

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA
DE LA POLÍTICA PESQUERA EN MÉXICO*
TRANSPARENCY INDEX
OF FISHERY POLITICS IN MEXICO



Ana Harumi HAYASHIDA CARRILLO
Isidro CRUZ CABRERA
José Eduardo ROLÓN SÁNCHEZ
*Uziel MORALES GARCÍA***

RESUMEN. Este artículo analiza una primera medición del estado que guarda la transparencia de la política pesquera en México. La metodología integra la evaluación del cumplimiento de la legislación en transparencia; las respuestas recibidas a las solicitudes de información de ciudadanos; las prácticas de datos abiertos, así como un fuerte énfasis en la calidad de la información. Se estudian tres de los pilares en los que se basa la política pública pesquera, a saber: las áreas de permisos y concesiones de pesca, los subsidios a la pesca, y la inspección y vigilancia. Los resultados del índice señalan la importancia de mejorar la calidad de la información para evaluar la política pública dentro

*Agradecimientos al doctor Rodrigo Salazar Elena, investigador docente en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, y a la Universidad Mexiquense del Bicentenario, Unidad de Estudios Superiores Tultitlán, que contribuyeron a la elaboración de este trabajo.

**Ana Harumi Hayashida Carrillo, maestra en gobierno y asuntos públicos, miembro de Causa Natura A. C., anah@causanatura.org; Isidro Cruz Cabrera, licenciado en ciencias políticas y administración pública, miembro de la ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A. C., isidrocc87@gmail.com; José Eduardo Rolón Sánchez, doctor en estudios de desarrollo, miembro de Causa Natura A. C., erolon@causanatura.org; Uziel Morales García, miembro de la ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A. C., uzielmg20@gmail.com.

Fecha de recepción: 10 de enero de 2016.

Fecha de dictamen: 17 de marzo de 2016.

HAYASHIDA CARRILLO / CRUZ CABRERA / ROLÓN SÁNCHEZ / MORALES GARCÍA

de una perspectiva de rendición de cuentas. Los autores concluyen que si bien las instituciones públicas pueden cumplir con los requisitos que les impone el marco legal sobre la transparencia, esta información no es suficiente para que ciudadanos y sector productivo evalúen el desempeño institucional.

4 PALABRAS CLAVE. Transparencia focalizada, acceso a la información, política pesquera, políticas públicas.

●
○
●

ABSTRACT. This article analyzes an initial measurement of the current state of transparency of fishery politics in Mexico. The methodology integrates the evaluation of transparency legislation compliance; the answers received to freedom of information requests filed by citizens; open data practices, and also a strong emphasis on the quality of information provided by government agencies. It also addresses the three pillars on which fishery public policies are based: fishing permits and concessions, fishing subsidies, inspection practices and issues of supervision. The results of the index point to the importance of improving the quality of information to evaluate public policies within the framework of accountability. The authors conclude that public institutions can comply with the requirements imposed by the legal framework of transparency, but this information is not enough for citizens and the productive sector to evaluate institutional performance.

KEY WORDS. Target transparency, access to information, fishery policies, public policies.

I. INTRODUCCIÓN

La transparencia funge como un importante catalizador para incrementar la participación pública, mejorar el análisis, incentivar la eficiencia gubernamental, reducir la corrupción y fomentar la innovación (Mora, 2009). En el manejo de los recursos pesqueros, estas acciones son fundamentales para incentivar el aprovechamiento sustentable.

La pesca en México es una importante fuente de empleo y alimento, sobre todo para las comunidades más pobres del país que habitan en la zona costera. Se estima que en México alrededor de 240 mil personas dependen formalmente de la pesca (FAO, 2012: 50). Sin embargo, esa

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA PESQUERA EN MÉXICO

fuente de empleo y alimento se encuentra en riesgo, ya que de acuerdo con la Carta Nacional Pesquera, el 68% del *stock* en aprovechamiento está en explotación plena, el 16% está sobreexplotada, y sólo el 16% presenta potencial de expansión de las capturas (Comisión Nacional de Pesca, 2010). Por tanto, resulta prescindible velar por el aprovechamiento de estos recursos naturales con el mayor beneficio para toda la sociedad y de manera sustentable. Esto es posible si se cuenta con las herramientas adecuadas que le permitan a la sociedad participar y demandar rendición de cuentas sobre el estado que guarda el manejo pesquero en el país.

El objetivo de este artículo es presentar la metodología y los resultados del índice de transparencia de la política pesquera (ITPP), el cual es una métrica elaborada por los autores para evaluar varias dimensiones de la transparencia de la política pesquera, es decir, derechos de aprovechamiento, subsidios y acciones de inspección y vigilancia, en cuanto a disponibilidad, accesibilidad y calidad de la información pública en estas áreas. Se toman estas dimensiones considerando una lógica de política pesquera implementada por el Estado, misma que inicia en la asignación de derechos a los usuarios sobre bienes públicos de la nación, realiza acciones de apoyo al aprovechamiento sustentable de los recursos y se encarga, por último, de hacer valer el cumplimiento de reglas de manejo.

Es importante aclarar que el ITPP no pretende ser una evaluación en sí misma de la política pesquera, sino medir en qué grado las condiciones de apertura de la información de la Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura (Conapesca) permite la rendición de cuentas, de tal forma que la sociedad pueda exigir una mejor administración de este importante recurso.

El documento inicia con la revisión conceptual de transparencia. Se exponen algunas definiciones de transparencia de acuerdo con diferentes especialistas en la materia. El índice parte de la premisa de que la transparencia no sólo consiste en hacer pública la información, sino que ésta debe tener un propósito útil en la gobernanza de los recursos pesqueros. La información pública disponible debe contar con la calidad suficiente que permita a los ciudadanos y a los usuarios del recurso evaluar si se están tomando las decisiones correctas por parte del gobierno en cuanto a la asignación de derechos de pesca, distribución de subsidios y acciones para la inspección y vigilancia.

Con base en esta visión de transparencia, se presenta la metodología que se utilizó para elaborar el ITPP y evaluar la información pública sobre manejo pesquero. En la construcción del índice se tomaron como referencia otras metodologías que fueron creadas por académicos y analistas para evaluar la transparencia de las dependencias gubernamentales y otros su-



HAYASHIDA CARRILLO / CRUZ CABRERA / ROLÓN SÁNCHEZ / MORALES GARCÍA

jetos obligados. Ésta en particular fue creada para evaluar la transparencia de la Conapesca en las áreas previamente señaladas.

6
●
○
●

Posteriormente, se exponen los resultados de la evaluación de transparencia de la información a partir de las siguientes variables: 1) transparencia activa, observa el cumplimiento de Conapesca de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP); 2) transparencia proactiva, considera la utilidad de la información pública para evaluar a la Conapesca conforme al mandato que le otorga la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable (LGPAS);¹ 3) transparencia reactiva, revisa las respuestas a las solicitudes de acceso a la información dirigidas a Conapesca, y datos abiertos, y hace referencia a las buenas prácticas de accesibilidad que implementa esta dependencia.

Los resultados obtenidos con el índice muestran que la Conapesca es una institución que cumple los lineamientos de transparencia que dicta la LFTAIP. Sin embargo, la calidad de la información que publica es insuficiente para evaluar su desempeño. De la misma manera, se encuentran oportunidades para mejorar la forma en que se atienden las solicitudes de información, así como el cumplimiento de estándares de gobierno abierto, tales como la fácil accesibilidad, uso de lenguaje sencillo, actualización de la información, entre otras cualidades de la información que abonan a la transparencia.

El documento concluye con una serie de reflexiones en torno a la mejora de la calidad de la información pública, de tal manera que la ciudadanía, organizaciones civiles y el sector productivo pesquero puedan evaluar el desempeño de las agencias de gobierno encargadas del manejo de este importante recurso.

II. MARCO LEGAL Y CONCEPTUAL

La transparencia es un concepto que se encuentra íntimamente ligado con el derecho de acceso a la información y con la rendición de cuentas. Por tanto, conviene precisar que el acceso a la información es un derecho que de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es “la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informado” (Carpizo y Villanueva, 2001: 71).

¹ Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPAS_040615.pdf.

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA PESQUERA EN MÉXICO

En el sistema jurídico mexicano, el derecho de acceso a la información se encuentra consagrado en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información”, así como a “buscar, recibir y difundir información” de toda índole.² En la misma disposición se establecen los principios y bases sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información, los cuales deben ser cumplidos por la Federación, los estados y el Distrito Federal.³

Para Rodolfo Vergara, transparencia es “el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público” (Vergara, 2012: 17). La información puede tomar diferentes formas y referirse a distintos aspectos, además de la distribución del presupuesto. Puede tratarse de las remuneraciones de los servidores públicos, costos administrativos y criterios de decisión. Desde esta visión, la transparencia significa que la información que fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial (*idem*).

Florini (1999) profundiza en la relación entre la transparencia y la rendición de cuentas, entendiéndola como una acción o conjunto de acciones que vuelve disponible información relevante por parte del gobierno para que los ciudadanos puedan vigilarlos y evaluarlos. Para esta autora, la transparencia es una herramienta que permite la evaluación. En el mismo sentido, López-Ayllón y Haddou (2007) opinan que el hecho de tener información disponible no garantiza la transparencia de la misma, y por ello resaltan la importancia de que la información disponible debe permitir la evaluación por parte de la ciudadanía. Identifican un mayor número de cualidades de la transparencia, tales como la accesibilidad, la oportunidad, la relevancia, la verificabilidad, la inclusión, la inteligibilidad y la integralidad (López-Ayllón y Haddou, 2007).

Por su parte, Jonathan Fox (2007) considera que existen dos tipos de transparencia: la transparencia opaca y la transparencia clara. La primera alude a los casos en que los entes públicos comparten muchos documentos; sin embargo, poco de lo que comparten es de utilidad para los receptores. Por otro lado, la segunda se presenta cuando los entes obligados

² Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Entre estos elementos cabe destacar el que toda información en posesión de aquellos que reciban o ejerzan recursos públicos es esencialmente pública, y que en la interpretación del derecho de acceso a la información prevalecerá el principio de máxima publicidad, así como la creación de un órgano garante ante el cual se pueden interponer recursos de revisión y documentación de la información.



HAYASHIDA CARRILLO / CRUZ CABRERA / ROLÓN SÁNCHEZ / MORALES GARCÍA

comparten información completa, procesada y útil, a partir de la cual la autoridad puede justificar y exponer determinadas tomas de decisiones y sus resultados (Fox, 2007, citado por Gómez y Varela, 2014). De esta manera, la transparencia en la función pública “permite ver si los representantes efectivamente representan, si los funcionarios realmente funcionan y si el sistema de justicia es verdaderamente justo” (Fox y Haight, 2007: 29).

8 Todo lo anterior nos permite entender que el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran íntimamente ligados, y dependiendo de la visión, los alcances son distintos. Para los propósitos de este estudio, se aborda la transparencia como una herramienta que permite evaluar la forma en que se implementa la política pesquera bajo la perspectiva de Florini (1999), López-Ayllón y Haddou (2007), y Fox y Haight (2007).

III. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL ITPP Y SU CÁLCULO

Existen varios esfuerzos realizados en México para evaluar la transparencia de la información. El Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI, antes Instituto Federal de Acceso a la Información) elaboró un indicador que adquiere valores de hasta el 100% para calificar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en materia de finanzas, el marco regulatorio, la organización interna, la relación entre dependencia y sociedad y la relevancia de la información (IFAI, Informe de Labores 2014/2015).

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, elaboró el índice de acceso a la información en México (IDAIM), que mide la calidad de las leyes en materia de transparencia en México con base en las mejores prácticas nacionales e internacionales a partir de tres variables con igualdad de valor: disposiciones normativas, diseño institucional y procedimiento de acceso a la información (Terrazas, 2014).

Un esfuerzo más reciente para evaluar la transparencia es la métrica de la transparencia 2014, a través de la cual el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (Comaip) presentan “el estado de la oferta de transparencia en las Federación y en las 33 entidades federativas del país”. Este indicador se compone de cinco dimensiones de análisis: normatividad, órgano garante, usuario simulado, sujeto obligado, portales y normatividad.⁴

⁴ La métrica de la transparencia 2014 está disponible en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>.

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA PESQUERA EN MÉXICO

Para la construcción del ITPP se tomó en consideración alguno de los aspectos evaluados por estas instituciones, como la normatividad, la relevancia de la información y la accesibilidad en los portales institucionales de Internet. Las tres primeras variables que conforman el ITPP retoman los tres criterios del INAI para clasificar las estrategias de transparencia realizadas por determinado ente público (transparencia activa, proactiva y reactiva), y la cuarta variable alude a las buenas prácticas de gobierno abierto en el portal de Internet.

La variable transparencia activa (TA) analiza la información que comparte la Conapesca en cumplimiento de la LFTAIP. Se construye a partir de once indicadores que evalúan la información sobre la política pesquera en materia de permisos y concesiones, subsidios, y recursos para inspección y vigilancia, conforme lo establece el artículo 7o. de la LFTAIP⁵ y su reglamento.

Los indicadores de las variables TA se conforman, a su vez, de subindicadores que hacen referencia a los datos específicos que debe contener cada indicador, según lo establece la LFTAIP. Así, por ejemplo, el primer indicador evalúa la existencia o no del trámite para la obtención de permisos y concesiones para la pesca comercial conforme lo establece la fracción VIII del artículo 7o. de la LFTAIP. Cada indicador puede tomar valores entre 0 y 1, y lo que resulta del promedio de la suma de los once indicadores es el valor que adquiere TA.

$$TA = \frac{1}{11} \sum_{ta_1}^{ta_{11}} ta$$

La variable de transparencia proactiva (TP) se construye a partir de 21 indicadores que califican la relevancia de la información para evaluar el desempeño de la Conapesca en materia de permisos y concesiones, subsidios, así como actividades de inspección y vigilancia, conforme al mandato que le confiere el decreto⁶ por el que fue creado. El artículo 2o. de dicho decreto establece las obligaciones de la Conapesca, dentro de las que se menciona el fomento y promoción de las actividades pesqueras; adminis-

⁵ Cabe mencionar que este estudio se realizó en 2015, tomando como parámetro la LFTAIP (DOF del 11 de junio de 2002), que estaba vigente antes de ser derogada con la nueva ley federal en la materia (DOF del 9 de mayo de 2016).

⁶ El decreto por el que fue creada la Conapesca se encuentra disponible en <http://www.sagarpa.gob.mx/Transparencia/pot2009/XIV%20Marco%20Normativo/DECRETO%2005-06-2001.pdf>.

HAYASHIDA CARRILLO / CRUZ CABRERA / ROLÓN SÁNCHEZ / MORALES GARCÍA

tración, regulación y fomento del uso, aprovechamiento y conservación de los recursos pesqueros; ejecución general de la política de inspección y vigilancia, entre otras funciones que regulan esta actividad.

10 La variable TP califica la existencia o no de información que permita evaluar si las políticas y programas de Conapesca atienden criterios de sustentabilidad, de fomento a la productividad en zonas de alta marginalidad, o de aplicación de la ley en zonas con alta incidencia de pesca ilegal. De esta manera, la variable TP va más allá de las exigencias de información de la LFTAIP. En materia de permisionarios, por ejemplo, califica no sólo la publicación del nombre y fecha de vigencia, sino también la existencia de información de utilidad, como la localidad a nivel de municipio, las coordenadas geográficas y el número del Registro Nacional de Pesca y Acuicultura (RNPA), con lo que es posible evaluar si la política de ordenamiento pesquero se ejecuta conforme a las recomendaciones de esfuerzo pesquero del Instituto Nacional de Pesca (Inapesca) para controlar la pesca de especies sobre-explotadas o en rendimiento máximo. Los indicadores de la variable TP pueden tomar valores entre 0 y 1, y lo que resulta del promedio de la suma de los veintiún indicadores es el valor que adquiere TP.

$$TP = \frac{1}{21} \sum_{tp_1}^{tp_{21}} tp$$

La variable transparencia reactiva (TR) analiza la calidad de las respuestas a las solicitudes de información realizadas a la Conapesca. Hace referencia a la disseminación de información bajo demanda o de forma reactiva. Este criterio permite incorporar situaciones en las que no siempre se tiene una respuesta satisfactoria debido a que se niega la información solicitada o se responde parcialmente, a que los formatos de la información distan de ser formatos abiertos, a que la información se entrega fuera de tiempo, o bien a que no se recibe la información porque las dependencias argumentan que no les corresponde o que la información solicitada es inexistente. La variable TR consta de dieciocho indicadores que evalúan la calidad de la información solicitada vía Infomex sobre permisos y concesiones, subsidios y recursos para inspección y vigilancia, conforme a los siguientes criterios:

a) Completitud: evalúa el otorgamiento de la información y su justificación en caso de no otorgamiento. Se le otorga un valor de 0 cuando no se otorga la información y no se justifica el no otorgamiento de manera adecuada. Se le otorga 1 cuando se entrega la información, o bien, no se en-

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA PESQUERA EN MÉXICO

trega, pero permitió conocer la situación de la información (inexistencia, datos personales o reserva), y además se justifica con criterios adecuados conforme al marco legal existente, claridad de los argumentos y prácticas internacionales.

b) Oportunidad: con base en el artículo 44 de la LFTAIP, el cumplimiento del plazo legal son 20 días hábiles contados desde la presentación de la solicitud. Sin embargo, este plazo puede ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, previa notificación al solicitante. Se le otorga 1 si responde en el plazo de los primeros 20 días, o bien, dentro de los 40 días dando aviso de que se extendería el plazo. Se le otorga 0 si respondió en el plazo de 40 días, pero no dio aviso del retraso en los primeros 20 días, o bien, no dio respuesta.

c) Celeridad: denota la rapidez con la cual fue entregada la respuesta al ciudadano dentro de los primeros 20 días que establece el artículo 44 de la LFTAIP. Se le otorga un valor de 0 cuando responde posterior al día 20 o no lo hace, 0.5 cuando se responde del día 11 al día 20, y 1 cuando responde dentro de los primeros 10 días después del recibimiento de la solicitud.

d) Formato abierto: el formato abierto permite reutilizar (copiar y pegar) la información con facilidad. Se le otorga un valor de 0 cuando la información es proporcionada únicamente en formato cerrado (pdf) y 1 cuando viene acompañada o proporcionada por medio de un documento en formato abierto, como Word o Excel o cualquier otro que permita manipular la información. Aplica en los casos de información existente.

$$TR = \frac{1}{18} \sum_{tr_1}^{tr_{18}} tr$$

Finalmente, el cuarto criterio tiene que ver con la implementación de buenas prácticas de datos abiertos (DA). Esta variable alude a la forma en que se disemina la información considerando prácticas internacionales de gobierno abierto en la página institucional de Conapesca. Para evaluarla, se implementó el ejercicio de “usuario simulado”, el cual consistió en reunir a un grupo de jóvenes universitarios (familiarizados con el uso de Internet)⁷ a quienes se les solicitó navegar en el portal de Conapesca,

⁷ Se trabajó en coordinación con la Universidad Mexiquense del Bicentenario, Plantel Tultitlán, Estado de México, institución pública que facilitó sus instalaciones así como la coordinación de la participación de más de 60 alumnos de las carreras de psicología industrial, ingeniería civil, contaduría e ingeniería química, de diferentes semestres.



HAYASHIDA CARRILLO / CRUZ CABRERA / ROLÓN SÁNCHEZ / MORALES GARCÍA

ubicar información sobre permisos y concesiones, subsidios e inspección y vigilancia. El ejercicio consistió en que el usuario respondiera si en su opinión la información cumplía con los siguientes criterios de datos abiertos: a) fácil accesibilidad, b) suficiencia de la información, c) lenguaje sencillo, d) información útil, e) formato reutilizable, f) área generadora de la información, y g) fecha de publicación o fecha de actualización. Del resultado total de las encuestas se obtuvo un promedio de cada indicador que puede adquirir valores entre 0 y 1. El promedio de la suma de los indicadores es el valor de la variable DA.

12



$$DA = \frac{1}{5} \frac{\sum_{da_1}^{da_5} da}{n}$$

Finalmente, el ITPP se construye con base en los valores obtenidos de las cuatro variables utilizando la siguiente fórmula:

$$ITPP = TP \cdot TA^{\frac{1}{2+TR+DA}}$$

Esta métrica utiliza como base la variable TA, la cual alcanza su máximo valor en 1. A ella se le incorporan las variables TR y DA en forma de exponencial, lo que hace que aumente el valor de TA cuando $0 < TA < 1$. Si TR y DA obtienen valores igual a cero, el valor de TA no disminuye; en cambio, si adquieren valores positivos, aumentará su valor. La variable TP, por su parte, tiene un efecto que castiga al ITPP. Esto significa que un valor bajo en TP disminuye considerablemente el valor total del ITPP. La medición del ITPP es congruente con la acepción de transparencia amplia que hace mayor énfasis en la calidad de la información para evaluar el quehacer gubernamental. Si la información que se publica cumple con la normatividad de la LGTAIP, pero no es de utilidad para la sociedad, entonces estamos hablando de transparencia opaca (muchos datos de poca utilidad), lo cual se refleja bajos valores del ITPP.

IV. RESULTADOS DEL ITPP

Al analizar los resultados del ITPP por variable observamos lo siguiente:

a) *Transparencia activa*. La información que la Conapesca pone a disposición del público en materia de permisos y concesiones, subsidios, y

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA PESQUERA EN MÉXICO

recursos para la inspección y vigilancia, ya sea en su portal o en el portal de obligaciones de transparencia (POT), se alinea en un 0.95 sobre 1 a las obligaciones que establece el artículo 7o. de la LFTAIP (tabla 1).

TABLA 1. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA VARIABLE TA

<i>Indicador</i>		<i>Valor del indicador</i>
ta_1	Trámite para la obtención de permisos y concesiones para la pesca comercial	1
ta_2	Requisitos legales para la obtención de permisos y concesiones para la pesca comercial	1
ta_3	Formatos para la obtención de permisos y concesiones para la pesca comercial	1
ta_4	Lista de permisionarios y concesionarios	1
ta_5	Diseño del Programa de Diésel y Gasolina	1
ta_6	Implementación del Programa de Diésel y Gasolina	0.75
ta_7	Diseño del Programa de Modernización de Embarcaciones	1
ta_8	Implementación del Programa de Modernización de Embarcaciones	0.75
ta_9	Vínculo que direcciona a la información sobre el presupuesto asignado a la Dirección de Inspección y Vigilancia	1
ta_{10}	Vínculo que direcciona a los informes sobre la ejecución del presupuesto asignado a la Dirección de Inspección y Vigilancia	1
ta_{11}	Contratos para la adquisición de bienes para la inspección y vigilancia	1
<i>Total</i>		0.95

13



Así, por ejemplo, son públicas las listas de permisionarios con el nombre de la persona física o moral, el objeto y la vigencia de la concesión o permiso, así como el procedimiento para su obtención. De los programas de apoyo y subsidios se incluye información reciente del padrón de beneficiarios de diésel y gasolina ribereña, así como de modernización de embarcaciones mayores y menores, de acuerdo con los lineamientos de la LFTAIP; sin embargo, omite informar los resultados alcanzados con estos programas.

HAYASHIDA CARRILLO / CRUZ CABRERA / ROLÓN SÁNCHEZ / MORALES GARCÍA

b) *Transparencia proactiva*. Al valorar la utilidad del contenido de la información que la Conapesca dispone públicamente en su página de Internet de forma proactiva para poder evaluar el desempeño de la política pesquera más allá de las obligaciones normativas, el resultado fue de 0.30 sobre 1.0 (tabla 2).

14

TABLA 2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA VARIABLE TP

	<i>Indicador</i>	<i>Valor del indicador</i>
tp_1	Estadísticas sobre las solicitudes de permisos y concesiones de pesca comercial para embarcaciones mayores	0.0
tp_2	Estadísticas sobre las solicitudes de permisos y concesiones de pesca comercial para embarcaciones menores	0.0
tp_3	Lista de permisionarios y concesionarios para embarcaciones mayores	0.3
tp_4	Lista de permisionarios y concesionarios para embarcaciones menores	0.3
tp_5	Requisitos legales para la obtención de permisos o concesiones de pesca comercial para embarcaciones mayores	0.8
tp_6	Requisitos legales para la obtención de permisos o concesiones de pesca comercial para embarcaciones menores	0.8
tp_7	Objetivo social del subsidio para la modernización de embarcaciones mayores	0.8
tp_8	Lista de beneficiarios de modernización de embarcaciones mayores	0.0
tp_9	Lista de beneficiarios de modernización de embarcaciones menores	0.5
tp_{10}	Estadísticas sobre la atención a solicitudes para la modernización de embarcaciones	0.3
tp_{11}	Estadísticas sobre la atención a solicitudes para la modernización de embarcaciones	0.3
tp_{12}	Objetivo social del subsidio de diésel y gasolina	0.8
tp_{13}	Lista de beneficiarios de diésel	1.0

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA PESQUERA EN MÉXICO

<i>Indicador</i>		<i>Valor del indicador</i>
<i>tp₁₄</i>	Lista de beneficiarios de gasolina	0.3
<i>tp₁₅</i>	Estadísticas sobre la atención a solicitudes para otorgamiento de diésel	0.0
<i>tp₁₆</i>	Estadísticas sobre la atención a solicitudes para otorgamiento de gasolina	0.0
<i>tp₁₇</i>	Información sobre infracciones	0.0
<i>tp₁₈</i>	Recursos para la inspección y vigilancia	0.0
<i>tp₁₉</i>	Verificaciones realizadas	0.0
<i>tp₂₀</i>	Sanciones implementadas	0.0
<i>tp₂₁</i>	Denuncias ciudadanas	0.0
<i>Total</i>		<i>0.30</i>

15



En materia de permisos y concesiones no existen estadísticas sobre las solicitudes ingresadas y otorgadas de permisos y concesiones ni es posible conocer, con los datos públicos disponibles, cuál es la distribución por municipio y localidad, qué área geográfica abarca cada permiso o concesión, el número de embarcaciones que avala cada permiso para la pesca ribereña y su vinculación al Registro Nacional de Pesca y Acuacultura (RNPA), dificultando así el control efectivo del esfuerzo pesquero.

De la misma manera, la información pública sobre subsidios y apoyos gubernamentales no ofrece la calidad suficiente para evaluar si hay una distribución equitativa de los recursos a nivel municipal y de localidad, cómo se alinean estos apoyos con el programa sectorial y el Plan Nacional de Desarrollo, y, en ocasiones, conocer a quiénes se les otorga dichos apoyos. Tal es el caso del Programa de Modernización de Embarcaciones Mayores y de la Gasolina Ribereña, de los cuales no se publica el nombre de los beneficiarios. En resumen, la información disponible es insuficiente para evaluar el impacto en los objetivos sociales que se pretenden alcanzar con estos programas.

La ausencia más grande de información se encuentra en el rubro de inspección y vigilancia, del cual se publican pocos datos, aunque es una de las atribuciones de la Conapesca con mayor impacto en la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos marinos. Por ejemplo,

HAYASHIDA CARRILLO / CRUZ CABRERA / ROLÓN SÁNCHEZ / MORALES GARCÍA

no existe en el portal de Internet de esta dependencia, información sobre infracciones ni tampoco de los recursos disponibles para las tareas de inspección y vigilancia, como número de personal, equipo, presupuesto o estaciones de revisión.

16 c) *Transparencia reactiva*. Al evaluar la calidad de las respuestas que la Conapesca ofrece a las solicitudes de acceso a la información realizadas por los ciudadanos, con base en los criterios de completitud, oportunidad, celeridad y formato abierto, la dependencia obtiene un resultado de 0.64 sobre 1.0 (tabla 3).

● ● ●
TABLA 3. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA VARIABLE TR

	<i>Indicador</i>	<i>Valor del indicador</i>
tr_1	Información del listado de permisos y concesiones de pesca comercial y de fomento para embarcaciones menores solicitada vía Infomex	0.75
tr_2	Información del listado de permisos y concesiones de pesca comercial y de fomento para embarcaciones mayores solicitada vía Infomex	0.79
tr_3	Información del listado de permisos y concesiones de pesca comercial y de fomento para embarcaciones extranjeras solicitada vía Infomex	0.50
tr_4	Información del listado de beneficiarios del subsidio a diésel marino solicitada vía Infomex	0.87
tr_5	Información del listado de beneficiarios del subsidio a gasolina ribereña solicitada vía Infomex	0.87
tr_6	Información del listado de beneficiarios del subsidio para motores marino-ecológicos solicitada vía Infomex	0.87
tr_7	Información del listado de beneficiarios del subsidio para modernización de embarcaciones menores solicitada por demanda	0.87
tr_8	Información sobre el personal asignado a tareas de inspección y vigilancia pesquera por entidad federativa solicitada vía Infomex	0.62
tr_9	Información sobre el monto de partidas presupuestarias por entidad federativa para inspección y vigilancia pesquera solicitada vía Infomex	0.45

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA PESQUERA EN MÉXICO

<i>Indicador</i>		<i>Valor del indicador</i>
tr_{10}	Información sobre el número de embarcaciones para inspección y vigilancia pesquera solicitada vía Infomex	0.62
tr_{11}	Información sobre recorridos de inspección pesquera solicitada vía Infomex	0.56
tr_{12}	Información sobre verificaciones documentales (actas de inspección) levantadas solicitada vía Infomex	0.47
tr_{13}	Información sobre personas remitidas al Ministerio Público solicitada vía Infomex	0.47
tr_{14}	Información sobre artes de pesca, vehículos y embarcaciones incautados solicitada vía Infomex	0.46
tr_{15}	Información sobre pesca ilegal asegurada solicitada vía Infomex	0.52
tr_{16}	Información sobre los casos concluidos con sanción solicitada vía Infomex	0.50
tr_{17}	Información del listado de denuncias ciudadanas presentadas por presunta pesca ilegal solicitada vía Infomex	0.62
tr_{18}	Información del listado de respuestas a denuncias ciudadanas por parte de la Conapesca solicitada vía Infomex	0.62
<i>Total</i>		<i>0.64</i>

17



En este apartado se observa que el total de las solicitudes de información fueron respondidas dentro del periodo de tiempo reglamentario de 20 días hábiles, aunque no menor a los 10 días, lo que correspondería a una respuesta con celeridad. Lo anterior no significa que el contenido de la respuesta haya sido atendido con precisión. Se encontraron casos en los que no se entregó dato alguno, argumentando su inexistencia, como es el caso del registro del RNPA de cada embarcación, áreas geográficas de pesca, información de casos concluidos con sanciones, usuarios sancionados, tipos de sanciones implementadas, entre otra información que, de acuerdo con las atribuciones de la Conapesca, debiera formar parte de sus bases de datos.

También se presentaron casos en los que se negó la información, como la solicitud de permisos de embarcaciones extranjeras, argumentando que era información reservada por ser permisos de investigación entre países

HAYASHIDA CARRILLO / CRUZ CABRERA / ROLÓN SÁNCHEZ / MORALES GARCÍA

establecidos a través de convenios de cooperación internacional y de relaciones bilaterales; sin embargo, no se especifica el nombre del tratado ni el precepto que motiva dicha respuesta.

Así también, se hace notar que la información entregada por la institución no siempre se hace en un formato abierto que permita su reutilización, como es la información sobre recursos de inspección y vigilancia, la cual fue entregada en formato de imagen o pdf cerrado.

d) *Datos abiertos*. Las características de la información presentada por la Conapesca en su portal institucional bajo estándares de datos abiertos y como resultado del ejercicio de usuario simulado fueron evaluadas con 0.63 sobre 1.0 (tabla 4).

TABLA 4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA VARIABLE DA

Indicador/criterio de evaluación		Fácil accesibilidad	Información suficiente	Lenguaje sencillo	Útil	Formato reutilizable	Área que generó	Fecha de publicación	Valor del indicador
da_1	Características de la información sobre los requisitos legales para la obtención del permiso de pesca comercial	0.34	0.90	0.89	0.94	0.85	0.53	0.87	0.76
da_2	Características de la información sobre los permisos de pesca comercial para embarcaciones menores	0.28	0.69	0.66	0.87	0.80	0.52	0.36	0.60
da_3	Características de la información sobre beneficiarios del incentivo gasolina ribereña	0.69	0.44	0.73	0.77	0.71	0.32	0.71	0.63

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA PESQUERA EN MÉXICO

<i>Indicador/criterio de evaluación</i>		<i>Fácil accesibilidad</i>	<i>Información suficiente</i>	<i>Lenguaje sencillo</i>	<i>Útil</i>	<i>Formato reutilizable</i>	<i>Área que generó</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Valor del indicador</i>
<i>da₄</i>	Características de la información sobre beneficiarios del incentivo diésel marino 2014	0.53	0.40	0.56	0.66	0.68	0.37	0.71	0.57
<i>da₅</i>	Características de la información sobre atribuciones de inspección y vigilancia	0.27	0.68	0.78	0.78	0.61	0.37	0.59	0.59
<i>Total</i>									0.63

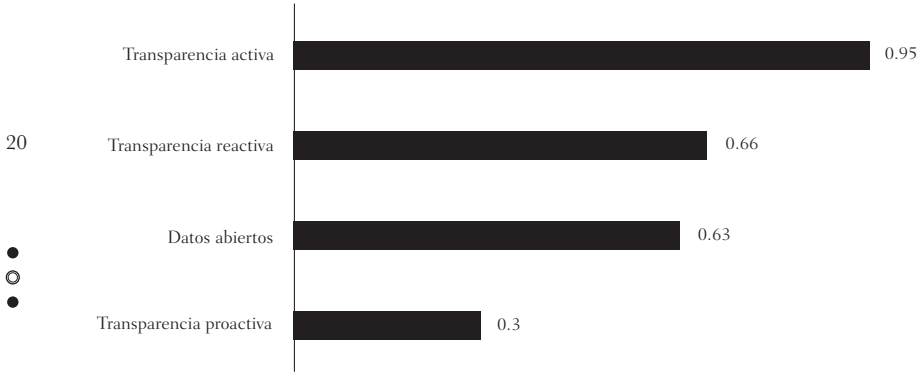


La información desplegada por la dependencia en su portal es considerada por los usuarios simulados como útil y relativamente suficiente. También, se evaluó que la información se alinea en ocasiones con algunas prácticas o estándares de datos abiertos, como es el uso de un lenguaje sencillo, actualización de la información y con formatos reutilizables. Se detectó, sin embargo, que el acceso a la información no es sencillo. Es particularmente confuso cuando se encuentran dos o más bases de datos del mismo tema, sobre todo cuando el grado de desagregación es asimétrico, como es el caso de los beneficiarios del subsidio de diésel marino, o bien, cuando las bases de datos no se encuentran homologadas para poder hacer cruces de información.

En resumen, los resultados de las evaluaciones de las variables que componen el ITPP nos muestran que la Conapesca cumple de manera casi perfecta, 0.95 sobre 1.0, las obligaciones que le demanda la LFTAIP. Asimismo, se observa que en materia de transparencia reactiva y datos abiertos obtienen una calificación regular, 0.66 y 0.63, respectivamente. Sin embargo, al considerar la proactividad de la dependencia respecto a compartir información necesaria para evaluar la política pesquera, su calidad es muy pobre, alcanzando apenas el 0.30 (figura 1).

HAYASHIDA CARRILLO / CRUZ CABRERA / ROLÓN SÁNCHEZ / MORALES GARCÍA

FIGURA 1. RESULTADO DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE POLÍTICA PESQUERA POR VARIABLE



FUENTE: elaboración propia.

En tanto que el ITPP apela a la publicación de información completa, sistematizada y útil para evaluar la política pesquera, se beneficia, por un lado, de los buenos resultados de la transparencia activa, así como de las buenas prácticas de transparencia reactiva y datos abiertos, pero al considerar la transparencia proactiva, como condicionante del ITPP, éste adquiere un valor apenas de 0.29.

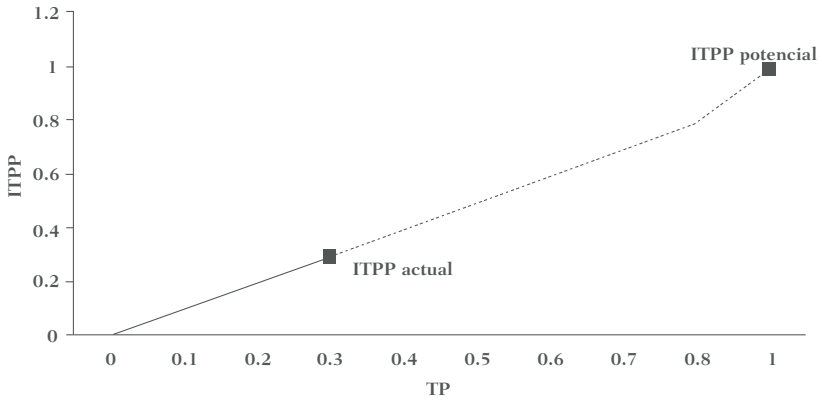
$$ITPP = TP \cdot TA^{\frac{1}{2+TR+DA}}$$

$$ITPP = 0.29$$

En la siguiente figura es posible observar el área de oportunidad que tiene la Conapesca para mejorar la calidad de la información que publica en su página de Internet, tomando en cuenta la utilidad para la evaluación de su desempeño (transparencia proactiva). El ITPP potencial es el punto en el cual se mantienen los valores actuales de transparencia activa, transparencia reactiva y datos abiertos, pero con una TP de 1 (figura 2). Recomendaciones específicas para mejorar la transparencia de la institución se presentan en el anexo 1 de este artículo.

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA PESQUERA EN MÉXICO

FIGURA 2. OPORTUNIDAD DE MEJORA DEL ITPP ANTE CAMBIOS EN TP



21



FUENTE: elaboración propia.

V. REFLEXIONES FINALES

En términos generales, la Conapesca es una institución con contrastes en cuanto a la atención de la transparencia. En algunos aspectos presenta buenas prácticas, y en otros se requiere profundizar en la mejora del acceso a la información, elemento indispensable para facilitar la participación de todos los interesados en la actividad pesquera y su aprovechamiento de manera sustentable. En un esquema de gobernanza, los límites en el acceso a la información limitan también la participación ciudadana.

Desde la perspectiva de transparencia focalizada, el resultado del ITPP concluye que la información que la Conapesca comparte a los ciudadanos es insuficiente para que éstos evalúen su gestión en materia de derechos de pesca, subsidios e inspección y vigilancia, siendo esta última la que presenta mayores vacíos de información. En este sentido, el actual grado de apertura de la dependencia limita el tránsito del acceso a la información a la rendición de cuentas, en la medida en que los ciudadanos y el sector productivo no cuentan con los elementos indispensables para emitir un juicio respecto al desempeño institucional sobre la eficiencia del manejo de los recursos y la distribución de los mismos.

Por otra parte, se observa el buen resultado de la dependencia respecto al cumplimiento de sus obligaciones especificadas en ley (0.95), y que además el órgano garante revisa su cumplimiento de forma periódica. Por

HAYASHIDA CARRILLO / CRUZ CABRERA / ROLÓN SÁNCHEZ / MORALES GARCÍA

el contrario, la variable de transparencia proactiva muestra un resultado deficiente (0.3). Por tanto, se refleja la ausencia de iniciativa institucional de compartir información más allá de lo jurídicamente necesario.

22 Nuestrs hallazgos coinciden con la evaluación de la política pública de pesca y acuacultura realizada por la Auditoría Superior de la Federación en 2016, en la que se menciona que no se cuenta con información sistematizada que permita conocer el cumplimiento en el incremento de la productividad de manera sustentable, como se señala en sus objetivos de política, ni conocer el comportamiento de la pobreza en los pescadores debido a carencias de información que impiden focalizar la atención y desarrollar estrategias eficientes. En particular, de las actividades de inspección y vigilancia, reconoce que la Conapesca no cuenta con información consolidada sobre sus actividades (Auditoría Superior de la Federación, 2016).

Todo lo anterior fortalece el argumento de la necesidad de ampliar las obligaciones de transparencia en el marco jurídico mexicano, como se consideró en la recién aprobada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y, al mismo tiempo, pone de manifiesto el largo camino que aún nos queda por recorrer para lograr que la transparencia forme parte de la cultura de rendición de cuentas de las instituciones públicas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, 2016, *Informe del Resultado Desarrollo Económico, Grupo Funcional Desarrollo Económico*, México, disponible en http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Fichas/Ficha_DE_a.pdf.

CARPIZO, C. y VILLANUEVA, E., 2001, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", en VALADÉS, D. y GUTIÉRREZ, R., 2001, *Derechos humanos. Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

COMISIÓN NACIONAL DE PESCA, 2010, *Carta Nacional Pesquera 2010*, México, disponible en http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/cona_carta_nacional_pesquera_CONAPESCA.

FAO, 2012, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*.

FLORINI, A., 1999, "Does the invisible hand need a transparency glove? The politics of Transparency", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D. C., 28 al 30 de abril de 1999.

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA PESQUERA EN MÉXICO

- FOX, J. y HAIGHT, L., 2007, “Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica”, en Fox, J. *et al.* (coords.), *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar.
- GÓMEZ, E. y VARELA, A., 2014, *Transparencia, rendición de cuentas y contraloría social*, México, ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas-Indesol.
- IFAI, 2012, *Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2012*, México, 23 disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Informes-2012.aspx>.
- , s. a., *Criterios de verificación y evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 7o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México. ●
○
●
- LÓPEZ-AYLLÓN, S. y HADDOU, A., 2007, “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 1.
- MORA, C. *et al.*, 2009, “Management Effectiveness of the World’s Marine Fisheries”, *PLoS Biol* 7(6): e1000131. doi:10.1371/journal.pbio.1000131.
- OCDE, 2003, *Public Sector Transparency and International Investment Policy*, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs.
- TERRAZAS, Renata, 2014, *Índice de derecho de acceso a la información en México*, México, Fundar, disponible en <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo.pdf>.
- VERGARA, R., 2012, *La transparencia como problema*, México, IFAI.

ANEXO

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA EN PESCA

24

1. Especificar en la información de permisos y concesiones el estado, municipio y localidad, áreas de pesca con coordenadas geográficas y RNPA.
2. Publicar resultados desagregados sobre el impacto que han tenido los programas que opera la Conapesca en los problemas que buscan atender.
3. Avanzar en transparentar las acciones de inspección y vigilancia pesquera, tales como estadísticas de las sanciones que impone la dependencia a los particulares, así como información sobre equipo y pesca decomisada a nivel municipal y local.
4. Incluir una lista de beneficiarios del Programa de Modernización para Embarcaciones Mayores y de Gasolina Ribereña especificando el nombre del beneficiario, RNPA, entidad, municipio y localidad para poder hacer análisis de distribución de beneficios.
5. Publicar estadísticas sobre la atención a solicitudes para la modernización de embarcaciones mayores y menores, y para el otorgamiento de subsidios de gasolina y diésel a nivel municipal y localidad.
6. Hacer público el listado de permisos para la pesca otorgados a embarcaciones extranjeras.
7. Sustituir los documentos en imagen por documentos en formato abierto de acuerdo con las buenas prácticas de un gobierno abierto.
8. Tener mayor especificidad en las respuestas a las solicitudes de acceso a la información, sobre todo cuando la información se niegue por considerarse inexistente o reservada.