

## **“Burócratas a nivel de calle”: experiencias y percepciones de los inspectores al vigilar las regulaciones de la política ambiental en recursos naturales en Guanajuato, México, del 2015 al 2018**

*“Street-Level Bureaucrats”: experiences and perceptions of inspectors in monitoring environmental policy regulations in natural resources in Guanajuato, Mexico, 2015- from 2015 to 2018*

**Jesús Ignacio Castro Salazar**

### Resumen

La legislación en materia de recursos naturales es parte de la política ambiental mexicana. Supervisar el cumplimiento de la legislación contribuye al manejo y conservación de los recursos y a que infractores compensen los daños generados. La inspección es un método utilizado por las autoridades para monitorear el cumplimiento y logro de objetivos. En el país existe la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para vigilar el cumplimiento de la ley. Los inspectores ambientales son, también llamados burócratas a “nivel de calle” o “trabajadores de primera línea”, los encargados de realizar en campo las tareas de inspección, pero son poco estudiados. El presente estudio, a través de entrevistas, aborda las experiencias y percepciones de los burócratas a nivel de calle de la Procuraduría Delegación Guanajuato dentro del marco de aplicación de la legislación en recursos naturales. Conocer las experiencias y percepciones proporciona información sobre cómo suceden realmente las acciones de implementación de la política ambiental en campo. Los hallazgos muestran la existencia de factores legales, territoriales y materiales, que limitan la adecuada aplicación de la legislación de recursos naturales.

*Palabras clave:* Burócratas a nivel de calle, legislación ambiental, recursos naturales.

### Abstract

*Natural resources legislation is part of Mexican environmental policy. Monitoring compliance with legislation contributes to the management and conservation of resources and that offenders compensate for the damages generated. Inspection is a method used by the authorities to monitor compliance and achievement of objectives. In the country there is the Federal Attorney for Environmental Protection to monitor compliance with the law. Environmental inspectors are also called “Street-level” bureaucrats or “frontline workers”, who are in charge of performing inspection tasks in the field, but they are poorly studied. The present study, through interviews, addresses the experiences and perceptions of the “bureaucrats at street-level” of the Guanajuato Delegation Federal Attorney within the framework of the application of natural resources legislation. Knowing the experiences and perceptions provides information on how the implementation actions of the environmental policy in the field actually happen. The findings show the existence of legal, territorial and material factors that limit the proper application of natural resources legislation.*

19

*Key words:* Street-Level Bureaucrats, environmental legislation, natural resources.

## **Introducción**

Con el propósito de vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones legales de carácter ambiental de competencia federal en México, desde 1992 opera la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). La Profepa es un órgano administrativo con autonomía técnica y operativa, y tiene entre sus atribuciones aplicar correctivos y sanciones a personas, físicas o morales, que violen los preceptos establecidos por ley (Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [Semarnat], 2012). Son los inspectores de la Procuraduría quienes tienen facultades y atribuciones para actuar en los asuntos de inspección y vigilancia, según se les ordene y comisione (artículo 47 del Reglamento Interior de la Semarnat, 2012).

Entre las facultades de los inspectores en materia de Recursos Naturales (RN) se encuentran la inspección y vigilancia en sitios de comercialización de flora y fauna silvestre, centros de exhibición de fauna silvestre, centros de reproducción y propagación controlada, actividades cinegéticas y redes de tráfico ilegal (Semarnat, 2006). También inspeccionan en campo la superficie forestal del país, que al 2014 equivalía a 138 millones de hectáreas (el 70.3 por ciento del territorio nacional) (Comisión Nacional Forestal [Conafor], 2014). Territorio donde se encuentran las casi

188 594 localidades rurales<sup>1</sup> existentes en México, donde habitan poco más del 23 por ciento de la población total del país (INEGI, 2013). Personas<sup>1</sup> que, por ejemplo, aún están estrechamente relacionadas con su entorno natural y dependen del aprovechamiento directo de los RN, como recursos forestales, de vida silvestre -flora y fauna- y suelo, entre otros.

Entre los principales desafíos la política en materia ambiental y de RN está la implementación efectiva del marco regulatorio existente (Wingqvist, *et al.*, 2012). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2013) señala que el cumplimiento de la normatividad ambiental continúa siendo un desafío mayúsculo. En la práctica, se aprecian conflictos relacionados con la aplicación de la legislación ambiental. Por ejemplo, cuando las obligaciones en el aprovechamiento y manejo de los RN presentadas por la autoridad “chocan” con las formas de manejo tradicional de los ecosistemas y agroecosistemas locales (Heatherintong, 2001). También se aprecia que el poder conferido a la Profepa es mínimo, dado que siendo la autoridad que tiene a su cargo un mayor número de encomiendas, esta carece de facultades con un grado más alto de protestad para proteger el ambiente y los RN, lo que le impide en ocasiones tomar mejores opciones para resolver determinados problemas (Figuera y Castillo, 1995).

La relevancia de los inspectores está en que, entre otras cuestiones, son posiblemente los actores más importantes en la protección del medio ambiente al ser quienes supervisan en físico para garantizar que se cumplan las reglamentaciones ambientales, convirtiéndose en los responsables de la ejecución de la política y, por lo tanto, su éxito o fracaso (Pautz, 2009). En campo, son quienes consideran los *pros* y *contras* de las diferentes combinaciones de métodos blandos y duros en cada una de las fases de inspección (de contacto, de visita y de evaluación), y hacen una especie de “diagnóstico mental” de los objetos/sujetos de inspección (Johansson, 2010). Son quienes, por las características de su puesto, están en posición de reconocer, escuchar y aprender de lo dicho por la población y, por lo tanto, adquieren conocimiento en sus funciones cotidianas (Pautz y Schnitzer, 2008; Pautz y Rinfret, 2011). Ante lo cual, explorar las percepciones de esos actores en la implementación de la política es importante y la investigación de sus percepciones en la política ambiental son necesarias, pero poco estudiadas (Pautz y Schnitzer, 2008; Pautz y Rinfret, 2011). Más aun, rara vez se consideran a esos trabajadores en la política ambiental, y mucho menos se considera la naturaleza de sus interacciones (Pautz, 2009).

Al ser los “burócratas a nivel de calle” tan importantes para la política ambiental, se podrían esperar numerosas exploraciones en sus acciones y relaciones (Pautz, 2009), no obstante, si bien en las últimas tres décadas los inspectores han sido objeto de innumerables estudios dentro de las ciencias sociales (Johansson, 2010), existen pocos estudios enfocados al papel de los trabajadores de primera línea en la implementación de regulaciones ambientales (Pautz y Rinfret, 2011; Monk, 2012). Buscando dar un paso inicial, y considerando el hecho que debe existir al menos una Delegación de Profepa en cada una de las 32 entidades federativas para efectuar en campo tareas de vigilancia (artículo 68 del Reglamento Interior de la Semarnat, 2012). El presente estudio explora las experiencias y percepciones de los inspectores de Profepa, tomando como estudio de caso la Delegación en la entidad de Guanajuato, que aplicaron la legislación ambiental en materia de RN<sup>2</sup> del 2015 al 2018. Se presenta en primer lugar el marco teórico-conceptual de la investigación, basado en los “burócratas a nivel de calle”, después la estructura metodológica, siendo la entrevista la técnica utilizada, posteriormente se abordan los resultados, que incluyen las percepciones contrarias a la postura oficial, y por último las conclusiones del estudio.

### **Burócratas a nivel de calle en la política ambiental**

La política ambiental es vista como una serie de regulaciones intrincadas sobre que se puede y que no se puede hacer, qué se permite y qué estrategias se requieren; y que en ocasiones niega la importancia de actores y sus interacciones que son cruciales para el éxito de la política, actores que desempeñan una variedad de roles (Pautz y Rinfret, 2011). En las últimas tres décadas la regulación ambiental emergió como la actividad principal de los gobiernos, aumentando la rigurosidad de las reglamentaciones y la necesidad de hacerlas cumplir (Heyes, 2000).

Para entender la regulación también es importante comprender la acción regulatoria (Pautz y Rinfret, 2011), donde las inspecciones son un elemento utilizado por las autoridades para aplicar la reglamentación, y pueden ser una fuente clave y valiosa de evaluación e información para determinar si una determinada ley es realmente efectiva (evaluación *ex post*) (Monk, 2012). Las inspecciones son un método comúnmente utilizado por las autoridades para controlar el cumplimiento y logro de objetivos de la política, y si descubren que no es el caso, se procede a tomar medidas (Johansson, 2010). Una condición que debe cumplirse para que la inspección sea un método de política efectivo, es que las reglas con las cuales operan los inspectores se basen en el conocimiento “correcto” sobre cómo las actividades humanas afectan el ambiente (Johansson, 2010).

<sup>1</sup> La Subdelegaciones de RN de Profepa aplican los preceptos estipulados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LDGFS) y su reglamento, la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) y su reglamento, el reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y el reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), principalmente. Dicha legislación es supervisada en campo por los inspectores de Profepa de la subdelegación de RN.

<sup>2</sup> El compendio total de preguntas puede apreciarse en el estudio realizado por Castro (2019), mismo que sirvió como referencia para desarrollar el presente.

Las inspecciones se realizan para identificar infractores y devolverlos al cumplimiento, y también para disuadir a otros posibles infractores y a todas las entidades reguladas situadas en condiciones similares de incumplimiento (OCDE, 2004; Johansson, 2010). Son un instrumento de política reactiva utilizado por los gobiernos para investigar si los instrumentos de política proactiva tienen resultados esperados y para promover el logro de objetivos (Johansson, 2010; Monk, 2012), son importantes para asegurar la calidad regulatoria (Monk, 2012). En ese sentido, una inspección puede verse como un proceso que comienza una vez adoptada una regulación gubernamental, se enfoca en reducir el incumplimiento y finaliza con la resolución de cualquier problema de cumplimiento (Jacobs y Cordova, 2005). El proceso de inspección consta, a groso modo, de tres fases: 1) de contacto, 2) de visita y 3) de evaluación (Johansson, 2010).

Una característica de los inspectores es que estos pueden encontrarse en todos los órdenes del gobierno, desde el nacional hasta el local, y en todos los niveles dentro de una burocracia, desde los puestos más altos hasta trabajando en casos en calle, donde algunos pueden estar capacitados en la administración pública, otros como profesionales o expertos (Johansson, 2010). En materia ambiental, los inspectores son figuras importantes, por no decir los más importantes, debido a su papel clave en garantizar el cumplimiento de las reglamentaciones ambientales casi a diario (Pautz y Schnitzer, 2008; Pautz, 2009). Son quienes inspeccionan, en físico, para determinar el cumplimiento de las reglamentaciones ambientales, y son posiblemente los actores más importantes en la protección ambiental al ser los responsables de la implementación y vigilancia de las regulaciones (Pautz, 2009; Pautz y Rinfret, 2011).

Los inspectores son funcionarios públicos que trabajan en lo que se conoce como “primera línea”, porque trabajan directamente con las personas en sus roles como ciudadanos, clientes y representantes de organizaciones, posicionándose, por así decirlo, “entre” la sociedad civil y el Estado (Johansson, 2010; Monk, 2012). Son los individuos de ambos lados de la regulación: el regulador y el regulado, convirtiéndose en un enlace clave entre el gobierno y la sociedad regulada, que trabajan a diario para traducir la regulación ambiental en acción (Pautz y Schnitzer, 2008; Pautz, 2009). Por tanto, se encuentran en una posición intermedia donde se juzga su trabajo tanto desde arriba (la gestión política y administrativa) como desde abajo (actividades operacionales y ciudadanos) (Johansson, 2010).

Los inspectores suelen ser llamados burócratas a nivel de calle, al ser empleados del Estado que conforman una parte esencial de la burocracia política, pero son más frecuentemente los usuarios finales de las políticas que los colaboradores en su desarrollo, y pasan la mayor parte de su tiempo sobre el terreno, trabajando directamente en la aplicación de la ley, y juegan a “ponerse al día” en las revisiones de políticas que reciben regularmente de las dependencias de gobierno (Pautz y Schnitzer, 2008; Monk, 2012). Pese a esa relevancia, los inspectores son considerados periféricos al proceso de política, ya que sus conocimientos rara vez se filtran a través de la estructura política (Yanow, 2004).

Por lo general, los inspectores trabajan en áreas de las políticas cuyos objetivos suelen ser visionarios, complejos y contradictorios y con recursos limitados, y se deja a la interpretación de estos la política al realizar inspecciones (Fineman 1998, Hutter 2001, May y Wood 2003, Johansson 2006, Winter *et al.* 2007 en Johansson, 2010). Si bien los funcionarios electos, como legisladores, son quienes establecen los objetivos de política, estos objetivos a menudo son vagos; situación que pone en juego la solidez y consistencia de las señales que los funcionarios electos brindan a los implementadores (May y Winter, 2007). Cada vez más se acepta que las acciones en primera línea de la política a menudo difieren de las intenciones de los altos mandos (May y Winter, 2007). Si las acciones de los burócratas a nivel de calle divergen de las políticas establecidas, es necesario identificar el alcance y las fuentes de estas divergencias, entender cómo esos burócratas experimentan las políticas (Lipsky, 1980).

Se sugieren cuatro conjuntos de posibles influencias en las acciones burocráticas a nivel de calle en cuanto a la implementación de las políticas: 1) señales de los superiores políticos y administrativos sobre el contenido e importancia de la política, que pueden ser las intenciones (objetivos) señalados por la redacción y pronunciamientos de los políticos y las directrices que se ofrecen; 2) maquinaria de la implementación organizacional; 3) el conocimiento y las actitudes respecto a tareas relevantes, su situación laboral y clientes; y 4) factores contextuales relacionados con las cargas de trabajo, la combinación de clientes y otras presiones externas (May y Winter, 2007). Entre las condiciones que pueden afectar de manera significativa las experiencias laborales de los “burócratas a nivel de calle” se encuentran: 1) falta de disponibilidad de recursos, tanto personales como organizacionales; 2) existencia de amenaza física y/o psicológica; y 3) expectativas de roles ambiguas, contradictorias y en algunos casos inalcanzables (Lipsky, 1969).

De igual manera, la especialización de los inspectores puede tener un papel fundamental en la implementación de las regulaciones. En donde las reglas de reclutamiento y los procesos internos de calificación varían ampliamente de un país a otro, y también de una agencia a otra, donde algunos países tienen requisitos muy específicos para

“inspectores”, mientras que otros no (Blanc, 2012). En cualquier caso, en la mayoría de los casos, la atención se centra esencialmente en las habilidades técnicas en el campo que se supervisan y no específicamente en las inspecciones (Blanc, 2012). Desarrollar un conjunto de habilidades y enfoques básicos comunes para todo tipo de inspectores es un tema importante, es esencial para mejorar las relaciones con los regulados y promover el cumplimiento, también puede sentar las bases para obtener más enfoques interdisciplinarios, donde los inspectores en un campo determinado puedan ver otras cuestiones en las inspecciones y así actuar como “ojos y oídos” para sus colegas de otros departamentos (Blanc, 2012).

Sobre la especialización, los inspectores gubernamentales que laboran en las agencias de protección ambiental, para desempeñar de mejor manera sus funciones de inspección, deberían estar especializados en un medio (o área) ambiental particular, como aire, agua o desechos, según las funciones que desempeñe, inspector que debe estar familiarizado con las operaciones y la temática (Johansson, 2010; Pautz y Rinfret, 2011). La especialización en la burocracia generalmente se considera que fomenta la eficiencia, lo que permite a los trabajadores desarrollar habilidades y experiencia y concentrar la atención en su trabajo; al grado de que, para algunos analistas, la especialización es sinónimo de moderna burocracia, siendo esta cada vez más frecuente una característica de las burocracias a nivel de calle (Lipsky, 1980).

En particular, la especialización permite a los burócratas a nivel de calle reducir la tensión que de otro modo complicaría su situación laboral, siendo también indudablemente apropiado que algunos trabajadores se capaciten en áreas en las que otros no están capacitados (Lipsky, 1980). Una vez que están especializados, se espera que los burócratas a nivel de calle sigan una agenda que exige el despliegue de un conjunto restringido de habilidades (altamente desarrolladas) hacia el logro de un resultado definido por esas áreas, pues sin duda, los especialistas aportan habilidades y orientaciones importantes a las organizaciones (Lipsky, 1980).

La información sobre las actividades de inspección y cumplimiento puede ayudar a garantizar que los inspectores inspeccionen y hagan cumplir de manera más consistente y justa, también puede ayudar a los gerentes a ajustar programas y estrategias de inspección y cumplimiento a condiciones cambiantes según las lecciones aprendidas (OCDE, 2004). Esa información es vital para mejorar la reglamentación futura y debería ser fundamental para el desarrollo de políticas, pero, desafortunadamente, los responsables de la política no utilizan a todas las autoridades de inspección al comienzo del ciclo de desarrollo de políticas y, por lo tanto, no están informados sobre lo que no funciona en la práctica (Monk, 2012). Incluso en la política ambiental, donde rara vez son considerados los trabajadores de primera línea en dicha política, y mucho menos la naturaleza de sus interacciones (Pautz, 2009).

Para analizar la práctica administrativa dentro de las autoridades de inspección, es necesario entender los tipos de burócratas públicos que los inspectores son y la configuración dentro de la cual se encuentran (Johansson, 2010). Si bien los burócratas a nivel de calle no deben tomar una posición personal sobre la lógica causal inherente a las reglas, si pueden, o al menos deberían, remitir las inquietudes a los legisladores si creen que las reglas existentes se basan en premisas defectuosas o que el cumplimiento de las reglamentaciones existentes no produce los efectos esperados (Johansson, 2010). En particular, una investigación de las percepciones del frente de batalla de los reguladores en la política ambiental llevaría a mejorar el entendimiento de la regulación ambiental en el nivel de la calle (Pautz y Schnitzer, 2008). Pues las percepciones afectan el trabajo de los reguladores del gobierno, dado que el enfoque de un regulador para interactuar con la comunidad regulada se basa en sus percepciones y experiencias con dicha comunidad (Pautz y Rinfret, 2011).

Lo ideal sería combinar evaluaciones cualitativas y cuantitativas para garantizar que la medición sea precisa y que los cambios puedan seguirse y medirse adecuadamente (Blanc, 2012). Por ejemplo, bajo un enfoque cualitativo, Pautz y Schnitzer (2008), Pautz (2009), Johansson (2010) y Pautz y Rinfret (2011), a groso modo, analizaron las percepciones de los inspectores ambientales respecto al personal regulado y conocer las interacciones entre ellos. Mientras que May y Winter (2007), a través de entrevistas, se basó en la acción de los trabajadores sociales para la implementación municipal de la política de empleo en Dinamarca.

#### **Antecedentes sobre la evaluación de los burócratas ambientales a nivel de calle y la estrategia metodológica**

Existen estudios que analizan las inspecciones ambientales desde diferentes enfoques. Jacobs y Cordova (2005) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014) realizaron estudios enfocados a conocer aspectos cuantitativos, a través de indicadores, como número y tipo de capacitaciones a los inspectores, número de operativos, inspecciones y recorridos realizados, entre otros. Si bien se reconoce la relevancia de conocer el desempeño de las inspecciones basado en datos, estos no capturarán las percepciones o experiencias de los involucrados, los inspectores, basándose únicamente en los números netos.

No obstante, existen otras investigaciones, de corte cualitativo, en donde se reconoce la relevancia de conocer los puntos y experiencias de los inspectores. Tal es el caso del estudio realizado por Johansson (2010), quien discutió

el papel de inspectores suecos en la implementación de la regulación química, centrándose en tres elementos que pueden afectar la eficiencia y legitimidad de las inspecciones: 1) vaguedad en la ley, las regulaciones; 2) selección de temas de inspección y objetos; y 3) estrategias de cumplimiento utilizadas por los inspectores. En la investigación se hace notar que entre las situaciones a la que se enfrentan los inspectores en campo es que deben interpretar las regulaciones antes de realizar o mientras realizan la inspección, por lo que deben establecer prioridades entre diferentes tipos de reglas y objetivos de inspección.

Pautz y Schnitzer (2008) analizaron, a través de entrevistas, a los burócratas a nivel de calle relacionados con la vigilancia de las regulaciones de la política ambiental en los Estados Unidos de América (EUA). Señalan que las observaciones y experiencias producto de las interacciones de los inspectores con la población inspeccionada son ignoradas en los niveles más altos de la formulación de políticas ambientales, y que esto se refleja en la política y protección ambiental. Pautz (2009) buscó identificar en los inspectores ambientales de Virginia, EUA, y el personal de las instalaciones de compañías reguladas, puntos de vista y percepciones sobre la interacción entre ellos. Encontraron que las interacciones entre inspectores y el personal son, en general, positivas y, evidentemente, existe confianza entre la mayoría de estas personas. Por último, Pautz y Rinfret (2011) también estudiaron las percepciones de los inspectores ambientales de Ohio y Wisconsin, EUA, sobre la comunidad regulada con la que interactúan diariamente. Señalan que las percepciones de la comunidad regulada son positivas, pero que intentan cumplir con las reglamentaciones ambientales más por temor a las sanciones que por motivaciones relacionadas con el cuidado ambiental.

Retomando los estudios presentados por Pautz y Schnitzer (2008) Pautz (2009), Pautz y Rinfret (2011), el presente estudio realizó entrevistas semiestructuradas a inspectores de Profepa, Delegación Guanajuato, que aplican en campo las regulaciones en materia de recursos naturales con el propósito de conocer sus experiencias y percepciones sobre el proceso de implementación de las regulaciones. Las preguntas fueron estructuradas en cuatro fases según el proceso de inspección señalado por Jacobs y Cordova (2005) y Johansson (2010): 1) de contacto o inicial; 2) de visita; y 3) de evaluación o final. Como cuarta fase, y dada la relevancia de la especialización mencionada por Lipsky (1980), Johansson (2010), Pautz y Rinfret (2011) y Blanc (2012), se buscó conocer el perfil y especialización de los inspectores. Se aplicaron aproximadamente 116 preguntas (24 generales sociodemográficas relacionadas la especialización y 92 para identificar experiencias y percepciones del proceso de inspección). Dada la cantidad de preguntas, en el cuadro 1 se trata de ejemplificar algunas preguntas aplicadas.

Cuadro 1. Ejemplificación de las preguntas realizadas a los inspectores de Profepa-Gto durante las fases de interés

Dimensión	Fase	Ejemplos de temas detonantes
Especialización	Sociodemográficas	a) Grado académico; b) especialización académica; c) experiencia previa a ser inspector; d) número y tipo de cursos tomados, antes y durante la etapa de inspector; e) tiempo laborando como inspector.
Experiencias y percepciones	1) De contacto o inicial	a) Sobre las personas que hacen las leyes ambientales; b) sobre el proceso legislativo; c) sobre que el gobierno administre y regule los RN; d) limitante/limitantes o ventaja/ventajas al iniciar la inspección; e) estrategias para agilizar el proceso; f) sobre las autorizaciones para aprovechamiento y manejo forestal, de flora y fauna silvestre.
	2) De visita	a) Sobre el contenido y veracidad de las leyes en RN; b) cuestionar lo que dice la autoridad; c) aseguramiento de la materia prima forestal, y flora y fauna silvestre; d) sobre los posibles infractores; e) conceptos o situaciones específicas presentes en la ley, como cazar animales o aprovechar plantas silvestres para autoconsumo/uso doméstico.
	3) De evaluación o final	a) Sobre aportar conocimientos a temas del manejo y conservación de la naturaleza; b) participación en temas políticos; c) postura sobre el saber del gobierno y de personas que viven en localidades; d) penalizaciones contra la naturaleza; e) multas o la cárcel por daño a la naturaleza; f) otras formas para evitar y compensar daños a la naturaleza; g) asesoramiento a los infractores acusados de dañar la naturaleza; h) puntos o aspectos en la legislación de RN que es necesario reformar, quitar o añadir.

Fuente: Elaboración propia basada en la legislación que deben aplicar los inspectores.

Los temas de las fases del cuadro 1 fueron preguntados a los “burócratas a nivel de calle”<sup>3</sup> que laboraron en Profepa-Gto entre el periodo 2015 y principios del 2018. La primera fase se enfocó en conocer la especialización y experiencia basada en el perfil académico, trayectoria laboral y capacitaciones/cursos tomados por los inspectores. La segunda fase buscó saber las percepciones y experiencias previas a realizar las inspecciones en campo (desde que son notificados que saldrán de inspección y previo a salir a campo; incluyendo aspectos previos relacionados con la legislación). En la tercera fase se indagó en las experiencias y percepciones una vez que los inspectores salen y se encuentran en campo. Por último, en la cuarta fase se analizaron las percepciones posteriores una vez realizada la inspección.

3 Si bien todos los inspectores accedieron a que les fuera realizada la entrevista y que se diera uso de la información, con el propósito de mantener su anonimato, los inspectores serán identificados de la siguiente manera: I01, para el inspector uno, I02 para el dos, así sucesivamente. Según datos obtenidos por la Ley de Transparencia y acceso a la Información, y por lo apreciado y comentado en las entrevistas, durante el periodo de estudio laboraron cinco inspectores. Las entrevistas se realizaron de manera individual con autorización del Delegado y Subdelegado y de los inspectores, así como fueron aplicadas en áreas que les permitieran expresarse con libertad.

### Especialización, experiencias y percepciones los burócratas a nivel de calle de Profepa en Guanajuato

Durante el periodo analizado, laboraron cinco inspectores, mismos que fueron entrevistados. En lo que respecta a la especialización académica (cuadro 2), todos contaban con grado de licenciatura, tres con maestría y ninguno doctorado. Cada uno de los inspectores contaba con especialización distinta a temas de RN y al menos tres licenciaturas estaban directamente relacionadas con los objetivos de Profepa-RN (Biología, Veterinario(a) e Ingeniería Ambiental). Sobre la maestría, se apreció experticia en temas agua, rubro que, si bien es un RN, no es competencia directa de Profepa-RN. Fue la maestría en Ciencias Biológicas la que estuvo más relacionada con los objetivos de la Subdelegación de RN.

Cuadro 2. Especialización académica de los “burócratas a nivel de calle” Profepa-Gto, 2015-2018

Grado académico	Perfil académico	Experiencia previa	Tiempo de inspector en RN	Cursos
Licenciatura (100%)	Ingeniería en minas; veterinario; ingeniería ambiental; biología; ingeniería química	Supervisores en plantas de tratamiento de aguas	De año y cuatro meses a 16 años	En conjunto, de temas administrativos y de servidores públicos. De manera individual, temas específicos en RN
Maestría (60%)	Ciencias Biológicas, en Ingeniería y en Agua	Supervisores y trabajadores en área de investigación en minas		
Doctorado (0%)	N/A	Veterinarios		
		Docentes		

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de entrevistas.

Sobre la especialización basada en la trayectoria laboral (cuadro 2), y considerando los objetivos de la Subdelegación de RN, sólo un inspector contaba con experiencia previa afín, de veterinario(a). Mientras que otras trayectorias estaban más relacionadas con la explotación de RN, como supervisores e investigador en minas, y en rubros poco relacionados con los objetivos de la Procuraduría, como docentes y supervisores en plantas de tratamiento de aguas.

Continuando con la especialización laboral (cuadro 2), los inspectores desempeñaron funciones de inspectoría en promedio, por cinco años y ocho meses (el inspector con más antigüedad contó con 16 años como inspector en RN y el de menor tiempo llevaba un año y cuatro meses en RN). Todos han tomado cursos, el más reciente fue a finales del 2016 y el de más tiempo en el 2014. Pero mencionan que la mayoría de los cursos que toman todos son en temas administrativos, como liderazgo o visión estratégica; mientras que los cursos específicos a RN, los toman de manera individual. Por ejemplo, un inspector recibió un curso en plagas forestales, otro en especies invasoras e implementación de recursos forestales, otro sólo en especies invasoras, otro en el sistema penal acusatorio y otro en impacto ambiental.

Cursos a los que fueron de manera individual, para que luego ellos mismos transmitieron la información a sus otros compañeros. Argumentan que lo hacen así porque desde oficinas centrales, Ciudad de México, les indican que sólo pueden ir de uno a dos inspectores, principalmente por cuestiones de presupuesto. A lo que señalan, por ejemplo, “... hace falta... capacitación...” (I03).

La especialización a través de los cursos recibidos, según mencionaron los inspectores, coincide con lo dicho por Jacobs y Cordova (2005), que los programas de capacitación para inspectores llegan a ser insuficientes y poco constantes. Ello a pesar que, como señala Lipsky (1980), es recomendable que ciertos trabajadores se capaciten en áreas en las que otros no están capacitados. Como se apreció, pese a ser pocos inspectores y según recomendaciones por Johansson (2010) y Pautz y Rinfret (2011), son pocos los burócratas a nivel de calle de Profepa-Gto que están especializados en lo académico y en la experiencia previa en el área de RN. A lo que habría que agregar que sólo dos inspectores tuvieron más de cinco años de experiencia desempeñando funciones en el área de RN dentro de Profepa, y que quienes cuentan con especialización en otras áreas reciben poca capacitación y cursos en la materia; como comentó un inspector “... muchas veces uno aprende sobre la marcha...” (I05).

#### *Durante el contacto o etapa inicial*

Una de las primeras percepciones que tienen los inspectores, previas a la aplicación de la ley, es que los responsables de elaborar las leyes ambientales no cuentan con una especialización ambiental, lo que conlleva, desde su punto de vista, que el contenido de la legislación discrepe a lo que realmente sucede en campo<sup>4</sup>. También perciben que el número de inspectores limita el inicio de las inspecciones, pues del 2015 a principios del 2018, en promedio,

<sup>4</sup> Percepción que coincide con el estudio elaborado por Castro, Camacho y Tovar (2018), donde pudo apreciarse la poca especialización y profesionalización ambiental de los legisladores de las comisiones ambientales de la cámara de diputados y de senadores de 1988 al 2017.

se han contado solamente cinco “burócratas a nivel de calle” para realizar tareas de inspección en todo el estado. Los inspectores señalan, por ejemplo: “...somos cuatro o cinco inspectores para todo un estado con muchos municipios...” (I03); “...hay muy poco personal para cubrir esas extensiones [forestales]...” (I05).

Otra limitante que perciben los inspectores al inicio de aplicar la legislación es la ubicación de la Delegación de Profepa-Gto. Como señalan, muchas inspecciones en RN se realizan en zonas forestales y en localidades (pudiéndose apreciar la importancia que tiene el contexto local en la legislación de RN). Los inspectores perciben que la distancia entre la oficina de la Subdelegación de RN y los lugares a inspeccionar limitan la implementación y seguimiento del cumplimiento de la ley. Señalan, por ejemplo, “...la distancia es una limitante... pues te puedes tardar hasta siete horas para llegar a algunos predios...” (I02). Situación que evita, por ejemplo, la reacción inmediata ante emergencias o situaciones ambientales que demandan una pronta atención, como la tala o caza clandestina.

Otro aspecto que manifiestan los inspectores está relacionado con el hecho de no poder actuar libremente en días y en horas inhábiles, como se manifiesta en el artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, lo que limita el poder actuar. Como señalan, “... los delinquentes no tienen día u hora de trabajo... aprovechan que no podemos actuar a toda hora para hacer las cosas [tala y caza]...” (I01).

Aunado a eso, perciben que actuar bajo una orden de inspección, como señala el artículo 162 de Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (“... al realizar las visitas de inspección, deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección...”), limita detener a personas en fragancia o atender situaciones que están fuera del objetivo/objeto de la orden. Mencionan, por ejemplo, “... vas a un sitio a atender un asunto específico manifestado en la orden, pero... en el lugar, ves que... en la zona o de camino, se está cometiendo un delito [al ambiente], pero no puedes proceder porque no traes orden para eso...” (I02). Aunado a eso, señalan que esperar a que se genere la orden de inspección limita actuar pronto, pues, como mencionan, “... tenemos que esperar que llegue o se encuentre el delegado para que firme las órdenes de inspección y podamos salir...” (I05).

En la etapa inicial, al contar con poco personal, tener que recorrer grandes distancias hasta el punto de inspección y esperar las ordenes de inspección, se coincide con la teoría y otros estudios sobre que los inspectores trabajan con recursos limitados (Fineman 1998, Hutter 2001, May y Wood 2003, Johansson 2006, Winter *et al.* 2007 en Johansson, 2010), con cargas de trabajo y presiones extra (May y Winter, 2007), con falta de recursos, tanto personales como organizacionales, y la existencia de amenaza física (Lipsky, 1969).

#### *Durante la visita*

Durante el proceso de inspección, los burócratas a nivel de calle consideran que las leyes y reglamentos en RN contienen lagunas jurídicas y falta de especificidad en conceptos clave. Situación que, a percepción de los inspectores, causan conflictos al aplicar las regulaciones. Señalan, por ejemplo, “... tienes que tener conocimiento jurídico, si no, no entiendes muchas cosas... Jurídicamente te dicen, no, tienen que cumplir al pie de la letra, pero técnicamente hay cuestiones que quizás se pueden omitir, lo que es complicado y causa conflicto” (I02).

También consideran que diversos conceptos claves en la ley son ambiguos. Uno es “trato digno y respetuoso”, al señalar que “... hace falta una norma sobre maltrato animal, realmente hace falta, pues la legislación actual es muy ambigua... No quedan claros los parámetros que deben manejarse sobre maltrato animal, dejándolo al criterio del inspector...” (I02). Otro concepto, desde la percepción de los inspectores, es “autoconsumo” o “uso doméstico”<sup>5</sup>. Consideran que, ante las definiciones legales, se debe mejorar en la especificidad del concepto. Como mencionan, “...La concepción de autoconsumo usada en la ley está muy particularizada... no te dice con qué puede comprobarte el autoconsumo, ni cuanta cantidad. Hacen falta criterios para determinar cuándo se tratan de actividades de autoconsumo...” (I04); “...la ley no especifica cantidades, las condiciones en que se encuentra, la ley forestal dice, pero es muy cerrada...” (I05).

Otro concepto es “terrenos forestales”<sup>6</sup>, pues entre los conflictos a los que se enfrentan los inspectores en campo se da en casos donde terrenos que, según su permiso de uso de suelo, no son forestales, pero que, por alguna u otra razón, tienen vegetación forestal. Por lo que esa vegetación silvestre que creció en esos terrenos podría no ser considerada forestal, por lo tanto quedaría sin regular, pese a ser flora silvestre, según la propia definición de la LGEEPA. Señalan, por ejemplo, “...por definición, si se dejó de cultivar [con referencia a un terreno de uso agrícola] y comienza a crecer vegetación, puedes considerarlo forestal...” (I04) o “...te acreditan que es una parcela... un predio agrícola, pero que

<sup>5</sup> Sólo la LGDFS y en Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP presentan una definición de dicho concepto, a pesar que todas las leyes y reglamentos ambientales nacionales hacen referencia al término (la LGVS y su reglamento lo presentan como “consumo directo”). Si bien existe la NOM-012-SEMARNAT-1996, asociada con el aprovechamiento de leña para uso doméstico, los inspectores la consideran que no se ajusta a la situación actual, al ser de 1996.

<sup>6</sup> Únicamente la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y su Reglamento presentan la definición oficial del concepto, es “El que está cubierto por vegetación forestal”, donde la vegetación forestal es definida como “El conjunto de plantas y hongos que crecen y se desarrollan en forma natural, formando bosques, selvas, zonas áridas y semiáridas, y otros ecosistemas, dando lugar al desarrollo y convivencia equilibrada de otros recursos y procesos naturales”.

ya está llena de vegetación, entonces ahí está como en el aire...” (I03); “...dependerá de que como este registrada la zona, según los registros si debe ser zona agrícola, pero según la vegetación si sería una zona forestal...” (I02). En dichas expresiones, se aprecian las complicaciones en campo, producto de conceptos legales poco claros.

En campo, también perciben una desinformación el contenido de la normativa a cumplir de por parte de los infractores, sobre todo de los locatarios. Perciben que en ocasiones, cuando los locatarios dañan el entorno natural es por desconocimiento de que está regulado o lo hacen por una necesidad “real”, pues una actividad que han desarrollado por generaciones. Por ejemplo, “...en el caso de los locatarios, es por falta de conocimiento, a veces por necesidad...” (I01), “...los locatarios, muchos desconocen...” (I02), “...la mayoría de las veces es la única forma que conoce [el locatario] para tener... un ingreso económico...” (I04). Coincidiendo en que existe un desconocimiento del tema por parte de los locatarios afectados “...se llegan aplicar normatividades que ni los locatarios conocen...” (I02).

En la etapa de visita, se coincide con Johansson (2010), pues como comenta, entre los elementos que afectan la eficiencia y legitimidad de las inspecciones se encuentra la vaguedad en las regulaciones, en “donde los burócratas a nivel de calle” deben interpretar las regulaciones antes de realizar o mientras realizan la inspección. Dejando a los inspectores, en ciertos conceptos, la interpretación de la política al realizar inspecciones (Fineman 1998, Hutter 2001, May y Wood 2003, Johansson 2006, Winter *et al.* 2007 en Johansson, 2010). Además, pudo apreciarse lo señalado por May y Winter (2007), que los objetivos de la política establecidos por los funcionarios electos, como legisladores, llegan a ser vagos.

#### *Durante la evaluación o etapa final*

En lo que respecta a la etapa final, los inspectores perciben que las estrategias para reparar el daño ambiental<sup>7</sup> no son las más indicadas, son poco claras, así como limitadas. Por ejemplo, “...la reforestación,... una de las más aplicadas para compensar el daño,... no se cumple cabalmente,... se plantan especies de árboles que no pertenecen a la zona, o se repara en daño en zonas ajenas a donde se hizo el daño originalmente...” (I02). Señalan que, al menos en términos legales, queda abierto a consideración del infractor hacer las propuestas de remediación del daño físico.

Sobre las propuestas de penalización para las acciones negativas contra la naturaleza, si bien los inspectores coinciden que está bien aplicar sanciones económicas, también consideran que se deben buscar más las alternativas no monetarias para resarcir el daño, pues un pago económico no es la solución, “... se enfoca más en monetario y poco en resarcir el daño...” (I02); “...Se enfocan a una sanción, y en términos del daño, podrían ni si quiera representar esa sanción el daño realizado...” (I04). Además, según los inspectores, los instrumentos para penalizar no ayudan a disminuir la cantidad de infractores, pues en campo ven mucha reincidencia de infractores; “...hay mucho reincidente...” (I03).

Consideran que, como parte del pago por daños ambientales, también se deben buscar “castigos” sociales que impacten positiva y directamente en la naturaleza, y no sólo monetarias. Por ejemplo, “... con trabajo social, y obligándolo... a tomar cursos de educación ambiental, del cuidado a la naturaleza...” (I01), “... que puedan reforestar, o colectando semillas de los mismos arboles de la zona... dar mantenimiento al bosque...” (I03), “... plantando, consiguiendo plantas, reforestando, juntando semillas, sembrando y cuidando plantas. Otra percepción, es que el dinero obtenido de las infracciones no es empleado para remediar el daño ambiental, y se utiliza en otras cuestiones, “...la multa debe emplearse para el medio ambiente y no canalizarse a hacienda... que el dinero realmente se aplique para reparar los daños y capacitaciones/informar a la población, a programas...” (I02).

Los inspectores perciben que las empresas que tienen solvencia económica se limitan en ocasiones a realizar el pago, económico o no, por el daño ambiental causado. En donde dicho pago es percibido por los inspectores como una escasa “reparación genuina” al impacto negativo causado a la naturaleza. Por ejemplo, “...no dejarlo en traer unos árboles o dejarlo en me debes pagar tanto, no porque sobre todo las empresas que destruyen nada más hacen un pago y ya o hacen un tipo de compensación...” (I01); “... hay grandes empresas que saben de la cuestión ambiental, y abusan de ello... llegan a quedar impunes con el pretexto y compromiso de se someterán a un programa de mejora ambiental...” (I03).

Los inspectores consideran que debe existir otra autoridad o institución no gubernamental que preste servicio de asesoramiento a quienes no pueden pagar por un abogado para tratar su(s) caso(s). Sobre todo cuando se trata de personas que pertenecen a localidades, rurales o indígenas, pues consideran, por ejemplo, que “... generalmente los que realizan el daño tienen un desconocimiento de legislación, aunado a la falta de recurso económicos para dar seguimiento a su caso...” (I04), “...muchas veces cuando es gente que no sabe de qué se habla; desconocen el tema, también hay casos en los que las personas no saben leer o escribir...” (I02).

<sup>7</sup> El artículo 136 de la LGDFS señala que “... Toda persona física o moral que ocasione directa o indirectamente un daño a los recursos forestales, los ecosistemas y sus componentes, estará obligada a repararlo o compensarlo...” (art. 136 de la LGDFS), pero sin especificar las medidas para reparar, salvo la especificidad de pagar lo estipulado en el artículo 118 con relación al cambio de uso de suelo.



Los burócratas a nivel de calle tienen una percepción negativa del procedimiento presente en la legislación sobre el aseguramiento y depósito de ejemplares vivos decomisados. Si bien señalan que los ejemplares son dañados desde que son extraídos de su hábitat natural, están conscientes que en ocasiones los ejemplares asegurados presentan alto grado de *impronta*<sup>8</sup>, situación que dificulta la reintroducción a su hábitat. Independientemente el caso, silvestre o *improntado*, cuando existe incumplimiento de la reglamentación en la materia, se sigue el procedimiento de aseguramiento y depósito establecido por ley. Según la percepción los inspectores, a la fauna silvestre con mayor grado de *impronta* le cuesta más trabajo adaptarse al entorno donde son enviados. Según relatan, en esos nuevos entornos la fauna se estresa, y hasta llegan a morir, "... si el animal está muy *improntado*, llegan a morir, quizás por depresión, por estrés o porque están acostumbrados a comer ciertas cosas, ni están en los espacios a los que están acostumbrados... por estar tan acostumbrado el animal a lo mejor se pone triste, se deprime, no come, y se muere..." (I03).

Si bien, por ejemplo, la ley<sup>9</sup> refiere que los ejemplares asegurados podrán ser canalizados, entre otros lugares, a Centros para la Conservación e Investigación de la Vida Silvestre (CIVS)<sup>10</sup>, los inspectores señalan que existen pocos Centros, "... mejorar el tema de los CIVS, que haya más... pues en muchas ocasiones resulta casi imposible trasladar un animal que fue asegurado a estos centros autorizados..." (I02)<sup>11</sup>. Así mismo, señalan que "se debe evitar el llevar los animales asegurados a los zoológicos... porque... resulta una carga, un gasto extra, y... los pueden descuidar o no los reciben" (I02). Se aprecia una postura en desacuerdo a lo establecido por ley, en cuanto al proceso de aseguramiento y depósito de ejemplares.

Sobre la percepción general de la legislación ambiental. Si bien coinciden que su labor es aplicar la legislación "tal cual", la mayoría considera que es difícil aplicarla en campo, al grado que en ocasiones están en desacuerdo con su contenido. Mencionan, por ejemplo, "... limita mucho, es muy estricta/rígida, cuando las cosas, los casos, en lo que se aplica suelen ser muy particulares..." (I02), "... es difícil seguirla al cien por ciento dada la variedad y particularidades de los casos existentes... y aunque sea benéfico para una zona no es benéfico para otra zona, las leyes son muy genéricas y a todos se les aplica igual y en la práctica no es así, no todos los casos son iguales, hay muchas particularidades" (I05), "... me he topado como con ciertas situaciones que dices tú: hídole, esto, la ley no lo contempla o que hacer en esos casos..." (I03).

Los "burócratas a nivel de calle" coinciden en que el contenido de la ley en RN dista de contener una "verdad absoluta", y que es necesario realizar una actualización profunda al contenido de las leyes y reglamentos en RN. Perciben que uno de los principales problemas en la conservación y manejo de RN es la falta de actualización constante de la legislación, "... no es tan actualizada, no es tan viable, por las condiciones... es necesario hacer un análisis de la legislación para ver si se está acoplando al tiempo en que estamos viviendo..." (I04).

Por último, se identificó que los "burócratas a nivel de calle" no son tomados en cuenta en la elaboración de la legislación ambiental. Consideran que sus conocimientos, así como los de muchas otras personas, sobre todo de los que viven en las localidades "... dado que ellos conocen mejor sus territorios..." (I03), deberían considerarse a la hora de elaborar leyes, y que no solamente el gobierno, legisladores y organizaciones internacionales realicen esa labor, "... no es quien sepa más, sino que tanto aporta cada uno para el conocimiento de sus recursos..." (I01). Perciben la necesidad de consultar e incorporar las experiencias prácticas, incluida la ellos, señalan, por ejemplo, "... de repente puede faltar algo, que los que elaboran las leyes no lo ven o no lo contemplan, y muchas otras personas por su experiencia, o que se han topado con ciertos casos que la ley no contempla..." (I03).

De esta etapa final, si bien no se entrevistó a la parte regulada, se apreció parte de la idea presentada por Pautz y Rinfret (2011), en donde la comunidad regulada presta más atención a las posibles sanciones que al cuidado ambiental. Sobre todo, se coincidió con los señalamientos presentados por Yanow (2004), Pautz y Schnitzer (2008), Pautz (2009) y Monk (2012), respecto a que las experiencias y percepciones de los "burócratas a nivel de calle" no son consideradas en elaboración o formulación de la política.

De recuperado de las entrevistas, en el cuadro 3 se presenta un resumen de las principales limitantes que perciben los inspectores dada su experiencia al aplicar la legislación ambiental en materia de RN. La información es presentada considerando las tres principales etapas del proceso de inspección.

<sup>8</sup> Término que los inspectores utilizan para referirse a la fauna silvestre que presenta características de estar domesticado, que tienen una alta dependencia del humano y del entorno en que ahora vive (fuera de vida silvestre).

<sup>9</sup> Los artículos 118 y 120 de la LGVS

<sup>10</sup> Los CIVS son centros gubernamentales para la recepción de ejemplares y están establecidos y operados por la Semarnat, entre otras actividades: para "Recepción, rehabilitación, protección, recuperación, reintroducción, canalización, y cualquiera otras que contribuyan a la conservación de ejemplares producto de rescate, entregas voluntarias, o aseguramientos por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o la Procuraduría General de la República" (artículo 38 de la LGVS y artículos 18, 19 y 21 del Reglamento de la LGVS).

<sup>11</sup> Según información obtenida de la Plataforma Nacional de Transparencia del gobierno federal, se constató que, al 2017, en el país existían seis CIVS.

Cuadro 3. Percepciones y experiencias de los “burócratas a nivel de calle” Profepa-Gto, 2015-2018, que limitan las inspecciones

Etapa	Limitantes
Inicial	Legisladores con poco <i>expertise</i>
	Número de personal para realizar tareas de inspección en RN.
	Ubicación de las oficinas/distancia para llegar a las zonas forestales.
	Falta de equipo, combustible y, en ocasiones, vehículos adecuados.
	Horario y días hábiles para laborar.
	Dificultades para tener la orden de inspección para salir pronto de inspección.
Visita	Necesidad de conocimiento jurídico en campo
	Ambigüedad en conceptos clave al ser aplicados en campo, como “trato digno y respetuoso”, “terrenos forestales” y “autoconsumo”.
	Desinformación por parte de los posibles infractores.
Final	Sanciones enfocadas en lo económico y no en reparar el daño ambiental original.
	El dinero obtenido de multas no se emplea para reparar el daño ambiental o implementar medidas de prevención y conservación.
	El sector empresarial puede estar tan bien asesorado, que usa eso en su favor para no compensar los daños ambientales.
	Falta de apoyo a locatarios para que puedan cumplir con los requerimientos legales.
	No considerar el grado de impronta al asegurar y depositar en otros entornos a la fauna silvestre.
	Existen pocos Centros para la Conservación e Investigación de la Vida Silvestre para llevar la fauna asegurada.
	La generalidad de la legislación y la poca consideración de la diversidad de casos existentes en campo
	Falta de reformas a la legislación/lo anticuada de algunas leyes
	La nula consideración de los inspectores y locatarios en la elaboración de las leyes ambientales

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de entrevistas.

## Conclusiones

Durante el proceso básico de inspección (etapa inicial, visita y final) de los inspectores de Profepa-Gto, pudo apreciarse que los “burócratas a nivel de calle” divergen en cierta medida de las regulaciones ambientales establecidas, así como de las estrategia que se siguen al iniciar y concluir las inspecciones. Entre las percepciones que los inspectores consideran que limitan la aplicación de la legislación en materia de RN se encuentran la falta de recursos, de personal, la dificultad de acceder a las áreas de inspección, y por la falta de agilidad para comenzar la inspección. Así como una ambigüedad en la legislación, con una falta de especificidad de conceptos clave para la conservación, con un lenguaje más jurídicos y preocupado por compensar el daño ambiental en términos económico.

Con las experiencias y percepciones de los inspectores estudiados pudo corroborarse lo dicho en la teoría, que los “burócratas a nivel de calle” trabajan en áreas de la política cuyos objetivos suelen ser visionarios, complejos y contradictorios y con recursos limitados, y dejando en muchas ocasiones a la interpretación de estos la aplicación de la política, pues en ocasiones los conceptos contemplados en la legislación los perciben tan generales y alejados de la idea de conservación, que les resulta difícil aplicarlos. Se refuerza la idea que los trabajadores de primera línea difieren de las intenciones de los altos mandos, como los legisladores responsables de autorizar los objetivos de política, y del contenido de la ley.

Por último, se enfatiza la importancia de tomar en cuenta las experiencias y percepciones ambientales de los “burócratas a nivel de calle”, pues la información podría contribuir a mejorar el diseño o ajustar la política y estrategias en materia de conservación y manejo de RN; además, se podría tener una idea de lo que sucede realmente con la regulación ambiental a nivel de campo. Pese a la posición que tienen los inspectores de interactuar directamente entre las regulaciones y la comunidad regulada, y las vivencias al aplicar la política ambiental, las opiniones de los inspectores son ignoradas en la creación de la política. Se recomienda que los “burócratas ambientales a nivel de calle” tengan un espacio donde puedan manifestar sus experiencias e inquietudes, que los tomadores de decisiones analicen y consideren las vivencias y percepciones al elaborar y reformar las regulaciones ambientales.

## Bibliografía

- Blanc, Florentin. 2012. *Inspection reforms: why, how, and with what results*, OECD.
- Castro Salazar, Jesús Ignacio; Camacho García, Ma. Ofelia y Tovar Cabañas, Rodrigo. 2018. “Profesionalización y especialización en las comisiones “ambientales” del Congreso de la Unión en México, 1988-2017”, *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, Vol. 11, No. 22, pp. 11-42.
- Castro Salazar, Jesús Ignacio. 2019. *Legisladores, leyes e inspectores: conflictos ideológicos ambientales en torno a la creación, contenido e implementación de la legislación de recursos naturales de competencia federal, el caso de Guanajuato* (Tesis doctoral), México, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Comisión Nacional Forestal (Conafor). 2014. “Boletín 23”, Semarnat/Conafor, en <<http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/7/5297En%20M%C3%A9xico%20hay%2016%20millones%20de%20hect%C3%A1reas%20de%20terrenos%20forestales%20susceptibles%20a%20la%20reforestaci%C3%B3n.pdf>> (Consultado el 20 de marzo, 2018).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2014. *Diagnóstico del programa G005, Programa de Inspección y Vigilancia en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, México, CONEVAL, en <[https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico\\_2014/Diagnostico\\_2014\\_SEMARNAT\\_G005.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico_2014/Diagnostico_2014_SEMARNAT_G005.pdf)>
- Figueroa Díaz, Luis y Castillo Delgadillo, Rebeca. 1995. “Gestión ambiental”, *Alegatos*, No. 31, pp. 493-500.
- Gobierno del estado de Guanajuato. 2018. “Sierra Gorda de Guanajuato”, en <<https://smaot.guanajuato.gob.mx/sitio/areas-naturales-protégidas/24/Sierra-Gorda-de-Guanajuato>> (Consultado el 17 de julio, 2018).
- Heatherintong, T. 2001. “Ecology, alterity and resistance in Sardinia”, *Social Anthropology*, Vol. 3, No. 9, pp. 289-306. Doi: 10.1017/S0964028201000222
- Heyes, Anthony. 2000. “Implementing Environmental Regulation: Enforcement and Compliance”, *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 17, No. 2, pp. 107-129. Doi: 10.1023%2FA%3A1008157410380.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) 2010. “Conurbaciones y fusiones de localidades”, INEGI, en <[http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/doc/conur\\_fusion.pdf](http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/doc/conur_fusion.pdf)>
- INEGI. 2013. “Perfil sociodemográfico”, INEGI, en <<http://www.inegi.org.mx/>> (Consultado el 05 de agosto, 2018).
- Jacobs, Scott y Cesar Cordova. 2005. *Good Practices for Regulatory Inspections: Guidelines for Reformers*, World Bank Group, en <<http://www.fao.org/3/a-at377e.pdf>>
- Johansson, Vicki. 2010. “Implementing Chemical Regulation: The Role of Inspectors”, en Eriksson, J., et al. (eds.), *Regulating Chemical Risks: European and Global Challenges*, Springer Science Business Media B.V., pp. 319-338. Doi: 10.1007/978-90-481-9428-5\_18.
- Lipsky, Michael. 1969. *Toward a theory of street-level bureaucracy*, Madison, Wisconsin, The University of Wisconsin.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level bureaucrats: The dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation.
- May, Peter J. y Soren C. Winter. 2007. “Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 19, No. 3, pp. 453-476. Doi: 10.1093/jopart/mum030
- Monk, Julie. 2012. *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries*, OECD.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2013. *Evaluaciones de la OCDE sobre el desempeño ambiental México*, OCDE.
- OCDE. 2004. *Assuring environmental compliance. A toolkit for building better environmental inspectorates in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*, OECD, en <<https://www.oecd.org/env/outreach/34499651.pdf>>
- Pautz, Michelle C. y Marcy H. Schnitzer. 2008. “Policymaking from below: the role of environmental inspectors and publics”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 30, No. 4, pp. 450-475. Doi: 10.1080/10841806.2008.11029665
- Pautz, Michelle C. 2009. “Trust between regulators and the regulated: a case study of environmental inspectors and facility personnel in Virginia”, *Politics & Policy*, Vol. 37, No. 5, pp. 1047-1072. Doi: 10.1111/j.1747-1346.2009.00210.x
- Pautz, Michelle C. y Sara R. Rinfret. 2011. “Making sense of the front lines: environmental regulators in Ohio and Wisconsin”, *Journal of Environmental Studies and Sciences*, Vol. 1, No. 4, pp. 277-288. Doi: 10.1007/s13412-011-0041-0.
- Reglamento Interior de la Semarnat. 2012. México, Diario Oficial de la Federación, en <<http://www.dof.gob.mx/>> Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales). 2006. *La gestión ambiental en México*, México, Semarnat.
- Wingqvist, Gunilla Ölund; Daniel Slunge Olof Drakenberg, Martin Sjöstedt et al. 2012. *The role of governance for improved environmental outcomes Perspectives for developing countries and countries in transition*. Stockholm, Sweden, Swedish Environmental Protection Agency.
- Yanow, D. 2004. “Translating local knowledge at organizational peripheries”, *British Journal of Management*, Vol. 15, pp. 9-25. Doi: 10.1111/j.1467-8551.2004.t01-1-00403.x

**Jesús Ignacio Castro Salazar.** Ingeniero Ambiental por la Universidad de Guanajuato, Maestro en Administración Integral del Ambiente por el Colegio de la Frontera Norte, Doctor en Ciencias Sociales con Orientación en Desarrollo Sustentable por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Ha desempeñado funciones de inspector ambiental federal. Principales líneas de investigación: Política y administración ambiental y temas socio-ambientales. Actualmente se desempeña como Profesor del Instituto Tecnológico Superior de Abasolo, Abasolo, Gto.  
Correo electrónico: [jicastro13@hotmail.com](mailto:jicastro13@hotmail.com)