_el\\_uruguay\\_un\\_modelo\\_agotado.pdf](http://209.62.67.242/wp-content/uploads/2008/08/la_pesca_en_el_uruguay_un_modelo_agotado.pdf)] [consulta 21 - 08 - 2014]

Galli Oscar y Norbis Walter (2010). Pesca industrial en Uruguay: contradicciones

entre el modelo de explotación pesquera y la soberanía alimentaria. Montevideo - Uruguay. [disponible en [www.redu.org/GALLI.mesa4.pdf](http://www.redu.org/GALLI.mesa4.pdf)] [consulta 20-08-2014]

Garcé Adolfo (2011). "Planes de desarrollo en Uruguay en tiempos de la Alianza para el Progreso" en Revista *Historia y problemas del siglo XX/Volumen 2*, Año 2, 2011. [disponible en <http://www.geipar.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2012/07/Garc%C3%A9.pdf>] [consulta: 15-08-2014]

González E. (2009). *Propuesta de estrategia de desarrollo sostenible del sistema pesquero en Uruguay*. Proyecto UTF/URU/025/URU, Equipo de Economía Proyecto FAO-DINARA "Gestión pesquera en Uruguay".

González José (1983). *La Pesca en el Uruguay. La problemática actual y sus posibilidades de futuro*. Universidad de la República. FCEA. Montevideo. Uruguay (Tesis de Grado).

Laguado Arturo (2011). *Desarrollismo y neodesarrollismo. Un análisis político. Aportes para el debate* [en línea] <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/06%20-%20Arturo%20Claudio%20Laguado%20Duca%20-%20Desarrollismo%20y%20neodesarrollismo.pdf>. [consulta 15-08-2014].

Lanzaro Jorge (2004). "Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay" en *Revista uruguaya de Ciencia Política*, 14/2004. Instituto de Ciencia Política, Montevideo Disponible en <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Revista%20ICP14-06.pdf> [acceso: 25-08-2014]

Mendy Mariana (Coord.), Etchebehere Cecilia, Galli Oscar, Geymonat Juan, Gonzalez Victoria, Morales Silvia, Norbis Walter, Sequeira Ángel (2014).

*Abordaje de los problemas productivos del complejo pesquero*. Informe final de resultados de la Investigación. Servicio Central de Extensión. Unidad de Relaciones y Cooperación con el Sector Productivo. Universidad de la República. Montevideo - Uruguay (sin publicar).

Ministerio de agricultura y Pesca. Junta Nacional de Pesca - SOYP (1974). Plan de Desarrollo pesquero uruguayo. Proyecto de investigación y desarrollo pesquero FAO/SOYP/URU.71.517. Montevideo, Uruguay.

MIEM (2008). Directivas de la estrategia industrial enfocadas al desarrollo y adquisición de base tecnológica. [en línea] [http://gp.gub.uy/sites/default/files/institucional/directivas\\_de\\_la\\_estrategia\\_industrial-resumen\\_documento\\_mayo\\_2008.pdf](http://gp.gub.uy/sites/default/files/institucional/directivas_de_la_estrategia_industrial-resumen_documento_mayo_2008.pdf). [acceso: 21-07-2014]

Morales Silvia (2013). *Estado, Desarrollo y Políticas industriales. Los Consejos Sectoriales Tripartitos como expresión de políticas industriales en Uruguay en el período 2005-2013*. Proyecto de Tesis, Maestría en Ciencia Política (Edición 2012 - 20139), Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política. Universidad de la República. Montevideo - Uruguay.

Morales Silvia (2013). *Institucionalidad y normativa pesquera. Aportes para identificar las políticas pesqueras en Uruguay*. Documento de Trabajo del Proyecto Abordaje de los Problemas Productivos del Complejo pesquero. Servicio Central de Extensión. Unidad de Relaciones y Cooperación con el Sector Productivo. Universidad de la República, Montevideo - Uruguay.

Narbondo Pedro y Conrado Ramos (2002). "La reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista". *En: Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Montevideo: Ediciones de la

Banda Oriental.

SUNTMA (2009). *Estrategia y Desarrollo Sostenible del Sector Pesquero*. Documento del Sindicato Único Nacional de Trabajadores del Mar y Afines. Montevideo - Uruguay.

Thwaites Mabel (2010). "El Estado en debate: de transiciones y contradicciones" en *Revista Crítica y Emancipación* Año II, No 4, Segundo semestre 2010, CLACSO, Buenos Aires.

Yaffé Jaime (2001). *El intervencionismo batllista: estatismo y regulación en Uruguay (1900-1930)*. DT 1/01, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República (disponible en <http://www.iecon.ccee.edu.uy/download.php?len=es&id=67&nbre=dt-01-01.pdf&ti=application/x-download&tc=publicaciones> [acceso: 25-07-2014])

**Anexo**  
**ESTADO Y MODELO PESQUERO en Uruguay**

<b>Institucionalidad</b> <b>Año de creación y año de cierre</b>	<b>Normativa</b>	<b>Naturaleza jurídica</b>	<b>Tipo de Estado</b>	<b>Modelo pesquero (predominancia de uno u otro modelo y mixturas, no se dan en estado "puro")</b>
1911 - 1945 Instituto de Pesca <sup>31</sup>	Ley 3908 <sup>32</sup> 21/09/1911	Dependiente del Poder Ejecutivo. Instituto autónomo	Estado social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatal</li> </ul>
1945 - 1975 SOYP (1)	Ley 10.653 21/09/1945	Servicio especial descentralizado, bajo el control del Poder ejecutivo	Estado social Estado planificador Estado aperturista - Estado neoliberal (inicio)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatal</li> <li>• desarrollista-aper turista-exportador</li> <li>• De mercado (origen del modelo)</li> </ul>
1970 - CODEPU (2)	Decreto 659 24/12/1970	Comisión en la órbita del Poder Ejecutivo	Estado aperturista Estado neoliberal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatal</li> <li>• De mercado (Origen del modelo)</li> </ul>
1972 - JNP (3)	Decreto 801 12/12/1972	Junta en la órbita del Poder Ejecutivo	Estado aperturista Estado neoliberal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatal</li> <li>• De mercado (origen del modelo)</li> </ul>
1975 - 2000 INAPE (4)	Decreto - Ley 14.484 18/12/1975	Instituto dependiente del Ministerio de Agricultura y Pesca	Estado neoliberal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatal</li> <li>• De mercado (auge)</li> </ul>
1976 - 1991 ILPE (5)	Ley 14.499 05/03/1976	Servicio descentralizado industrial y comercial (Art. 138, Inc. 2)	Estado neoliberal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatal</li> <li>• De mercado</li> </ul>
2000 - DINARA (6)	Ley 17.296 <sup>33</sup>	DINARA pasa a ser una Dirección del MGAP	Estado neoliberal Estado neointervencionista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De mercado</li> </ul>

SOYP - Servicio Oceanografía y de Pesca; (2) Comisión de Desarrollo de la Industria pesquera; (3) Junta Nacional de la Pesca; (4) Instituto Nacional de Pesca; (5) Industria Lobera y Pesquera del Estado; (6) Dirección Nacional de Recursos acuáticos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de fuentes secundarias

31 El texto de la Ley refiere a la creación de un "Instituto y Estación de Pesca", no se aclara la naturaleza jurídica. Según Franzini J. (1972) fue un Instituto autónomo.

32 La Ley 2.660 del 11 de julio de 1900 es uno de lo antecedentes de la Ley 3908/1911.

33 Ley presupuestal Nro. 17.296/2001, art. 198.



**Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay**