

DISPOSITIVOS DISCRETOS DE CUMPLIMIENTO DE REGLAS LEGALES

Discrete mechanisms for legal regulation compliance

Vicente Ugalde

Resumen

Este artículo presenta los resultados de una investigación de la movilización del aparato de gobierno para la aplicación de normas destinadas a combatir la contaminación a partir de la noción de biopoder de Michel Foucault. Desde esta mirada, el objeto de atención son las prácticas concretas del ejercicio del poder, lo que permite superar las conclusiones simplistas sobre una adecuada reglamentación ambiental en México pero que no se cumple. Enfocarse sobre el ordenamiento de las conductas que potencialmente inciden en el estado del medio ambiente, permite descifrar la aplicación concreta de los instrumentos de la política pública. Tras presentar el enfoque de esta investigación, se presentan dos casos empíricos. El artículo cierra con algunas consideraciones sobre cómo operan las relaciones de poder entre gobierno y gobernado a propósito de reglas como las relativas a la contaminación.

Palabras clave: Reglamentación ambiental, Aplicación de política pública, Instrumentos de política pública, Biopoder.

Abstract

This paper presents the results of a research regarding the mobilization of governmental machinery for applying the pollution regulation through the Biopower's notion proposed by Michel Foucault. From this perspective, the focus turns to the concrete political power practices, which allows to overcome the simplistic conclusions of an adequate but unfulfilled environmental regulation in Mexico. By focusing on environmentally harmful conducts, it is possible to understand how public policy instruments are applied. After exposing this research focus, two empirical cases are described. Some considerations regarding the relations between government and governed in respect of pollution regulation are posed.

Keywords: Environmental regulation, Public policy application, Public policy instruments, Biopower.

Este artículo presenta los resultados de una investigación formulada a partir de algunas de las hipótesis de trabajo trazadas por Michel Foucault en varias de sus obras, pero especialmente a propósito del análisis de la noción de biopoder en el marco de las conferencias en el *Collège de France* a partir de enero de 1978.

Se trata de un estudio de la movilización del aparato de gobierno para la aplicación de normas destinadas a combatir la contaminación, estudio que, aunque toma sus prin-

Fecha de recepción: 23 de agosto de 2018

Fecha de aceptación: 20 de septiembre de 2018

cipales preguntas de la ciencia política, está orientado por el pensamiento que propone este filósofo al deslizar el foco de su observación.¹ La principal contribución de Foucault a la ciencia política, apunta Lascoumes (2005), consiste en que desplazó la mirada desde una caracterizada por la teorización del estado, a otra que se focaliza en sus prácticas, sus actividades, en el estado en concreto aprendido a través de sus acciones, de lo que hace o, dicho de otra forma, de su gubernamentalidad, definida ésta como un modo específico del ejercicio del poder. El objeto de atención de la ciencia política es, desde esta mirada, las prácticas de poder y su objetivación contribuye a renovar una reflexión que, durante años, estuvo hipotecada por enfoques e incluso conflictos ideológicos.

Este desplazamiento intelectual sirve para el estudio de las políticas de combate a la contaminación en México, para superar las observaciones, a veces apresuradas e irreflexivas, que concluyen que la reglamentación es adecuada pero que no se cumple. Al adoptar la mirada sobre la manera en cómo el Estado —o más bien una parte de su aparato— se dispone en el cuerpo social y en el territorio para ordenar las conductas que potencialmente inciden en el estado del medio ambiente, este estudio busca descifrar la aplicación concreta de los instrumentos de la política pública. Se trata aquí de una reflexión sobre el gobierno, pero no como institución sino como actividad.² Luego de presentar el enfoque de esta investigación y de explicitar la manera en la que este cambio de foco conduce a formular preguntas sobre actividades concretas del gobierno y los gobernados; en una segunda parte se presenta dos casos empíricos. El artículo cierra con algunas consideraciones sobre cómo operan las relaciones de poder entre gobierno y gobernado a propósito de reglas como las relativas a la contaminación.

LAS PRÁCTICAS EN TORNO A LOS DISPOSITIVOS DE APLICACIÓN: UN ENFOQUE REVELADOR

La investigación de la que da cuenta este artículo pretende examinar algunos dispositivos de aplicación de la reglamentación de combate a la contaminación respecto a su capacidad para orientar los comportamientos de los agentes destinatarios de las mismas. Para ello, se focaliza en las relaciones sociales que se generan en torno a la puesta en operación de esos dispositivos por parte de los agentes gubernamentales encargados de aplicarlos. En otros términos, la investigación se interesa en identificar la operación de los mecanismos de poder relacionados con esos dispositivos reglamentarios.

Una investigación sobre el aparato legal

Al no haber concluido, la investigación no plantea una respuesta concluyente, pero sí

¹ Se trata del proyecto de investigación “La aplicación del derecho ambiental en México: una evaluación a sus dispositivos”, apoyada por el Fondo Institucional del Conacyt en la convocatoria Ciencia Básica 2014. El autor agradece a Jaime Vera su diligente ayuda en la preparación de este artículo.

² Actividad que, como señala Foucault, consiste en regir, en “conducir la conducta” de los hombres en un marco y con instrumentos del Estado (Foucault, 2001d:819; 2004b).

expone algunos resultados que permiten formular explicaciones respecto al funcionamiento de la reglamentación ambiental, especialmente en lo concerniente a cómo se generan y reproducen relaciones sociales en torno a ciertos dispositivos de aplicación, y a cómo estos participan en el funcionamiento y aplicación de las reglas de derecho en las que se basan esas políticas. Aunque provisionales, estas explicaciones aportan un conocimiento respecto a los dispositivos de aplicación de las normas legales y, por lo tanto, respecto a esas políticas.

La evidencia empírica recogida por la investigación (regularidades, normalidades, distorsiones en las prácticas observadas) respecto a procedimientos en los que descansa la aplicación de la regulación en materia de combate a la contaminación —a saber, la inspección y la celebración de auditorías ambientales— deja ver cómo funcionan algunos mecanismos por los que, en una escala interpersonal, se ejerce la relación entre gobierno y gobernado; es decir, deja al descubierto el funcionamiento de mecanismos de poder a propósito de regulaciones en esa área. Al ubicar algunas de las interrogaciones de esta investigación en ese *locus*, es decir, por un lado, el de los mecanismos por los que se plantean y despliegan relaciones de poder entre personas cuya actuación es imputable a los poderes públicos; y por el otro, personas que fungen como destinatarios de reglas legales específicas, el aparato conceptual desarrollado en algunos trabajos de Michel Foucault, especialmente en *Vigilar y castigar*,³ y en las conferencias dedicadas el tema de *Seguridad, territorio y población*,⁴ se convirtió en un enfoque provechoso para la investigación. El análisis del funcionamiento de los procedimientos de auditoría y de sanción en casos de verificación de reglas de combate a la contaminación, reviste entonces la observación de un conjunto de prácticas por las que el aparato gubernamental pretende conducir las conductas de los individuos. Estas prácticas pueden entonces ser vistas como técnicas encaminadas al encuadre de comportamientos, y por lo tanto, a mecanismos de gobierno, que es, en última instancia, el objeto sobre el que se interesó esta investigación.

“Conducir conductas”

En un análisis sobre los regímenes de gubernamentalidad en el ámbito del medio ambiente, Aggeri (2005) distingue dos concepciones de esa noción. Por un lado, la que se refiere al desarrollo progresivo, a partir del siglo XVIII, de un régimen de la norma y de la preeminencia de una actividad, el gobierno, caracterizada ésta justamente por la aparición de eso que son los objetos de gobierno, especialmente la población y sus

³ Las páginas dedicadas a la sanción normalizadora (*sanction normalisatrice*) y al panoptismo (*panoptisme*) contienen los elementos esenciales de una explicación sobre las técnicas y mecanismos del pasaje a una sociedad disciplinaria, pero sobre todo, orientan al lector y al observador a mirar en la escala interpersonal el funcionamiento de esos mecanismos y de las prácticas y objetos que los caracterizan (Foucault, 1975:209 y ss; 228 y ss).

⁴ Además del volumen preparado por las editoriales Seuil y Gallimard, una explicación sintética de este cambio en la forma de concebir al estado puede encontrarse en el resumen del curso *Sécurité, territoire, population*, publicado en Foucault (1978; 2004a) así como en *Dit et Écrits II*.

fenómenos (mortalidad, natalidad, etc.); y por la aparición de un campo de conocimiento o de *expertise* que es el de la economía política. En este régimen se verifica un proceso por el que la vida se convierte en objeto de las tecnologías modernas del poder.⁵ Por otro lado, la noción remite a un marco analítico sobre las prácticas de gobierno, entendido éste, no como algo relativo al aparato del Estado o al poder público, sino como una conducción de conductas, de tal suerte que abarca los esfuerzos por dirigir la conducta de los otros, pero también la propia, es decir, los esfuerzos por controlarse o gobernarse a sí mismo. La transformación de la población en objeto político es el fenómeno localizado en un momento en el que la población adquiere el estatus de objeto de gobierno. La población comienza a ser referida en el siglo xvii como un personaje político, un personaje que no había sido percibido o reconocido. Desde luego que no es en ese siglo que se plantean en el pensamiento político por primera vez problemas relacionados con la población, pero sí es cuando se consolida un cierto uso de ese término.

Incluso el término población, como lo recuerda Foucault (2001a:69) es utilizado en textos previos en forma negativa: población como lo contrario a despoblación; población como proceso por el que, luego de algún desastre mortífero (guerra, hambruna, epidemia), se repoblaba un territorio que se había quedado desierto. Así en la Inglaterra del siglo xvi se elaboraban tablas de mortalidad (no de forma permanente ni muy sistemática y sobre todo en épocas de epidemias), pues se quería saber cuánta gente moría y a causa de qué. El tema de la población no era tomado en ese caso, dice Foucault, en su positividad y en su generalidad.

Es más bien durante el siglo xvii cuando se conforma una acepción positiva de la noción de población, una noción asociada a la dinámica de la potencia de un estado y de su soberano, a la que se le asocia como un elemento, como la mano de obra que condiciona por ejemplo la agricultura y las manufacturas. La población comienza a ser concebida como la base de la riqueza y poder del estado, pero a condición de que esa sea dirigida y distribuida adecuadamente. Es sobre todo a partir del siglo xviii que la población deja de ser concebida únicamente como fuerza productiva, como fuente de riqueza sobre la que el soberano ejerce un poder desde arriba, como un sujeto jurídico-político, y comienza a ser considerada como un objeto técnico-político, objeto de intervención gubernamental. La población comienza a ser planteada en los textos y en la práctica del siglo xviii no únicamente como un agregado de habitantes sobre un territorio, no como un dato dado, sino como una variable dependiente de diferentes factores que hacen que la población quede fuera del alcance de la acción directa de la voluntad del soberano: prescribir que la población haga o deje de hacer algo no significa que eso sucederá. Influir sobre la población aparece entonces como algo que sólo será posible mediante técnicas para actuar sobre toda una serie de factores que no son la población misma. La población, dice Lascoumes, pasa a ser vista como una totalidad de recursos y necesidades; y de lo que se trata, ya no es de conquistar y poseer sino

⁵ Esta noción es desarrollada con detalle por Foucault en el curso en el *Collège de France* del 1 de febrero. Véase Foucault (2004a:111).

de producir, suscitar y organizar la población para permitir que desarrolle sus atributos y propiedades (Lascoumes, 2005:346).

Lo que interesa a Foucault es analizar el poder como un conjunto de prácticas que permiten conducir las conductas de los individuos, como técnicas concretas que permiten el encuadre de sus comportamientos (Lascoumes, 2005:349). A diferencia de los tiempos de la monarquía donde el cuerpo del rey, su presencia, tiene una relevancia política, durante el siglo XIX es el cuerpo de la sociedad, dice Foucault (2001b:1622), el que se convierte en objeto de protección, no con rituales, sino a través de intervenciones terapéuticas para la eliminación de enfermedades, mediante el control de los contagios o la exclusión de los delincuentes. La población y los cuerpos son entonces materia de intervención de gobierno: la coacción forzada sobre el cuerpo, su control, su sometimiento, la forma en cómo el poder se ejerce sobre él, directa o indirectamente, ilustran la evolución de las relaciones entre el poder y el cuerpo (2001a:1337).

Orientada por este enfoque que atiende formas concretas de ejercicio del poder, la investigación se concentra en actividades de agentes gubernamentales de la aplicación de las normas legales en las que se basa una política, así como en los comportamientos de los ciudadanos involucrados en éstas; con ello, se pretende tener un acceso esas expresiones singulares, y con ello, al “estado en concreto” (Padioleau, 1982). Se trata, de una tentativa por observar prácticas a partir de dispositivos tales como la auditoría ambiental y el procedimiento de verificación y sanción, los cuales pueden ser analizados como asimilables o en todo caso constitutivos de un dispositivo de seguridad en la óptica de Foucault.

Políticas reglamentarias y los dispositivos de seguridad

Las políticas encaminadas a combatir la contaminación son fundamentalmente políticas reglamentarias; no sólo porque se trata de intervenciones públicas que se basan e incluso son intensivas en recursos legales (Rose, 1984), sino porque, como lo concibe Padioleau (1982:83), están destinadas a obtener conductas conforme a normas prescritas en disposiciones legislativas y administrativas de parte de los agentes económicos.

Padioleau concibe la actividad reglamentaria como un sistema de acción política, es decir, que suponen un conjunto más o menos organizado de actores heterogéneos portadores de intereses divergentes que al buscar objetivos más o menos claros, manipulan recursos variados en naturaleza y volumen (Padioleau, 1982:86), de tal suerte que la puesta en marcha de una política reglamentaria suscita la movilización de actores, la emergencia de conflictos y de acuerdos y afecta los intereses en presencia: es la confrontación de esos intereses divergentes, de las interacciones que están asociadas a ello, lo que está, de alguna forma, en el centro del análisis de políticas reglamentarias. En efecto, tratándose de políticas reglamentarias, agrega Padioleau, éstas suelen perturbar la conducta de los agentes sociales involucrados en varias formas. Por ejemplo, puesto que su implementación genera un ambiente amenazador, ello hace que esos agentes desplieguen acciones de rechazo o resistencia; así, ocultar información sobre los procesos industriales y sobre la cantidad de agua usada que se genera, sobre las sustancias

tóxicas que se utilizan o los residuos peligrosos que se producen, es una estrategia de resistencia a los dispositivos de aplicación.

En el proceso de implementación se presentan varios problemas (Padioleau, 1982:103). Pensando en la preocupación de esta investigación, uno de esos problemas se refiere a cómo el Estado podría controlar las conductas que no corresponden a lo previsto por las reglas; en este caso, cómo podría demostrar que las aguas descargadas contaminadas en corrientes superficiales se apegan a lo que fijan las normas mexicanas que establecen dichos parámetros (por ejemplo, las normas oficiales mexicanas NOM-001-SEMARNAT-1996 y NOM-002-SEMARNAT-1996). La imposibilidad de realizar un control regular, sistemático, geográficamente representativo, supondría un costo imposible de asumir por cualquier presupuesto público, además de que materialmente sería poco realista plantear su realización (cuántos inspectores, cuántos laboratorios, cuántos equipos de muestreo, cuántas órdenes de verificación debidamente formuladas por autoridades competentes). Una estrategia selectiva se impone, pero entonces los agentes a quienes se dirige la reglamentación pueden percibir incertidumbre respecto a quién y cuándo habrá control, percibir también costos de oportunidad y verse enfrentados a un dilema de respetar o no la ley. La realización de la verificación, aun sea ésta selectiva o aleatoria, funciona entonces como un mecanismo para que la amenaza de coacción esté vigente, pero a condición que ese dispositivo de seguridad contemple un sistema de vigilancia creíble y capaz de procesar la información que genera la verificación del cumplimiento de la regla.

Si bien interesa el funcionamiento de ese sistema que constituye la acción reglamentaria, en este artículo se atribuye un particular valor explicativo a las interacción y relaciones que se generan en torno a la movilización de ciertos dispositivos, a saber, los procedimientos de verificación y control (con eventual sanción), así como los relativos a las auditorías ambientales. En la operación de estos dispositivos hemos visto, como se ha señalado antes, mecanismos de poder y es a partir de la observación de éstos que se pretende formular algunas respuestas respecto al funcionamiento de la reglamentación ambiental en México. La noción de “dispositivo”, no exenta de ambigüedades, se utiliza en este texto en un sentido próximo a la definición dada por Michel Foucault en 1977 a propósito de la aparición del primer volumen de su *Historia de la sexualidad*, en las tres acepciones pero especialmente en eso que lo refiere como un “conjunto resueltamente heterogéneo de discursos, instituciones, acomodos arquitectónicos, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, en suma: de lo dicho, así como de lo no dicho, esos son los elementos del dispositivo. El dispositivo mismo es la red que puede establecerse entre esos elementos.” (Foucault, 2001c:299);⁶ pero como señala Foucault, es de naturaleza esencialmente estratégica y siempre inscrito en un juego de poder. En todo caso, nuestro acercamiento al dispositivo de la política de combate a la contaminación, a ese conjunto heterogéneo, es principalmente a través de las leyes y decisiones reglamentarias, por lo que también nos referimos a ello como el dispositivo de la regla.

⁶ La traducción es del autor.

En su estudio sobre las dinámicas de estatización y el biopoder, Foucault (2004a:5) se ocupa del estudio de eso que él llama los “mecanismos de poder”. Parafraseándolo, seguimos los ejemplos y en general el razonamiento que propone este autor para completar su tentativa de explicación de eso que él llama la “seguridad” (en la trilogía que da nombre a un ciclo de sus conferencias en el *Collège de France: Seguridad, territorio y población*). Esta explicación comprende tres escenarios. En el primer escenario, supóngase una disposición penal en forma de prohibición con su respectiva sanción: se condenará con 1 000 días de salario y/o 5 años de prisión al que vierta líquidos con sustancias peligrosas en corrientes de agua o en tiraderos clandestinos. En el segundo escenario, pensemos en la misma disposición penal, pero en este caso la disposición está acompañada de toda una serie de mecanismos de vigilancia y control que permite anticipar el acto de contaminación, pero al mismo tiempo, es importante hacer notar que en este caso, el castigo no está únicamente definido por un momento clave, por ejemplo, el momento de imponer la multa, sino que estará marcado por una práctica como la rehabilitación de un río o de un sitio contaminado cualquiera y su cuidado permanente (o podría ser en otro caso, por una práctica como el encarcelamiento, que implicará toda una serie de trabajos, ejercicios, en fin, técnicas penitenciarias, trabajos forzados, reformación). El tercer escenario se da a partir del mismo esquema, la misma disposición penal y sus castigos enmarcados en un amplio dispositivo de prevención, pero también de corrección. Pero en este caso, la aplicación de la norma legal para combatir la contaminación, el funcionamiento de la prevención, la organización del castigo correctivo, todo va orientado por una serie de interrogaciones del siguiente tipo: ¿Cuál es la tasa media de transgresión de la regla, cuál la de la criminalidad (en este tipo de faltas)? ¿Cómo se puede prever, estadísticamente, que habrá, por ejemplo, una cierta cantidad de actos de contaminación en un momento dado, en una cierta ciudad, en un cierto tipo de industria? ¿Hay momentos, regiones, sistemas penales en los que esas tasas de criminalidad aumentan o disminuyen? ¿Hay algún efecto de las crisis (económicas) sobre esas tasas? O bien, ¿el endurecimiento de penas o su flexibilización afectan esas tasas?

Otras preguntas podrían abordar cuestiones como, por ejemplo, el costo de esos crímenes para la sociedad; el costo que implica el castigar, vigilar y procesar a los contaminadores; sobre si ese costo es mayor en el caso del castigo severo; si vale la pena castigar cuando el daño es irreversible o incluso si en verdad hay un efecto de persuasión hacia los otros contaminadores cuando se definen castigos severos. Siguiendo todavía a Foucault (2004a:7), la cuestión de fondo consistiría entonces en saber cómo es posible mantener un cierto nivel de ese tipo de criminalidad, la contaminación bajo ciertos límites, que sea social y económicamente aceptable y que se establezca alrededor de un promedio de incidencia que pueda ser considerado óptimo para el funcionamiento de la sociedad.

Volviendo a los tres escenarios, o como dice ese autor “dispositivos”, se les puede definir de la siguiente forma:

- i. Dispositivo legal o jurídico. Este consistiría en establecer una ley que contiene pres-

cripciones y prohibiciones, así como las correspondientes sanciones asociadas a su no observancia. En este caso, ese dispositivo está dado, entre otras, por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley General para la Prevención y Manejo Integral de los Residuos, los reglamentos de éstas y las numerosas normas oficiales relacionadas a las mismas.

- ii. Dispositivo disciplinario. Supondría el establecimiento de la ley, pero además, consistiría en hacer que ésta, sus reglamentos y normas, estén acompañadas por cuerpos de vigilancia y de corrección, y una serie de reglas de organización de los mismos. Este sistema estaría caracterizado, según Foucault, por el hecho de que además del esquema binario establecido al interior de la ley (prescripción-sanción), hay otro elemento: el culpable; es decir que además del acto legislativo que establece la ley, a través del procedimiento administrativo o el procedimiento judicial se establece un culpable, lo que supone toda una serie de técnicas policíacas, de toxicología, de servicios periciales, que se asocian a la vigilancia y el diagnóstico.
- iii. Dispositivo de seguridad. A través de este dispositivo el acto de contaminar, acto cuya prohibición está prevista por el dispositivo jurídico, será inscrito al interior de una serie de posibles eventos. El interés en este caso se centra en las reacciones que tiene la autoridad hacia este fenómeno en un cálculo de costo. Además, en lugar de limitarse en el enfoque binario entre lo permitido y lo prohibido, se establecerá, por un lado, un promedio (de incidencia) considerado como óptimo para luego fijar los límites de lo aceptable. Este sería, entre otros, un criterio considerado al momento en el que se define, por ejemplo, el umbral a partir de los cuales la presencia de una cantidad de contaminante por litro o por metro cúbico de agua es inaceptable en una norma.

Desde luego que esta distinción es tan sólo analítica. Como bien lo señala nuestro autor, el funcionamiento del dispositivo jurídico-legal implica a su vez el disciplinario: al momento de imponer un castigo ejemplar, se trata de obtener un efecto correctivo, si no sobre el culpable, sí sobre el resto de la población (ejemplaridad). La práctica funciona aquí como eso que Foucault llama técnica correctiva y disciplinaria.

Es el mismo sistema usado cuando se penaliza, por ejemplo, un robo por parte de personal doméstico —delito de mínima importancia— con excesiva severidad; es evidente que el objetivo de esta acción es corregir el delito que, aunque de poca importancia, tiene una probabilidad de ocurrir altísima. En este caso se puede entonces hablar —según nuestro autor— de la puesta en marcha de un “mecanismo de seguridad”. Lo mismo puede decirse, nos precisa, de los mecanismos disciplinarios que a su vez implican ciertos elementos de los dispositivos de seguridad: cuando se detiene y condena a alguien y se le aplican medidas para su readaptación, su corrección, lo que se hace es tratar de disminuir el riesgo de su recaída, de la reincidencia. Más que pensar en sancionar a un contaminador, el procedimiento de auditoría ambiental estaría operando como un dispositivo de seguridad para las empresas potencialmente contaminadoras.

Así pues, se puede acordar que el desarrollo contemporáneo de mecanismos de seguridad no prescinde de los jurídicos y de los disciplinarios: por el contrario, cada

vez es mayor el conjunto de medidas legislativas, decretos, reglamentos, etcétera, que hacen posible el establecimiento de medidas de seguridad. El funcionamiento de los sistemas de seguridad supone un proceso de inflación del dispositivo jurídico, una proliferación de normas de protección ambiental. Igualmente, la puesta en marcha de dispositivos de seguridad activa de manera significativa los dispositivos disciplinarios: cuerpos de vigilancia, personal laborando en oficinas de las subprocuradurías de vigilancia y en subprocuradurías jurídicas de protección ambiental. Finalmente, para asegurar el funcionamiento del dispositivo de seguridad, se debe hacer intervenir y poner en operación toda una serie de técnicas de auditoría y vigilancia. Es decir que estos modelos no están en estado puro, sino que conforman agregados complejos en los que lo que varía es la correlación entre los mecanismos jurídico-legales, los disciplinarios y los de seguridad. Lo que permite apreciar esto es la sucesión de técnicas que son propias a cada uno de estos mecanismos y, de hecho, se puede identificar una suerte de historia de estas técnicas. Foucault emplea el ejemplo de la técnica “*cellulaire*”, es decir, el hecho de encerrar en celdas como técnica disciplinaria. Pero asimismo es posible hablar de la técnica de las estadísticas de crímenes o de estadísticas de actos de contaminación, de disposición inadecuada de residuos, así como de estudios de impacto, planes de acción, o informes sobre ejecución de los planes de acción.

Esta apresurada aproximación al esquema de Foucault puede servir para pensar de una forma más integral el funcionamiento del conjunto de reglas jurídicas, instituciones administrativas y jurisdiccionales de protección ambiental. Sugiere la importancia de las reglas pero también de dispositivos disciplinarios y de dispositivos securitarios; es decir, reposicionar el papel de los inspectores, de los abogados de Profepa, de los jueces, secretarios y actuarios de los juzgados pero también reposicionar la discusión sobre las condiciones materiales en las que trabajan, sobre las instalaciones disponibles para por ejemplo, asegurar maderas y especies animales y vegetales, sobre la información de las rutas de esas “mercancías” ilegales, y en general, sobre la información de las actividades y prácticas que transgreden las reglas jurídicas de combate a la contaminación. Una discusión más amplia de lo que incide en las actividades de aplicación y cumplimiento de la normatividad ambiental puede ayudar a comprender mejor el funcionamiento de los mecanismos de aplicación de esas reglas jurídicas.

EL OBJETO DE ANÁLISIS: LOS DISPOSITIVOS DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA

En numerosos casos las ciencias sociales, en su pretensión de científicidad, deben limitar su campo experimental a la comparación. Su laboratorio e instrumento principales son la observación de comportamientos y procesos, y su herramienta metodológica, comparar. La disponibilidad de variables para corroborar o desechar las hipótesis respecto a la causalidad no están disponibles, o lo están, pero en circunstancias que dificultan la ejecución de ensayos y repeticiones, y de un tratamiento sistemático que permita comparaciones científica e intelectualmente productivas.

En esta investigación se intentó poner a prueba las hipótesis sobre el comporta-

miento de inspectores o agentes de la aplicación de reglamentaciones en torno a ciertos dispositivos administrativos, por los que se presume un ejercicio de autoridad del gobierno ante los gobernados. Para ello la investigación de campo, en diferentes ámbitos de control de la reglamentación ambiental y urbana, buscó documentar situaciones y modalidades diversas de aplicación para comparar. Un estudio más a fondo se realizó en la región del Río Santiago en Jalisco, en el Estado de México, así como en la Ciudad de México mediante el encuentro y entrevistas con funcionarios de diferentes agencias gubernamentales encargadas de la aplicación de reglas jurídicas encaminadas a gobernar actividades de impacto ambiental: inspectores o agentes de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), de una comisión estatal del agua y de la dirección ejecutiva de verificación ambiental de la Ciudad de México. Además de analizar sus narrativas y de revisar los registros documentales de sus actividades, la investigación se dedicó a observar y registrar comportamientos y prácticas en el ejercicio del control de la reglamentación, a través de ciertos dispositivos que, para el caso de este análisis, han sido equiparados a los dispositivos securitarios a los que se refiere Foucault. Durante cinco años se llevaron a cabo recorridos de campo, cerca de cuarenta entrevistas a funcionarios de esas agencias y de destinatarios de la reglamentación del sector industrial y seis del sector de las organizaciones ambientalistas, la investigación permitió documentar algunas prácticas en torno a dispositivos de aplicación del derecho.

A pesar de la dificultad de acceder a situaciones específicas de vigilancia y control de la reglamentación, la información recolectada permitió reconstruir el itinerario del procesamiento jurisdiccional de las decisiones administrativas, las relaciones y prácticas que se generan y presentan en torno a ciertos dispositivos de aplicación y reflexionar sobre su impacto en el cumplimiento de la normatividad y la política pública de protección ambiental.

La política de combate a la contaminación se sirve de las reglas jurídicas como su principal instrumento no únicamente como vehículo de expresión y publicitación sino también porque al estar destinada a los comportamientos de los individuos, su atributo de mandato o prescripción se revela de suma utilidad. Ésta, como toda política, moviliza diferentes recursos —financieros, humanos, simbólicos— para enfrentar los problemas de los que se ocupan. Los programas gubernamentales que buscan hacerse cargo de las actividades contaminantes se valen de los tres tipos de recursos a los que se refiere Rose (1984), a saber, financiero, humanos y jurídicos, estos últimos, de forma incentiva.

Recurrir a las reglas supone entonces preguntarse si en el caso que interesa, se dispone de un conjunto asimilable a un dispositivo securitario de combate a la contaminación.

La vigilancia de las descargas de agua

Desde la década de 1930 el municipio de El Salto, Jalisco, alberga una importante zona industrial que desde los años 1960 comenzó a recibir industrias contaminantes. Localizado en la zona metropolitana de Guadalajara, actualmente tiene cerca de 140 mil habitantes. Este municipio ganó la atención pública en 2008 por el fallecimiento de un niño presuntamente a causa del agua que ingirió luego de caer en un afluente del río Santiago,

el Ahogado, identificado años antes como altamente contaminado. Esta zona forma parte de la Subregión Hidrológica del Alto Santiago perteneciente a la Región Hidrológica Lerma-Santiago-Pacífico,⁷ que en 2003 tenía 331 establecimientos manufactureros; de éstos, 26 pertenecientes a subsectores altamente contaminantes como la industria química, la metálica básica, la del papel y la curtiduría.⁸ La inspección de las reglamentaciones ambiental y sobre las descargas de agua no ha sido una prioridad para el gobierno federal. Para 2010 la Profepa contaba en todo el país tan sólo con 125 inspectores encargados de vigilar y controlar el cumplimiento de 47,311 instalaciones industriales [se registra que para 2017 eran 202 inspectores (Profepa, 2018)]. El informe anual de esta entidad para aquel año (2010:73) contaba 3,9 inspectores por entidad federativa lo que, considerando que a cada visita acuden dos inspectores, supondría una limitada capacidad para realizar los controles que supone el número de establecimientos sometidos a regulaciones ambientales. En 2017 se hablaba de 9 inspectores para esa entidad federativa (Profepa, 2018). También se consigna que en 2010 se realizaron 8,298 inspecciones a 6,546 instalaciones industriales, estableciéndose 1,517 sanciones y que se fincaron infracciones leves en 5,091 casos, y se resolvieron 92 clausuras como medida de seguridad, 71 de las cuales fueron totales (Profepa, 2010:78). Para 2015, se habrían registrado 274 inspecciones en el estado de Jalisco y 252 para el año siguiente (Profepa, 2018) pero también se menciona que en el río Santiago se llevaron a cabo 433 inspecciones por parte de Profepa (2016).

La Comisión Nacional del Agua (Conagua) encargada del control de las normas relativas a las descargas de agua, registra 31 acciones de inspección en 2010 para verificar la calidad de descargas en industrias localizadas en el municipio de El Salto.⁹ En lo sucesivo, consignamos algunas de las observaciones realizadas en la investigación de campo que tuvo como propósito identificar y caracterizar el funcionamiento del dispositivo de control de las normas jurídicas relativas a las descargas de aguas industriales en la zona, en especial, el funcionamiento de la inspección. Para ello conversamos con inspectores estatales y municipales encargados de la vigilancia y el control sobre las descargas de agua en la zona industrial del municipio de El Salto.¹⁰ Estas observaciones se derivan del encuentro con esas personas y se basan fundamentalmente en los relatos de quienes participan en la inspección. Encontramos a 20 personas que realizaban sus actividades profesionales en esa zona.

⁷ Las características físicas, sociales y económicas de la Subregión Hidrológica del Alto Santiago, pueden verse en el Programa Hídrico Visión 2030 del Estado de Jalisco, disponible en: <http://www.conagua.gob.mx/OCLSp/Espaniol/TmpContenido.aspx?id=b3511f61-dbba-4cde-b68a-4116b714a7b9|Programas|6|o|o|o|o> (última consulta: septiembre de 2011). Esta región concentra el 70% del producto interno bruto estatal y alrededor del 85% del personal ocupado.

⁸ Véase los cuadros elaborados por el Gobierno del Estado de Jalisco a partir de los Censos Económicos 2004, disponibles en el Sistema Estatal de Información de Jalisco (Seijal): <http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal/seijal> (última consulta: 20 de abril de 2010).

⁹ Sobre las inspecciones realizadas por la Conagua, véase el sitio electrónico de la Conagua: <http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=5&n2=38&n3=208> (última consulta: diciembre de 2011).

¹⁰ En 2010 la comisión estatal del agua de ese estado tenía 5 inspectores, para 2017 se registra, en su portal de obligaciones de su sitio internet, que existen 3.

Se pueden sintetizar algunas observaciones de esta investigación que permiten caracterizar los dispositivos de aplicación de la reglamentación de combate a la contaminación. En primer lugar, se trata de problemas relativos al dispositivo legal.

- i. Límites del dispositivo legal que afectan el funcionamiento del dispositivo disciplinario. Estas dificultades tienen que ver, por ejemplo, con los espacios de indeterminación en cuanto a qué nivel de gobierno es el encargado de vigilar las descargas de aguas en corrientes superficiales que no están catalogadas por la legislación en materias de aguas como de jurisdicción nacional. Es una de las dificultades que enfrenta por ejemplo la Comisión del Agua del Estado de Jalisco en la verificación de algunos brazos del Río Santiago en donde se realizan descargas de aguas usadas en industrias.
- ii. Otras dificultades se asocian a la carga de trabajo derivada de que el sistema de denuncias ciudadanas no permite discriminar aquellas que se originan más por querrelas interpersonales que por verdaderas presunciones de faltas a la normatividad. Los funcionarios de la Profepa o de instancias similares se ven obligados a dar curso a denuncias que, siendo muchas veces de faltas menores, y entonces difícilmente comprobables —como las que tienen que ver con olores, o ruido que pueden ocurrir de forma efímera— absorben recursos de personal y administrativos para tramitarse.
- iii. Muchos otros obstáculos a la actividad de aplicación suponen arreglos y reformas legales y reglamentarias menores o muy puntuales a las que la autoridad y los legisladores no han sido, afortunadamente, ajenos. Por ello reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), a sus reglamentos (en materia de auditoría ambiental, en materia de evaluación de impacto, etcétera) han estado encaminadas a corregir vicios y contradicciones del régimen jurídico, sobre todo en su parte procesal, que obstaculizan la aplicación de la normatividad ambiental.

Un segundo grupo concierne al conjunto de reglas, entes administrativos y recursos que constituyen lo que podría considerarse un dispositivo disciplinario y que en cierta medida son también el marco, y entonces las condiciones en las que se desempeña el trabajo de los aplicadores de la reglamentación ambiental.

- i. Los testimonios que recogimos dejan entrever que las condiciones en que se desempeña el personal de las subdelegaciones industriales y de recursos naturales no son en todos casos las convenientes: los salarios de los inspectores dejan a la ética todo el peso de no sucumbir ante la tentación que puede representar una retribución por ser omiso en las obligaciones. Los montos no llegan a constituir un incentivo económico para hacer contrapeso a intentos de corrupción; el personal de las subdelegaciones jurídicas es tan modesto que en muchos casos provoca que únicamente jóvenes recién egresados y con escasa experiencia acepten desempeñar esa función.
- ii. Los recursos materiales obstaculizan muchas veces que actos como las notificaciones a los verificados se realicen con oportunidad y esos retrasos muchas veces

acaban por constituirse en causales por las que la Profepa pierde los procesos administrativos o los juicios de nulidad.

- iii. Las delegaciones de la Profepa muchas veces tienen problemas de naturaleza práctica pero que afectan de forma directa su labor; por ejemplo, los decomisos de madera producto de la tala clandestina llegan a convertirse en un problema pues se carece de espacio para resguardarlos durante su aseguramiento; esto llega a ocurrir igualmente con especies animales.

Finalmente, sin que puedan ser equiparables a los elementos constitutivos de un dispositivo securitario, puede señalarse otro grupo de observaciones que se refiere a cuestiones más generales, relativas, por ejemplo, al lugar en general que ocupa la aplicación de la reglamentación ambiental en el conjunto de actividades del gobierno en sus tres niveles y en obstáculos mayores a esta función.

- i. Algunos funcionarios expresaron la dificultad que representa que numerosas micro y pequeñas empresas (por ejemplo, talleres de servicios mecánicos para automóviles) operan en la irregularidad; es decir que carecen de cualquier permiso, sea de uso de suelo, de funcionamiento (derivado de la reglamentación municipal en materia de actividades mercantiles) y menos aún de aquellas que tienen que ver con la reglamentación ambiental. El universo de instalaciones en esta situación es considerable y las personas que se desempeñan en actividades en forma irregular no tienen en su horizonte de percepción, y menos aún en sus preocupaciones inmediatas, el cuidado ambiental ni la reglamentación ambiental.
- ii. En fin, las leyes sustantivas y procesales y toda la arquitectura institucional de aplicación de la reglamentación suelen hacer abstracción al hecho de que no todos los infractores son iguales: un habitante del medio rural que transporta leña sobre un asno que vende para su supervivencia, no debería suscitar un proceso administrativo similar a ese que amerita quién transporta toneladas de madera.
- iii. La forma en como están organizados muchos mecanismos de la regulación hacen que se deposita toda la buena fe en los promoventes de proyectos cuando, por ejemplo, presentan manifestaciones de impacto ambiental mientras que se deposita toda la desconfianza en los inspectores que se encargan de verificar el cumplimiento de la normatividad. Evaluar el equilibrio entre esos elementos, es decir, establecer un sistema para la estricta verificación del cumplimiento de lo previsto en las manifestaciones de impacto y reconocer que el ejercicio del arbitrio por parte de los inspectores y funcionarios de las delegaciones puede ser benéfico para alcanzar las metas de la política ambiental es también una de las lecciones de neutro encuentro con verificadores y verificados.

El seguimiento de las auditorías ambientales ¿un dispositivo securitario?

La auditoría ambiental consiste en que un auditor autorizado por la propia Profepa

lleva a cabo una revisión en alguna instalación, sea ésta una fábrica, un taller o algún otro establecimiento industrial para verificar y en su caso, acreditar que en ese sitio se observa la normatividad ambiental vigente.

Sin entrar en los detalles del procedimiento que comprende la auditoría, conviene señalar que en el caso en que se identifican irregularidades, éstas son señaladas por el auditor y posteriormente la empresa auditada establece un plan de acción que acompaña a un convenio por el que el auditado se compromete a realizar un número determinado de acciones con el propósito de ajustar su funcionamiento a lo previsto por la normatividad. En los casos en que dicho plan de acción sea observado cabalmente, la Profepa acuerda la autorización para que la instalación auditada haga uso de un sello, como es el de “industria limpia”. En la Tabla 1 se presentan las instalaciones que se han sometido y acogido a una auditoría y los certificados otorgados y prorrogados por la Profepa. Hasta 2013 se presentan también los convenios por los que se formaliza el plan de acción formulado por la auditoría.

La estabilización en cuanto al número de convenios pactados en los años recientes sugiere que la auditoría constituye un mecanismo funcional para alcanzar los objetivos de la política para combatir la contaminación. Lejos de sustituir la normatividad vigente, los convenios definen las condiciones por la que el auditado ajustará progresivamente sus actividades a lo previsto por la normatividad, de manera que constituyen un mecanismo por el que quien ejerce el gobierno induce al auditado a conformar sus actividades y el comportamiento de quienes se desempeñan en esas empresas a cumplir con lo previsto por las reglas jurídicas, pero también con obligaciones fijadas en los documentos que organizan y registran su funcionamiento, como los permisos, las autorizaciones de impacto ambiental, los informes, los planes de manejo de residuos, en fin, los registros de su operación. Observaciones de la investigación permiten esbozar algunas consideraciones sobre el papel de este procedimiento de auditoría y sus instrumentos.

i) El Plan de Acción: un dispositivo articulador de la verificación ambiental. El Plan de Acción tiene una centralidad inobjetable en el procedimiento de auditoría ambiental. El cumplimiento del plan de acción sustituye, como principio que orienta el trabajo rutinario de inspectores (y al parecer de los responsables de las empresas involucradas en el programa) al cumplimiento de la reglamentación. El Plan de Acción desplaza así a toda norma jurídica: deviene el parámetro en torno al cual se alinean los comportamientos a los que se dirige la actuación de esta parte del aparato de Estado encargado del cumplimiento de la regulación ambiental.

Los documentos que organizan el dispositivo organizacional y jurídico de la verificación asociada a la auditoría ambiental incluyen, además del Plan de Acción, otros documentos y en ellos algunas obligaciones. Así, por ejemplo, una parte importante de la revisión que se realiza en las subdelegaciones de auditoría ambiental de Profepa se concentran en “las condicionantes” que vienen inscritas en autorizaciones de impacto ambiental. Son parte de ese dispositivo la Minuta de Observaciones, documento en el

TABLA I. RESULTADOS DEL PROGRAMA NACIONAL
DE AUDITORÍA AMBIENTAL 1992-2017

Año	Empresas registradas en el PNAA	Certificados otorgados (todas las modalidades)	Certificados prorrogados	Convenios de Plan de Acción firmados
1992-1994	422	0	0	99
1995	115	0	0	102
1996	158	0	0	186
1997	191	115	0	100
1998	165	122	0	296
1999	294	178	39	317
2000	404	331	117	279
2001	165	151	78	203
2002	293	188	115	119
2003	552	233	212	237
2004	889	281	277	329
2005	956	279	274	595
2006	933	338	393	523
2007	1175	565	404	335
2008	902	715	504	397
2009	735	582	477	483
2010	660	490	868	459
2011	724	580	581	435
2012	788	788	576	435
2013	*	1145	*	*
2014	1459	1150	*	*
2015	1283	406	564	*
2016	1246	352	600	*
2017	500	356	630	*

* Sin información

Nota: Los datos para 2013 no están completos. A partir de 2014 cambia el formato del informe: aparece el número de instalaciones y no de empresas (pues una misma empresa puede tener varias instalaciones). El que se muestra es el número de instalaciones en proceso de certificación en la columna de "Empresas registradas". En los últimos años no aparecen datos sobre los convenios de plan de acción firmados.

Fuente: Profepa (2018).

que se plantean las observaciones que identifica el funcionario luego de su revisión del Informe de Diagnóstico o del Informe de Auditoría.

ii) *Una articulación heterónoma de la actividad gubernamental de verificación.* El dispositivo de control se despliega, de acuerdo a lo definido en ese Plan de Acción, en una temporalidad dada por los Informes Trimestrales de Cumplimiento del mismo. La actividad del aparato del Estado encargado de controlar el cumplimiento del Plan de Acción se organiza entonces en función de esos informes: hay una función de organización del trabajo del aparato que está dada no en la periodicidad, que finalmente está definida por el reglamento, pero sí en la sustancia de la actividad, por lo que dice el particular, por lo que dice el ente verificado, la empresa o al menos el auditor que elaboró el plan de acción. La actividad de control es en este sentido estructurada por un mecanismo heterónomo.

iii) *El control del plan de aplicación en la intimidad.* Contrariamente a la práctica de la visita de inspección, actividad generalmente considerada como constitutiva e incluso emblemática del control de la reglamentación, es en la intimidad de las oficinas de una subprocuraduría de auditoría ambiental en donde se despliega la verificación del cumplimiento de las acciones previstas por el Plan de Acción (aunque no en todos los casos se trata de un escritorio físicamente aislado del lugar de trabajo de otros colaboradores de las procuradurías). El funcionario sigue meticulosamente el orden en el que el Informe Trimestral presenta las acciones o el avance que la empresa verificada ha hecho de éstas. El contenido de dicho informe depende desde luego de la naturaleza de la actividad que realiza la empresa y ello determina el tiempo que el verificador destina a cada expediente.

Haz de cuenta que llega el Informe. Tú revisas primero, eso trae un orden, empiezas a revisar lo que es aire, luego agua, luego suelo, luego, residuos peligrosos, residuos sólidos urbanos, de manejo especial, recursos naturales, lo que es ruido y vibraciones y bueno, todo así, lo vas checando. La lees toda, y si te salen dudas, las apuntas, les pones un papelito, no sé, el chiste es que, tú ubicas tus dudas, preguntas, aclaraciones, observaciones, que le vas a hacer al auditor [...].¹¹

104

Este procedimiento rutinario, en el caso de las oficinas de una subprocuraduría de auditoría ambiental, consiste fundamentalmente en que cada día el funcionario revisa “las libretas” que contienen la documentación del proceso de auditoría de una empresa.

Si me llega una gasera donde ya involucra alto riesgo, en donde se le tiene que checar los resolutivos en materia del estudio de riesgo, en donde se le tiene que checar los resolutivos en el programa de prevención de accidentes, cumplimiento de condicionantes de ambos, más aparte ver si ésta no ha hecho un aumento de capacidad, por lo que sería impacto ambiental, más aparte checar su licencia, su permiso de almacenamiento de gas LP, también checarlo,

¹¹Entrevista a funcionario de delegación de Profepa en la ZMVM, realizada el 24 de mayo de 2010.

y ese es de la Secretaría de Energía, luego, checar que éste cumpla con el artículo 67 de lo que es el Reglamento de gas de petróleo, ahí también vienen condicionantes y viene un, le dicen, Seguro de Responsabilidad Civil.¹²

La narración del funcionario hace pensar en un diálogo que en realidad es inexistente pues la revisión se lleva a cabo en las oficinas y sin la presencia de algún representante de la empresa cuyo Informe está siendo revisado. Por lo tanto, lo que refleja esa forma de narrar es su forma de razonar, su forma de proceder en su tarea de verificar: es una especie de interrogación sucesiva a la empresa, una suerte de interpelación constante sobre si se cuenta con tal o tal documento, tal o cual acreditación.

La verificación en el proceso de auditoría es fundamentalmente un ejercicio de gabinete, un dispositivo de aplicación de la reglamentación ambiental que se basa fundamentalmente en registros administrativos, en la constatación de que al interior de una fábrica o taller están en marcha procesos de ajuste a lo previsto por la norma, constatación que se realiza a través de documentos en los que se da cuenta de ese proceso de ajuste, como lo son las autorizaciones de impacto ambiental y en especial, las “condicionantes” que aparecen en ese tipo de documentos. La visita al lugar para verificar directamente la realización de esos procesos de ajuste no es, sin embargo, una práctica propia de la verificación del cumplimiento en este dispositivo de control sobre la auditoría ambiental: “Básicamente, nosotros revisamos empresas que nunca hemos visto”.¹³

El conjunto de reglas legales, de medidas administrativas, de conocimientos y, en fin, de actividades de personas concretas pero que se imputan al gobierno, parecen elementos suficientes para considerar que, tanto en el caso de la vigilancia para el control de las aguas residuales, como en el caso de la verificación de la regulación en las instalaciones industriales sometidas al procedimiento de auditoría ambiental, constituyen dispositivos securitarios destinados a “conducir” o gobernar las conductas de potenciales contaminadores. Sin embargo, esos mismos dispositivos dejan ver inmediatamente sus limitaciones, tanto en términos persuasivos para dichas conductas, como de control. Si se perciben, en ambos casos, elementos de un dispositivo de seguridad, el elemento clave del dispositivo disciplinario, el culpable, parece, al menos en el caso del control de las descargas, ausente. La movilización de saberes y de técnicas para acreditar la responsabilidad en procedimientos administrativos y penales todavía tiene un camino por recorrer. Es ahí donde parecen localizarse las explicaciones de una muy limitada aplicación coactiva de la reglamentación, y es eso lo que convierte a estos dispositivos en mecanismos discretos para orientar conductas, en mecanismo discretos de ejercicio del poder.

¹²Entrevista a funcionario de delegación de Profepa en la ZMVM, realizada el 24 de mayo de 2010.

¹³Entrevista a funcionario de delegación de Profepa en la ZMVM, realizada el 24 de mayo de 2010.

El uso diversificado de las reglas legales por la política de combate a la contaminación no significa por lo tanto que el uso tradicional ni sus problemas hayan desaparecido: la autoridad sigue haciendo uso de dispositivos de control para verificar si el comportamiento del gobernado se apeg a lo previsto por la norma y en su caso, para imponer sanciones, mientras que el particular continúa buscando la forma de evitar el control y la sanción, incluso mediante el uso de los recursos propios del sistema jurídico. La vigilancia sobre el respecto a las reglas jurídicas de combate a la contaminación formaría parte de lo que la ciencia política y la subdisciplina de las políticas públicas concibe como la implementación de la política ambiental por lo que el funcionamiento de esos dispositivos sería trasladable a una discusión sobre la implementación de la política.

Tal y como sucede con los programas públicos de alto contenido jurídico, la política de combate a la contaminación es susceptible de evaluarse a través del cumplimiento y la efectividad de las reglas jurídicas que la componen (Blankenburg, 1986). Sin embargo, esto supone algunas precauciones: las leyes contienen suposiciones dudosas sobre la relación entre las prescripciones que las integran y los objetivos de las políticas a las que están adscritas, por lo que no es raro que un alto índice de observancia de la ley no se corresponda con un nivel satisfactorio de los objetivos previstos por la misma (Blankenburg, 1986:78).

La efectividad tampoco es una noción exenta de ambigüedad. Por una parte, puede ser definida como la característica de aquella norma jurídica que produce el efecto esperado en los comportamientos sociales a los que se dirige. Por otra parte, suele aceptarse que una norma es efectiva cuando se aplica, y ello puede ocurrir en diferentes grados; es decir que suele aceptarse que en la realidad se presentan niveles de efectividad parcial y no necesariamente que se den situaciones de total o nula efectividad. La primera acepción corresponde a una concepción normativa de la efectividad en la cual la norma jurídica existe para ser aplicada y en ella interesa el fenómeno de la ineffectividad en tanto un problema de aplicación: este ha sido el punto de origen de esta investigación sobre la reglamentación de combate a la contaminación en México. En la segunda concepción está implícita la aceptación de la norma jurídica por parte de sus destinatarios por lo que su ineffectividad puede ser explicada por el rechazo, pero también por el desconocimiento de sus destinatarios: la forma en como funcionan los dispositivos a los que hemos hecho referencia dejan pensar que, si bien gran parte de los destinatarios de esa reglamentación ignoran su existencia —lo cual explicaría la inaplicación—, la resistencia por parte de los destinatarios de la regla no está ausente.

Ahora bien, si la noción de aplicación se relaciona con la de efectividad, es necesario señalar algunas diferencias. En la doctrina jurídica, por ejemplo, se da una connotación más estrecha a la noción de aplicación que a la efectividad; así, un reglamento plagado de sanciones podría tener un efecto disuasivo en los ciudadanos, aun sin ser aplicado, es decir, funcionaría como parte de un dispositivo disciplinario. En el mismo sentido, un comportamiento no es el efecto directo de la entrada en vigor de una ley

o reglamento. Si la publicación de una ley fuera sabida por sus destinatarios —lo que difícilmente sucede— no significa que la ley pasará a ser la única motivación para que esos destinatarios se comporten de la forma prevista por las normas que contiene. La aparición de la LGEEPA no fue la causa de que algunas personas dejaran de contaminar los suelos con residuos peligrosos, ni de que se abstuvieran de realizar actividades contaminantes en áreas naturales protegidas.

También es cierto que algunas leyes pueden tener efectos en los ciudadanos que no necesariamente podrían deducirse como consecuencia de sus normas. Algunos estudios sobre los efectos latentes de las normas jurídicas (Aubert, citado por Atienza, 2005), analizan cómo una ley en materia de trabajo doméstico, si bien ignorada por las partes y poco aplicada por los jueces, no significa que carezca de eficacia pues desempeña el papel de expresar ciertos ideales de justicia, igualdad y progreso social. Algo similar observó este autor en una ley relativa al control de precios, pues si bien no se aplicó, para beneplácito del partido conservador, satisfizo la pretensión del partido laborista en el gobierno de mostrar su poder en el ámbito económico. Además de que parece haber ocurrido así con la LGEEPA (Azuela, 2006), la aparición de la ley federal para combatir y controlar la contaminación ambiental de 1971 o incluso la ley de cambio climático podrían en este mismo sentido servir para plasmar las buenas intenciones y la voluntad del gobierno de la época, pero sin consecuencias considerables en las prácticas de los destinatarios de sus normas. La evidencia empírica no sugiere que su aparición haga hecho de ellas un elemento claro de un dispositivo securitario.

En esta investigación se ha tratado de ir más allá de la idea muy expandida según la cual las reglas legales de combate a la contaminación y de protección ambiental no se aplican y, por lo tanto, es como si no existieran: lo que ha orientado nuestras pesquisas es la convicción de que hay elementos materiales, de conocimiento y organizacionales, constitutivos de un dispositivo, así como razones que explican por qué la norma no es aplicada. En este trabajo se considera que la ineficacia de esas reglas, como señala Treves (1995:200), se relaciona justamente con esos elementos, específicamente con los instrumentos y con los servicios administrativos que se ocupan de aplicarlas. Para formular algunas respuestas a por qué la ineffectividad, nos ocupamos, gracias al cambio de foco que nos permite ver el estado en concreto, en analizar las prácticas observables y los dispositivos que las hacen posibles, es decir, el servicio administrativo encargado de la aplicación de la normatividad de combate a la contaminación, así como de una parte del procesamiento sancionatorio ambiental en México. La moderada actividad, notoriedad e impacto de esas prácticas y en general, esos dispositivos, nos hace pensar que la ineffectividad de la ley no está desvinculada de la discreta operación e importancia de los dispositivos de seguridad que le están asociados.

BIBLIOGRAFÍA

Aggeri, Franck, 2005, “Les régimes de gouvernementalité dans le domaine de l’environnement”, Hatchuel, Armand Éric Pezet, Ken Starkey y Olivier Lenay

(coords.), *Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault*, Montréal, Les Presses de l'Université Laval: 431-463.

Atienza, Manuel, 2005, *Introducción al Derecho*, México, Fontamara.

Azuela, Antonio, 2006, *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, UNAM-Fontamara.

Blankenburg, Erhard, 1986, "La recherche de l'efficacité de la loi. Réflexions sur l'étude de la mise en œuvre. Le concept 'd'implémentation'", *Droit et Société*, núm. 2:73-93.

Foucault, Michel, 1975, *Surveiller et punir. La naissance de la prison*, Paris, Gallimard.

_____, 1978, "Sécurité, territoire et population", *Annuaire du Collège de France, 78^e année, Histoire des systèmes de pensée, année 1977-1978*, pp. 445-449.

_____, 2001a, "La société punitive", *Dits et écrits I, 1954-1975*, Paris, Gallimard, pp. 1324-1338.

_____, 2001b, "Pouvoir et corps", *Dits et écrits I, 1954-1975*, Paris, Gallimard, pp. 1611-1628.

_____, 2001c, "Le jeu de Michel Foucault", *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard, pp. 298-329.

_____, 2001d, "Naissance de la biopolitique", *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard, pp. 818-825.

_____, 2004a, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil.

_____, 2004b, *Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard/Seuil.

Lascoumes, Pierre, 2005, "De l'État à la Gouvernementalité: une nouvelle perspective sur l'organisation politique", Hatchuel, Armand, Éric Pezet, Ken Starkey y Olivier Lenay (coords.), *Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault*, Montréal, Les Presses de l'Université Laval: 341-361.

Padioleau, Jean-G., (1982), *L'État au concret*, Paris, PUF.

Profepa, 2010, *Informe de actividades 2009*, México, Semarnat-Profepa.

_____, 2016, *Informe de actividades 2015*, México, Semarnat-Profepa.

_____, 2018, *Informe de actividades 2017*, México, Semarnat-Profepa.

Rose, Richard, 1984, *Understanding Big Government. The Programme Approach*, Londres, Sage Publications.

Treves, Rento, 1995, *Sociologie du droit*, Paris, PUF.

VICENTE UGALDE. Profesor-Investigador de El Colegio de México y miembro del S.N.I., nivel 2. Licenciado en Derecho, maestro en Estudios Urbanos por El Colegio de México, titular de un *DEA (Diplôme d'Etudes Approfondies)* en *Science Administrative* por la Universidad de París II (*Panthéon-Assas*), y doctor en Derecho por esta misma institución. Tiene además una *licence* en Filosofía por la Universidad de París IV (*Sorbonne*) y concluyó los estudios de maestría en Derecho con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo por la UNAM. Su trabajo se centra en el estudio de la gobernanza metropolitana, las políticas ambientales, la juridización del medio ambiente y en los conflictos socioambientales, temas sobre los que tratan sus publicaciones. Correo electrónico: vugalde@colmex.mx

