

LetrasVerdes

REVISTA DEL PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES FLACSO - ECUADOR

www.flacsoandes.org/letrasverdes

Edición N.º 12

ISSN 1390 - 6631

Septiembre 2012

DOSSIER:

Ideas, intereses e instituciones en el análisis de la política ambiental colombiana

Gestión del riesgo de inundaciones en Colombia

El Derecho Ambiental en la integración regional de Suramérica

Políticas y Ambiente



FLACSO
ECUADOR



Créditos

FLACSO Sede Ecuador

Director:

Juan Ponce

Coordinadora del Programa de Estudios Socioambientales:

Anita Krainer

Revista Letras Verdes

www.flacsoandes.org/letrasverdes

Coordinador:

Nicolás Cuvi

Editores:

David Cáceres Bayona, Estefanía Martínez Esguerra, Hugo Lasso Otaña, Milena Espinosa Manrique

Comité Asesor:

Alberto Acosta, Anita Krainer, Guillaume Fontaine, Ivette Vallejo, María Cristina Vallejo, Teodoro Bustamante

Dossier:

"Políticas y Ambiente"

Colaboraron en este número:

Alexandra Vallejo, Cecilia Giralt, Iván Narváez, Otto Colpari, Ricardo Crespo, Walter Palacios

Nuestra portada

"El banco"

Desde hace tiempo aquel árbol estaba harto de tanto hormigón. Un día decidió descansar por un rato sobre el banco que habían puesto unos hombres.

Tomada en Estambul, Turquía, 2009.

II Concurso de Fotografía Ambiental Revista Letras Verdes, 2011.

Autor: *Arnaud Alain*

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
PBX: (593-2)3238888, ext. 2609
Fax: (593-2)3237960
<http://www.flacsoandes.org/letrasverdes>
letrasverdes@flacso.org.ec
www.flacso.org.ec
Quito, Ecuador

Letras Verdes es un espacio abierto a diferentes formas de pensar los temas socioambientales. Las opiniones vertidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores.



Índice

Editorial

Políticas y Ambiente	1-2
<i>Nicolás Cuvi</i>	

Dossier

Ideas, intereses e instituciones en el análisis de la política ambiental colombiana	3-24
<i>Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria</i>	
Gestión del riesgo de inundaciones en Colombia	25-41
<i>Leonardo Güiza Suarez</i>	
El derecho ambiental en la integración regional de Suramérica	42-56
<i>Gisele Lorena González Celis</i>	

Ideas, intereses e instituciones en el análisis de la política ambiental colombiana

Ideas, interests and institutions in the analysis of the colombian environmental policy

Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria

Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria es Ingeniero ambiental de la Universidad de Medellín, Colombia; Especialista en Economía de la Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia; Magister en Gobierno de la Universidad de Medellín, Colombia. Estudiante del doctorado en Planeación Urbana y Regional de la Universidad de Brasil en Río de Janeiro (UFRJ). gamgaviria@yahoo.es

Fecha de recepción: 5 de Marzo de 2012

Fecha de aceptación: 4 de Junio de 2012

Resumen

Hace falta para América Latina y específicamente para Colombia, mayor desarrollo de marcos analíticos dirigidos al entendimiento de la relación entre Estado, sociedad y entorno, y al desarrollo del análisis de políticas públicas como disciplina. El presente artículo aporta al desarrollo de estos análisis, estudiando el cambio de la política ambiental colombiana después de la promulgación de la ley 99 de 1993¹. Se sigue para ello el enfoque de las “Tres I”, que reivindica la conveniencia de movilizar tres dimensiones de análisis, usadas comúnmente de forma separada en los análisis políticos: las ideas, los intereses y las instituciones; para evitar considerar, a priori, que alguna de las dimensiones prima sobre las demás, como lo hacen las corrientes clásicas de análisis de políticas públicas. (Hecló, 1994; Hall y Taylor, 1996; Palier y Surel, 2005). Se plantea la hipótesis de que el análisis desde cada dimensión es suficiente para explicar completamente el cambio de la política. Los resultados son contrastados posteriormente para verificar la validez de la hipótesis y se identifica el tipo de relación sobreviniente entre las tres dimensiones, así como su capacidad explicativa. Se concluye sobre la conveniencia de desarrollar herramientas analíticas desde contextos latinoamericanos y de hacer uso de enfoques que superen los límites comunes de las disciplinas e incluso los marcos clásicos de análisis. Se propone para ello, el uso de la teoría de campos de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1976:112).

Palabras clave. Análisis de políticas públicas, política ambiental, desarrollo sostenible, instituciones, estrategia, paradigma.

Abstract

A higher development of analytical frameworks for the understanding of the relationship amongst State, society and environment, and for the development of policy analysis as a discipline, is necessary for Latin America and specifically for Colombia. This article contributes to the development of these analyses, by studying the change of the Colombian environmental policy after the enactment of the 99 law of 1993. The “three I” framework is used, which stands for the convenience of mobilizing the three dimensions of analyses, commonly used in a separate way in political analyses: ideas, interests and institutions; to avoid considering, a priori, that any of them is more important than the others, as the main stream of policy analyses does (Hecló, 1994; Hall and Taylor, 1996; Palier and Surel, 2005). The hypothesis that the analysis from each dimension is enough to fully explain the policy change is stated. The results are then compared to verify the validity of the hypothesis. The resulting relationship amongst the dimensions and their explicative capability is identified. A conclusion is drawn on the convenience of developing analytical tools from Latin American contexts and the use of frameworks that overcome the common boundaries of disciplines and classical analytical frameworks. For that, the use of Pierre Bourdieu’s theory of fields is proposed.

Key words. Public policy analysis, environmental policy, sustainable development, institutions, strategy, paradigm.

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo desarrollar un análisis de la política ambiental colombiana que aborde, de manera simultánea, las categorías de ideas, intereses e instituciones, buscando un mejor entendimiento de la relación entre Estado, sociedad y entorno, lo que le da al análisis un enfoque de políticas públicas. Estudiar las políticas públicas es estudiar la acción del Estado. Para autores como Palier y Surel estudiar las políticas públicas, es estudiar el qué y el cómo de la acción del Estado en respuesta a los problemas de la sociedad (Palier y Surel, 2005: 10). Esta concepción es apoyada por Roth, al afirmar que: “El ‘análisis de las políticas públicas’ es una disciplina que permite adquirir conocimientos sobre el Estado mismo a partir del análisis de sus actuaciones concretas” (Roth, 2007: 167).

Un primer paso hacia la búsqueda de políticas ambientales en consonancia con el desarrollo sostenible es el desarrollo de mejores formas de análisis de las políticas ambientales, en tanto explicativas de la interacción entre Estado, sociedad y entorno. Roth plantea la existencia de un vacío argumentativo en el análisis de las políticas públicas, cuando afirma

que en Colombia, tanto la formulación como la implementación de las políticas públicas, son percibidas como viciadas y dominadas por la incompetencia, la corrupción² y la improvisación; al tiempo que se cuestiona sobre la sospechosa facilidad con que se abordan los estudios de política pública sin mayores análisis epistemológicos y teóricos (Roth, 2007). Lo anterior hace referencia a la falta de desarrollo de marcos de análisis desde el contexto latinoamericano; estos marcos surgen como las herramientas fundamentales desarrolladas por la disciplina de las políticas públicas, permitiendo agrupar diversas teorías e incluso disciplinas científicas para procurar una mejor aprehensión de la realidad estudiada.

Ante el contexto denunciado por Roth, sigue siendo una opción para el desarrollo de la disciplina desde los contextos latinoamericanos, el estudio y eventual adaptación de las herramientas desarrolladas desde Europa y Estados Unidos. Un novedoso enfoque es propuesto por Palier y Surel quienes retomando a Hall, proponen abordar tres dimensiones: Ideas, intereses e instituciones, para el entendimiento de las políticas públicas (Palier y Surel, 2005; Hall y Taylor, 1996). Estas dimensiones son frecuentemente tratadas por separado y desde paradigmas investigativos diferentes, utilizando diversos marcos de análisis. Movilizar los tres enfoques en un mismo proceso de análisis permitirá una aproximación al análisis diverso e incluyente que reclama Parsons (Parsons, 2007), justificándose el presente trabajo para aportar, desde el contexto latinoamericano, a la reflexión sobre los análisis de la acción estatal y de la gestión del ambiente como un fenómeno político, que analiza el caso del cambio en la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993.

En el primera parte se discute sobre los análisis de políticas públicas, su importancia y herramientas. En los apartados dos, tres y cuatro se presentan los resultados de aplicar un marco analítico al cambio en la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993, desde cada una de las dimensiones de análisis. En el quinto apartado se confrontan las conclusiones de cada análisis y se abre la discusión sobre la necesidad de integrar las tres dimensiones, recomendando para ello el uso de la teoría sociológica de campo de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1976: 112). Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo desarrollar un análisis de la política ambiental colombiana que aborde, de manera simultánea, las categorías de ideas, intereses e instituciones, buscando un mejor entendimiento de la relación entre Estado, sociedad y entorno, lo que le da al análisis un enfoque de políticas públicas. Estudiar las políticas públicas es estudiar la acción del Estado. Para autores como Palier y Surel estudiar las

política públicas, es estudiar el qué y el cómo de la acción del Estado en respuesta a los problemas de la sociedad (Palier y Surel, 2005: 10). Esta concepción es apoyada por Roth, al afirmar que: “El ‘análisis de las políticas públicas’ es una disciplina que permite adquirir conocimientos sobre el Estado mismo a partir del análisis de sus actuaciones concretas” (Roth, 2007: 167).

Un primer paso hacia la búsqueda de políticas ambientales en consonancia con el desarrollo sostenible es el desarrollo de mejores formas de análisis de las políticas ambientales, en tanto explicativas de la interacción entre Estado, sociedad y entorno. Roth plantea la existencia de un vacío argumentativo en el análisis de las políticas públicas, cuando afirma que en Colombia, tanto la formulación como la implementación de las políticas públicas, son percibidas como viciadas y dominadas por la incompetencia, la corrupción³ y la improvisación; al tiempo que se cuestiona sobre la sospechosa facilidad con que se abordan los estudios de política pública sin mayores análisis epistemológicos y teóricos (Roth, 2007). Lo anterior hace referencia a la falta de desarrollo de marcos de análisis desde el contexto latinoamericano; estos marcos surgen como las herramientas fundamentales desarrolladas por la disciplina de las políticas públicas, permitiendo agrupar diversas teorías e incluso disciplinas científicas para procurar una mejor aprehensión de la realidad estudiada.

Ante el contexto denunciado por Roth, sigue siendo una opción para el desarrollo de la disciplina desde los contextos latinoamericanos, el estudio y eventual adaptación de las herramientas desarrolladas desde Europa y Estados Unidos. Un novedoso enfoque es propuesto por Palier y Surel quienes retomando a Hall, proponen abordar tres dimensiones: Ideas, intereses e instituciones, para el entendimiento de las políticas públicas (Palier y Surel, 2005; Hall y Taylor, 1996). Estas dimensiones son frecuentemente tratadas por separado y desde paradigmas investigativos diferentes, utilizando diversos marcos de análisis. Movilizar los tres enfoques en un mismo proceso de análisis permitirá una aproximación al análisis diverso e incluyente que reclama Parsons (Parsons, 2007), justificándose el presente trabajo para aportar, desde el contexto latinoamericano, a la reflexión sobre los análisis de la acción estatal y de la gestión del ambiente como un fenómeno político, que analiza el caso del cambio en la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993.

En el primera parte se discute sobre los análisis de políticas públicas, su importancia y herramientas. En los apartados dos, tres y cuatro se presentan los resultados de aplicar un marco analítico al cambio en la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993, desde cada una de las dimensiones de análisis. En el quinto apartado se confrontan las conclusiones de cada análisis y se abre la discusión sobre la necesidad de integrar las tres dimensiones, recomendando para ello el uso de la teoría sociológica de

campo de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1976: 112). Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

Los análisis de políticas públicas

¿Por qué son importantes los análisis de políticas públicas?

El tratamiento de los asuntos públicos implica una acción intencional, mediada por el procesamiento de la información que sobre el asunto poseen los actores involucrados. Al entendimiento de éste proceso se accede por medio de instrumentos teórico-metodológicos, propios de la disciplina de los análisis de las políticas públicas.

El procesamiento de información sobre problemas, actores, causas, efectos, recursos, estrategias y evaluación de resultados de una política pública implica la racionalización de cada una de esas variables. Según Valenti⁴, en su prefacio a la edición en castellano del texto de Parsons sobre políticas públicas: “el significado moderno de policy se vincula a la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos” (Valenti en Parsons, 2007). Este argumento sobre las políticas públicas como racionalización de la acción estatal se evidencia también en Parsons, cuando afirma que tener una política es tener argumentos racionales para entender el problema y proponer una solución (Parsons, 2007).

Sobre esta necesidad de desarrollo conceptual, teórico y metodológico en torno a las políticas públicas -y por extensión, a las políticas ambientales- Mackenzie plantea que:

Toda actividad humana seria engendra meta-actividad, profundas reflexiones personales o conversaciones dentro de un grupo. Lo anterior es tan cierto cuando se trata de la cacería, el juego de azar o la construcción de casas como cuando se trata de política; a su vez, esas conversaciones siempre “retroalimentan” la actividad original de una u otra forma (Mackenzie en Parsons, 2007: 35).

Y adiciona Parsons: “[...] el meta-análisis implica la consideración de métodos y enfoques empleados en el estudio de las políticas públicas y su discurso y lenguaje”. (Parsons, 2007: 35). El meta-análisis implicaría entonces el estudio de las formas de analizar las políticas públicas: modelos, métodos, enfoques, marcos, teorías, etc., propiciando la conformación de un espacio de control para el objeto de estudio. Este autor hace una revisión de los que él considera, los principales marcos empleados por los analistas de las políticas públicas.

Los anteriores argumentos en favor de perspectivas más integrales y de mayor profundidad epistemológica llevan a concluir sobre la necesidad de un mayor desarrollo científico de los análisis de políticas públicas, donde como para cualquier otra disciplina, es tan importante

el objeto de estudio como la forma de estudiarlo. En otras palabras, debe existir siempre un método para acercarse al objeto estudiado. Sobre este aspecto, Roth plantea que:

“La construcción de herramientas conceptuales y metodológicas para permitir una aprehensión mejor de los hechos sociales es una tarea esencial para el desarrollo de estudios sociales y políticos. En este sentido, debe ser una preocupación constante de los investigadores en ciencia política en general, y para los analistas de políticas públicas en particular, el desarrollo de nuevas herramientas”. (Roth, 2008a: 1)

Herramientas para el análisis de políticas públicas

Los teóricos de las políticas públicas coinciden en afirmar que para el estudio de esta disciplina es necesario reconocer su carácter complejo, en función de la complejidad de los problemas sociales que las políticas intentan solucionar, donde deben ser abordados simultáneamente aspectos económicos, políticos, sociales o culturales, específicos de cada sector económico, grupo social o bien público. Por lo anterior, el método para el análisis de las políticas públicas debe nutrirse de diversas herramientas para intentar abordar el objeto estudiado y su complejidad.

Los marcos analíticos son considerados entonces como herramientas de análisis multidimensional por cuanto permiten el abordaje del fenómeno desde diferentes dimensiones como las ideas, los intereses y las instituciones, entendidas éstas como caras de un mismo objeto. De otro lado son también considerados multidisciplinarios, pues abordan problemas de interacción entre el Estado, la sociedad y el entorno, que como se vio antes, están generalmente relacionados con diversas disciplinas.

Respecto al uso de los marcos, Parsons plantea:

La idea de organizar el pensamiento a partir de “marcos” que estructuran y proporcionan un “discurso” de análisis empezó a usarse en las décadas de 1970 y 1980. Es posible pensar en los marcos como modos de organización de problemas y que les dan forma y coherencia. Un marco implica la construcción de un límite alrededor de la realidad que se comparte o se tiene en común dentro de un grupo o comunidad. Puede surgir el conflicto dentro del marco o entre marcos diferentes. **El estudio de las políticas públicas exige ser consciente de la manera en que los distintos marcos de análisis definen los problemas, y como éstos chocan, convergen y cambian [...]** (Parsons 2007: 66. El resaltado es nuestro).

Estos marcos generalmente agrupan teorías diversas para tratar de construir aproximaciones más cercanas a la realidad. Para Balm y Brouard, un marco corresponde a la “asociación y manera de considerar los problemas, un repertorio metodológico y un vocabulario interpretativo” (Balm y Brouard en Roth, 2008b: 70), en el cual se estructuran relaciones de variables y en donde se desarrollan las teorías.

En el presente trabajo se revisaron dos clasificaciones de marcos de análisis. La primera es la desarrollada por Bobrow y Dryzek en 1987 (Bobrow y Dryzek en Parsons, 2007). La

segunda es la desarrollada por Roth (Roth, 2008b)⁵. Si bien las anteriores no son las únicas clasificaciones de marcos de análisis usados en políticas públicas, su identificación esquematiza claramente la diversidad de enfoques que pueden seguirse para su estudio. Estas clasificaciones excluyen marcos analíticos importantes como el desarrollado por Yves Surel en su artículo de 2008: *Las políticas públicas como paradigmas*, que asemeja los cambios en una política pública con los que sufre un paradigma científico⁶.

Ante esta variedad de marcos surgiría entonces la disyuntiva sobre cuál o cuáles usar al momento de emprender el análisis o formulación de una política. En este punto conviene ser consciente de que cada análisis, su metodología y herramientas seleccionadas, responderá a la visión del mundo o a la posición paradigmática, al igual que a los intereses del analista. Sautu ilustra esta relación en el proceso investigativo de la siguiente manera: “Al llevar implícitos los supuestos acerca del carácter de la sociedad, la teoría social, al igual que el paradigma, también influye acerca de lo que puede o no ser investigado, condiciona las preguntas que nos hacemos y el modo en que intentamos responderlas.” (Sautu et. al. 2005: 14. El resaltado es nuestro).

El cambio de ideas en la política ambiental

En este apartado se muestran los resultados de aplicar el marco de análisis “las políticas públicas como paradigmas” desarrollado por Surel (Surel, 2008)⁷ al cambio en la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993, para analizar el papel de las ideas en dicho cambio. Las ideas, asociadas también a los conceptos de valores y principios, constituyen lo que podría denominarse en forma metafórica, el espíritu de una política, es decir, su fundamento. Palier y Surel se refieren a estos conceptos como: “la dimensión intelectual de la acción pública” (Palier y Surel, 2005: 16). Edelman plantea que en toda relación social y política existen apuestas simbólicas y que no se trata solo de asignación de recursos o de imposición de coerciones (Edelman en Surel, 2008). Meny y Thoenig se refieren a la variable valores/cultura como factor diferenciador en el desarrollo de los Estados de Bienestar en Europa y Estados Unidos (Meny y Thoenig, 1992). Jiménez en su Diccionario de Ciencia Política de 1995, llama la atención sobre la “posición central de los valores en el comportamiento y en el proceso político” (Jiménez, 1995: 319). De igual forma, el Diccionario de Política de Bobbio y otros, pone en el mismo plano ideas y valores como elementos que en el orden político, “tienen la función de guiar los comportamientos políticos colectivos” (Bobbio et al, 2002:755).

El primer paso para el análisis de la evidencia documental es la identificación de la relación casual que Surel propone entre los principios fundamentales de una política pública, es decir, las visiones del mundo sobre las cuales se fundamenta, y los resultados de la política;

pasando por la definición de unas hipótesis sobre lo que debe hacerse, la metodología para hacerlo y los instrumentos adoptados para tal fin (Surel, 2008). A continuación se resumen los rasgos característicos de cada elemento paradigmático para ambas configuraciones de política ambiental: antes y después de la ley 99 de 1993.

Tabla N.º 1

Elementos de la política ambiental colombiana como paradigma

Categoría de elementos	Elementos fundamentales identificados	
	Antes de la ley 99 de 1993	Después de la ley 99 de 1993
Principios generales	Explotación de los recursos naturales renovables como motor de desarrollo	Desarrollo sostenible
Hipótesis	El Estado debe impulsar la expansión de la frontera agrícola	El Estado debe promover el desarrollo sostenible
Metodología	Estado-dirigida	Democrática
Instrumentos	Comando y control	Comando y control, más económicos y de planeación-prevenición.

Fuente: Elaboración propia.

La evidencia documental muestra como antes de la ley 99 de 1993 predominaba en la práctica, como paradigma de la relación ser humano - naturaleza, la explotación de los recursos naturales. Esta explotación consistía en la expansión e intensificación de la capacidad agrícola impulsada desde el gobierno con medidas proteccionistas entre 1950 y 1975, que hicieron crecer la producción y aumentar la superficie cultivada (Kalmanovitz y López, 2005). No en vano, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales (INDERENA) estaba adscrito al Ministerio de Agricultura, cuyo objetivo era lógicamente, incrementar la productividad agrícola y su contribución al PIB. Adicionalmente este paradigma expansionista en términos agrícolas consideraba que la fertilidad del suelo podía mantenerse y mejorarse a través del uso sostenido de fertilizantes, lo que se conoció como la Revolución Verde, que además de impulsar el crecimiento agrícola, aumentó su impacto ambiental debido al uso indiscriminado de agroquímicos. Esta tendencia se mantuvo hasta la década del 70, cuando la oposición académica colombiana fue escuchada gracias a los movimientos internacionales, que desembocaron en la Conferencia de la Naciones Unidas de Estocolmo en 1972, donde se comenzó a hablar de los límites de ese crecimiento desmedido a nivel mundial (Roth, 2007). Hasta aquí, puede evidenciarse entonces una relación de causalidad entre la concepción de la relación Estado-sociedad-naturaleza y las hipótesis al respecto de cuál debe ser el papel de Estado en la materialización de esa concepción. El Estado impulsó así, la expansión agrícola mediante incentivos y medidas económicas, con políticas claramente intervencionistas (Roth, 2007: 167).

Según la evidencia documental, la metodología para la aplicación de la normatividad ambiental, no tenía en cuenta la participación. Este hecho es lógico como resultado de una concepción del desarrollo sin consideraciones ambientales o del impacto social-ambiental negativo de las políticas expansivas. Tenía el gobierno en ese entonces la necesidad de

crecimiento económico en los sectores agrícola e industrial, para lo cual se fortaleció la planeación con la creación del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 1968, pero de espaldas a la sociedad.

Los instrumentos claves como los estudios, las evaluaciones de impacto, los procedimientos de sanción, los mecanismos de financiación, etc., son apenas tímidamente mencionados en el decreto 2811 de 1974. Esto es explicable por cuanto el decreto era la primera aproximación con visión integral para la gestión ambiental en el territorio nacional. Este código intentó abarcar elementos o temas como las reservas naturales, las aguas, los suelos, el aire, los residuos sólidos, la fauna y la flora, el ruido; visión integral que le restó aplicabilidad y fuerza para el cumplimiento de la norma. De ahí que se hable del código de los recursos naturales como un tigre sin dientes (González, 2006); y con una gestión ambiental poco efectiva en la década de 1980, dispersa en varias instituciones (Acuña, 1999). Concuera pues la debilidad instrumental de la política ambiental antes de la ley 99 de 1993, con los principios y la metodología definida.

La noción de sostenibilidad, que aunque venía calando con antelación desde el Informe Brundtland de 1987, solo fue formalizada hasta 1992, como uno de los principios de la declaración de Río; y este principio es el primero en la lista de principios de la ley 99 de 1993. Confirmando nuevamente la gran influencia que han tenido las conferencias de Naciones Unidas en la determinación de la política ambiental colombiana. Con la promulgación de la ley 99, el Estado asume 45 funciones en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, este conjunto de funciones se orienta a alcanzar el desarrollo sostenible, término con más de 60 referencias en dicha ley. Se preocupa entonces el Estado por la materialización del desarrollo sostenible a través de esta norma, que es adicionalmente, nutrida por una reforma constitucional de 1991 con más de 40 disposiciones ambientales.

Finalmente, sobre los instrumentos se evidenció un fuerte componente de participación, al cual se sumaron otros instrumentos de planeación y control como los Estudios de Impacto Ambiental, las Licencias Ambientales y los Planes de Manejo Ambiental, como instrumentos técnicos por excelencia para la gestión ambiental y el control estatal. Se sumaron también instrumentos de carácter económico mediante la reglamentación de las tasas retributivas, que ya habían sido mencionadas desde el decreto 2811 de 1974; así como las sobretasas ambientales al impuesto predial para programas ambientales; las transferencias del sector eléctrico para los municipios de áreas afectadas por proyectos del sector, en el artículo 45. Otros incentivos fueron desarrollados posteriormente en respuesta a lo establecido en el artículo 116 de la ley 99.

Con lo anterior se evidencia entonces que una concepción de desarrollo sostenible, más incluyente de la sociedad en el manejo de los asuntos ambientales devino en el entendimiento del Estado como un articulador y controlador de los sectores implicados en

el desarrollo, en la aplicación de metodologías más participativas, respetuosas de los derechos culturales; y con criterios más técnicos para incentivar a los actores al uso sostenible de los recursos.

Se pudo establecer en el caso estudiado, que un determinado paradigma o concepción de la relación entre el hombre y su entorno, genera un tipo de política ambiental específico, con razonamientos normativos o hipótesis sobre el papel del Estado, con metodologías acordes a esa visión del mundo y a los objetivos a alcanzar, lo que a su vez determina el tipo de instrumentos a usar. Sin embargo, es necesario aclarar que aunque se plantee un cambio de paradigma con la promulgación de la ley 99 de 1993, este cambio no es en absoluto un cambio instantáneo. Se trata de lo que Surel llama el agotamiento del paradigma en solucionar la realidad (Surel, 2008), significando así una crisis paradigmática o de la política pública por perturbaciones internas o externas. Como se vio en el análisis realizado, hubo problemas del funcionamiento de la política pública como su debilidad en la aplicación de las normas, la imposibilidad de cubrir todos los sectores de la economía y el territorio en general. Igualmente hubo factores externos como la movilización de intereses internacionales por una mayor preocupación por el medio ambiente, intereses a los cuales las naciones sin poder de influencia del contexto internacional, terminan adhiriéndose, como es el caso de Colombia. Fueron también factores externos la emergencia de movimientos sociales en pro de causas en algún grado diferentes a las de la política dominante, como era una mayor preocupación por la conservación y por el desaceleramiento del crecimiento económico con consecuencias ambientales negativas; y la carga ambiental de la reforma constitucional de 1991, que no podía ser dejada de lado en ningún arreglo normativo posterior.

El juego de intereses en el cambio de la política ambiental

Entre los autores que reconocen la importancia del análisis de los intereses y estrategias en políticas públicas se encuentran Palier y Surel y Oszlak y O'Donnell, éstos últimos resaltan el carácter estratégico de las acciones en tanto formas informadas y organizadas de proceder para aumentar su capacidad de influir en los resultados (Oszlak y O'Donnell, 1981). Para el análisis del juego de intereses en el cambio de política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993, se seleccionó el análisis de involucrados⁸ de entre un conjunto de enfoques como las redes de política, la teoría de juegos, y el neoinstitucionalismo de la elección racional.

La teoría y metodología de los análisis de involucrados se aplican en principio al “*diseño, la implementación y el seguimiento de políticas, programas y proyectos sociales*” (De Sebastián, 1999: 3). Esta es una orientación básicamente proyectiva, con el fin de entender

los contextos sobre los cuales se desarrollaría una política o proyecto. Sin embargo se utilizó como instrumento analítico para explicar condiciones pasadas de cambio de políticas. Este ejercicio necesitó de una evaluación de la evidencia documental sobre la interacción de los actores en la definición del cambio de la política ambiental. En primera instancia se definieron las categorías de análisis de los involucrados, que corresponden a las columnas, para luego construir la matriz de involucrados propiamente dicha, que permitió especificar las interacciones. Las categorías de análisis presentada por De Sebastián (De Sebastián, 1999) fueron complementadas hasta llegar a las siguientes: Identificación de los involucrados, razones de los involucrados, magnitud de los intereses, compromiso, poder, modo de operar, alianzas, conflictos, y resultados de las movilizaciones. Categorías que conforman la matriz de involucrados⁹.

Los resultados permitieron concluir que el análisis de los intereses en los cambios de políticas públicas consiste en determinar la manera en que los modos calculados de acción llevan a un actor a hacer efectivos sus objetivos, éxito que es verificable en los resultados de la reforma o cambio de política. Según lo anterior, y con la información sistematizada y analizada, se presentan las siguientes conclusiones sobre el juego de intereses en el cambio de la política ambiental colombiana con motivo de la promulgación de la ley 99 de 1993:

Existió una fuerte voluntad o interés del gobierno de César Gaviria por impulsar la reforma del sector ambiental antes de la cumbre de Rio de 1992. Este interés, plasmado en su plan de desarrollo 1990-1994, fue el motor que impulsó la reforma ambiental. Los resultados muestran que el gobierno central consiguió su objetivo al aprobarse una reforma complementada por los demás actores.

Si bien el impulso del gobierno fue suficiente para producir la reforma ambiental, el carácter de ésta estaba por ser definido. En este punto, fueron protagonistas el INDERENA y DNP, cada uno con sus fortalezas y debilidades.

Los movimientos sociales y ambientales fueron relevantes por la legitimidad de sus intereses, mas no por su participación en la reforma. Esta falta de protagonismo en la reforma se debió a la concepción centrada en el Estado (Roth, 2007: 30), de la política ambiental, donde la sociedad civil tuvo participación en foros sólo para opinar sobre una política ya delineada en el proyecto de ley del gobierno y luego modificado en el Congreso.

Los partidos políticos tradicionales no tuvieron controversias importantes en la definición del tipo de reforma. Su conflicto inicial fue por el protagonismo en la ponencia del proyecto, situación resuelta a favor de todos los partidos, resultando en una divulgación conjunta del proyecto en diferentes espacios en todo el país.

Los empresarios, que estuvieron interesados en preservar las reglas de juego para su beneficio no consiguieron el objetivo, siendo “derrotados” en casi todas sus pretensiones.

Con los análisis realizados, puede identificarse como en general, la reforma ambiental introducida con la promulgación de la ley 99 de 1993, se dio sin mayores conflictos de intereses, que derivó en la aprobación del proyecto de ley, incluso de forma simultánea con otros proyectos de reforma que para la época revestían gran importancia, como el agrario, el de seguridad social y el de regalías. (Rodríguez, 1998: 230).

Finalmente se concluye que los intereses más fuertes fueron los del gobierno y que éstos concordaban con una realidad ambiental nacional e internacional que requería con urgencia la modificación de la capacidad de los Estados para gestionar los recursos y problemas ambientales, sin mayores oposiciones al interior del país.

Los cambios institucionales en la política ambiental

Las instituciones son la tercera dimensión de análisis considerada en el modelo de las *Tres I*, que se desarrolló en la investigación. De manera general, March y Olsen afirman que: “La mayoría de los actores en los sistemas económicos y políticos modernos son organizaciones formales, y las instituciones legales y la burocracia ocupan un rol dominante en la vida contemporánea” (March y Olsen, 1984: 734. Traducción propia). Y de manera específica, Parsons soporta la pertinencia del análisis institucional en políticas públicas así: “[...] es impropio hacer caso omiso del impacto de las disposiciones institucionales cuando se quiere entender el “proceso” del diseño de las políticas o la definición de los problemas” (Parsons, 2007: 252). Así pues se procede al análisis de este factor determinante para el estudio de las políticas públicas. Es común encontrar que las corrientes institucionalistas consideren las instituciones como reguladoras, guías o constructoras del comportamiento de las personas. Se ha abordado esta relación desde los ámbitos económico, sociológico e histórico; originando un tipo de institucionalismo por cada uno de los tres ámbitos. (Hall y Taylor, 1996; Hall y Taylor en Palier y Surel, 2005; Thelen, 1999; Parsons, 2007; Roth, 2007; Pierson y Skocpol, 2008).

Para analizar el cambio institucional en la política ambiental se usó la tipología de cambio de institucional de Streeck y Thelen, según la cual los cambios pueden presentarse como reproducción por adaptación, transformación gradual, sobrevivencia y retorno o rompimiento y reemplazo; y por lo siguientes mecanismos: desplazamiento, adición, deslizamiento, conversión y agotamiento (Streeck y Thelen, 2005). En su trabajo sobre cambio institucional, Streeck y Thelen se concentran en la tipología de cambio que identifican como *transformación gradual endógena* (Streeck y Thelen, 2005). En este enfoque las instituciones son dinámicas y están expuestas a conflictos cuando los actores interpretan, burlan o violan las normas que chocan contra sus intereses.

Analizar la evidencia documental a través de la tipología de Streeck y Thelen permitió descomponer el cambio institucional en la política ambiental colombiana en múltiples factores, identificar su origen por dentro o fuera de la institucionalidad, el tipo de cambio en términos de la *velocidad* con que acontece, y finalmente, el mecanismo mediante el cual éste se produjo.

Se evidenció que los factores de cambio mencionados por los autores consultados provienen tanto de la dinámica interna como externa de la institucionalidad previa a la creación del Ministerio del Medio Ambiente, con la ley 99 de 1993. Sin embargo, se observaron más indicios de que los factores endógenos jugaron un papel preponderante. Entre estos factores se encuentran: definición de objetivos sin cobertura suficiente en todos los sectores de la economía y del territorio nacional; baja asignación presupuestal para la gestión; ausencia de espacios para la participación de los sectores afectados por los problemas ambientales; problema en el diseño de los instrumentos de la política: por ejemplo en los inexistentes instrumentos de planeación y de incentivo para evitar la contaminación; y finalmente, problemas de corrupción al interior de la institucionalidad al momento de aplicar el control u otorgar permisos. Por su parte, los factores exógenos, no menos importantes, se manifestaron como: una creciente realidad de los problemas ambientales que desbordaba la capacidad de la institución; problemas de definición de competencias para la aplicación de la política ambiental, al estar atomizada en ministerios, municipios, y Corporaciones; lineamientos internacionales desde la cumbre de la tierra que establecían retos de gestión superiores a la capacidad de la institucionalidad; y una creciente movilización social protestando por las condiciones ambientales y posicionando la idea de la necesidad de una reforma institucional.

Respecto a los mecanismos de cambio, se observó la predominancia de la *transformación gradual*, por encima del *rompimiento y reemplazo*. Solo se identificaron dos elementos que operaron por rompimiento y reemplazo, estos son elementos de cambio legislativo propiamente dicho, es decir, en el momento en que se decreta la nueva ley y se reforma completamente la institucionalidad. Los demás factores anteceden a estos dos y se constituyen en la acumulación histórica de motivos para que la institucionalidad existente fuera reemplazada. Estos factores previos al cambio en la ley se dieron en forma de *transición gradual*, como “sedimentación de normas y prácticas” (Palier y Surel, 2005: 10, traducción propia). Esta *transformación gradual* se dio a su vez, en tres tipos identificables de especificación del mecanismo, igualmente recurrentes: desplazamiento, deslizamiento y agotamiento. Los problemas de desplazamiento provinieron del exterior de la institucionalidad, básicamente por deficiencias en la definición de competencias, por cambios constitucionales en 1991, por lineamientos internacionales en la cumbre de Río de 1992 y por corrupción interna en la institucionalidad. El mecanismo de deslizamiento se presentó por deficiencias rastreables en la propia configuración, diseño o concepción de la

institucionalidad, por ejemplo en la definición de objetivos y de los instrumentos de aplicación de la política. Y el mecanismo de agotamiento se da por problemas de instrumentos y procedimientos que dieron lugar a propuesta social por la falta de participación, la falta de presupuesto y la falta de autonomía, que debilitaron la institucionalidad de la política ambiental.

Resumiendo los resultados, y a la luz de la hipótesis inicial de que los cambios en la política pueden ser explicados por los cambios en su institucionalidad, se puede afirmar que la política ambiental antes de la ley 99 de 1993, fue reformada debido a sus problemas internos de definición de objetivos, diseño de instrumentos, participación efectiva de la sociedad y a las prácticas de corrupción de algunos funcionarios; así como a factores externos como la competencia con otras instituciones para el cumplimiento de los objetivos, nuevas exigencias de gestión desde pactos internacionales y cambios constitucionales, y una presión social creciente. Estos cambios ocurrieron de forma fundamentalmente gradual, haciendo cada vez más necesaria la reforma hasta el momento en que se promulgó la ley 99 de 1993.

Una propuesta de análisis integrador

En este apartado se hace una síntesis de los resultados de los análisis de ideas, intereses e instituciones y se propone un camino para la integración de éstos. Se partió de la hipótesis de que al analizar cada dimensión por separado, se podría obtener una explicación completa del cambio de la política ambiental colombiana con la ley 99 de 1993. A continuación se sintetizan los hallazgos de cada análisis para verificar la validez de la hipótesis.

Tabla N.º 21

Resultados del análisis de la “Tres I” en la política ambiental colombiana

Dimensión	Resultado general	Grado de explicación del cambio de la política
Ideas	Antes de la ley 99 de 1993 predominó una concepción de explotación, dirigida por el Estado, con poca participación de la sociedad civil y con instrumentos de comando y control principalmente. Este paradigma terminó agotándose por sus consecuencias sobre el equilibrio ecológico y social, y con la influencia de las cumbres ambientales internacionales que reclamaban un cambio en la relación hombre-naturaleza; dando paso al paradigma del desarrollo sostenible que concibe al Estado como orientador, y que se alcanza mediante metodologías e instrumentos más participativos.	El marco de análisis de las ideas se concentra más en los objetivos o concepciones de las políticas públicas, en ocasiones dejando de lado la consideración de los diversos actores y sus intereses, así como las configuraciones y dinámicas institucionales. Este marco no permitió por ejemplo percibir los intereses de los actores con menor poder. En general permite percibir cambios a nivel macro, no los cambios graduales que pueden surgir desde dentro de la arena política.
Intereses	Se identificó como la mayoría de los actores	El uso de un marco para el análisis de los

Dimensión	Resultado general	Grado de explicación del cambio de la política
	confluyeron hacia la necesidad de una reforma ambiental, haciendo que el cambio se diera sin mayores conflictos; y como algunos intereses divergentes influyeron diferencialmente sobre el contenido de la reforma.	intereses permite tener un panorama completo de los actores y sus intereses con un buen nivel de detalle, así como de los conflictos a este nivel. Pero este enfoque micro no permite captar en el análisis las dinámicas macro, por ejemplo de lineamientos internacionales. Es por esta razón, que los resultados arrojan una reforma del sector sin mayores conflictos, porque el principal interés se ubica en un contexto de respuesta del país a los lineamientos internacionales sobre reforma.
Instituciones	Según el análisis, el cambio en la política ambiental se dio de forma gradual debido al agotamiento por los problemas institucionales internos en la definición de objetivos, diseño de instrumentos, participación ciudadana y corrupción; y externos como la competencia con otras instituciones por la gestión ambiental y el cumplimiento de lineamientos internacionales.	Este enfoque permitió entender como las instituciones influyen el comportamiento de los actores y cómo éstos cambian las instituciones desde adentro, sin embargo, al considerar como unidad de análisis las instituciones, se queda corto en la explicación de las dinámicas de actores no institucionalizados.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados muestran que el uso de marcos analíticos desde cualquiera de las tres dimensiones es útil para explicar ciertos aspectos de las políticas públicas, pero que el análisis desde cada dimensión presenta debilidades por su escala de análisis, en el caso de las ideas y los intereses; y de unidad de análisis en el caso de las instituciones. Este resultado supone el falseamiento de la hipótesis de trabajo, según la cual, el cambio en la política ambiental quedaría completamente explicado por el análisis desde cada dimensión. Esta conclusión sugiere la necesidad de una propuesta de integración de los análisis o el empleo de otra teoría que articule las tres dimensiones.

Una teoría de Integración

Una vez propuesta la opción de Palier y Surel para analizar las políticas públicas como una interacción de ideas, intereses e instituciones (Palier y Surel, 2005), y de identificar la necesidad de análisis más integrales, se propone también usar la teoría de campos de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1976), como teoría de articulación de esas tres categorías. Bourdieu propone el entendimiento de las sociedades a través de las relaciones, más allá de las puras manifestaciones fenomenológicas, con el fin de “aprehender estructuras y mecanismos como principios de construcción y reproducción del espacio” (Bourdieu, 1994: 9). Este autor entiende un conjunto de agentes situados en un espacio social. En este espacio, los agentes subsisten por la vía de la diferenciación, lo cual les lleva a ocupar posiciones relativas en el espacio. La ubicación en el espacio social depende de las distribuciones de capital, el cual puede ser económico, cultural, político o simbólico, y es el que confiere a los agentes el poder para mantener o mejorar su posición, dentro de lo que la teoría de

Bourdieu denomina campo, entendido como un campo de fuerzas que afectan a los agentes y cuyas tensiones generan luchas para conservar o transformar la estructura del campo (Bourdieu, 1976). Las luchas se establecen tanto por la distribución de los capitales, como por la asignación de valor a los diferentes tipos de capital. Bourdieu entiende la dinámica social básicamente como una reproducción de las condiciones que favorecen a los poseedores del tipo de capital más eficiente en la estructuración del campo, así el espacio social se reproduce mediante la creación de prácticas cuya implementación es responsabilidad tanto de los dominantes como de los dominados, por la vía de las disposiciones o habitus. Bourdieu entiende el habitus como el sentido práctico de lo que hay que hacer en determinada situación, siendo al mismo tiempo los “principios generadores de prácticas distintas y distintivas” (Bourdieu, 1994: 16); es decir, sus preferencias en términos de prácticas, bienes y servicios y la forma de usarlos, a manera de un “estilo” diferenciador.

Resumiendo, las diferentes formas de capital otorgan poder a los actores, los cuales asumen y tratan de mantener una posición en un campo social en el cual están sometidos a fuerzas provenientes de otros actores que intentan modificar a su favor la estructura del campo. Para modificar o mantener su posición en el campo, los actores desarrollan habitus o estilos de acción que son al mismo tiempo causa y efecto de su posición en el campo.

De manera general, Bourdieu identifica unas propiedades de los campos, las cuales es necesario definir con el objetivo de entender el campo y su estructura. Estas propiedades son: los actores de campo, los objetos en juego en el campo, las leyes, los principios de funcionamiento del juego, los intereses específicos, las formas específicas de lucha, los intereses que no pertenecen al campo, las propiedades de los habitus de los agentes, el capital específico (o de mayor valor, que estructura el campo), y finalmente la estructura del campo, como estado de relación de fuerzas entre los agentes (Bourdieu, 1976). Estas propiedades de los campos pueden relacionarse de forma preliminar con las categorías de ideas, intereses e instituciones de la siguiente manera:

Tabla N.º 3

Las propiedades de los campos como ideas, intereses o instituciones

	Dimensiones de análisis de políticas públicas de Palier y Surel (2005)		
	Ideas	Intereses	Instituciones
Propiedades de los campos en la teoría de la acción social de Bourdieu (1976)	Objetos en juego en el campo como producto de la construcción simbólica	Identificación de los agentes	Leyes del campo

Dimensiones de análisis de políticas públicas de Palier y Surel (2005)		
Ideas	Intereses	Instituciones
Reconocimiento del valor de los objetos en juego	Objetos en juego en el campo como fin	Principios de funcionamiento del juego
<i>Habitus</i> de los agentes	Intereses específicos	Estructura del campo
Capital específico	Intereses comunes para la preservación del juego	
Capital simbólico	Estrategias y posiciones de los agentes	
	Formas específicas de lucha	

Fuente: elaboración propia

Podría plantearse entonces que los actores relevantes, ya identificados en el marco de análisis de los intereses, poseen asignaciones diferenciadas de capital económico, cultural, simbólico y político, los cual les confieren una posición en lo que podría llamarse el campo de la gestión o política ambiental. Las luchas entre los actores a través de prácticas, medios y fines diferenciados, contribuyen a conservar o a transformar la estructura del campo, buscando aumentar su poder en forma de acumulación de los diferentes tipos de capital. Así, el abordaje de las políticas públicas desde ideas, intereses e instituciones como dimensiones constitutivas, integradas bajo la noción de campo, permitiría avanzar en la consolidación de los análisis de políticas públicas enriquecidos desde perspectivas sociológicas. Obviamente este desarrollo teórico requiere de mayor trabajo de sistematización de evidencia empírica y documental, que supera los alcances de la presente investigación.

Conclusiones y recomendaciones

La presente investigación permitió evidenciar la importancia del uso de marcos de análisis para abordar la complejidad de las políticas públicas en tanto manifestación de la interacción entre Estado, sociedad y entorno.

El estudio de caso permite concluir que la reforma en la política ambiental introducida con la ley 99 de 1993 fue impulsada por la voluntad política del gobierno de turno en un contexto de agotamiento de la concepción productivista evidenciada en el deterioro ambiental y la protesta social, de deficiencia en la capacidad institucional para enfrentar la

expansión agrícola y urbana, de lineamientos internacionales favorables al cambio hacia el desarrollo sostenible, y de una nueva Constitución Nacional con mayores garantías para la participación ciudadana y la protección ambiental.

Se concluye que las políticas públicas y por consiguiente las ambientales, contemplan factores cognitivos, estratégicos e institucionales que deben ser abordados para entender la interacción entre Estado, sociedad y entorno. Sin embargo, se considera conveniente la movilización de las tres dimensiones de análisis de manera simultánea, pues los abordajes parciales llevan a conclusiones también parciales. Los marcos de análisis de las ideas son buenos para analizar fenómenos de mayor escala, cambios profundos en las políticas, no tanto para políticas sectoriales o locales. Los marcos de análisis de los intereses, por el contrario, permiten análisis de menor escala, pues facilitan la identificación de actores, estrategias y del efecto sobre los resultados de las políticas. Finalmente, los marcos de análisis de las instituciones permiten el entendimiento de las estructuras y dinámicas institucionales, pero no consideran los actores no institucionalizados.

Por último, se concluye sobre la necesidad de continuar en la consolidación de marcos analíticos de políticas públicas desde el contexto colombiano y latinoamericano. En este orden de ideas, la investigación ha sugerido unas líneas de cruce teórico entre la teoría sociológica de campo de Bourdieu (Bourdieu, 1976) y las dimensiones de análisis de ideas, intereses e instituciones, para articular estas dimensiones, con el ánimo de abordar las políticas públicas con mayor integralidad.

Notas

¹ Ley 99 del 22 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Según Rodríguez, esta ley “marca un paradigma en la gestión ambiental en Colombia” (Rodríguez, 1994:1).

² Según Transparencia Internacional (2008), Colombia ocupa el lugar 70 entre 180 países del mundo en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), siendo la primera posición la de menor índice y la posición 180 la de mayor.

³ Según Transparencia Internacional (2008), Colombia ocupa el lugar 70 entre 180 países del mundo en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), siendo la primera posición la de menor índice y la posición 180 la de mayor.

⁴ Giovanna Valenti Nigrini. Directora General de la FLACSO-México.

⁵ Para mayor información sobre estas clasificaciones, véase: Bobrow y Dryzek en Parsons (2007) y Roth (2008b), fuentes referenciadas en la bibliografía.

⁶ “Explicándose en un artículo posterior sobre las ambigüedades conceptuales de su libro, Kuhn distingue los paradigmas, series de principios, de leyes e hipótesis, matrices disciplinarias (los paradigmas en sentido amplio)”. (Surel, 2008: 45)

⁷ Para mayor información, véase: Surel Yves (2008). fuente referenciada en la bibliografía.

⁸ Para mayor información sobre el análisis de involucrados, véase el trabajo de De Sebastián (1999), reseñado en la bibliografía.

⁹ La matriz de involucrados hace parte de los resultados del trabajo de investigación que da origen al presente artículo, pero que por razones de alcance no pueden ser presentados aquí.

Referencias citadas

Acuña, Guillermo (1999). Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980 – 1990. CEPAL - Serie Medio ambiente y desarrollo. No 20.

Bobbio, Norberto; Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino (2002). *Diccionario de Política*. Turín: Siglo Veintiuno Editores.

Bourdieu, Pierre (1976). *Algunas propiedades de los campos*. En: Cuestiones de Sociología. Traducción de Enrique Martín Criado. Madrid: Istmo.

Bourdieu, Pierre (1994). *Razones Prácticas sobre la teoría de la acción*. Traducción de Thomas Kauf. Barcelona: Anagrama.

De Sebastián, Luis (1999). *Análisis de los involucrados*. Documentos de trabajo proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Banco Interamericano de Desarrollo.

González, Julio (2006). *Derecho Ambiental Colombiano. Parte General. Tomo I*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Hall, Peter y Kathleen Thelen (2009). “Institutional change in varieties of capitalism”, *Socio-Economic Review*. 7, 7–34.

Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). “Political Science and the three New Institutionalisms” en *Political Studies*, 44, 936–957.

Hecló, Hugh. (1994). "Ideas, Interest, and Institutions", en *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*. Dodd, Lawrence y Jillson, Calvin, (editores). Boulder: Westview Press.

Jiménez, Luis (1995). *Diccionario de ciencia política*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Kalmanovitz, Salomón y Enrique López (2005). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

March, James y Johan Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *The American Political Science Review*", Vol. 78, No. 3, 734-749.

Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Redes*. 99-128. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Palier, Bruno e Yves Surel (2005). "Les "trois I" et l'analyse de l'État en action, en *Revue française de science politique*, 55, 7-32.

Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: Miño y Dávila.

Pierson, Paul y Theda Skocpol (2008). "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 17 N°1, 7-38.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (1992). "Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo". Disponible en: <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php>. (visitada el 2 de octubre de 2010).

República de Colombia (1974). Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. www.dnp.gov.co.

República de Colombia (1993). Ley 99 del 22 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993.

República de Colombia (1991). Constitución Política. Presidencia de la República.

República de Colombia (2009). Contraloría General de Colombia. Informe sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente. 2009-2010. ISSN 1794-5356.

Rodríguez, Manuel (1994). La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia. Bogotá: CEREC.

Rodríguez, Manuel (1998). *La reforma ambiental en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.

Roth, André (2007). Políticas públicas. Formulación, interpretación y evaluación. Bogotá: Aurora.

Roth, André (2008a). “El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante para América latina?” Ponencia presentada para el I Congreso de Ciencia política, Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.fenalprou.org.co/documentos/P3>. (visitada el 10 de septiembre de 2011).

Roth, André (2008b). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” *Estudios Políticos*, 33, 67-91.

Sautu, Ruth; Paula Boniolo, Pablo Dalle, Rodolfo Elbert (2005). Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. ISBN 987-1183-32-1.

Surel, Yves (2008). “*Las políticas públicas como paradigmas*”, *Estudios Políticos*, 33, 41-65. Traducción de Javier Sánchez Segura.

Streeck, Wolfgang y Kathleen Thelen (2005). “Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies”. Oxford University Press: Nueva York. Disponible en: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:gHBMoD_q2n0J:www.polisci.upenn.edu/programs/comparative/Thelen.pdf+Beyond+Continuity:+Institutional+Change+in+Advanced+

[Political+Economies+pdf&hl=es&gl=co&pid=bl&srcid=ADGEESg2x3ihUQq6I2kZGc5jE7rCeufBMe2cVuEtuiV_anhxIEN20H52bPzdMDPKbV16LP1UkB5CV9-7hXTsHtA47Q3Gb0SJRI6JkHbGGbgLsUqBIubSmfBUuyKiWI74PX0PFY0aLlm&sig=AHIEtbRN4-2WUS3Z6x2UQzC5kYv3FmKZew](http://www.scribd.com/document/42111111/Political+Economies+pdf&hl=es&gl=co&pid=bl&srcid=ADGEESg2x3ihUQq6I2kZGc5jE7rCeufBMe2cVuEtuiV_anhxIEN20H52bPzdMDPKbV16LP1UkB5CV9-7hXTsHtA47Q3Gb0SJRI6JkHbGGbgLsUqBIubSmfBUuyKiWI74PX0PFY0aLlm&sig=AHIEtbRN4-2WUS3Z6x2UQzC5kYv3FmKZew) (Visitada el 27 de Julio de 2010).

Thelen, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism in comparative politics". *Annual Reviews Political sciences*. Disponible en: http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/tamara/Thelen-Histl_Instlsm_Compartv_Politx.pdf. (Visitada el 7 de julio de 2010).

Transparency International (2008). Índice de Percepción de la Corrupción 2008 de Transparency International.