

Análisis de la implementación en la política pública pesquera en México (LGPAS)*

Analysis of the implementation in the fishing public policy in Mexico (LGPAS)

Mariana Suasnívar Imán** / Fernanda Fitzmaurice Cahluni*** / Francisco J. Fernández-Rivera Melo**** / María José Espinosa Romero*****

Resumen

La sobreexplotación de los recursos marinos conduce a la escasez de éstos, dejando como principales actores vulnerables a las comunidades costeras en términos de seguridad alimentaria y social. En México, uno de los modos de atención a estas problemáticas ha sido a través de la generación de cambios en la gobernanza de los recursos mediante las políticas públicas. La *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable* (LGPAS) regula la actividad pesquera y acuícola en el país por medio de 152 artículos, describiendo las facultades y obligaciones del Estado, así como los principales actores involucrados y propone fundar sus acciones a través de herramientas internacionales.

Palabras clave: México, recursos pesqueros y acuícolas, gobernanza, políticas públicas, normatividad.

Abstract

The overexploitation of marine resources leads to their scarcity, leaving coastal communities as the main vulnerable actors in terms of food and social security. In Mexico, one of the ways of addressing these problems has been through the generation of changes in the governance of resources through public policies. The *General Law of Sustainable Fisheries and Aquaculture* (LGPAS) regulates the fishing and aquaculture activity in the country through 152 articles describing the powers and obligations of the State, as well as the main actors involved and proposes to base its actions through international tools.

Keywords: Mexico, fisheries and aquaculture resources, governance, public policies, regulations.

Recibido: 29 de noviembre, 2021. *Aceptado:* 4 de marzo, 2021.

* Esta investigación se llevó a cabo con el apoyo de Walton Family Foundation, The David and Lucile Packard Foundation, Marisla Foundation, Ocean 5, Sandler Family Foundation, the Waterloo Foundation y Summit Foundation. Agradecemos de forma especial a Jorge Torre y a los dos revisores anónimos por las recomendaciones realizadas para mejorar este trabajo.

** Institución de adscripción: Comunidad y Biodiversidad, A.C.

*** Maestra en Desarrollo de Medio Ambiente y Política.

**** Maestro en Ciencias Marinas y Costeras. Institución de adscripción: Comunidad y Biodiversidad, A.C.

***** Doctora en Gobernanza y Análisis de Políticas. Institución de adscripción: Comunidad y Biodiversidad, A.C.

I. Contexto global de la pesca y acuicultura

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) en su último Informe sobre el Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura del año 2020, estima que 59.8 millones de personas participan en el sector pesquero y acuícola en sus diferentes eslabones de la cadena productiva (pre-captura, captura y post-captura). Sin contabilizar a aquellas personas, en su mayoría mujeres, que realizan actividades complementarias (e.g. inspección, servicios, mantenimiento, apoyo familiar) (Solano *et al.*, 2020). Los alimentos obtenidos de la producción de organismos acuáticos son la principal fuente de proteína animal para más de un billón de personas a nivel global (Castilla y Defeo, 2005). A pesar de la importancia de la pesca y acuicultura en términos de seguridad alimentaria y creación de empleos, la población de peces en niveles biológicamente sostenibles ha continuado descendiendo del 90% en 1974 al 65% en el año 2017 (FAO, 2020). El mantener esta tendencia para las siguientes décadas significaría una pérdida de empleos y un atentado al bienestar y medios de vida de las comunidades pesqueras, principalmente en países en vías de desarrollo, así como a la diversidad marina, al verse impactadas las cadenas tróficas al remover especies de los ecosistemas y el hábitat por los métodos de extracción, entre otros (Sala *et al.*, 2004; Shester y Micheli, 2011).

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, 2011) afirma que el sector pesquero y acuícola tiene un papel fundamental para la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos, asegurando el ejercicio sostenible de la actividad, manteniendo la seguridad alimentaria y generando beneficios económicos para el bienestar social. Estas acciones resultan vitales para lograr la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible 20/30, particularmente en lo referente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): 1. fin de la pobreza, 2. hambre cero, 3. igualdad de género y 4. vida submarina (FAO, 2018). Sin embargo, es obligación de los Estados regular, fomentar y administrar el uso de los recursos naturales considerando aspectos sociales, económicos, ambientales y de conservación, y tomando en cuenta los retos que las pesquerías enfrentan a nivel global (e.g., acidificación de los océanos, cambio climático, sobrepesca, contaminación, etcétera), y la relevancia de la pesca para el bienestar social (generación de empleos y medios de vida). Tomando en cuenta esto, los Estados diseñaron políticas públicas como parte de una posible solución a los retos que enfrenta el sector pesquero y acuícola.

II. Las políticas públicas

1. Definición y creación de las políticas públicas

De acuerdo con Roth-Deubel (2002), las políticas públicas son toda acción gubernamental que tiene como objetivo atender un problema público. Los problemas públicos son aquellos que afectan a la sociedad y ésta reconoce la intervención del gobierno para poder solucionarlos, razón por la que es introducido en la agenda gubernamental (Gusfield, 1984). Para su creación, Nateras-González (2006) señala que se deben considerar combinaciones de ideas propuestas con la participación de instituciones públicas, privadas y de la ciudadanía, que cuentan con conocimientos específicos de los temas que se quieren abordar para una problemática. A su vez, se expresa que las políticas públicas son influenciadas por contextos políticos y los distintos actores de éstos (Castillo-Alemán y Quintana-Nedelcu, 2018); por tanto, se deben de considerar los sistemas políticos, administrativos y sociales en todo su proceso (Salazar-Vargas, 2009). Desde esta perspectiva, Knoepfel *et al.* (2007) señalan que todo individuo o grupo social vinculado con el problema debe considerarse actor potencial durante el proceso; de lo contrario es posible que se lleven a cabo actividades al mismo tiempo impulsadas individualmente por interpretaciones diferentes, pudiendo incluso obtener resultados antagónicos (Valentín-Mballa, 2017).

2. El ciclo de las políticas públicas

El ciclo de las políticas públicas comienza con la identificación de un problema público (Aguilar-Villanueva, 1993). El segundo paso abarca la formulación de la política, la cual se centra en la elaboración de la estrategia para erradicar dichos problemas y posteriormente iniciar la fase de implementación y finalizar con la evaluación (Díaz, 1998). Acorde con este mismo autor, dichas fases son interdependientes, lo que permite que en la etapa de implementación se diagnostique la correcta elaboración de todo el ciclo.

Aunque todas las fases son de vital importancia, para Roth-Deubel (2002) la fase de implementación tiene un papel fundamental debido a que su funcionamiento está relacionado con el contexto en el que se encuentra, abarcando los entornos sociales, ambientales, culturales y económicos. Basu (1997) define la fase de implementación como el proceso continuo de actividades gubernamentales que deben ser supervisadas y administradas para lograr los objetivos planteados de las políticas públicas, mientras que

Barret y Fudge (1981) consideran la implementación como el proceso de negociación para llevar la política a la práctica.

La implementación es un proceso complejo y existen varios modelos para llevarla a cabo. Uno de ellos es el *top-down*, que consiste en una implementación centralizada, donde el Estado se centra en objetivos específicos sin la participación de todos los actores. Mientras que el otro modelo, denominado *bottom-up*, toma en cuenta a todos los actores y niveles del Estado al proceso, pues reconoce sus competencias para lograr la implementación (Hill, 2009). De tal manera, la evaluación nos da un sentido amplio de la política implementada y permite medir los resultados actuales o pasados en cualquier ciclo de la política pública a fin de saber si se ha obtenido lo que se espera o es necesario corregir, mejorar y formular nuevos planes (Sanderson, 2002).

3. Retos en las políticas públicas del sector pesquero y acuícola

En el contexto del sector pesquero y acuícola, la participación de la ciudadanía local no es promovida en la toma de decisiones para generar las políticas públicas (Bennett y Dearden, 2014), tampoco es integrada la diversidad cultural proveniente de comunidades costeras (Narchi *et al.*, 2014), lo que afecta el acceso de tenencia a los recursos marinos de los pescadores de pequeña escala (Bennett, Govan y Satterfield, 2015).

Las pesquerías enfrentan desafíos como la sobre-explotación, ilegalidad, mal manejo, bajo involucramiento del sector productivo en la toma de decisiones y falta de información (Salas *et al.*, 2007). La transparencia de la información representa un papel fundamental para la conservación de los recursos pesqueros (Petersson, 2020), y la transparencia influye en la implementación de las políticas públicas (Pla, 2008).

III. El caso de estudio: México

1. Contexto de la pesca y acuicultura en México

La pesca en México posee una relevancia significativa, en virtud de sus características geográficas, productivas y sociales, al poseer una línea costera con una extensión de 11,122 kilómetros (Lanza-Espino, 2004), los cuales abarcan 589 especies que son aprovechadas (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2012). La Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas tiene registro que dicha actividad es realizada predominantemente de

manera artesanal o a pequeña escala, a lo largo de 17 entidades federativas y 150 municipios costeros (Arreguín-Sánchez y Arcos-Huitron, 2011).

La FAO (2018) sitúa a México en el puesto número 16 como productor pesquero a nivel mundial. La actividad resulta una fuente fundamental de empleo, proteína accesible de calidad y medios de vida para aproximadamente 300,000 pescadores de pequeña escala (Comisión Nacional de Acuacultura y PESCA [CONAPESCA], 2018). El peso desembarcado es de 1,998,839 toneladas, de las cuales 1,451,717 toneladas son destinadas al consumo humano directo, con un valor de 40,790,615 pesos mexicanos (CONAPESCA, 2018b).

De acuerdo con la Carta Nacional Pesquera (DOF, 2012), en el Golfo de México y el Pacífico, 29.4 y 25.9% de recursos pesqueros evaluados se encontraban en condiciones de deterioro y respectivamente el 58.8 y 31.5% estaban en condiciones de aprovechamiento máximo sostenible; mientras que el 8.8 y 25.9% tenían potencial de desarrollo. Debido a los retos que enfrenta la pesca en México, y a su vital importancia, la creación de políticas públicas que tomen en cuenta la diversidad y complejidad del sector pesquero en el país (diversidad en sus características geofísicas, bio-ecológicas y socioeconómicas), resulta fundamental a fin de asegurar la viabilidad del sector pesquero a largo plazo.

2. Gobernanza en México

Los retos a los que se ha enfrentado el sector pesquero y acuícola en México han sido el objetivo de diferentes políticas públicas y éstas reflejan los cambios en la gobernanza del sector a través del tiempo. Nuestro país ha realizado una transición de un sistema centralizado y jerárquico, hacia una gobernabilidad compartida (Espinosa-Romero, 2021).

En 1925 iniciaron las experiencias de descentralización a partir de las jurisdicciones compartidas para la expedición de permisos de pesca, a nivel federal, estatal o municipal, y la implementación de labores de inspección y vigilancia a cargo del municipio (Espinosa-Romero 2021). Posteriormente en 1948, la co-gobernanza se reflejó al establecer un proceso de consulta con las federaciones de pescadores, para señalar el máximo volumen extraíble de especies reservadas a cooperativas. Fue hasta 1986 cuando se incluyeron temas como cuotas, derechos y provisiones legales, involucrando a otras Secretarías para la administración de estos recursos. En 2004, se otorgaron a través del *Diario Oficial de la Federación* (DOF), facultades a los municipios costeros, actores privados y sector social en asuntos pesqueros y acuícolas en el artículo 73, fracción XXIX-L, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM).

A nivel legal, estos cambios pueden observarse en CPEUM, que delinea aspectos de auto gobernanza en relación con las concesiones de uso de los recursos pesqueros y el reconocimiento de ejidos, comunidades agrarias y pueblos indígenas (Artículo 27).

3. El marco pesquero acuícola legal actual

El sector pesquero y acuícola en México es regulado a través de la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable* (LGPAS), publicada en el DOF en el año 2007, ordenamiento legal que se desprende del artículo 27 de la CPEUM. Dicha ley tiene como finalidad regular el sector en todo el territorio nacional, abarcando los diferentes niveles de gobierno federal, municipal y estatal, así como todas las actividades que están directa e indirectamente relacionadas con el aprovechamiento de los recursos marinos (Artículo 119, bis 9). Asimismo, la ley establece los permisos, concesiones, programas de ordenamiento y planes de manejo, como los principales instrumentos de política del sector pesquero (Artículo 36).

La LGPAS abarca varios artículos respecto a la co-gobernanza, entre ellos destaca su artículo 119 bis 9, donde se establecen relaciones de coordinación entre la actual Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), a través de la CONAPESCA y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) para el establecimiento de un sistema de trazabilidad de productos pesqueros y acuícolas, así como un sistema de competencias y acciones específicas en materia de inspección y vigilancia a cargo de los tres niveles de gobierno. De igual forma, se encuentra en el artículo 31 la producción de conocimiento científico, a través de la creación de la Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuicultura (RNIIPA), a fin de involucrar a la academia y organizaciones pesqueras en la creación del Programa Nacional de Investigación Científica Tecnológica en Pesca y Acuicultura (Artículo 31).

4. Desafíos en el ciclo de las políticas públicas en México

Para Urrea-Ballesteros y Valencia-Santafé (2017), la definición del problema en la política pública tiene el poder de condicionar la perspectiva del proceso de implementación, de tal modo que una definición mal planteada afectaría el desarrollo de la política. En ese sentido, Lahera (2006) expone la debilidad en la fase de implementación de las políticas públicas en América Latina,

en razón al deficiente planteamiento del problema público, en cuanto a su contenido, componentes, interacciones socio-políticas, definición de actividades y acciones concretas para ejecutarlas.

La complejidad para definir los problemas públicos, especialmente los que hacen referencia al uso de recursos naturales, requiere de las perspectivas de las comunidades locales para poder formular soluciones adecuadas y duraderas que permitan la sostenibilidad del recurso (Narchi *et al.*, 2014). En contraste, la definición del problema y la manera de abarcar su ejecución en la agenda gubernamental es resultado de los límites que ponen los actores privados con mayor poder económico y los actores públicos (Elder y Cobb, 1993). En México, el Poder Legislativo se encarga de proponer, estudiar, discutir, votar, aprobar o rechazar las leyes que ordenan asuntos de interés público; sin embargo, el Poder Ejecutivo tiene prioridad ante la agenda pública de establecer iniciativas en el Congreso de la Unión que crea de vital importancia pública (DOF, 2021). Un ejemplo claro de ello es el COVID-19, que en cuanto comenzó sus consecuencias en ámbitos de salud y economía, el Estado decretó normas y acuerdos oficiales para mitigarlas.

En el país existen principalmente tres tipos para la evaluación de las políticas públicas: el legislativo, administrativo y judicial (Lanz-Cardenas, 1984). Para Barrera- Riviera (2010) es necesario que en este ciclo haya una intervención tanto interna (del Estado) como externa (de los ciudadanos) con transparencia de información completa, de modo que se logre una mayor participación ciudadana para demandar resultados.

IV. Objetivo de estudio

En este estudio se analizan los deberes y potestades del Estado, así como la implementación de la LGPAS, como principal instrumento ordenador de la pesca y acuicultura en México.

V. Materiales y métodos

El análisis se realizó en el 2019 y se dividió en tres diferentes etapas: 1. descripción y clasificación de elementos normativos contenidos en la LGPAS; 2. investigación sobre tipos de evidencia de implementación, divididos en implementación, no implementación y sin evidencia; 3. sistematización y clasificación de evidencia del origen de la información.

1. Descripción y clasificación de los elementos normativos contenidos en la LGPAS

En este primer paso se estableció un análisis descriptivo del ordenamiento legal, seguidamente se realizó una clasificación a partir del lenguaje legal del ordenamiento, considerando la palabra **deberá** como indicativo de las obligaciones del Estado, a través de los Poderes del Estado particularmente el Poder Ejecutivo Federal, entidades federativas y municipios.

Por su parte, la palabra **podrá** se identificó con las acciones consideradas como opciones o potestades para el Estado, no estableciéndose una obligación positiva o negativa, sino sólo una posibilidad.

2. Investigación de evidencia de implementación de la LGPAS

A partir de la descripción y clasificación de los elementos normativos, se realizó una investigación sobre la existencia de evidencia de implementación de las políticas públicas que se enuncian en la LGPAS, a fin de conocer si han sido o están siendo efectivamente ejecutadas en la realidad. Lo anterior respecto a las obligaciones y facultades a cargo de las autoridades gubernamentales en sus distintos niveles, en materia de pesca y acuicultura. No se consideraron en dicho análisis los proyectos y programas emitidos por instituciones no gubernamentales ni por otros actores.

Siguiendo las recomendaciones de Bowen (2019), se realizó una revisión y análisis de documentos impresos y electrónicos, ubicados en bases de datos e internet. Las fuentes de información consultadas fueron las siguientes:

- a) Portal de datos abiertos en posesión del gobierno federal, que abarcan datos de 280 instituciones del Estado Mexicano (datos.gob.mx), particularmente se inspeccionaron las bases de datos generadas por CONAPESCA.
- b) Bases de datos ubicadas en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia, pertenecientes a la CONAPESCA.
- c) Revisión de comunicados oficiales y noticias ubicada en el sitio *web* oficial de la CONAPESCA (www.gob.mx/conapesca).
- d) Revisión de documentos oficiales de política pública publicados en el DOF en el periodo del 2007 al 2019.

Con la intención de fortalecer y contrastar lo encontrado en los documentos y fuentes de información señaladas, se realizaron dos entrevistas: un funcionario de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA),

y una representante de la Asociación Nacional de Titulares de Pesca y Acuicultura (ANTAP) de gobiernos estatales.

Una vez realizado esto, se siguió con la metodología de Bowen (2019) de análisis, selección, comprensión y resumen de la información obtenida para organizarse en categorías. Las categorías fueron las siguientes:

- a) Evidencia de implementación, refiriéndose a los datos que permiten comprobar el efectivo cumplimiento de las obligaciones y facultades establecidas en la LGPAS.
- b) Evidencia de no implementación, refiriéndose a los datos que permiten tener certeza de que las disposiciones legales no se encuentran siendo aplicadas.
- c) Evidencia no encontrada, es toda disposición de la normatividad pesquera y acuícola, cuyo cumplimiento no puede ser confirmado ni tampoco negado, al no existir registro documental o de otro tipo de su cumplimiento.

3. Clasificación de la evidencia de implementación

La evidencia de la implementación de la LGPAS fue clasificada de acuerdo al origen de la información: a) noticia no oficial en medios de comunicación; b) noticia y/o comunicado oficial del gobierno federal mexicano; c) documento de política pública oficial en el DOF sin evidencia material de implementación, es decir, aquellas políticas públicas que constan en un documento oficial pero no existe prueba de que hayan sido efectivamente ejecutadas en la realidad, a través de una o un conjunto de acciones concretas; d) documento oficial del gobierno federal con reporte de implementación material. A partir de dichas categorías, se estableció una escala utilizando los números del 1 al 4, en donde 1 corresponde a la fuente de menor fiabilidad y el 4 la de mayor fiabilidad (Tabla 1).

TABLA 1
Clasificación de las fuentes de información de evidencia de implementación

<i>Escala</i>	<i>Criterio</i>
1	Noticia no oficial en medios de comunicación
2	Noticia y/o comunicado oficial del gobierno en página oficial
3	Documento de política pública oficial publicado en el DOF sin evidencia material de implementación
4	Documento oficial del gobierno federal con reporte de implementación de la materia

VI. Resultados

1. Descripción y clasificación de los elementos normativos contenidos en la LGPAS

La LGPAS, actualmente en vigencia, se encuentra conformada por 152 artículos, que en conjunto con sus respectivos incisos y fracciones suman 617 elementos normativos. Esta ley abarca un gran número de temas relacionados con la distribución de competencias, el fomento, investigación, ordenamiento, planes de manejo, sanidad, información legal, procedencia, vigilancia y sanciones para las actividades de pesca y acuicultura, los cuales están distribuidos de manera general en 15 Títulos (Tabla 2).

De los 617 elementos normativos encontrados, se establecen obligaciones y potestades del Estado Mexicano. Por ello, a partir de un análisis del lenguaje jurídico utilizado en el cuerpo de la ley, se encontró que en un 91% sus disposiciones normativas resultan ser obligatorias para el Estado Mexicano, en tanto que el 9% una facultad, resultando optativo por parte de la autoridad implementadora la realización de tales acciones. Al analizar los Títulos de la Legislación, se desprende la existencia de temas clave para el sector pesquero y acuícola, en donde el 100% de obligaciones se encuentra a cargo del Estado en temas tales como la Investigación y Capacitación Pesquera y Acuícola (100%), la Legal Procedencia (100%), el Sistema de información de Pesca y Acuicultura (100%) y el Premio Nacional de Pesca y Acuicultura (100%) (Tabla 2). Esto da cuenta de la naturaleza todavía centralizada de la LGPAS, siendo el Estado el orden de gobierno clave, a cargo de la implementación de la ley.

Por su parte, los Títulos de la ley que establecen un mayor número de facultades opcionales para la autoridad implementadora son la Administración

de la Acuicultura con un 38% y de la Inspección y Vigilancia con un 25% de potestades identificadas. La Administración de la Acuicultura abarca temas que incluyen las actividades que requieren concesiones y permisos de acuicultura, así como las concesiones sobre aguas de jurisdicción federal en materia de acuicultura. Mientras que la Inspección y Vigilancia considera todos los temas que abarcan el que se cumpla con la legislación pesquera (Tabla 2).

TABLA 2
Títulos de acuerdos a las obligaciones y facultades del Estado

<i>Títulos</i>	<i>% Podrá</i>	<i>% Deberá</i>
I. Disposiciones Generales	15%	85%
II. Competencias y Concurrencia en materia de Pesca y Acuicultura	7%	93%
III. De la Política Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentables	1%	99%
IV. Del Fomento a la Pesca y a la Acuicultura	19%	81%
V. De la investigación y capacitación pesquera y acuícola	0%	100%
VI. Instrumentos de la política pesquera	7%	93%
VII. De la Pesca	9%	91%
VIII. De la Legal Procedencia	0%	100%
IX. De la Acuicultura	1%	99%
X. De la Administración de la Acuicultura	38%	62%
XI. De la Sanidad, Inocuidad y Calidad	9%	91%
XII. De la Información sobre Pesca y Acuicultura	0%	100%
XIII. Inspección y Vigilancia	25%	75%
XIV. Infracciones, Sanciones y Responsabilidades	2%	98%
XV. Del Premio a la Pesca y Acuicultura Sustentables	0%	100%

2. Investigación de evidencia de implementación de la LGPAS

A partir del análisis general de los elementos normativos (artículos, fracciones e incisos) de la LGPAS, identificamos que el 40% de ellos cuenta con evidencia

de implementación, conformada por alguna de las fuentes de información clasificadas (Tabla 1): un 4% cuenta con evidencia de no implementación de los elementos normativos y en el 56% de los elementos normativos no se encontró ningún tipo de evidencia. Se debe considerar que dentro de este último porcentaje existe la posibilidad de que sí ejecute dicho elemento normativo pero la información no sea de fácil disposición o no se tiene acceso público.

A. Elementos normativos con evidencia de implementación

De los 15 Títulos que conforma la LGPAS, los que obtuvieron evidencia de implementación por encima del 50% fueron siete: Disposiciones Generales (100%), De la Legal Procedencia (100%), Del Premio a la Pesca y Acuicultura Sustentables (100%), De la Investigación y Capacitación Pesquera y Acuícola (82%), Del Fomento a la Pesca y la Acuicultura (74%), Competencia y concurrencia en materia de Pesca y Acuicultura (60%), y De la Información sobre Pesca y Acuicultura (60%) (Tabla 3).

TABLA 3
Títulos según el porcentaje de implementación

<i>Títulos</i>	<i>Evidencia de implementación</i>	<i>Evidencia de no de implementación</i>	<i>Evidencia no encontrada</i>
I. Disposiciones Generales	100%	-	-
II. Competencias y Concurrencia en materia de Pesca y Acuicultura	60%	2%	38%
III. De la Política Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentables	47%	42%	11%
IV. Del Fomento a la Pesca y a la Acuicultura	74%	-	26%
V. De la Investigación y Capacitación Pesquera y Acuícola	82%	6%	12%
VI. Instrumentos de la Política Pesquera	31%	-	69%
VII. De la Pesca	23%	-	77%
VIII. De la Legal Procedencia	100%	-	-
IX. De la Acuicultura	40%	8%	53%

TABLA 3
Títulos según el porcentaje de implementación
 (continuación)

<i>Títulos</i>	<i>Evidencia de implementación</i>	<i>Evidencia de no de implementación</i>	<i>Evidencia no encontrada</i>
X. De la Administración de la acuicultura	35%	-	65%
XI. De la Sanidad, Inocuidad y Calidad	43%	-	57%
XII. De la Información sobre Pesca y Acuicultura	60%	-	40%
XIII. Inspección y Vigilancia	5%	-	95%
XIV. Infracciones, Sanciones y Responsabilidades	10%	-	90%
XV. Del Premio a la Pesca y Acuicultura Sustentables	100%	-	-

B. Elementos normativos con evidencia de no implementación

Los Títulos que cuentan con evidencia de no implementación son los siguientes: Competencias y Concurrencia en materia de Pesca y Acuicultura (2%), De la Investigación y Capacitación Pesquera y Acuícola (6%), De la Acuicultura (8%), y De la Política Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentables (42%) (Tabla 3).

C. Elementos normativos con evidencia no encontrada

Fueron ocho los Títulos en los que no se encontró evidencia: De la Legal Procedencia (100%), De la Inspección y Vigilancia (95%) e Infracciones, Sanciones y Responsabilidades (90%), De la Pesca (77%), Instrumentos de la Política Pesquera (69%), De la Administración de la acuicultura (65%), De la Sanidad, Inocuidad y Calidad (57%), De la Acuicultura (53%) (Tabla 3).

3. Clasificación del origen de la evidencia de implementación

Para los elementos normativos que cuentan con evidencia de implementación, el origen de las fuentes consultadas fueron los siguientes: el DOF

(63%), bases de datos oficiales del gobierno (27%), comunicados de páginas oficiales gubernamentales (7%) y noticias en medios de comunicación (3%).

VII. Discusión

La LGPAS es de orden público e interés social y tiene por objetivo regular, fomentar y administrar, el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía. En este trabajo identificamos que esta Ley otorga un alto porcentaje de obligaciones del Estado, el cual se encuentra encargado de su implementación en temas claves como la planeación para el desarrollo y ordenamiento pesquero y acuícola; fomentar el desarrollo de la pesca comercial, deportiva y acuicultura; la regulación de medidas sanitarias para asegurar la sanidad e inocuidad de los recursos; la coordinación con otras autoridades; regular la inspección y vigilancia, así como determinar las sanciones por su no cumplimiento y apoyar a la investigación. Asimismo, la principal herramienta de evaluación de las políticas *públicas* es por medio del Estado.

Lo anterior ejemplifica lo señalado por Alcalá (2003) respecto a la intervención masiva del gobierno en la actividad pesquera, considerando que el Estado implementa y evalúa la política pública. Dicha centralización resalta la aplicación del modelo *top-down*, donde la participación de actores no gubernamentales en el proceso de políticas públicas es baja (Hill, 2009), siendo un impedimento para el Estado el no incluir los actores clave que podrían aportar diferentes puntos de vista para solucionar el problema. Se deben de realizar esfuerzos para formular el proceso de políticas públicas y lograr la aplicación del modelo *bottom up* (ascendente), para que se logre una participación en el diseño e implementación de políticas públicas.

En las últimas décadas, las exigencias sociales al diseño e implementación de políticas públicas más justas y con una mayor participación civil, han sido impulsadas por acuerdos internacionales (ONU, 2015; FAO, 2014). Esto ha llevado a que los Estados (principalmente en países en vías de desarrollo) deben reconocer sus limitaciones y vacíos (Jentoft, 2014) derivado de la complejidad natural de las cuestiones públicas (Aguilar-Villanueva, 2007). A fin de explorar diferentes caminos de intervención, la participación de actores no gubernamentales como organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector productivo, deviene de suma importancia, en tanto que sus conocimientos respecto al aprovechamiento sustentable marino y costero hacen que sea posible lograr un mayor porcentaje de implementación de la legislación que contiene a las políticas públicas pesqueras.

Considerando esto último, al ser la pesca un sector fundamental para lograr la seguridad alimentaria y erradicación de la pobreza, es de vital importancia incluir a los actores involucrados y con conocimientos en los temas relacionados al ámbito social, económico y ambiental, para generar una interacción adecuada hacia la sostenibilidad. Según Valentín-Mballa (2017), esta interacción entre elementos debe ser un flujo dinámico de intercambio de conocimientos e información para poder lograr los objetivos planteados. Sin embargo, en México no existe una participación real, a pesar de existir los elementos formales establecidos en la LGPAS. Como ejemplo de lo anterior, se encuentra el funcionamiento del Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura, y los Consejos Estatales, organismos establecidos por la LGPAS, como uno de los espacios más relevantes para el sector productivo y sociedad civil. Estos no son utilizados de manera óptima, puesto que, en la práctica, a pesar de su instalación, las sesiones han sido escasas y en algunos años nulas (Hayashida-Carrillo *et al.*, 2018; CONAPESCA, 2019).

En relación con el análisis de implementación de los elementos normativos contenidos en la LGPAS, un 40% de ellos indicó evidencia de implementación, entre los que destacan los temas como la legal procedencia, la cual es importante para acreditar a los titulares del aprovechamiento pesquero y acuícola, y el premio a la Pesca y Acuicultura Sustentables, el cual reconoce las prácticas trascendentes y genera una motivación al sector para imitar (el premio no se celebró durante 2020 y 2021; Cárdenas *et al.*, 2021). El resultado concuerda con la establecido por la UNEP (2019), que señala con frecuencia que la implementación y el cumplimiento de las leyes ambientales no son altas, debido a la falta de claridad y precisión al abordar los desafíos ambientales. No obstante, siguiendo con las recomendaciones de Carrillo *et al.* (2016), localizada la evidencia de implementación de la ley pesquera y acuícola, es necesario la evaluación de ésta para comprobar su efectividad.

Un 4% de elementos no son implementados. A pesar de ser un porcentaje bajo, abarca elementos normativos de temas de gran relevancia, como el Programa Nacional de Pesca y Acuicultura, el cual contempla contar con información sobre la distribución, abundancia, estado y sustentabilidad de los recursos de interés. Además, busca la generación de programas que promuevan la infraestructura y el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, y estrategias para el combate a la pesca ilegal. De acuerdo con la FAO (2016), este documento es de vital importancia para la regulación de las actividades en el sector pesquero y acuícola, y debe ser utilizado como base para la planeación de estrategia referentes a la legislación pesquera, resultando así en retos significativos a resolver para México.

El porcentaje más alto (56%) que encontramos en este trabajo, fue para los elementos normativos en la LGPAS que no presentan evidencia alguna en

cuanto a su implementación. Este resultado se puede deber a dos situaciones: es posible que los elementos normativos sí se estén cumpliendo, pero que dicha información se encuentre restringida y no sea de carácter público. Por otro lado, existe la posibilidad de que los elementos normativos no se estén cumpliendo, pero que tampoco haya un registro. En ambos casos, esto supone una falta de transparencia en cuanto a la pesca y acuicultura en México e incumplimiento de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, que dicta que toda información generada por autoridades federales debe ser “*pública, accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial*” (DOF, 2017). Este resultado coincide con el bajo nivel de transparencia identificada en el sector pesquero; de acuerdo con el Índice de Transparencia de los Recursos Naturales (ITRN, 2019), el estado de transparencia que guarda la información pública sobre el manejo de los recursos pesqueros en México es del 33%.

Para Carrillo *et al.* (2016), el nivel de transparencia se relaciona con la posibilidad de vigilar la implementación de la ley. El acceso a la información permite la evaluación por parte de la ciudadanía (López-Ayllón y Haddou, 2007) y de los actores que elaboraron las leyes. La evidencia de no implementación y de implementación permite que haya un análisis de la política pública, evaluando cada ciclo que la compone para identificar los fallos en el proceso poder replantearla y con ello lograr el objetivo.

Un elemento útil para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas, a fin de acortar la brecha de implementación de las políticas públicas del sector, es la introducción del enfoque de derechos humanos al ciclo de creación de las mismas. Como parte de las obligaciones de garantía y respeto de los derechos humanos, se debe de incluir a todos los interesados y actores en los todos los ciclos de las políticas públicas (CIDH, 2018). Las Directrices Voluntarias para lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza (Directrices PPE), son una herramienta internacional propuesta por la FAO (2014) con un enfoque basado en los derechos humanos. En ellas no sólo se establecen el deber y la obligación del Estado de crear capacidades, transparencia y rendición de cuentas en la formulación de leyes y políticas públicas del sector, sino que considera a los demás actores como el sector pesquero, las organizaciones de la sociedad civil, academia e iniciativa privada para crear mecanismos de control, seguimiento y rendición de cuentas.

En este sentido, las Directrices PPE resultan útiles para involucrar a todos los actores del sector pesquero en el ciclo de las políticas públicas. Considerando que la pesquería y acuicultura es un sector dinámico y la

implementación es un proceso adaptativo (Jentoft, 2014), se recomienda que la LGPAS se base en el instrumento internacional y que contenga la metodología necesaria como los indicadores para que el sector pesquero, las organizaciones de la sociedad civil, academia e iniciativa privada puedan evaluar con la finalidad de exigir la rendición de cuentas al Estado y mejorar el nivel de implementación la LGPAS.

VIII. Conclusión

La pesca y acuicultura son actividades primarias clave para la seguridad alimentaria y erradicación de la pobreza, por lo cual se resalta la importancia de establecer políticas públicas que ayuden al sector a cumplir con dichos objetivos. En México, a pesar de que la legislación pesquera y sus políticas públicas han transitado hacia una co-gobernanza en el manejo y uso de los recursos marinos, el proceso de implementación recae en su mayoría en competencia del Estado. Aunado a esto, la LGPAS presenta un déficit de información de la evidencia de implementación que se encuentra restringido por la transparencia gubernamental, lo cual limita la participación de la ciudadanía para la evaluación de la política pública e indica el nivel de centralización que existe en el sector en el ciclo de las políticas públicas.

Se recomienda fortalecer el acceso a la información para toda la ciudadanía a fin de garantizar sus derechos, lo cual abre la posibilidad de optimizar el monitoreo del desempeño de las políticas públicas de manera descentralizada. Para ello se propone utilizar indicadores diseñados por todos los actores interesados en el sector que permiten evaluar y darle un seguimiento a la legislación, a fin último de conocer los aciertos y retos para llegar a los objetivos planteados, y así satisfacer el problema público. Se sugiere el uso de instrumentos como las Directrices PPE. Donde hay un involucramiento de los actores clave que ayudan a definir las políticas públicas, con la intención de que los procesos de implementación de éstas sean de alto nivel, logrando una sustentabilidad en el sector pesquero y acuícola.

IX. Bibliografía

- Aguilar-Villanueva, Luis (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, primera edición.
- Aguilar-Villanueva, Luis (2007), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, tercera edición.

- Alcalá, Graciela (2003), *Políticas pesqueras en México (1946-2000). Contradicciones y aciertos en la planificación de la pesca nacional*, México, Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada.
- Arreguín-Sánchez, Francisco y Enrique Arcos-Huitron (2011), "Fishing in Mexico: State of Exploitation and Use of Ecosystems", en *Hidrobiológica*, serie 21, núm. 3, México, pp. 431-462.
- Barrera-Riviera, Mónica (2010), *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano*, México, Porrúa.
- Barret, Susan y Colin Fudge (1981), *Essays on the Implementation of Public Policy*, London, Methuen.
- Basu, Kaushik (1997), "On Misunderstanding Government: an Analysis of the Art of Policy Advise", en *Economics and Politics*, vol. 9, núm. 3, Oxford.
- Bennett, Nathan J. & Philip Dearden (2014), "Why Local People do not Support Conservation: Community Perceptions of Marine Protected area Livelihood Impacts, Governance and Management in Thailand", en *Marine Policy*, núm. 44, pp. 107-116.
- Bennett, Nathan J.; Hugh Govan & Terre Satterfield (2015), "Ocean Grabbing", en *Marine Policy*, núm. 57, pp. 61-68.
- Bowen, Glenn A. (2009), "Document Analysis as a Qualitative Research Method", en *Qualitative Research Journal*, vol. 9, núm. 2, pp. 27-40.
- Carrillo, A. H. H.; I. C. Cabrera, J.E.R. Sánchez & U. M. García (2016), "Índice de transparencia de la política pesquera en México", en *Estudios en derecho a la información*, (2), pp. 3-24.
- Cárdenas, Brenda; Jorge Torre y María José Espinosa-Romero (2021), *Crónica de por qué no podemos celebrar las buenas prácticas pesqueras en México*, en <https://cobi.org.mx/premio-nacional-a-la-pesca-y-acuacultura-sustentables-cronica-de-por-que-no-podemos-celebrar-las-buenas-practicas-pesqueras-en-mexico/>
- Castilla, Juan Carlos y Omar Defeo (2005), "Paradigms Shifts Needed for World Fisheries", en *Science*, vol. 209, núm. 5739, New York, pp. 1324-1325.
- Castillo-Alemán, Gloria del y Danay Quintana-Nedelcu (2018), *Políticas públicas: nuevos enfoques para la investigación*, México, FLACSO.
- CONAPESCA (2019), *Fomentan mecanismos de participación ciudadana en sector pesquero y acuícola*, en <https://www.gob.mx/conapesca/prensa/fomentan-mecanismos-de-participacion-ciudadana-en-sector-pesquero-y-acuicola-230694>

- CONAPESCA (2018). *Crece anualmente más de 10 por ciento pesca y acuicultura en México en los últimos seis años: SAGARPA*, México, en <https://www.gob.mx/conapesca/prensa/crecen-anualmente-mas-de-10-por-ciento-pesca-y-acuicultura-en-mexico-en-los-ultimos-seis-anos-sagarpa-174898>
- CONAPESCA (2018b), *Anuario Estadístico de Acuicultura y Pesca*, edición 2018.
- Díaz, Cristina (1998), *El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción*, México, Políticas Públicas y Desarrollo Local.
- DOF, Acuerdo por el que se da a conocer la Actualización de la Carta Nacional Pesquera, 2012.
- DOF, Carta Magna, artículo 27.
- DOF, Carta Nacional Pesquera, 2012.
- DOF, CPEUM, artículo 27, fracción
- DOF, CPEUM, artículo 73, fracción XXIX-L.
- DOF, Ley Federal de Pesca, 1925.
- DOF, Ley Federal de Pesca, 1986.
- DOF, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2017, artículo 3.
- DOF, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2021.
- DOF, LGPAS, 2007, artículo 119 bis 9.
- DOF, LGPAS, 2007, artículo 31.
- Elder, Charles y Roger Cobb (1993), "Formación de la agenda", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, núm. 3, pp. 77-104.
- Espinosa-Romero, M. J. (2021), "The Shadow of Hierarchy in Marine Fisheries Governance", en *Boekenplan*, en <https://doi.org/10.26481/dis.20210622me>
- FAO (2016), *Voluntary guidelines for securing sustainable small-scale fisheries in the context of food security and poverty eradication*, Roma, FAO, 20, pp. 1-3. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i4356en.pdf>
- FAO (2018), *El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Cumplir los objetivos de desarrollo sostenible*, Roma, p. 10, en <http://www.fao.org/3/i9540es/i9540es.pdf>
- FAO, (2020), *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020, Sustainability in action*, Rome.
- Gusfield, Joseph R. (1984), *The Culture of Public Problems: Drinking-driving and the Symbolic Order*, University of Chicago Press.
- Hayashida-Carrillo, A.; V. Leal-Cota, J.E. Rolón (2018), *Diagnóstico de la Participación Ciudadana en el Manejo Pesquero y Acuicola de México*, México, Causa Natura, 2018.
- Hill, Michael (2009), *The Public Policy Process*, Pearson Education

- Jentoft, Svein (2014), "Walking the Talk: Implementing the International Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-scale Fisheries", en *Maritime Studies*, 13, 16.
- Knoepfel, P.; C. Larrue, F. Varone & M. Hinojosa Dieck (2007), "Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones", en *Ciencia política*, (3), pp. 9-42.
- Lahera, Eugenio (2006), "Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 35, Caracas, pp. 1-10.
- Lanz-Cárdenas, José Trinidad (1993), *La contraloría y el control interno en México: antecedentes históricos y legislativos*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Lanza-Espino, Guadalupe de la (2004), "Gran escenario de la zona costera y oceánica de México", en *Ciencias*, no. 076.
- López Ayllón, S. y A. Haddou Ruiz (2007), "Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México", en *Gestión y política pública*, 16(1), pp. 101-145.
- Narchi, N.; S. Cornier, D.M. Canu, L.E. Aguilar-Rosas, M.G. Bender, C. Jacquelin & R. De Wit (2014), "Marine Ethnobiology a Rather Neglected Area, which can Provide an Important Contribution to Ocean and Coastal Management", en *Ocean & Coastal Management*, 89, pp. 117-126.
- Nateras-González, Martha Elisa (2006), "Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?", en *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 17, México, pp. 252-274, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67601715.pdf>
- Petersson, Matilda T. (2020), "Transparency in Global Fisheries Governance: The Role of Non-governmental Organizations", en *Marine Policy*, pp. 104-128.
- Pla, Luna I. (2008), "Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (42), pp. 211-234.
- Roth-Deubel, André Noel (2002), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora.
- Sala, E.; O. Aburto-Oropeza, M. Reza, G. Paredes and L. G. López-Lemus (2004), "Fishing down Coastal Food Webs in the Gulf of California", en *Fisheries*, núm. 29, pp. 19-25.
- Salas, S.; R. Chuenpagdee, J. C. Seijo & A. Charles (2007), "Challenges in the Assessment and Management of Small-scale Fisheries in Latin America and the Caribbean", en *Fisheries Research*, 87(1), pp. 5-16.
- Salazar-Vargas, Carlos (2009), "La evaluación y el análisis de políticas públicas", en *Revista Opera*, núm. 9, Bogotá, en <https://www.redalyc.org/pdf/675/67515007003.pdf>

- Shester, G. and G. F. Micheli (2011), “Conservation Challenges for Small-scale Fisheries: Bycatch and Habitat Impacts of Traps and Gillnets”, en *Biol. Conserv*, núm. 144, pp. 1673-1681. DOI: 10.1016/j.biocon.2011.02.023
- Solano, N.; I. Lopez-Ercilla, F. J. Fernández-Rivera Melo and J. Torre (2021), “Unveiling Women’s Roles and Inclusion in Mexican Small-Scale Fisheries (SSF)”, en *Front. Mar. Sci*, núm. 7:617965. DOI: 10.3389/fmars.2020.617965
- TRN (2019), *Resultados*. Recuperado de <https://www.transparenciarecursos-naturales.org/itrn-2019>
- UNEP (2011), *Fisheries subsidies, Sustainable Development and the WTO*, UK, Earthscan from Routledge.
- UNEP (2019), *Environmental Rule of Law: First Global Report*, Nairobi, United Nations Environment Programme, Nairobi.
- Urrea-Ballesteros, Marcela y Steven Valencia-Santafé (2017), “Los problemas para la definición de problemas en políticas públicas de Bardach a Noël-Roth”, en *Criterio Libre Jurídico*, núm 14 (2), pp. 127-134.
- Valentín-Mballa, Louis (2017), *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*, México, Miguel Ángel Porrúa,