

**IDEAS, INTERESES E INSTITUCIONES EN EL ANÁLISIS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS. CAMBIO EN LA POLÍTICA
AMBIENTAL COLOMBIANA CON LA LEY 99 DE 1993**

GUSTAVO ADOLFO MUÑOZ GAVIRIA

ASESOR TEMÁTICO

CARLOS ALBERTO ZÁRATE YEPES

ASESOR METODOLÓGICO

GUSTAVO ADOLFO ORTEGA

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

MAESTRÍA EN GOBIERNO

MEDELLÍN

2011

Con mucho cariño...

A mi hermano Edwin Alberto Muñoz por sus constantes, pacientes y valiosas orientaciones; a mi madre María Consuelo Gaviria por su invaluable apoyo; a Tamara Carolina Castrillón por su maravillosa compañía e inmensa paciencia; a Gladys Restrepo y a Virgilio Salazar por el constante ánimo; y a mi primo Diego Alejandro Muñoz por sus valiosos aportes.

Un agradecimiento especial al profesor Gustavo Adolfo Ortega por su constante apoyo y asesoría, al profesor Carlos Alberto Zárate Yepes por sus valiosos aportes, al Director y al personal administrativo de la Maestría.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	3
1 LOS ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICAS.....	13
1.1 POR QUÉ SON IMPORTANTES LOS ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	13
1.2 HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2 LOS ANÁLISIS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA	21
2.1 SOBRE LA POLÍTICA AMBIENTAL	21
2.2 ESTADO DEL ARTE DE LOS ANÁLISIS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA.....	23
2.3 REFLEXIÓN SOBRE LOS ANÁLISIS DE LA POLÍTICA MABIENTAL COLOMBIANA.....	30
3 EL CAMBIO DE IDEAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS	32
3.1 SOBRE LAS IDEAS.....	32
3.2 MARCOS DE ANÁLISIS DE LAS IDEAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS	33
3.2.1 MARCO DE ANÁLISIS ADVOCACY COALITIONS	34
3.2.2 MARCO DE ANÁLISIS BAJO LA NOCIÓN DE PARADIGMA.....	35
3.2.3 MARCO DE ANÁLISIS POR EL REFERENCIAL	35
3.3 EL CAMBIO DE IDEAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN LA NOCIÓN DE PARADIGMA.....	36
3.3.1 NOCIÓN DE CAMBIO DE PARADIGMA EN POLÍTICA PÚBLICA	37
3.3.2 LA CIENCIA O POLÍTICA PÚBLICA NORMAL	38
3.3.3 FASE DE CRISIS.....	38
3.4 EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA	39
3.4.1 ELEMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA COMO PARADIGMA.....	40
3.5 ANÁLISIS DEL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA	43
4 EL JUEGO DE INTERESES EN LOS CAMBIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	49
4.1 SOBRE LOS INTERESES EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	49
4.2 MARCOS DE ANÁLISIS DE INTERESES EN POLÍTICAS PÚBLICAS	50
4.2.1 REDES DE POLÍTICA.....	50
4.2.2 TEORÍA DE JUEGOS	51
4.2.3 NEO INSTITUCIONALISMO DE ELECCIÓN RACIONAL	52
4.2.4 ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS	53
4.3 ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS EN EL CAMBIO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA CON LA LEY 99 DE 1993	54
4.3.1 CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS	55
4.3.2 MATRIZ DE INVOLUCRADOS	58
4.3.3 ANÁLISIS DE INTERESES EN EL CAMBIO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA	68

5	LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN POLÍTICAS PÚBLICAS	76
5.1	SOBRE LAS INSTITUCIONES	76
5.2	CAMBIO INSTITUCIONAL	78
5.3	LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA.....	80
5.4	ANÁLISIS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA	87
6	UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS INTEGRADOR	89
6.1	SÍNTESIS DEL ENFOQUE DE LAS TRES I.....	89
6.2	UNA TEORÍA DE INTEGRACIÓN	90
7	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	93

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Marcos de análisis de políticas públicas de Bobrow y Dryzek (1987)	17
Tabla 2 Marcos de análisis de políticas públicas Roth (2008).....	18
Tabla 3 Textos revisados de análisis de la política ambiental colombiana	24
Tabla 4 Elementos de una política pública como paradigma	36
Tabla 5 Evidencia documental sobre los elementos de la política ambiental colombiana como paradigma	40
Tabla 6 Elementos de la política ambiental colombiana como paradigma.....	43
Tabla 7 Matriz de involucrados en el cambio de la política ambiental colombiana con la ley 99 de 1993..	59
Tabla 8 Tipos de cambio institucional según procesos y resultados.....	79
Tabla 9 Cambio institucional: cinco tipos de transformación gradual.....	79
Tabla 10 Factores y tipo de cambio institucional en la política ambiental colombiana	83
Tabla 11 Resultados del análisis de la “Tres I” en la política ambiental colombiana	89
Tabla 12 Las propiedades de los campos como ideas, intereses o instituciones	91

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Las políticas públicas como paradigmas:.....	37
--	----

Título del trabajo:	IDEAS, INTERESES E INSTITUCIONES EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. CAMBIO EN LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA CON LA LEY 99 DE 1993
Autor:	Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria
Título otorgado:	Magister en Gobierno
Asesores del trabajo:	Carlos Alberto Zárate Yepes Gustavo Adolfo Ortega Oliveros
Programa de donde egresa:	Maestría en Gobierno
Ciudad:	Medellín
Año:	2011

RESUMEN

Existe para Colombia poco 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. Un análisis inicial de los textos sobre la política ambiental colombiana permitió evidenciar este problema. Por esta razón, el presente trabajo aporta al desarrollo de las formas de análisis de políticas públicas, estudiando el cambio de la política ambiental colombiana después de la ley 99 de 1993¹. Para tal fin se sigue el enfoque de las “Tres I”, que reivindica la conveniencia de movilizar simultáneamente tres dimensiones de análisis: ideas, intereses e instituciones; evitando así considerar, *a priori*, que alguna prima sobre las demás, como lo hacen las corrientes clásicas de análisis de políticas públicas. (Hecló, 1993; Hall, 1997; Surel, 1998; Palier y Surel, 2005).

Se plantea la hipótesis de que la aplicación de un marco analítico desde cada una de las dimensiones es suficiente para explicar completamente el cambio de la política. Los resultados de los análisis desde cada dimensión son contrastados posteriormente para

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, 1994, esta ley “marca un paradigma en la gestión ambiental en Colombia”

verificar la validez de la hipótesis; identificando el tipo de relación sobreviviente entre las dimensiones y el grado en que cada una explica el fenómeno observado. Finalmente, se concluye sobre la conveniencia de desarrollar herramientas analíticas de la política ambiental desde el contexto nacional, usando enfoques que superen los límites de los análisis clásicos. Se propone para este fin el uso de la teoría de acción social de Bourdieu (1976), indicando cruce teórico inicial.

ABSTRACT

There is little development of analytical frameworks to understand the relationship among State, society and environment in Colombia, as well as for the development of public policy analyses as a discipline. An initial analysis of the texts on the Colombian environmental policy allowed identifying this problem. This investigation contributes to the development of public policy analyses, studying the change in the Colombian environmental policy after law 99 of 1993. For this purpose the “Three I” approach is followed, which mobilizes simultaneously three dimensions of analyses: Ideas, interests and institutions; avoiding considering *a priori*, that any of them is more important than the others, as classical public policy analyses do. (Hecló, 1993; Hall, 1997; Surel, 1998; Palier and Surel, 2005).

The hypothesis is stated that the application of an analytical framework from any dimension is enough to explain the policy change. The results of the analyses from each dimension are contrasted later to test the validity of the hypothesis; identifying the resulting relationship among the dimensions and the degree in which each one explains the change. A conclusion is drawn on the convenience of developing analytical tools for the environmental policy from the national context, using approaches that surpass the limits of classical analyses. For this purpose, the use of Bourdieu’s social action theory is proposed, indicating the theoretical cross.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el cambio de la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993 en relación con los cambios en las configuraciones de ideas, intereses e instituciones intervinientes al momento del cambio. Estas dimensiones son frecuentemente abordadas en ciencias políticas por separado y desde paradigmas investigativos diferentes, utilizando diversos marcos de análisis. Sobre las tres dimensiones, Roth (2007b) plantea que es posible estudiar el papel de las ideas desde los marcos de análisis por el referencial, desde el marco narrativo o desde aquel que aborda las políticas públicas como paradigmas; los intereses de los actores desde las teorías de la elección racional; y el papel de las instituciones por las teorías neo-institucionalistas. Se hace un abordaje simultáneo desde las tres dimensiones para evitar considerar *a priori* que alguna prima sobre las demás.

Palier y Surel, en su artículo de 2005 “Las “tres I” y el análisis del Estado en acción”, agregan que:

La movilización de los datos empíricos pone de manifiesto, en efecto, que a un momento t y/o en un espacio dado, la evolución de las políticas públicas viene determinada al mismo tiempo por conductas estratégicas, lógicas institucionales y dinámicas cognoscitivas y normativas, pero también, que en este mismo momento t y/o en un espacio dado, una de las “tres I” tiende a impulsar el movimiento en detrimento de las dos dimensiones restantes elegidas. (Palier y Surel, 2005, p. 31).

Para ello se desarrollan los elementos de análisis de las tres dimensiones –ideas, intereses, e instituciones- sobre el proceso de cambio de la política ambiental colombiana, se muestra para cada dimensión un referente teórico y metodológico; para finalmente proponer una metodología de enfoque integrador de las tres dimensiones, que aplicada al análisis de la política, permita un acercamiento lo más completo posible al fenómeno observado.

Es así como, en el primer capítulo se discute sobre los análisis de políticas públicas, su importancia y herramientas. En el capítulo dos se indaga sobre el estado del arte de los análisis de la política ambiental colombiana. En los capítulos tres, cuatro y cinco, se presenta un referente teórico y metodológico para las tres dimensiones de análisis - ideas, intereses e instituciones-, y se desarrolla la hipótesis de que el cambio en la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993, es completamente explicado desde cada dimensión. En el capítulo seis 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 (1976).

La investigación concluye sobre la necesidad de aprovechar la complementariedad de los resultados de los análisis desde las tres dimensiones, lo cual permite entender factores claves en diferentes escalas del fenómeno estudiado, aportando al desarrollo de marcos analíticos más integradores.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La problemática abordada en la investigación es la de la consolidación de la disciplina de los análisis de políticas públicas. Esta disciplina que surgió en la década de 1950 en Estados Unidos y que tuvo posteriores desarrollos también en Europa, es aún una “nueva perspectiva de análisis”¹ en Colombia. Roth (2007) 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. Lo anterior hace referencia a la falta de desarrollo de marcos de análisis desde el contexto latinoamericano, donde los marcos surgen como las herramientas fundamentales desarrolladas por la disciplina análisis de políticas, permitiendo agrupar diversas teorías e incluso disciplinas científicas para procurar una mejor aprehensión de la realidad estudiada.

La investigación se concentra en la política ambiental nacional, la cual busca su consolidación en un contexto de problemáticas ambientales asociadas a la explotación de recursos naturales, construcción de grandes proyectos de infraestructura, crecimiento urbano, expansión de monocultivos y fenómenos naturales, entre otros; de conflictos ambientales por la apropiación del beneficio proveniente del uso de los recursos naturales. Es así como un sondeo a los análisis realizados sobre la política ambiental colombiana, permite evidenciar un predominio en la orientación hacia análisis de tipo evaluativo y con elementos de la teoría gerencial. Este tipo de abordajes teóricos no permiten captar la dimensión política de los asuntos ambientales, ni

¹ Carlos Salazar Vargas, en Roth (2007, p. 12)

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.

entender la formulación y la implementación de las políticas ambientales como fenómenos altamente políticos, donde diferentes visiones del mundo son contrastadas y donde diversos actores buscan la apropiación de los recursos naturales para su propio beneficio.

La cuestión inicial a ser abordada es el concepto de política pública. Una primera revisión permite evidenciar la gran variedad de definiciones posibles³, sin embargo, la definición de Roth (2007) constituye una buena aproximación, al incluir elementos como la búsqueda de solución a problemas, la presencia estatal, la participación de la sociedad, los instrumentos, las instituciones y las visiones del mundo que tienen los actores de lo que es o no problemático. Para efectos del presente trabajo, se entenderá por política pública:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2007a, p. 27).

En la definición de Roth se pueden resaltar dos elementos claves. El primero es la identificación de necesidades u objetivos colectivos, para lo cual es necesario considerar los conflictos emergentes y para lo cual deberían generarse espacios democráticos. El segundo elemento es la participación del Estado como orientador del comportamiento de los actores. De estos elementos se desprende que el gobierno debe estar en condición de llevar a la agenda política las necesidades identificadas como prioritarias por la sociedad o proponer otras que él considere como tales; pero siempre en el marco de la participación y la igualdad, para que la política pública resultante goce

³ Gavilanes (2009) da cuenta de esta situación al revisar veintinueve definiciones, y al plantear que sin embargo, es necesario construir una nueva, pues las existentes presentan fallas por exceso de generalidad, especificidad o por ser incompletas.

de legitimidad. Esta capacidad gubernamental apunta a conseguir lo que Lasswell⁴ identifica como el fin último de las políticas públicas, cuando manifiesta que éstas deben dirigirse a realizar la dignidad humana en la teoría y en la práctica, a través de la democracia.

Estudiar las políticas públicas es estudiar la acción del Estado. Para autores como Palier y Surel (2005), estudiar las política públicas, es estudiar el qué y el cómo de la acción del Estado en respuesta a los problemas de la sociedad. 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, p. 167). Con la misma orientación, Muller, en su texto de 2006, se propone hacer: *“... una reflexión sobre los aportes del análisis de las políticas públicas para entender mejor las transformaciones de la acción pública en nuestras sociedades”*. (Muller, 2006, p.16).

Pero fue tan solo hasta la década de 1950, que los teóricos de las ciencias políticas comenzaron a considerar las políticas públicas como una disciplina cuyo objetivo sería la racionalización de la acción estatal. Según Parsons (2007), los primeros pasos hacia el entendimiento más racional de la acción estatal se dieron en Estados Unidos, en el campo de la defensa nacional, en la Segunda Guerra Mundial, con el desarrollo de la investigación de operaciones y las técnicas de análisis económico; extendiéndose rápidamente a otros sectores después de la década de 1960, como fue el caso de la educación, el transporte, la planeación urbana y la salud. Al respecto, Muller ya había ubicado este origen de las políticas públicas, al argumentar que: *“... se puede decir que esta noción es esencialmente de origen anglosajón, ya que es en Inglaterra y en Estados Unidos en donde ha conocido un desarrollo fulgurante desde los años 50”*. (Muller, 2006, p.32).

⁴ Lasswell. La idea de la ciencia de las políticas públicas y el papel del analista de políticas públicas. Véase Parsons 2007, p. 52.

En este contexto planteado anteriormente, surge el interrogante sobre la posibilidad y utilidad de 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.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar el papel e importancia de las ideas, los intereses y las instituciones en el cambio de la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Establecer la influencia de las ideas en el cambio de la política ambiental colombiana después de la ley 99 de 1993.
- Establecer la influencia de los intereses en el cambio de la política ambiental colombiana después de la ley 99 de 1993.
- Establecer la influencia de las instituciones en el cambio de la política ambiental colombiana después de la ley 99 de 1993.
- Proponer un marco de análisis que integre ideas, intereses e instituciones para el estudio de los cambios de la política ambiental colombiana.

JUSTIFICACIÓN

La cuestión ambiental es cada vez más, un asunto importante para las sociedades de países desarrollados y en desarrollo, tanto por el valor de los recursos y servicios ambientales, como por las implicaciones que sobre la sostenibilidad del desarrollo humano tiene el tipo de relación que se establezca entre estas sociedades y su entorno. Si se reconoce que el tema ambiental es un tema sensible y problemático para las crecientes sociedades modernas, cada vez más necesitadas de recursos naturales y energéticos, entonces se estará de acuerdo con que es importante estudiar la acción del Estado frente al tema ambiental, o lo que sería lo mismo según lo argumentado, contribuir al desarrollo de los marcos de análisis de las políticas ambientales. Debe recordarse que para el Estado colombiano existe el mandato constitucional de garantizar el desarrollo sostenible⁵; por lo cual debe reclamarse, cada vez más, la formulación e implementación de políticas públicas que contribuyan a este tipo de desarrollo. Pero se considera que un primer paso hacia la búsqueda de políticas ambientales en consonancia con el desarrollo sostenible, es el desarrollo de mejores formas de análisis de la propia actividad del Estado en el campo concernido, en otras palabras, es necesario el desarrollo de herramientas de análisis de las políticas ambientales, en tanto explicativas de la interacción entre Estado, sociedad y entorno.

Con las anteriores reflexiones, más que plantear una crítica a la producción teórica sobre la política ambiental en Colombia, se pretende hacer un llamado de atención y una invitación al trabajo en pro del desarrollo científico entorno a las herramientas de análisis de las políticas públicas, y las ambientales en particular. Un llamado a aprovechar los aportes de cada enfoque, a la elaboración de análisis más integradores y más interdisciplinarios. Sobre todo después de evidenciar, en la mayoría de los trabajos analizados, la necesidad de introducir reformas a la política ambiental colombiana (Vega, 2002), (Hernández, 2004), (Ibáñez y Uribe (2005), (Tobasura, 2006), y (Rodríguez, 2007).

⁵ Constitución Política Colombiana, 1991, Art. 80

ALCANCE

La investigación arroja resultados de los análisis del cambio en la política ambiental colombiana con la ley 99 de 1993 desde cada una de las tres dimensiones: ideas, intereses e instituciones. Se evalúa el potencial explicativo de cada análisis y se enuncian los posibles cruces teóricos entre las tres dimensiones de análisis y la teoría de acción social de Bourdieu (1976), con el ánimo de indicar un camino hacia la construcción de análisis más integrales.

Los componentes de la investigación son presentados en un documento final en medio digital.

1 LOS ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICAS

Este capítulo inicia con la revisión de la importancia de la disciplina de los análisis de políticas públicas para el entendimiento de la relación entre Estado, sociedad y entorno. Posteriormente se examinan los enfoques clásicos de análisis, así como diversos instrumentos teórico-metodológicos conocidos como marcos de análisis, y desarrollados para el estudio de la disciplina. Se examinan dos clasificaciones de marcos analíticos representativas en la literatura especializada.

1.1 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. Tanto la información, como su procesamiento, las decisiones y los resultados hacen parte de las políticas públicas como proceso de construcción social. 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 Valenti¹, en su prefacio a la edición en castellano del texto de Parsons (2007) 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 (2007), cuando afirma que tener una política es tener argumentos racionales para entender el problema y proponer una solución.

¹ Giovanna Valenti Nigrini. Directora General de la FLACSO-México.

La intención por el entendimiento de esa intervención racional que menciona Valenti es la que hace que muchos autores reclamen mayor rigor en el análisis de las políticas públicas. De esta forma, Roth (2007) advierte sobre la necesidad de trabajos de análisis de políticas públicas con mayor profundidad epistemológica, para que tanto las políticas, como sus análisis, sean elaborados con piso teórico. En su trabajo, Roth incluye una clasificación de paradigmas investigativos y marcos de análisis aplicables en este campo. Paralelamente, Palier y Surel (2005) proponen utilizar diferentes dimensiones de análisis -ideas, intereses e instituciones- para estudiar el Estado en acción desde una perspectiva más integral. Mientras que Parsons (2007) expresa su preocupación por la existencia de pocos textos que planteen los problemas del análisis de las políticas públicas para el mundo en desarrollo. Este autor también desarrolla el concepto de “enfoque de políticas públicas” como una forma de estudio que permite integrar política, gobierno, teoría política y administración pública para entender la acción estatal.

Sobre esta necesidad de desarrollo conceptual, teórico y metodológico en torno a las políticas públicas -y por extensión, a las políticas ambientales- Mackenzie, citado por Parsons (2007), plantea que:

Toda actividad humana sería 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, p. 35).

Y adiciona Parsons que, “...*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, p. 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. En la medida en que estos desarrollos sean sometidos a debate, se avanzará en la consolidación de la disciplina de estudio de las políticas públicas. Parsons (2007) dedica el primer capítulo de su texto sobre los análisis de políticas públicas al Meta-

análisis, el cual tiene como centro la revisión que el autor hace 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 (2008) 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, p. 1)

Con el ánimo de aportar mayor claridad, en el próximo apartado se profundiza en el conocimiento de las herramientas usadas analizar las políticas públicas.

1.2 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 abordan. Parsons (2007) manifiesta que una de las características de las políticas públicas es su orientación a la resolución de problemas y estos problemas nunca se manifiestan como *“cajas académicas pulcras”* (Parsons, 2007, p. 99). Es así como el estudio de las políticas públicas aborda simultáneamente aspectos económicos, políticos, sociales o culturales, específicos de cada sector económico, grupo social o bien público. Por ejemplo, una política ambiental puede demandar del uso de conceptos y teorías de diversas disciplinas, como la ecología, la química, la física, la biología, la economía, la sociología, la geografía, la psicología, etc. Esta interdisciplinariedad aumenta la complejidad del enfoque. Al

respecto, Muller (2006) plantea que como disciplina científica, el análisis de las políticas públicas: *“Necesariamente multidisciplinario, tropieza de forma inevitable con los saberes académicos que pretenden ya haber formulado las preguntas que ella se hace”*. (Muller, 2006, p.31). Pero estos tropiezos deben llamar la atención sobre la necesidad de abordajes más integrales, que recojan en la medida de lo posible las aportaciones de las diferentes disciplinas. Por ello, el método para el análisis de las políticas públicas debe nutrirse de diversas herramientas para intentar abordar el objeto estudiado y su complejidad. En respuesta a esta necesidad de integración, desde Europa por ejemplo, se viene hablando del “enfoque de políticas públicas”, el cual pretende hacer converger saberes, fundamentalmente a través del uso de unas herramientas: los marcos analíticos.

Los marcos analíticos son considerados entonces como herramientas de análisis multidimensional por cuanto permiten el abordaje del problema o 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. Este punto es argumentado por (Parsons, 2007, p. 99) en los siguientes términos: *“el enfoque de las políticas públicas reconoce el carácter multidimensional y multidisciplinario de los problemas y, en consecuencia, reconoce que tanto el estudio de la formulación de las políticas como el análisis de las políticas públicas pueden ser esencialmente abordados desde una gran diversidad de marcos”*.. Puede afirmarse entonces que solo a través del uso de marcos es posible abordar las políticas públicas.

Respecto al uso de los marcos, Parsons (2007) 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, p. 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, (2005), citados en Roth (2008b, p. 70), en el cual se estructuran relaciones de variables y en donde se desarrollan las teorías.

De esta manera, los marcos se constituyen en las herramientas fundamentales que permiten la confluencia del acervo científico desarrollado sobre los análisis de políticas públicas en forma de modelos, teorías, etc. Roth (2008b) plantea la existencia de la siguiente relación entre marcos o enfoques, teorías y modelos: el marco es un repertorio conceptual y metodológico al interior del cual se desarrollan las teorías, estas últimas son proposiciones ligadas en forma lógica para explicar el fenómeno estudiado; en tanto que los modelos se desarrollan a partir - y algunas veces dentro- de las teorías.

En el presente trabajo se revisaron dos clasificaciones de marcos de análisis. La primera es la desarrollada por Bobrow y Dryzek (1987), y citada en Parsons (2007). La segunda es la desarrollada por Roth (2008b). A continuación se presenta una breve descripción de los marcos analíticos.

Tabla 1 Marcos de análisis de políticas públicas de Bobrow y Dryzek (1987)

Nombre del Marco	Descripción
Economía del bienestar	Aplica conceptos de la economía del bienestar para mejorar la racionalidad y eficacia de las políticas públicas.
Elección pública	Aplica conceptos de la economía al proceso de decisión política y a la teoría del Estado (votaciones, burocracia, partidos políticos). Guarda relación con las teorías del institucionalismo económico.
Estructura social	Analiza las políticas públicas a partir de las teorías sociológicas sobre el poder, las organizaciones, las instituciones y sobre el enfoque sistémico (funcionalistas).
Procesamiento de la información	Analiza la forma en que las personas u organizaciones eligen, manejan la información, y forman juicios hacia la resolución de problemas. Usa conceptos de psicología, teorías de las decisiones, inteligencia artificial y comportamiento organizacional.

Nombre del Marco	Descripción	
Marco Gerencial	Dio origen a la gestión pública. Se concentra en la aplicación de las técnicas de gerencia privada al mejoramiento de la eficiencia en el sector público.	
Marco del proceso de las políticas públicas. Pretende explicar el contexto político de las políticas públicas. Para ello se basa en diferentes enfoques:	Por etapas	Concibe la formulación de las políticas públicas como un proceso compuesto por secuencias racionalmente conectadas.
	Elitista	Se concentra en el poder y su distribución entre grupos y élites.
	Neo marxista	Analiza el proceso de formulación de las políticas públicas dentro de la sociedad capitalista.
	Subsistémico	También conocido como enfoque de redes, comunidades o subsistemas. Estudia las interacciones de los individuos o grupos de individuos dentro del sub sistema político.
	Del discurso	Estudian el proceso de las políticas públicas en cuanto al uso del lenguaje y la comunicación.
	Institucionalista	Estudia el papel de las instituciones en la formulación de las políticas públicas. Con frecuencia recurre a los tres institucionalismos: económico, histórico y económico.
Marco de las políticas públicas comparadas. Compara el desarrollo de las políticas públicas en diferentes contextos	Enfoque Socioeconómico	Ve las reformas en las políticas públicas como el resultado de factores económicos y sociales.
	Enfoque del partido en el gobierno	Estudia el control de los miembros del partido en el gobierno sobre lo que éste último considera importante en políticas públicas.
	Enfoque de lucha de clases	Explica las reformas producidas por las luchas de clases en diferentes países capitalistas.
	Enfoque neo-corporativista	Compara las influencias que tienen los intereses organizados en diferentes países.
	Enfoque institucionalista	Se ocupa de la función del Estado y las instituciones sociales en la definición de las políticas públicas.

Fuente: Adaptado de Parsons (2007).

Tabla 2 Marcos de análisis de políticas públicas Roth (2008)

Nombre del Marco	Descripción
Marco Secuencial	Considera a la política pública como un objeto de estudio divisible en etapas (influencia del positivismo). Es el más aplicado y sobre el cual existe mayor desarrollo y bibliografía. Se han desarrollado teorías parciales para las etapas del modelo. Se suele perder la visión de conjunto. Es conocido como el enfoque de ciclo de la política. Es el mismo marco "por etapas", presentado en la anterior clasificación.
<i>Public Choice</i>	La más difundida dentro de la perspectiva neopositivista. La política pública es un problema de acción colectiva, utiliza el individualismo metodológico y la modelización como medio de análisis y para la interpretación se apoya en nociones claves como bien colectivo, juego estratégico, equilibrio, solución y optimalidad. Es el mismo marco de la "elección pública" presentado en la clasificación anterior.
Marco <i>Institutional analysis and development</i>	Es un marco cercano al neopositivismo. Logra integrar la dimensión cultural. Aunque se presenta como marco general, su base principal se encuentra en la teoría de la elección racional. Propone una arena de interacción entre actores individuales y colectivos desde la perspectiva de la elección racional.
Marco de análisis <i>Advocacy</i>	Concibe un subsistema de política donde diversas coaliciones promotoras de un sistema de

Nombre del Marco	Descripción
<i>Coalitions</i>	valores determinado interactúan o “luchan” por imponer su visión del mundo. Es el mismo marco “subsistémico” presentado en la clasificación anterior.
Marco de análisis por el referencial	Analiza cómo las visiones del mundo construidas por los actores que influyen en la formulación de las políticas públicas.
Marco de análisis Narrativo	Analiza la importancia de la retórica en el posicionamiento de las ideas e intereses en la formulación de las políticas públicas.

Fuente: Adaptado de Roth (2008b).

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 científico.

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 (2005) 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, p.14. El resaltado es nuestro).

Así pues, el analista de políticas públicas se verá necesariamente avocado al uso de marcos, teorías y modelos. Al respecto, Parsons (2007) plantea: *“La disyuntiva, como señala Landau, no radica en usar o no usar modelos, sino en hacer de ellos un uso abierto e “higiénico” que fomente una conciencia crítica en cuanto a sus supuestos, orígenes e importancia”*. (Parsons, W. 2007, p. 35). La confrontación de los resultados de estos modelos será la que enriquezca la discusión teórica respecto a los análisis de políticas públicas.

Se volverá sobre estos marcos de análisis más adelante cuando se esté identificando su uso en los análisis de la política ambiental colombiana.

2 LOS ANÁLISIS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA

Este capítulo se concentra, en una primera parte, en la delimitación del concepto de política ambiental nacional en el contexto actual, así como en algunos antecedentes de su surgimiento. En un segundo momento se presentan los resultados de la revisión de algunos textos escritos en la última década sobre la política ambiental colombiana. Estos textos son agrupados según la clasificación de marcos de análisis de Bobrow y Dryzek (1987), presentada en el capítulo uno. Se termina con una batería de reflexiones sobre el estado del arte de los análisis de la política en cuestión.

2.1 SOBRE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Para una aproximación al concepto se analizan dos definiciones sobre política ambiental. La primera es la definición de Roth (2007), según la cual, se entiende la política ambiental “...como el conjunto de las relaciones –y la evolución de éstas en el transcurso del tiempo- entre las instituciones estatales y los recursos y las condiciones naturales”. (Roth, 2007, p. 174). En esta definición se identifica un vacío por cuanto se olvida la importancia de incluir a la sociedad civil como factor determinante en la definición y evolución del conjunto de relaciones mencionado. Una segunda definición cubre esta deficiencia. Se trata de la propuesta por Rodríguez (2002), citado por Tobasura (2006), según la cual: “La política ambiental se entiende como el conjunto de reglas establecidas para dirimir los conflictos y regular las interacciones entre la sociedad civil, la empresa privada y el Estado, en relación con el uso, conservación y restauración del medio ambiente. En otras palabras, es el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular.” (Rodríguez, 2002; en Tobasura, 2006, p.8). Adicionalmente, la ley 99 de 1993, artículo 4, incluye a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales en la definición del Sistema Nacional Ambiental (SINA), como uno de los componentes del sistema.

Con un piso constitucional favorable, la ley 99 de 1993 instrumentalizó los principios de la declaración de Río de 1992 con la creación del Ministerio del Medio Ambiente, del SINA y con la reorganización del sector público encargado de la gestión y conservación de los recursos naturales renovables en Colombia. Aquellos principios se constituyeron en un importante apoyo para el establecimiento de una política ambiental que fuera coherente y desarrollara el derecho a un ambiente sano (artículo 79) y permitiera incluir el saneamiento ambiental entre los objetivos fundamentales del Estado para el mejoramiento de la calidad de vida de la población (artículo 366 de la Constitución Política de Colombia).

Así pues, es necesario reconocer que el conjunto de relaciones mencionado por Roth (2007) ha sido objeto de un importante desarrollo institucional, al punto de convertir a Colombia en uno de los países con la legislación ambiental más desarrollada. Sin embargo, hace falta mucho esfuerzo para mejorar el funcionamiento institucional, si el país quiere iniciar la senda del desarrollo sostenible. A pesar de los avances, diecisiete años después de la reorganización de la administración ambiental del país en 1993, y de la puesta en marcha de la política ambiental, el informe sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente 2009-2010, de la Contraloría General de la Nación (2010, p. 72), hace la siguiente advertencia en sus conclusiones: *“Lo revelado en el presente informe es que a pesar de los modestos resultados, producto del fuerte trabajo de una débil institucionalidad, se sigue manteniendo al país en una senda de insostenibilidad”*. En el mismo informe, después de plantear que para el 2009, el presupuesto asignado al SINA *“...alcanzó apenas el 1,18% del presupuesto general de la Nación y el 0,3% del PIB.”* (CGN, 2010, p. 72); la entidad plantea los siguientes interrogantes: *“¿Pueden los indicadores ambientales básicos mejorarse con este presupuesto? ¿Qué nivel de eficiencia y eficacia tiene la institucionalidad ambiental en el manejo de estos recursos? ¿Es sostenible el crecimiento económico con este gasto ambiental? ¿Es sostenible el desarrollo del país?”* (CGN, 2010, p. 72). Esta situación se hace más preocupante al corroborar que este porcentaje de asignación presupuestal

del 0,3% del PIB al Sistema Nacional Ambiental es igual al entregado al sector ambiental en los años anteriores a la ley 99 de 1993¹.

Considerando las anteriores reflexiones, y la evidente problemática y degradación ambiental causada, como se mencionó antes, por la explotación de recursos naturales, la construcción de grandes proyectos de infraestructura, el crecimiento urbano, la expansión de monocultivos y los fenómenos naturales, entre otros; es claro que persiste como imperativa la preocupación por entender los procesos de formulación y análisis de la política ambiental, que contribuyan a un mejor relacionamiento entre instituciones estatales, sociedad civil y entorno físico. En el próximo apartado se da una mirada a las tendencias de análisis de la política ambiental colombiana.

2.2 ESTADO DEL ARTE DE LOS ANÁLISIS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA

A continuación se relacionan en orden cronológico, algunos trabajos sobre la política ambiental colombiana. Se menciona la fuente, el tipo de texto y el título, los elementos analizados, la conclusión del análisis y el marco de análisis usado por el autor, o al que más se aproxima, según los marcos propuestos por Bobrow y Dryzek (1987).

Como se mencionó antes, existen múltiples clasificaciones de marcos de análisis. Sin embargo, la clasificación de Bobrow y Dryzek (1987) es más completa e incluye los marcos propuestos en la clasificación de Roth (2008).

¹ Manuel Rodríguez Becerra en entrevista concedida al diario El Tiempo, el 12 de agosto de 1991.

Tabla 1 Textos revisados de análisis de la política ambiental colombiana

Fuente	Tipo y título del texto	Elementos analizados	Conclusión del análisis	Marco de análisis al que se aproxima
Vega ² (2002)	Artículo: Políticas públicas hacia el desarrollo sostenible y política ambiental hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Objetivos de la política ambiental. Las políticas públicas como vectores de desarrollo sostenible. Gestión ambiental. 	Debe reformarse la institucionalidad de la política ambiental para la obtención de unos nuevos objetivos de política orientados exclusivamente hacia la sostenibilidad del "capital natural" de la nación.	Marco gerencial: gestión por objetivos de los asuntos ambientales.
Hernández ³ (2004)	Artículo: No hay una política ambiental en Colombia	<ul style="list-style-type: none"> Institucionalidad Recursos asignados a la política Reformas introducidas por el gobierno de turno en materia institucional y de planeación. 	No existe una política ambiental que aglutine el Sistema Nacional Ambiental	Marco gerencial: crítica a los criterios de planeación del gobierno de turno.
Ibáñez ⁴ y Uribe (2005)	Artículo: La política ambiental en Colombia durante los últimos 35 años	<ul style="list-style-type: none"> Costo-Eficiencia Equidad 	Existen costos no valorados del deterioro ambiental que deben ser tenidos en cuenta por el regulador para obtener una relación costo/calidad ambiental socialmente deseable.	Economía del bienestar.
Tobasura ⁵ (2006)	Artículo: La política ambiental en los planes de desarrollo en Colombia 1990-2006. Una visión crítica	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos de la política ambiental identificados en los planes de desarrollo (1990-2006). 	No deben primar los instrumentos de carácter económico para la implementación de la política ambiental pues los precios no reflejan el valor de los bienes y servicios ambientales.	Marco del proceso de las políticas públicas, con enfoque Neo marxista. Crítica a la capacidad del mercado para reflejar el valor de los bienes y servicios ambientales.

² Leonel Vega Mora. Subdirector de Estudios Ambientales del Departamento Nacional de Planeación - DNP. (1998-1999). Doctor en estudios ambientales.

³ Antonio Hernández Gamarra. Contralor General de la República período 2002-2006.

⁴ Ana María Ibáñez L. Directora del Centro de Estudios sobre desarrollo Económico de la Universidad de los Andes. Doctora en economía agrícola y recursos Naturales.

⁵ Isaías Tobasura Acuña: Profesor Titular Universidad de Caldas. Doctor en Sociología del Medio Ambiente.

Rodríguez ⁶ (2007)	Capítulo de libro: Un balance de la política ambiental 2002-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Crítica a las reformas introducidas por el gobierno de turno, con énfasis en los cambios institucionales y en visiones sobre el desarrollo. 	El periodo de gobierno 2002-2006 introdujo cambios institucionales que debilitaron la capacidad de gestión ambiental del ministerio hacia el desarrollo sostenible.	Marco gerencial
Roth ⁷ (2007)	Capítulo de libro: Estado y cambio de política pública: Una aplicación del modelo <i>Advocacy Coalitions</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Valores o ideas en el cambio de la política ambiental. 	La formulación y la implementación de las políticas públicas están fuertemente orientadas por las concepciones dominantes (paradigmas) relativas al papel del Estado, al género humano y a la naturaleza.	Marco del proceso de políticas públicas, con enfoque sub-sistémico o de redes. Modelo <i>Advocacy Coalitions</i> .
Contraloría General de la Nación (2009-2010)	Informe: El estado de los recursos naturales y el ambiente. 2009-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso • Gasto • Ejecución presupuestal • Planeación • Gestión ambiental • Eficiencia. 	La política tienen una institucionalidad débil y el país se encuentra en una senda de desarrollo insostenible.	Marco del proceso de políticas públicas, con enfoque por etapas y uso de elementos del marco gerencial.
Banco Mundial (2008)	Informe: Análisis Ambiental de País Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia.	<ul style="list-style-type: none"> • Costo-eficiencia • Medición de indicadores de impacto. • Normatividad • Riesgo ambiental • Planeación • Evaluación y seguimiento a las corporaciones y sus directores. • Participación ciudadana 	El MAVDT es ineficiente en la coordinación del SINA debido a la descoordinación jurisdiccional. El país tiene serios problemas ambientales por la contaminación y la falta de prevención de desastres.	Marco gerencial: crítica a los vacíos gerenciales en la medición de eficiencia y en la planeación. Análisis evaluativo.

⁶ Manuel Rodríguez Becerra: primer Ministro del Medio Ambiente de Colombia. Ex director de INDERENA miembro del concejo nacional de planeación, representante del sector ambiental. Profesor titular de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.

⁷ André Noël Roth D. Experto en políticas públicas. Doctor en ciencias económicas y sociales. Director del Grupo de Análisis de Políticas Públicas y Gestión Pública de la Universidad Nacional de Colombia. El capítulo analizado hace parte del libro de 2007: Políticas públicas. Formulación, interpretación y evaluación.

Rudas (2008) ⁸	Artículo: Sostenibilidad financiera de la política ambiental regional en Colombia (1995-2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Fuentes de financiación de las Corporaciones. • Distribución de los recursos de financiación entre las Corporaciones. • Cumplimiento de la normas con relación a la asignación de recursos. 	Existen disparidades estructurales entre las Corporaciones que comprometen la sostenibilidad financiera del sistema.	Marco gerencial: evalúa los mecanismos de financiamiento de las Corporaciones, su eficacia en el recaudo de recursos de financiación y en el cumplimiento de la legislación ambiental.
---------------------------	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Dado que el objetivo fundamental del presente trabajo es la identificación de los marcos de análisis usados para el estudio de la política ambiental colombiana, en lo que resta de esta sección se hará énfasis en la determinación de algunos elementos de contexto que expliquen el uso o aproximación a determinado marco analítico.

Una mirada a los autores permite identificar un poco del contexto del surgimiento de los documentos analizados. De los nueve textos, cuatro fueron escritos por funcionarios y ex funcionarios del gobierno de diferentes dependencias. Los otros cinco fueron escritos por académicos, uno de éstos, para el Banco Mundial. Se observa que en tres de los textos escritos por los funcionarios públicos predominan los análisis cercanos al marco gerencial. El calificativo de “cercanos” se introduce por cuanto ninguno de éstos especifica el marco de análisis empleado. Se identifica en este tipo de análisis la preocupación por la planeación, las estructuras institucionales y los recursos asignados a la política. No obstante esta posible agrupación de los textos escritos por funcionarios y ex funcionarios públicos, cabe la siguiente diferenciación: uno de los textos, escrito por Vega (2002), tiene un enfoque más académico y de teoría gerencial, con énfasis en la reorientación de los objetivos de la política.

⁸ Guillermo Rudas Lleras. Economista. Profesor universitario. Este artículo presenta resultados de una investigación patrocinada por el Foro Nacional Ambiental.

De otro lado, los textos escritos Hernández (2004) y Rodríguez (2007), dejan ver un enfoque crítico respecto a las reformas institucionales introducidas por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en su primer período (2002-2006). Estos dos últimos trabajos critican fuertemente la reducción de la capacidad institucional del Ministerio del Medio Ambiente, la reducción de su presupuesto y su pérdida de categoría al convertirlo en vice ministerio, reformas introducidas en el primer período de gobierno de Uribe Vélez.

Un cuarto texto escrito por funcionarios estatales, el CGN (2010), sí identifica el marco de análisis. Hace referencia al enfoque por etapas del marco del proceso de las políticas públicas. Sin embargo, introduce también elementos de análisis propios del marco gerencial, tal como la eficiencia en el manejo de los recursos económicos. Este texto hace un énfasis especial en una de las etapas del ciclo de políticas públicas: la evaluación. Es bastante crítico y se soporta bien en los datos de gestión ambiental y manejo presupuestal del gobierno. Es en últimas, un análisis típico de un ente de control, pero que además se apoya en el modelo por etapas o secuencial para evaluar la política.

Por su parte, los textos escritos por Ibáñez y Uribe (2006), Tobasura (2006), Roth (2007), Rudas (2008) presentan una mayor variabilidad en los marcos usados. Dos de ellos usan el marco del proceso de las políticas públicas, pero con enfoques diferentes: el subsistémico y el neo marxista. Otros dos usan elementos del marco gerencial; en tanto que otro desarrolla un análisis cercano al marco de la economía del bienestar, con énfasis en el concepto de costo-eficiencia.

El enfoque subsistémico (del marco del proceso de las políticas públicas), trabajado por Roth (2007), aborda el estudio de la política ambiental como fenómeno político, con referencia explícita al marco usado: aquel denominado *Advocacy Coalitions*. Este marco de análisis permite al autor corroborar la relación entre los cambios de la política ambiental y las formas dominantes de entender la relación hombre-naturaleza, en otras palabras, la influencia del sistema de valores fundamentales o de las ideas en el cambio de la política pública. Este autor hace una revisión de los cambios fundamentales

sufridos por el relacionamiento entre el Estado, la sociedad y el medio natural desde principios del siglo XX. Es también un análisis de la política, que diferencia tres grandes períodos de cambio de paradigma en la política ambiental durante el siglo XX: clásico (S. XIX-1936), productivista (1936-1990) y del desarrollo sostenible (1991 en adelante). (Roth, 2007, p. 174)

Una aproximación a un enfoque más crítico, el Neo Marxista, también del marco del proceso de las políticas públicas, es desarrollada por Tobasura (2006). La crítica fundamental del análisis se refiere a la imposibilidad que tendrían las relaciones del capital y los instrumentos de política derivados de la economía, para reflejar el valor real de los bienes y servicios ambientales. El autor afirma: *“En últimas, en una sociedad sustentable, los precios deben expresar la verdad ecológica, pero en la realidad no lo hacen; subestiman la escasez de los activos y funciones ambientales e ignoran las necesidades de las generaciones futuras.”* (Tobasura, 2006, p. 18)

En contraposición a este enfoque, Ibáñez y Uribe (2006) desarrollan su análisis con elementos del marco de la economía del bienestar e intentan reivindicar la necesidad de diseñar las políticas con apego a los conceptos de evaluación económica, costo-eficiencia y equidad. Es importante resaltar que estos análisis son realizados dentro de la escuela ortodoxa de la economía, escuela que es dominante en la enseñanza de esta ciencia en el ámbito mundial (Etxezarreta, 2004). Esta escuela económica se caracteriza por emplear análisis con gran rigor matemático y por tener implícito el supuesto de maximización de utilidad; que necesita de la conversión de bienes y servicios -ambientales en este caso-, a cantidades monetarias.

El texto de Rudas (2008) aborda el problema de la financiación de las Corporaciones, cómo esta financiación es variable dependiendo de las potencialidades de los territorios de su jurisdicción. Por ejemplo en zonas de minería o generación hidroeléctrica, las Corporaciones cuentan con presupuestos mayores, que según el autor, en algunos casos, son desproporcionados en comparación con los de otras, que deben velar por la protección de ecosistemas estratégicos. Denuncia este autor que las corporaciones

tienen responsabilidades diferenciadas, en función de las cuales se debe hacer una redistribución del presupuesto desde el Fondo de Compensación Ambiental.

Finalmente, el texto del Banco Mundial (2008), escrito por académicos al servicio de ésta entidad, se concentran en el diagnóstico ambiental del país por componentes y sectores en la evaluación de la inversión versus la gestión, con enfoque también gerencial.

Como observación final, se pueden identificar dos tendencias: un débil desarrollo conceptual de las metodologías de análisis empleadas y una tendencia mayoritaria hacia los análisis evaluativos de corte gerencial. En relación con lo primero, solo dos de los textos analizan la política pública como proceso, aunque uno de éstos hace también énfasis en la evaluación. Estos son: el análisis del cambio de política de Roth (2007), que usa el marco *Advocacy Coalitions*; y la evaluación de la política ambiental realizada por la Contraloría General de la Nación en 2010, la cual usa el marco secuencial o por etapas. El resto de los textos, aunque usan elementos de análisis de alguno de los marcos presentados, no son rigurosos en la identificación de su marco teórico de referencia. Esta falta de desarrollo teórico para el análisis de las política ambiental es aún más entendible, si se considera que el estudio de las políticas públicas comienza en Estados Unidos, tan solo hasta finales de la década del 60 (Parsons, 2007, p. 62); y que según Roth, incluso en 1992 autores colombianos como Carlos Salazar Vargas, quien escribió sobre el tema, lo consideraba “una nueva perspectiva de análisis” (Roth, 2007, p. 12). Este resultado se explica también por el rezago en la consolidación de la democracia en los países latinoamericanos, donde no han sido suficientes los actores políticos con capacidad de crítica y participación en el ejercicio del gobierno. Contexto completamente diferente al del surgimiento del estudio de las políticas públicas.

El segundo aspecto podría obedecer a que la política ambiental colombiana es aún joven, por lo menos desde su mayor cambio, en 1993; situación que, sumada al poco desarrollo de marcos de análisis, hace que la tendencia sea a la evaluación de los resultados de la política, sobre todo en la relación gestión ambiental vs inversión. Estos

criterios de evaluación son fundamentalmente gerenciales y provienen del *New Public Management* o nueva administración pública, según la cual, los criterios de gerencia del ámbito privado son aplicables a la esfera de lo público. Y según la cual, la “ineficiencia” del Estado se debe a su falta de orientación a las leyes del mercado. (Bresser, 1996, p. 284) ilustra este punto con claridad al afirmar que cuando el Estado asume la administración de bienes y servicios públicos como la educación, la salud, la justicia, etc., necesita una mayor capacidad de gestión y entonces *“En lugar de la vieja administración pública burocrática, se requiere una nueva forma de administración que aplique los amplios avances en la administración de empresas privadas, ocurridos durante el siglo XX, sin perder sus características específicas como administración pública: una administración sin fines de lucro, orientada por el interés público”*.

Con las anteriores reflexiones, más que plantear una crítica a la producción teórica sobre la política ambiental en Colombia, se hace un llamado de atención y una invitación al trabajo en pro del desarrollo científico entorno a las herramientas de análisis de las políticas públicas, y de las ambientales en particular. Un llamado a aprovechar los aportes de cada enfoque, a la elaboración de análisis más integradores y más interdisciplinarios. Sobre todo después de evidenciar en la mayoría de los trabajos analizados, la necesidad de introducir reformas a la política ambiental colombiana.

2.3 REFLEXIÓN SOBRE LOS ANÁLISIS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA

Los análisis de la política ambiental colombiana son tan jóvenes como ésta, y fragmentados por abordajes desde disciplinas aisladas, siendo necesario desarrollar marcos analíticos que aprovechen los aportes de cada disciplina empleada hasta el momento.

Es recurrente el uso de conceptos del paradigma gerencial para analizar la política ambiental conforme al paradigma de la nueva administración pública, introducido en las reformas de los estados latinoamericanos en las últimas décadas.

Conviene que quienes se dedican a los análisis de la política ambiental y de las políticas públicas en general, enriquezcan sus marcos analíticos para que la disciplina obtenga mayores desarrollos en nuestro país. Desarrollar análisis de la política ambiental más allá de la evaluación de la gestión del gobierno y entenderla como fenómeno político, enfocándose en categorías de análisis como las ideas, los intereses y las instituciones, categorías que recurrentemente se encuentran en los marcos analíticos revisados, pero infortunadamente, abordados de forma independiente, lo cual reduce la integralidad reclamada por múltiples expertos en políticas públicas. El no desarrollo de marcos analíticos propios de los contextos y regímenes políticos latinoamericanos seguirá produciendo resultados incompletos y alejados de la realidad de la relación entre Estado, sociedad y entorno para nuestros países.

Con las anteriores reflexiones se justifica el propósito de contribuir al desarrollo de marcos de análisis de la política ambiental colombiana, tarea que se desarrolla en los capítulos siguientes, determinando la interacción entre ideas, intereses e instituciones en el cambio de la política con la promulgación de la ley 99 de 1993.

3 EL CAMBIO DE IDEAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo se concentra en el estudio de las ideas como dimensión de análisis de las políticas públicas y su incidencia en el cambio de la política ambiental colombiana con la promulgación de la ley 99 de 1993. Luego de revisar el concepto de ideas aplicado a la disciplina se presentan los principales marcos analíticos usados en esta dimensión. Posteriormente se selecciona el marco de análisis de políticas públicas como paradigmas para su aplicación al análisis del cambio de la política ambiental colombiana, teniendo como hipótesis que al analizar el cambio de paradigma entre el antes y el después de dicha ley, queda suficientemente explicado el cambio. Finalmente se presentan los resultados del análisis.

3.1 SOBRE LAS IDEAS

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, p. 16). Es común encontrar que las políticas de todo tipo, sean éstas públicas o privadas, se orientan por principios o valores.

Muchos autores reconocen la importancia de los valores y formas de ver el mundo en política: Edelman (1976), citado por Roth (2008), 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. Meny y Thoenig (1992) se refieren a la variable “valores/cultura” como factor diferenciador en el desarrollo de los Estados de Bienestar en Europa y Estados Unidos. Por su parte, 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, p. 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 y otros, 2002, p. 755). Acsehrad (2004), desde una postura

más crítica, aborda los elementos cognitivos como “*formas de apropiación cultural del mundo material*” por parte de los agentes sociales. Finalmente, Surel (2000) expresa la importancia de la dimensión intelectual de las políticas públicas en tanto ésta se relaciona con la capacidad de construcción social de la realidad, que legitima marcos y prácticas:

Los marcos normativos y cognitivos, que como expresión general, reúnen paradigmas (Hall), sistemas de creencias (Sabatier) y referenciales (Jobert y Muller), se supone, deben referirse a sistemas normativos y cognitivos coherentes, los cuales definen, en un campo específico, “visiones del mundo”, mecanismos de formación de identidad, principios de acción, así como prescripciones metodológicas para actores suscritos a un mismo marco. En general, estos marcos constituyen instrumentos conceptuales, disponibles para el análisis de cambios en política pública y para la explicación de desarrollos entre actores públicos y privados que juegan en un campo dado. (Traducido de: Surel, 2000, p. 496).

De los enunciados anteriores puede evidenciarse la importancia de las ideas para el análisis político, hecho que soporta la conveniencia de considerar esta dimensión en el análisis del cambio de la política ambiental colombiana; tarea que se emprende a continuación, no sin antes dar una mirada a los principales marcos generalmente usados en éste campo.

3.2 MARCOS DE ANÁLISIS DE LAS IDEAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de iniciar la aplicación de un marco cognitivo de análisis de manera específica a la política ambiental colombiana, se presenta un breve panorama de los tres marcos más reseñados (Muller, 2006; Roth, 2008a), como herramientas para el análisis de las ideas en políticas públicas.

3.2.1 MARCO DE ANÁLISIS ADVOCACY COALITIONS

Fue desarrollado, según Roth (2007), para el análisis de cambios de política en el largo plazo, por Sabatier (1988) y Jenkins-Smith (1993). El marco plantea que los actores se organizan en *Advocacy Coalitions*, comunidades de política, o coaliciones promotoras, caracterizadas por tener un sistema similar de creencias, valores y percepciones de la realidad, y que demuestran coordinación para la acción.

Según Sabatier, citado por Roth (2007), “... a partir del estudio de las coaliciones (AC), verdadero cimiento de las políticas, se pueden entender los procesos de cambios (o de continuidad) que operan en las políticas públicas”. (Roth, 2007, p. 172.). También plantea Roth, que el modelo hace énfasis en la importancia de los sistemas de valores de los actores, los cuales determinarán la percepción de la problemática y la forma de imaginar y construir las soluciones.

El trabajo más completo, y tal vez el único, en analizar del papel de las ideas en el cambio de la política ambiental colombiana, es el realizado por Roth en su texto de 2007¹. El autor hace una aplicación del modelo *Advocacy Coalitions* al cambio de la política ambiental en Colombia, en tres períodos de la política que él denomina: clásico, productivista y del desarrollo sostenible. (Roth, 2007a, p. 167). Este trabajo muestra con claridad los conjuntos de valores o principios fundamentales predominantes en cada uno de los tres períodos analizados, y que produjo, según las conclusiones de Roth, tres políticas ambientales diferentes.

¹ Estado y cambio de política pública: Una aplicación del modelo *Advocacy Coalitions*. Capítulo del libro de André Roth, de 2007: Políticas públicas. Formulación, interpretación y evaluación. Editorial Aurora.

3.2.2 MARCO DE ANÁLISIS BAJO LA NOCIÓN DE PARADIGMA

Este marco, desarrollado por Yves Surel en su trabajo *Public policies as paradigms* (2008)², plantea que la naturaleza de las políticas públicas es tal, que puede compararse a la noción kuhniana de paradigma científico. Según el autor, “*Un paradigma comprende cuatro elementos: principios metafísicos generales, hipótesis, metodologías e instrumentos específicos*”. (Surel, 2008, p. 45); y “*En sentido restringido, de la misma forma que para Kuhn sólo hay una verdadera ciencia “normal” en presencia de un paradigma, sólo hay una política pública “normal” cuando estos cuatro elementos conforman un sistema.*” (Surel, 2008, p. 51). Este marco presenta una característica especial y es su capacidad para analizar cambios pues entiende la política como un proceso dinámico.

El abordaje de la ideas y de su importancia en las políticas públicas se identifica en el primer elemento de la noción de paradigma: los principios metafísicos generales. Para este autor, los principios metafísicos generales conforman el “*sustrato cognitivo de toda actividad científica*”, (Surel, 2008, p. 45). Sustrato cognitivo del cual parte la construcción social de la realidad, necesaria para la definición de problemas y soluciones en políticas públicas.

3.2.3 MARCO DE ANÁLISIS POR EL REFERENCIAL

Según Muller (citado en Roth, 2008b, p.85), las políticas públicas no son solamente un proceso de decisión, sino el “*lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo*”. Esta relación al mundo es lo que este marco denomina el referencial, la imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Un referencial articula cuatro niveles de percepción del mundo —valores, normas, algoritmos e imágenes— y se descompone en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción, llamados la relación global-sectorial (RGS) (Muller, 2006, p.

² Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas, *Estudios Políticos*, 33, 41-65.

100). Los referenciales son dinámicos y sus ajustes constituyen cambios en las políticas públicas. (Roth, 2008, p 85).

3.3 EL CAMBIO DE IDEAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN LA NOCIÓN DE PARADIGMA

Para analizar el papel de las ideas en el cambio de la política ambiental colombiana luego de la ley 99 de 1993, se usará el marco de análisis bajo la noción de paradigma, presentado en el aparte anterior. Se selecciona este marco porque éste atribuye a la política pública un carácter dinámico, muy conveniente dado el fenómeno analizado, en tanto cambio en la política. Posteriormente se analizan las fases del cambio. Para utilizar este marco en el análisis, se precisa de la identificación de los cuatro elementos constitutivos de la política pública como paradigma. El siguiente cuadro contiene una breve descripción.

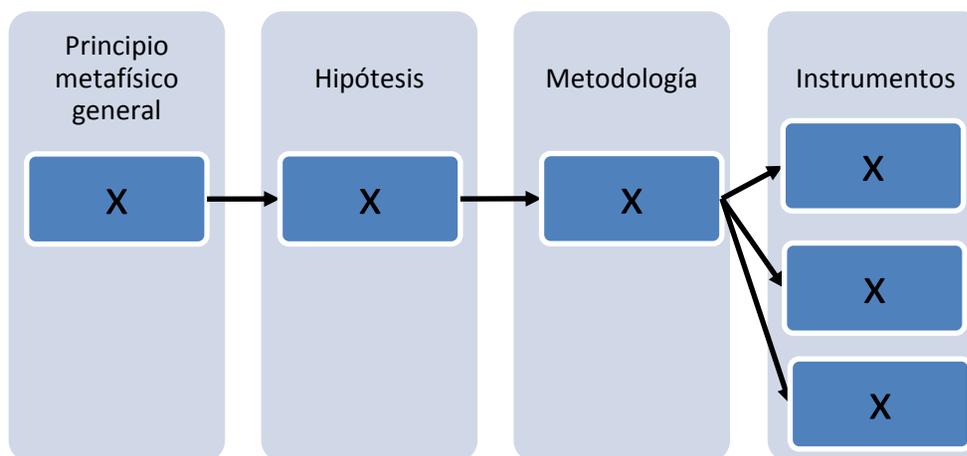
Tabla 1 Elementos de una política pública como paradigma

Categoría de elementos	Descripción
Principios metafísicos generales	“Los principios generales integran, en efecto, algunas indicaciones abstractas relativamente simples sobre los modos de funcionamiento de la sociedad y, más específicamente, del campo político”. (Surel, 2008, p.45) Son, en pocas palabras, las visiones del mundo que tienen los actores.
Hipótesis y leyes	Son los razonamientos hipotético-deductivos por medio de los cuales se articulan las visiones generales del mundo con la realidad. Son el primer paso para operativizar las ideas, valores y principios. (Surel, 2008).
Metodologías	Se refiere a los tipos de relación por medio de los cuales se operativizan las ideas, valores o principios. “Esta noción parece abarcar entonces posturas tales como la coerción, la mediación o la concertación.” (Surel, 2008, p.49)
Instrumentos específicos y herramientas	Son los que facilitan la acción, la observación o la explicación. Para el caso de las política públicas, se refiere a leyes, instituciones específicas, etc.

Fuente: Adaptado de Surel (2008).

Para un mejor entendimiento del marco de análisis de las políticas públicas como paradigmas, conviene observar la siguiente relación entre los componentes constitutivos descritos anteriormente:

Ilustración 1 Las políticas públicas como paradigmas:



Fuente: Elaboración propia.

El anterior diagrama muestra la ruta que un elemento cognitivo (Idea), sigue para convertirse en uno o varios elementos operativos (instrumentos). Ésta es una interpretación de la propuesta de Surel (2008), que se aplicaría tanto en el campo de la investigación científica, como en el de la formulación e implementación de las políticas públicas.

3.3.1 NOCIÓN DE CAMBIO DE PARADIGMA EN POLÍTICA PÚBLICA

Según esta teoría, para entender el cambio en la política pública, se debe entender el proceso como un cambio de paradigma. Lo que Surel, parafraseando a Khun, denomina “política normal”, análogamente al concepto de “ciencia normal” de Khun, se refiere a la estabilidad que generan los cuatro elementos del paradigma -o de la política pública- al actuar como sistema y al ser aceptados por una comunidad científica, o un grupo social.

Surel (2008) propone continuar el paralelo entre paradigma científico y política pública, para analizar el cambio. Para ello identifica tres estadios: una etapa pre científica, una período de ciencia o “política pública” normal, y un período de crisis. Si bien Surel (2008) propone considerar los anteriores tres escenarios, él mismo plantea que la

frontera entre la etapa pre-científica y la de crisis puede ser borrosa y que comúnmente pueden identificarse con más claridad solo dos fases, que explican la dinámica de permanente desequilibrio de los paradigmas o las políticas públicas: etapa normal y etapa de crisis.

Para efectos de esta investigación, se consideran solamente el período normal y de crisis en las políticas públicas, los cuales se describen brevemente a continuación.

3.3.2 LA CIENCIA O POLÍTICA PÚBLICA NORMAL

Es la fase en la cual existe un paradigma dominante o una matriz disciplinaria que estructura el campo de la investigación científica. Cada avance se sustenta en trabajos previos, que el grupo científico considera como fundamento legítimo y suficiente. Cada nuevo avance científico va estabilizando el campo de estudio al resolver problemas antes no resueltos. Este proceso es análogo al lo que Lindblom (1959 y 1968), citado por Surel (2008), denomina incrementalismo, término que hace referencia a la suma de aportes marginales menores que permiten una adecuación gradual del paradigma para el entendimiento de la realidad. Las teorías relativas a sistemas de actores hablan de comunidades de política, en las cuales pueden presentarse conflictos o acuerdos temporales, pero siempre dentro del mismo marco de acción, lo cual caracteriza la estabilidad del paradigma. Según Surel, en esta fase son relativamente estables las relaciones de poder, las representaciones y los instrumentos; se trata de un período de estabilidad.

3.3.3 FASE DE CRISIS

Es conveniente aclarar que no necesariamente tiene que estar en funcionamiento un paradigma o una política pública específica con anterioridad, por ejemplo en el caso de problemas o necesidades nuevas, donde no habría en sentido estricto una crisis paradigmática. En este caso, se iniciaría con lo que Surel denomina etapa pre-científica.

Sin embargo, para el caso de la presente investigación, se parte, como se explicará más adelante, del entendido de que ya existía una política pública, representada en las normas e instituciones con que el Estado enfrentaba la tarea de la gestión ambiental antes de la ley 99 de 1993.

El paradigma existente puede entrar en crisis por alteraciones en uno o varios de los elementos constitutivos de la matriz disciplinaria, o puede quedarse corto ante los cambios en la realidad. Surel (2008) plantea que las alteraciones o anomalías de Kuhn, son análogas a la idea de problema en políticas públicas. Ambas se constituyen en perturbaciones del sistema global imperante. Estas perturbaciones, van produciendo el agotamiento del paradigma. Se produce una pérdida de referentes o instrumentos para la solución de problemas y aparecen nuevos paradigmas competidores. En palabras de Surel, se presentaría una “... *maduración progresiva y conjunta de estructuras cognitivas, del universo normativo, y del sistema de actores*”. (Surel, 2008, p. 53)

Finalmente, Surel plantea que: “*El conjunto de este periodo, hasta la estructuración del sector alrededor de un nuevo paradigma, corresponde precisamente a lo que Kuhn denomina una revolución científica*”. (Surel, 2008, p. 57). Este concepto de revolución científica, es lo que Surel propone considerar como el cambio en la política pública, cambio que a su vez implica una estabilización progresiva en el marco institucional: leyes, instrumentos, etc.

3.4 EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA

Una vez estudiada la forma como funciona el cambio de paradigma en políticas públicas, se procederá a analizar el cambio en la política ambiental colombiana como paradigma. En primera instancia se sistematiza la evidencia documental sobre los elementos de la política como paradigma antes y después de la entrada en vigencia de la ley 99 de 1993. Seguidamente se analiza cómo se da la configuración de la política pública antes y después de la ley 99. Se concluye con algunas anotaciones sobre la forma en que se produjo el cambio.

3.4.1 ELEMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA COMO PARADIGMA

Dado que el interés de la investigación se centra en evaluar el cambio de la política ambiental colombiana con motivo de la promulgación de la ley 99 de 1993, se identifican los elementos fundamentales de la política ambiental antes y después de dicha ley, tratando de evidenciar como una idea genera diferentes metodologías e instrumentos, y por tanto, diferentes políticas, según lo propuesto en el marco analítico usado. Seguidamente, se establecen, conforme a la teoría del marco, los mecanismos de cambio en la política.

La siguiente tabla contiene la sistematización de la evidencia documental sobre la existencia de cada elemento.

Tabla 2 Evidencia documental sobre los 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 metafísicos generales	<ul style="list-style-type: none"> Social-liberalismo. (Roth, 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Democracia neoliberal. (Roth, 2007)
	<ul style="list-style-type: none"> Estado motor de desarrollo. (Roth, 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Estado orientador. (Roth, 2007)
	<ul style="list-style-type: none"> Hombre domina la naturaleza. (Roth, 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Hombre parte de la naturaleza. (Roth, 2007)
	<ul style="list-style-type: none"> La explotación prima sobre la conservación³. (Rodríguez, 1998) 	<ul style="list-style-type: none"> Sostenibilidad. (Roth, 2007)
	<ul style="list-style-type: none"> Conservacionismo utilitario (Rodríguez, 2004) 	
Hipótesis y leyes	<ul style="list-style-type: none"> Enfoque en recursos naturales renovables. (Rodríguez, 1998). 	<ul style="list-style-type: none"> El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo. (Ley 99/1993. Art. 1)

³ Sobre la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura en los años 50's: "A pesar de la mayor prioridad que esta cartera dio siempre a los objetivos de explotación sobre los de conservación, se adelantaron programas, y se desarrollaron nuevas normas que contribuyeron a fomentar el uso racional del entorno". (Rodríguez, 1998, p. 36). En principio se crearon leyes y decretos para la protección de áreas especiales, pero por estar adscrito al ministerio de Agricultura hasta la creación del ministerio de ambiente en 1993, se presentó la dualidad explotación-conservación, imponiéndose la primera.

Categoría de elementos	Elementos fundamentales identificados	
	Antes de la ley 99 de 1993	Después de la ley 99 de 1993
	<ul style="list-style-type: none"> Solo un artículo sobre los recursos no renovables en el 2811. (Decreto 2811, art. 39) 	<ul style="list-style-type: none"> Precaución ante ausencia de certeza científica de efectos nocivos de la actividad humana sobre el ambiente. (PNUMA, 1992)
	<ul style="list-style-type: none"> El uso de los recursos naturales debe ser eficiente (Decreto 2811, art.9) 	<ul style="list-style-type: none"> Debe existir responsabilidad ante daños ambientales. (PNUMA, 1992)
	<ul style="list-style-type: none"> El ambiente es un sistema. (Decreto 2811, art.9) 	<ul style="list-style-type: none"> La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables. (PNUMA, 1992)
		<ul style="list-style-type: none"> Los países pobres son los más vulnerables desde el punto de vista ambiental y deben tener prioridad. (PNUMA, 1992)
		<ul style="list-style-type: none"> Ambiente como sistema. (PNUMA, 1992)
		<ul style="list-style-type: none"> El hombre como centro de las preocupaciones del desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza. (PNUMA, 1992)
		<ul style="list-style-type: none"> La tecnología y su difusión como elemento de desarrollo sostenible. (PNUMA, 1992)
		<ul style="list-style-type: none"> La protección ambiental como parte del desarrollo. (PNUMA, 1992)
		<ul style="list-style-type: none"> Erradicación de la pobreza como elemento del desarrollo sostenible.
		<ul style="list-style-type: none"> Lucha contra la producción y el consumo insostenibles. (PNUMA, 1992)
		<ul style="list-style-type: none"> Importancia del control demográfico. (PNUMA, 1992)
		<ul style="list-style-type: none"> Responsabilidad intergeneracional. (PNUMA, 1992)
Metodologías	<ul style="list-style-type: none"> Las autoridades ambientales operaban dentro de un régimen que permitía sólo de manera muy marginal la participación de los alcaldes municipales y de las comunidades en el diseño, seguimiento y evaluación de las regulaciones, políticas e inversiones ambientales. (Meléndez, M. y Uribe, E. 2003, p. 29) 	<ul style="list-style-type: none"> La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. (Ley 99/1993. Art. 1)
	<ul style="list-style-type: none"> El código de recursos naturales no tiene consideraciones sobre participación de la sociedad en la política, más allá de mencionarla como necesaria. 	<ul style="list-style-type: none"> Cooperación (PNUMA, 1992)
		<ul style="list-style-type: none"> Participación ciudadana (PNUMA, 1992)
		<ul style="list-style-type: none"> Equilibrio de género (PNUMA, 1992)
		<ul style="list-style-type: none"> Participación de los jóvenes (PNUMA, 1992)
	<ul style="list-style-type: none"> Participación de los indígenas (PNUMA, 1992) 	

Categoría de elementos	Elementos fundamentales identificados	
	Antes de la ley 99 de 1993	Después de la ley 99 de 1993
		<ul style="list-style-type: none"> Equidad. (PNUMA, 1992)
Instrumentos y herramientas	<ul style="list-style-type: none"> La ausencia, insuficiencia o falta de aplicación de mecanismos especiales, impide exigir compensaciones por el deterioro ambiental generado por muchas actividades productivas. (Rodríguez, 1998, p. 82) 	<ul style="list-style-type: none"> Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física. (Ley 99/1993. Art. 1)
	<ul style="list-style-type: none"> Medidas agrarias que propiciaron la destrucción del bosque: "Predio bien explotado", consignado en la ley de reforma agraria, que establecía como prerequisite la inexistencia del bosque. (Rodríguez, 1998, p. 82) 	<ul style="list-style-type: none"> El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables. (PNUMA, 1992)
	<ul style="list-style-type: none"> Prioridad a la agenda verde en detrimento de la calidad ambiental de las ciudades. (Rodríguez, 1998, p. 82) 	<ul style="list-style-type: none"> Quien contamina paga. (Roth, 2007)
	<ul style="list-style-type: none"> Carácter meramente policivo. (Rodríguez, 1998, p. 96) 	<ul style="list-style-type: none"> La evaluación de impacto ambiental como instrumento nacional de decisión ante posible daño ambiental de una actividad. (PNUMA, 1992)
	<ul style="list-style-type: none"> El programa de control y vigilancia es nulo (Archivo El Tiempo 12 de agosto de 1991) 	<ul style="list-style-type: none"> Participación del sector ambiental en la discusión y aprobación de documentos de política económica y social. (Rodríguez, 1998, p. 96)
	<ul style="list-style-type: none"> Falta de claridad en la definición de funciones y desarrollo de funciones por fuera del tema ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> Carácter preventivo y policivo. (Rodríguez, 1998, p. 96)
	<ul style="list-style-type: none"> Tasas retributivas (decreto 2811 de 1974, art.18) 	<ul style="list-style-type: none"> Tasas por aprovechamiento de los recursos naturales renovables
	<ul style="list-style-type: none"> Permisos y concesiones de uso de los recursos renovables de uso público. (decreto 2811 de 1974, art. 54, 59) 	<ul style="list-style-type: none"> Tasas retributivas por vertimientos y emisiones
		<ul style="list-style-type: none"> Sobretasa ambiental al impuesto predial (Ley 99 de 1993, Art. 44)
		<ul style="list-style-type: none"> Transferencias del sector eléctrico
		<ul style="list-style-type: none"> Regalías del sector minero
		<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje del impuesto de timbre a los vehículos automotores
		<ul style="list-style-type: none"> Licencias ambientales
		<ul style="list-style-type: none"> Plan de manejo ambiental
	<ul style="list-style-type: none"> Acciones populares 	
	<ul style="list-style-type: none"> Multas 	

Fuente: Elaboración propia.

3.5 ANÁLISIS DEL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA

El primer paso para el análisis de la evidencia documental es la identificación de la relación casual que Surel (2008) 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. 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 3 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 hombre 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 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 sobre 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).

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. Paradójicamente, en el mismo año se creó el Instituto Nacional de Desarrollo de los Recursos naturales (INDERENA), el cual surgiría para velar por el “desarrollo” de los recursos, pero que tendría que enfrentar problemas de definición de competencias con el primero en la definición de futuro ambiental del país (González, 2006, p. 370). La diferencia en la concepción de desarrollo entre las corporaciones, que dominaban la esfera de la planeación del desarrollo y el INDERENA, que se concentraba en el otorgamiento de licencias y la investigación (Rodríguez, 1998, p. 56); se evidencia en la siguiente cita de Rodríguez (1998): *“Y casi todas las corporaciones tuvieron competencias en la planeación regional y en la promoción del desarrollo. En éste último, algunas llegaron a concentrar su actividad, muchas veces en perjuicio del cumplimiento de sus funciones ambientales”* (Rodríguez, 1998, p. 60).

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.

Para el caso del paradigma establecido con la ley 99 de 1993, la evidencia documental permite las siguientes consideraciones. En primera instancia, 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, entre las cuales se encuentran: coordinación del Sistema Nacional Ambiental, coordinación interministerial de políticas, preparación la planeación ambiental, protección de ecosistemas, cuidado del medio ambiente, etc. 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 (Acuña, 1999), entre las cuales se encuentran: función social de la propiedad, derecho a un medio ambiente sano y a la participación ciudadana en las decisiones que puedan afectarlo, la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación, la

atención de la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos al cargo del Estado, el derecho al acceso al conocimiento, a la ciencia a la técnica y a los demás bienes y valores culturales, entre otros. Para hacer cumplir los derechos constitucionales de participación, la ley 99 de 1993 incluye la figura de consulta previa para comunidades negras e indígenas en el artículo 76. En el mismo sentido, el artículo 69 de la ley establece la posibilidad de que cualquier persona pueda intervenir “*en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocatoria de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales*”; el artículo 74 incluye el derecho de petición como herramienta de información sobre la protección del medio ambiente; acciones populares en el artículo 75; las audiencias públicas en el artículo 72; y la publicidad de la actuaciones ambientales en el artículo 71. Este enfoque participativo permite que, al menos desde el papel, pueda considerarse que la aplicación de la política ambiental colombiana tiene una orientación democrática.

Finalmente, sobre los instrumentos se evidenció entonces 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 entonces que en el caso estudiado, 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 (2008) llama el agotamiento del paradigma en solucionar la realidad, 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 des-aceleramiento 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.

A nivel de política macro se puede evidenciar un cambio de paradigma antes y después de la ley 99 de 1993. Sin embargo, el INDEREDA ya venía impulsando ideas más ambientalistas con criterios de participación ciudadana, y con un interés político por acercar a la sociedad a la toma de decisiones sobre su destino ambiental. (Rodríguez,

1998, p. 66), lo que refuerza el carácter de gradualidad en el cambio de política analizado.

Una vez analizado el papel de las ideas en las políticas públicas, se procede a considerar los intereses de los actores como el segundo elemento o dimensión a análisis en el modelo de las tres I de Palier y Surel (2008).

4 EL JUEGO DE INTERESES EN LOS CAMBIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En este capítulo se abordan los intereses como segunda dimensión de análisis de políticas públicas del enfoque de las “Tres I”, de Palier y Surel (2005). Se explica como los actores o grupos de actores, sus recursos y sus estrategias influyen en la estabilidad o cambio de las políticas públicas. Se presenta un panorama de los marcos de análisis más usados en esta dimensión y se desarrolla la aplicación de uno de los marcos al análisis del cambio de la política ambiental colombiana con motivo de la promulgación de la ley 99 de 1993.

4.1 SOBRE LOS INTERESES EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nuevamente se hace referencia a Palier y Surel (2005), como los inspiradores de la presente investigación con su enfoque de las “Tres I”, quienes plantean el significado de los intereses en los análisis de políticas públicas, en los siguientes términos:

Plantear el problema de investigación en términos de interés consiste en definir cuáles son los protagonistas pertinentes en el ámbito observado y en hacer hincapié en algunas dinámicas fundamentales, como las lógicas de la acción colectiva, los cálculos y las estrategias desplegadas por los protagonistas en función de los costes y beneficios esperados de los posibles conflictos o posibles cooperaciones, y las consecuencias de las anticipaciones hechas por los individuos o por las organizaciones implicadas en la acción pública. (Palier y Surel, 2005, p. 11. Traducción propia)

De manera general, las teorías que desarrollan esta dimensión de análisis se concentran en el papel de los actores y de sus formas de acción en la definición e implementación de las políticas públicas. Sobre los actores y sus estrategias en políticas públicas, Oszlak y O'Donnell (1981) manifiestan:

...otros actores -además del estado- también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden incluir considerablemente -incluso más que las propias políticas estatales- el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas. Esto sugiere la posibilidad de estudiar procesos sociales analizando las prácticas de diferentes actores aglutinadas en torno a cuestiones que definen la naturaleza,

intensidad y límites de un área de acción (y, habitualmente, de conflicto) social. Cada práctica, cada toma de posición, refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen, por lo general, del volumen de recursos y apoyos que el actor pueda movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1981 p. 115).

En la cita de Oszlak y O'Donnell se resalta además el carácter estratégico de las acciones en tanto formas informadas y organizadas de proceder para aumentar su capacidad de influir en los resultados. Según Walter Korpi, en Palier y Surel (2005), la diferencia entre los estados benefactores sueco, francés, y americano, se debe a las diferencias en la capacidad de movilización de sus clases obreras, movilizaciones que influyeron en la obtención de beneficios sociales a pesar de las reticencias de los patronos (Palier y Surel, 2005, p. 11); sugiriendo entonces la necesidad de estudiar las estrategias y formas de movilización de los actores en este tipo de enfoques.

4.2 MARCOS DE ANÁLISIS DE INTERESES EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Al igual que para el estudio de las ideas en políticas públicas, para los intereses se utilizan marcos analíticos que consideran grupos de actores, distribución de poder, estrategias de acción, formas de movilización, etc. A continuación se relacionan algunos de los marcos usados para el análisis de los intereses en políticas públicas.

4.2.1 REDES DE POLÍTICA

Según Jordana (1995), las redes de política o *policy networks*, en inglés, recogen las diversas interpretaciones que desde la década del 80 se desarrollaron sobre la relación entre los gobiernos y los grupos de intereses organizados. Según el mismo autor, esta relación se presenta de diversas maneras, para cuya interpretación empírica, propone analizar las siguientes dimensiones y variables en la red:

- Número de actores

- *Ámbito de actuación*
- *Funciones básicas*
- *Estabilidad de las relaciones entre actores*
- *Grado de institucionalización de la red*
- *Reglas de conducta*
- *Distribución del poder*
- *Estrategias de los actores*

Howlett (2002) argumenta a favor de las redes al manifestar que estas agrupan los actores e instituciones en arreglos identificables de interacciones relevantes en políticas públicas, facilitando los análisis de éstas y ayudando a trascender las teorías o enfoques comportamentales o institucionales, que se concentran, de manera exclusiva, en el agente o en la estructura, respectivamente.

4.2.2 TEORÍA DE JUEGOS

La teoría de juegos se constituye en la rama de la Teoría de la Elección Racional que estudia las decisiones interdependientes con una metodología formalizada (Munck, 2001), es decir, con rigor matemático. Según el mismo autor, la teoría de juegos propone una explicación de la acción social con tres características básicas: en esta teoría los agentes persiguen una maximización de utilidad en sus decisiones; las decisiones llevan a un equilibrio; y finalmente, existen reglas de juego exógenas a los actores, que son constantes. Estas características le darían a la teoría de juegos mucha fuerza teórica pues la ubican como más exacta y fundada sobre bases universales. Sin embargo, esta universalización de los principios se constituye a su vez en la mayor debilidad de ésta teoría pues deja pasar aspectos que son abordados por los análisis tradicionales, tales como las relaciones de poder, las variables culturales, las ideologías, etc. Los adeptos de la teoría de juegos ignoran estas limitaciones apoyados en la idea de que es más importante la solidez y universalidad de los principios, que la capacidad de los resultados de explicar situaciones de la vida real (Munck, 2001).

En lo metodológico, como se mencionó antes, la teoría de juegos recurre a los modelos formales y funciona según la siguiente secuencia: construcción, resolución y prueba empírica de los modelos. La construcción se refiere a la especificación de los actores, la información, las decisiones, los resultados y los pagos de las decisiones. La resolución se refiere a la determinación de las estrategias de los actores con los elementos de la construcción, estrategias que son guiadas por la búsqueda de la maximización de la utilidad esperada. La comprobación se realiza con una prueba empírica de los equilibrios resultantes.

4.2.3 NEO INSTITUCIONALISMO DE ELECCIÓN RACIONAL

Según Hall y Taylor (1996), este enfoque es “calculador” para explicar la influencia de las instituciones sobre la acción individual. Se centra pues en explicar las decisiones de los individuos desde una perspectiva de racionalidad económica, de maximización de beneficio. Plantean los autores que las decisiones de los agentes son determinadas no por fuerzas históricas impersonales, sino por cálculos estratégicos de acuerdo a los intereses de cada actor y las limitaciones de las reglas del juego, reglas que son, en gran medida, determinadas por las instituciones. La estrategia se refiere a la actuación de los agentes teniendo en cuenta las actuaciones probables de los demás agentes en el juego. Estas estrategias sugieren nuevamente, según las teorías de la racionalidad, que los actores cuentan con perfecta información para tomar sus decisiones.

Otro aspecto fundamental del enfoque neo institucionalista de la elección racional es considerar que las instituciones son creadas por acuerdos de cooperación entre los agentes para generar el beneficio, que es al mismo tiempo el valor y el objetivo de la institución. Esta concepción se materializa en lo que este neo institucionalismo denomina la reducción de los costos de transacción. En general, los costos de transacción se refieren a los costos en que incurren los agentes al interactuar y al materializar las transacciones en el mercado; como los costos de los contratos y de hacer efectivo su cumplimiento, los costos de comunicación con los proveedores, los

costos de búsqueda de los productos, etc. Los agentes crean entonces instituciones en las cuales estos costos sean lo menores posible, lo anterior también bajo un principio de racionalidad y maximización de utilidad.

4.2.4 ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS

El análisis de involucrados es una técnica para la evaluación de proyectos que busca identificar con cierto grado de claridad los actores involucrados en la ejecución de un proyecto y anticipar sus estrategias con el fin de darle viabilidad. Aunque no se constituye en un marco de análisis de intereses en políticas públicas propiamente dicho, a continuación se expone la argumentación teórica y metodológica que permitiría usar esta técnica para tal fin.

Desde la perspectiva de De Sebastián (1999), los intereses estarían relacionados con la división del trabajo que implica la especialización de la labor de los individuos y su agrupación para defender los intereses del grupo. Este mismo autor considera que para la formulación de las políticas públicas, es necesario considerar el conjunto de involucrados y sus intereses en juego, para identificar si éstos apoyarán o se opondrán a la reforma a ser introducida. Este autor plantea:

La sociedad es como un campo de fuerzas donde miles de vectores se cruzan en todas las direcciones, indicando acciones y reacciones, estímulos positivos y negativos, ofertas y demandas de los agentes sociales, individuales o agrupados por tareas, funciones, **intereses materiales e intereses culturales**. En los análisis sociales o sociológicos previos al diseño y formación de políticas públicas, y con más razón de políticas sociales que contienen, por su naturaleza, fuertes elementos de redistribución, se debe partir del convencimiento de que nuestras sociedades, nacionales, regionales o urbanas son así. (De Sebastián, 1999, p. 6, el resaltado es nuestro)

Esta metodología permite considerar la racionalidad de los actores al analizar la relación entre sus intereses y las estrategias que adoptan para conseguirlos. El instrumento de análisis de este enfoque es la matriz de involucrados, la cual pone en consideración las siguientes variables:

- Identificación
- Razones de los involucrados
- Magnitud e importancia de los intereses
- Compromiso
- Poder
- Modo de operar
- Alianzas
- Objetivos y resultados de la movilización
- Respuestas

Este enfoque permite también identificar como las estrategias están limitadas por las estrategias de los demás actores y por otras variables, respondiendo al reclamo de Ostrom (1991), quien manifiesta que el comportamiento humano es racional pero al tiempo está gobernado por reglas. Una importante consideración de este enfoque es que tiene en cuenta tanto intereses materiales, como intereses culturales, lo cual lo hace más cercano a los fenómenos de la realidad, donde no solamente lo racional es de tipo económico. Por ejemplo, Acsehrad (2006) sugiere usar el modelo realista para el análisis de las políticas ambientales, el cual debe tener en cuenta las motivaciones de los actores, la cultura, los tipos de conocimientos y las racionalidades que se encuentran en juego. Es importante también resaltar que las dimensiones de análisis de este enfoque recogen las propiedades de las redes de política, antes presentadas. Por esta razón, a continuación se desarrolla una adaptación de este enfoque a la evaluación del papel de los intereses en el cambio de la política ambiental colombiana.

4.3 ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS EN EL CAMBIO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA CON LA LEY 99 DE 1993

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, p. 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 propone a continuación su uso como instrumento analítico para explicar condiciones pasadas de cambio de políticas. Este ejercicio necesitará de una evaluación de la evidencia documental sobre la interacción de los actores en la definición del cambio de la política ambiental colombiana con motivo de la promulgación de la ley 99 de 1993. En primera instancia se definen las categorías de análisis de los involucrados, que corresponden a las columnas de la matriz, para luego construir la matriz de involucrados propiamente dicha, que permita especificar las interacciones.

4.3.1 CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS

- **Identificación**

Este es el punto donde se listan los actores involucrados en la política o cambio de la política. De Sebastián (1999) propone ser específicos en la identificación de éstos para no generalizar posiciones de actores dentro de un mismo grupo o institución, pero sin excederse de tal forma que no sea posible completar la información sobre las características de éstos. Sobre los actores, Gudynas (2001) propone usar el término “*actores destacados*” en lugar de actores claves, por cuanto esta última clasificación puede dar lugar a que se entiendan como claves, solo los actores con posiciones privilegiadas de poder. La lista de involucrados se ubica en la primera columna de la matriz de involucrados.

- **Razones de los involucrados**

Las razones de los involucrados son propiamente sus intereses. La interpretación de los intereses de los actores supone conocimiento de determinantes socio económicos, culturales y políticos del contexto de política. Esta identificación de los intereses en retrospectiva implica una detenida y cuidadosa interpretación de sus declaraciones, escritos, estrategias, acciones, etc. Es importante hacer énfasis en la objetividad de los intereses, pues no siempre las declaraciones de los actores se corresponden con sus intereses reales. Conviene también identificar todo tipo de interés que genere la

movilización o participación de los actores y no solo los intereses meramente económicos.

- Magnitud e importancia de los intereses

En la siguiente columna de la matriz se debe calificar la magnitud real del interés y su importancia relativa para el actor. Esta es una definición en sumo subjetiva, que no es fácil de determinar sin correr el riesgo de obtener resultados sesgados. Si bien esta metodología ha sido definida en principio para proyección, se considera posible evaluar la magnitud de los intereses de los actores con base en la vehemencia de sus argumentaciones o formas de manifestación.

- El compromiso

El compromiso es una variable que se relaciona con la magnitud de los intereses y que en el análisis de involucrados pretende dar información sobre el grado de certeza con que se contará con la oposición o el apoyo de un actor en la ejecución de la política. Nuevamente, como la aplicación se hará en retrospectiva, el compromiso se evidenciará en la constancia de la participación del actor en la definición de la política o el cambio de política. Una forma para identificar el grado de compromiso es clasificar los actores en: líderes, seguidores, entusiastas, seguidores tibios y espectadores interesados De Sebastián (1999).

- El poder

El poder de los involucrados se puede manifestar de diversas maneras, por lo cual se hace necesario evaluarlo por lo menos en los siguientes aspectos: recursos materiales y no materiales, como capacidad de movilización; las conexiones políticas, que representan la capacidad de acceder a los centros de toma de decisiones públicas; organización, como la manifestación de la unión de los actores; acceso a los medios como posibilidad de difundir sus posturas y legitimarlas ante la opinión pública; las relaciones públicas como las formas de usar los recursos y el acceso a los medios para posicionar sus intereses; y finalmente, la capacidad de movilización y seguimiento,

como la capacidad de hacer que incluso personas que no se benefician directamente con los intereses de los involucrados, apoyen sus causas.

- Modo de operar

De Sebastián (1999) distingue dos modos de operar: acción directa y acción indirecta. La primera se concentra en llegar con el mensaje sobre los intereses en juego a los que son responsables por la influencia en la opinión pública: periodistas, intelectuales, maestros, predicadores; es ejercida generalmente por los líderes. La segunda es la ejercida por los menos interesados, que generalmente son influenciados por los líderes.

- Alianzas

Las alianzas son acuerdos entre actores para “*maximizar la influencia sobre la sociedad y fortalecer su capacidad negociadora*” (De Sebastián, 1999; p. 59). Se pueden establecer alianzas con involucrados o no involucrados, aunque generalmente se presentan con los primeros, para generar impacto directo sobre la decisión. Las alianzas pueden requerir acuerdos económicos o de otro tipo para mantener su estabilidad, donde la estabilidad y la fuerza de las alianzas aumentan la probabilidad de conseguir los intereses.

- Objetivos y resultados de la movilización

El análisis de involucrados tiene en cuenta esta variable para anticipar los resultados de las estrategias de los actores en términos de probabilidad de éxito. Para el presente análisis es suficiente la evaluación de los resultados de la política o del cambio en la política para especificar esta variable para cada involucrado.

- Las respuestas

Las respuestas serían las acciones o estrategias que el dueño del proyecto debe seguir con cada involucrado para llevar a cabo su proyecto. Para el análisis que se propone en la investigación, no será necesario considerar esta casilla por cuanto se pretende verificar las consecuencias finales de una política o cambio ya implementado.

4.3.2 MATRIZ DE INVOLUCRADOS

A continuación se construye la matriz de involucrados, partiendo de la clasificación de actores destacados en políticas ambientales, propuesta por Gudynas (2001) y adicionando algunos no tenidos en cuenta por éste autor, que son específicos al caso estudiado. Se eliminan los partidos verdes como actores, por cuanto en el país no han existido hasta la fecha partidos cuya bandera sea la cuestión ambiental. Se incluye el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Se adiciona una categoría de análisis que permita identificar los conflictos que surgen entre los actores. Las características de los actores, es decir, las categorías de análisis, son analizadas principalmente, a partir de las siguientes fuentes bibliográficas:

- La reforma ambiental colombiana (1998): texto compilatorio de la historia de la gestión ambiental en Colombia, de Manuel Rodríguez Becerra. Ex director del INDERENA y primer ministro de ambiente del país.
- Las políticas públicas (2007): texto sobre formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que contiene un capítulo dedicado al análisis de los cambios en la política ambiental colombiana. Texto de André-Noël Roth Deubel, autoridad académica en materia de políticas públicas en Colombia.
- 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.

Tabla 1 Matriz de involucrados en el cambio de la política ambiental colombiana con la ley 99 de 1993

ACTORES	INTERESES	MAGNITUD DE LOS INTERESES	COMPROMISO	PODER	MODO DE OPERAR	ALIANZAS	CONFLICTOS	RESULTADOS DE LAS MOVILIZACIONES
INDERENA	<p>Conservación de las áreas rurales. (Plan Nacional de Desarrollo 1991-1994)</p> <p>Ser protagonista en la reforma del sector ambiental (Rodríguez, 1998, p. 146)</p> <p>Centralización de funciones, como la administración de parques naturales, para librarlos de las presiones regionales (Rodríguez, 1998, p. 180)</p> <p>Mantener el empleo de sus funcionarios. Interés principalmente del sindicato de la entidad. (Rodríguez, 1998, p. 180)</p>	<p>El INDERENA era la primera autoridad ambiental del país por más de dos décadas. (Rodríguez, 1998, p. 146)</p>	<p>Líder en el cambio de política.</p> <p>Responsabilidad frente a la creación del ministerio, debido al paulatino debilitamiento de del instituto como autoridad ambiental durante más de dos décadas. (Rodríguez, 1998, p. 170)</p>	<p>Mayor experiencia en licenciamiento ambiental, conocimiento del país e investigación. (Rodríguez, 1998, p. 146)</p>	<p>Jugó un papel activo en las relaciones internacionales. (Rodríguez, 1998, p. 147)</p> <p>Liderazgo en la aplicación del código de recursos naturales. (Rodríguez, 1998, p. 147)</p> <p>Posicionamiento en debates de la importancia de la experiencia del instituto en conservación, lo que terminó en la transferencia selectiva de los funcionarios del INDERENA a la Unidad de Parques. (Rodríguez, 1998, p. 181)</p> <p>Se convirtió en un lugar de militancia de los ambientalistas como forma de posicionar la importancia de la protección y la conservación ambiental, en esta medida,</p>	<p>Alianza con el Ministerio de Agricultura para definir la reforma del sector ambiental, por mandato del presidente. (Rodríguez, 1998, p. 152)</p> <p>El entonces director del INDERENA decidió mantener buenas relaciones con el DNP para adelantar e forma adecuada el proyecto de ley de creación del ministerio. (Rodríguez, 1998, p. 152)</p> <p>Funcionarios del DNP fueron nombrados en cargos del ministerio. (Rodríguez, 1998, p. 152)</p> <p>Defensa conjunta del proyecto con el DNP, ante el Congreso.</p>	<p>Relaciones complicadas con el DNP por tener funciones de ejecución sobre la misma área. (Rodríguez, 1998, p. 145)</p> <p>Fuertes controversias en la redacción del documento Conpes para la reforma del sector, entre el INDERENA y el DNP. (Rodríguez, 1998, p. 156)</p> <p>Descalificación de la experiencia y competencia técnica de los jóvenes técnicos del DNP. (Rodríguez, 1998, p. 152)</p>	<p>La nueva ley introdujo importantes títulos como: participación ciudadana y reforma a las licencias ambientales. (Ley 99 de 1993)</p> <p>El director del INDERENA fue nombrado ministro de medio ambiente después de la reforma.</p> <p>Transferencia selectiva de funcionarios del INDERENA a la Unidad de Parques. (Rodríguez, 1998, p. 181)</p> <p>Traslado, reubicación y compensación de los empleados del INDERENA. (Ley 99 de 1993, art. 99)</p>

ACTORES	INTERESES	MAGNITUD DE LOS INTERESES	COMPROMISO	PODER	MODO DE OPERAR	ALIANZAS	CONFLICTOS	RESULTADOS DE LAS MOVILIZACIONES
					apoyaron también la creación de ONG's ambientalistas. (Roth, 1997a, p. 193) Acción directa.			
DEPARTAMENT O NACIONAL DE PLANEACIÓN (CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES)	<p>Temor de que el INDERENA se convirtiera en la solución al transformarse automáticamente en la institución que lo reemplazara. (Rodríguez, 1998, p. 146)</p> <p>Crear una Comisión Nacional Ambiental para sustituir el proyecto de creación del Departamento Administrativo de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente DARNAR, proyecto del gobierno anterior (Rodríguez, 1998, p. 139)</p> <p>Liquidación de INDERENA (Plan Nacional de Desarrollo 1991-</p>	<p>Se liquidará el INDERENA y sus funciones serán asumidas por el Ministerio y sus entidades ejecutoras. (Plan Nacional de Desarrollo 1991-1994)</p>	<p>Líder en el cambio de política.</p> <p>Coordinar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo para su evaluación por parte del Consejo Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes y para su posterior presentación al Congreso de la República, coordinar su ejecución, realizar el seguimiento y la evaluación de gestión y resultados del mismo. (Funciones del DNP, Página del DNP)</p> <p>Ente planificador (Rodríguez,</p>	<p>Mayor asignación presupuestal que el INDERENA.</p> <p>Mayor capacidad de gestión que el INDERENA, basada en su conocimiento técnico gerencial.</p>	<p>El INDERENA se resintió por la forma en que se iban creando Corporaciones adscritas al DNP para sustituirlo. El DNP siempre destacó las ventajas de éstas frente a aquel. (Rodríguez, 1998, p. 145)</p> <p>Asfixiar al INDERENA recortándole su ámbito de funcionamiento y evaluando mal su desempeño. (Roth, 1997a, p. 194)</p> <p>El DNP no invitó al INDERENA a participar en los procesos de formulación de la Comisión ambiental, ni del DARNAR.</p> <p>Arrogancia técnica.</p>	<p>El DNP y el INDERENA trabajaron conjuntamente en la elaboración del primer Conpes de política ambiental en Colombia, en el plan de desarrollo: la revolución pacífica 1990-1994. (Rodríguez, 1998, p. 156)</p> <p>Igualmente hicieron una defensa conjunta del proyecto en el Congreso.</p>	<p>Relaciones complicadas con el INDERENA por tener funciones de ejecución sobre la misma área. (Rodríguez, 1998, p. 145)</p> <p>Desconocimiento de la experiencia y sabiduría del INDERENA. (Rodríguez, 1998, p. 152)</p>	<p>Si bien el INDERENA participó activamente en la reforma ambiental, no se convirtió automáticamente en la estructura principal del ministerio.</p> <p>Se logró la liquidación del INDERENA, la cual se incluyó como un título en la nueva ley. (Rodríguez, 1998, p. 172) (Ley 99 de 1993, Título VX)</p> <p>El director de la división de corporaciones del DNP fue nombrado viceministro de ambiente después de la reforma. (Rodríguez, 1998, p. 152)</p>

ACTORES	INTERESES	MAGNITUD DE LOS INTERESES	COMPROMISO	PODER	MODO DE OPERAR	ALIANZAS	CONFLICTOS	RESULTADOS DE LAS MOVILIZACIONES
	1994)		1998, p. 146)		<p>(Rodríguez, 1998, p. 152)</p> <p>Posicionó en la constitución de 1991 la inclusión del artículo sobre contribución del impuesto predial al medio ambiente, administrado por las corporaciones. (Rodríguez, 1998, p. 155)</p> <p>Ignoró varias observaciones hechas por el INDERENA al proyecto de ley para la reforma del sector. (Rodríguez, 1998, p. 158)</p> <p>No intervino en los foros públicos. (Rodríguez, 1998, p. 163)</p> <p>Intervino a favor de las corporaciones cuando estuvieron a punto de ser eliminadas del marco institucional en la constituyente de 1991.</p>			El DNP continúa como asesor del Ministerio en la elaboración de planes, programas y proyectos. (Ley 99 de 1993, art.5)

ACTORES	INTERESES	MAGNITUD DE LOS INTERESES	COMPROMISO	PODER	MODO DE OPERAR	ALIANZAS	CONFLICTOS	RESULTADOS DE LAS MOVILIZACIONES
					(Rodríguez, 1998, p. 155) Acción directa			
MOVIMIENTOS AMBIENTALES	Calidad ambiental. (Rodríguez, 1998, p. 184) Posicionar la participación ciudadana en la reforma ambiental.	Sus intereses fueron de gran magnitud, por cuanto estaba en juego el bienestar de toda la ciudadanía frente a las decisiones en materia de gestión ambiental.	Este actor se caracterizó por alta composición de seguidores y entusiastas, más que por líderes. Adicionalmente, el proceso de trámite del proyecto no les permitió un papel de liderazgo, por cuanto la política fue concebida desde el gobierno.	El reconocido en la reforma constitucional de 1991.	Las organizaciones ambientales no gubernamentales participaron en un foro para discutir el proyecto de ley. (Rodríguez, 1998, p. 163) Manifestaron en los foros públicos la necesidad de incluir un capítulo sobre participación ciudadana. (Rodríguez, 1998, p. 164) Acción directa	Ninguna identificada	Conflictos con los industriales por la definición de facultades de intervención ciudadana en procesos de licenciamiento ambiental.	Se logró la inclusión de un capítulo sobre participación ciudadana. La ley 99 quedó redactada con gran número de referencias a la participación de la sociedad civil.
OTROS MOVIMIENTOS SOCIALES	Calidad ambiental. (Rodríguez, 1998, p. 184) Posicionar la participación ciudadana en la reforma ambiental.	Sus intereses fueron de gran magnitud, por cuanto estaba en juego el bienestar de toda la ciudadanía frente a las decisiones en materia de gestión ambiental.	Este actor se caracterizó por alta composición de seguidores y entusiastas, más que por líderes. Adicionalmente, el proceso de trámite del proyecto no les permitió un papel de liderazgo, por cuanto la política fue concebida desde el gobierno.	El reconocido en la reforma constitucional de 1991.	Afortunadamente en Colombia, las ONG's han complementado la gestión ambiental del Estado y han creado canales para la mayor participación de la comunidad. (Plan Nacional de Desarrollo 1991-1994) Manifestaron en los foros públicos la necesidad de	Ninguna identificada	Conflictos con los industriales por la definición de facultades de intervención ciudadana en procesos de licenciamiento ambiental.	Inclusión del artículo 61 que restringe la explotación minera en la sabana de Bogotá a la aprobación del ministerio, por ser un área de interés ecológico. (Rodríguez, 1998, p. 184) Se incluyó la participación de 25 miembros de diferente

ACTORES	INTERESES	MAGNITUD DE LOS INTERESES	COMPROMISO	PODER	MODO DE OPERAR	ALIANZAS	CONFLICTOS	RESULTADOS DE LAS MOVILIZACIONES
					<p>incluir un capítulo sobre participación ciudadana. (Rodríguez, 1998, p. 164)</p> <p>Movilización y cabildeo para que se incluyeran artículos de prohibición de actividad minera en la Sabana de Bogotá. (Rodríguez, 1998, p. 184)</p> <p>Les hizo falta cabildeo en el Congreso perdiendo grados de efectividad. (Rodríguez, 1998, p. 194)</p> <p>Acción directa</p>			<p>sectores sociales en el Consejo Nacional del Ambiente. (Rodríguez, 1998, p. 225)</p> <p>Por recomendación de diversos grupos de la sociedad civil, se abrió la participación a los representantes de diferentes sectores en el Consejo Nacional del Ambiente, no prevista en el proyecto del gobierno. (Rodríguez, 1998, p. 225)</p>
PARTIDOS POLÍTICOS TRADICIONALES	Obtener reconocimiento como defensores e impulsores de la reforma ambiental. En general, reconocimiento político y votos en las regiones.	Esta magnitud fue definida por el grado de compromiso de cada congresista, sobretodo de los ponentes del proyecto.	Líderes en el proceso de aprobación de la reformad e la ley.	El que les confiere su posición en el Congreso.	Los senadores realizaron foros y conferencias, comunicados y hasta libros, para la difusión del proyecto en todo el país. (Rodríguez, 1998, p. 166)	Ninguna identificada	<p>Conflicto entre el partido Liberal y el partido Nueva Fuerza Democrática de Andrés Pastrana por ser los ponentes del proyecto de reforma ante el congreso. (Rodríguez, 1998, p. 162)</p> <p>El conflicto se dirimió con el</p>	El largo periplo de foros, conferencias y consultas fue crucial para crear una opinión pública favorable a la iniciativa. (Rodríguez, 1998, p. 170)

ACTORES	INTERESES	MAGNITUD DE LOS INTERESES	COMPROMISO	PODER	MODO DE OPERAR	ALIANZAS	CONFLICTOS	RESULTADOS DE LAS MOVILIZACIONES
							nombramiento de cuatro senadores ponentes y las relaciones fueron tensas, pero constructivas.	
CIENTÍFICOS-ACADÉMICOS	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información	Las universidades participaron en un foro para discutir el proyecto de ley. (Rodríguez, 1998, p. 163) La universidad Javeriana impulsó un Foro Nacional Ambiental para discutir el proyecto. El foro tuvo convocatoria directa y a través de los medios de comunicación. (Rodríguez, 1998, p. 193) Participación directa.	Sin información	Sin información	Las Universidades quedaron representadas en el Consejo Asesor de Política Ambiental. (Ley 99 de 1993, art. 11)
ÉLITES Y EMPRESARIOS	Eliminación de las tasas retributivas. (Rodríguez, 1998, p. 189) De los mineros: impedir que las licencias ambientales para la explotación minera pasara la	Se trataba de muchos intereses de diferente origen según el sector, pero de poca magnitud en el marco general de la reforma.	La ANDI estaba comprometida con la representación de sus asociados, lo que la llevó a intervenir públicamente.	De manera general, el poder proviene de la capacidad de compra de las decisiones que tiene el sector privado (Rufín, 2008), sin embargo la verificación de	La ANDI y la Cámara de Comercio del Magdalena participaron en un foro para discutir el proyecto de ley. La ANDI fue activa en defender sus puntos de vista	Agremiación en la ANDI.	Su conflicto de intereses se presentó con los proponentes del proyecto de reforma y con los congresistas defensores de la misma.	Se introdujeron reformas (numeral 32, art 5) que trató de conciliar las posiciones del gobierno y la ANDI. (Rodríguez, 1998, p. 184) Los artículos

ACTORES	INTERESES	MAGNITUD DE LOS INTERESES	COMPROMISO	PODER	MODO DE OPERAR	ALIANZAS	CONFLICTOS	RESULTADOS DE LAS MOVILIZACIONES
	<p>minambiente. (Rodríguez, 1998, p. 187)</p> <p>De los mineros: Establecimiento del silencio administrativo positivo para el otorgamiento de licencias ambientales. (Rodríguez, 1998, p. 189)</p> <p>De los mineros: Oposición al principio de subsidiaridad. (Rodríguez, 1998, p. 189)</p> <p>Temor a que el ministerio se convirtiera en un obstáculo para la actividad minera en el país. (Rodríguez, 1998, p. 187)</p> <p>Oposición a las audiencias públicas por temor a abusos por parte de la ciudadanía. (Rodríguez, 1998, p. 224)</p> <p>El sector eléctrico: que un porcentaje significativo de las</p>			<p>esta situación está fuera del alcance de esta investigación.</p>	<p>en los foros. (Rodríguez, 1998, p. 163)</p> <p>Cabildeo ante la comisión V del Senado. (Rodríguez, 1998, p. 175)</p> <p>Envío de críticas con comunicaciones negativas al gobierno y al Congreso, así como reuniones con los congresistas. (Rodríguez, 1998, p. 186)</p> <p>Los mineros propusieron a la ANDI mecanismos para hundir el proyecto, propuesta que la asociación rechazó. Los abogados de los mineros asistieron permanentemente a las deliberaciones del congreso (Rodríguez, 1998, p. 187)</p> <p>Defensa de sus puntos de vista en los foros</p>			<p>sobre reparación de zonas afectadas por la minería y otras disposiciones pasaron incólumes ante la arremetida minera. (Rodríguez, 1998, p. 187)</p> <p>Se estableció que las transferencias del sector eléctrico entrarán directamente a los municipios. (Rodríguez, 1998, p. 179)</p> <p>Se crea la licencia ambiental única. (Ley 99 de 1993, art. 59)</p>

ACTORES	INTERESES	MAGNITUD DE LOS INTERESES	COMPROMISO	PODER	MODO DE OPERAR	ALIANZAS	CONFLICTOS	RESULTADOS DE LAS MOVILIZACIONES
	<p>transferencias ingresara directamente a los municipios. (Rodríguez, 1998, p. 179)</p> <p>Creación de la licencia ambiental única para evitar trámites y papeleo. (Rodríguez, 1998, p. 222)</p>				<p>convocados por la comisión V del senado. (Rodríguez, 1998, p. 164)</p> <p>Participación directa.</p>			
GOBIERNO NACIONAL	<p>Reorganizar el sector ambiental, participar en la conferencia de Rio, incorporar en la constitución el componente ambiental, adelantar proyectos prioritarios. (Rodríguez, 1998, p. 137-138)</p> <p>Aprobar proyecto de creación de un ministerio de ambiente en vez de una comisión o un departamento administrativo, antes de la conferencia de Rio. (Rodríguez, 1998, p. 143)</p>	<p>Presentarse a la cumbre de Rio con un sector ambiental reorganizado le permitiría al presidente Gaviria solicitar financiación para programas prioritarios en materia ambiental. Bajo su concepción de deuda ecológica de los países desarrollados para con los subdesarrollados. (Rodríguez, 1998, p. 138)</p>	<p>Líder en el cambio de política.</p> <p>Plan de desarrollo y programa de gobierno con un compromiso ambiental importante.</p>	<p>Respaldo en la bancada liberal de cámara y senado.</p>	<p>Participación directa.</p> <p>Comunicación directa con los presidentes de las cámaras y de las comisiones para insistir en la urgencia del trámite del proyecto de reforma. (Rodríguez, 1998, p. 194)</p> <p>Intervención para acelerar trámites en el senado, cámara, comisiones quintas y ponentes. (Rodríguez, 1998, p. 176)</p>	<p>Ninguna identificada</p>	<p>Oposición de los demás actores a algunas de las reformas incluidas.</p>	<p>El ministerio de ambiente no estuvo listo para la reunión de Rio, pero avanzó bastante como para que el país mostrara su compromiso internacional con el cuidado ambiental. Se aprobó una reforma institucional de magnitud superior a la que el gobierno de turno pretendía. (Rodríguez, 1998, p. 228)</p>
GOBERNADOR	<p>Descentralización. Ser la primera</p>	<p>Altamente interesados en</p>	<p>Los gobernadores se</p>	<p>Su poder se derivaba de su</p>	<p>Manifestaron sus intereses en las</p>	<p>Se aliaron con otros</p>	<p>Conflicto con el gobierno</p>	<p>Participación en la dirección y</p>

ACTORES	INTERESES	MAGNITUD DE LOS INTERESES	COMPROMISO	PODER	MODO DE OPERAR	ALIANZAS	CONFLICTOS	RESULTADOS DE LAS MOVILIZACIONES
ES	<p>autoridad ambiental. (Rodríguez, 1998, p. 165)</p> <p>Conservar la totalidad del impuesto de timbre. Eliminar el artículo que establecía la transferencia del 10% de este impuesto a las corporaciones. (Rodríguez, 1998, p. 183)</p>	obtener recursos de la nueva reforma.	comprometieron en la discusión del proyecto para intentar aumentar su poder económico y político.	agrupamiento en las cumbre de gobernadores.	<p>cumbres de gobernadores (Rodríguez, 1998, p. 164)</p> <p>En la cumbre de gobernadores de Santa Marta, celebrada en el primer semestre de 1992, el ex gobernador Carlos Holguín calificó el proyecto del gobierno como "horrendamente centralista". (Rodríguez, 1994b)</p> <p>Participación directa.</p>	gobernadores para defender sus intereses en los debates.	nacional por la definición de grado de descentralización introducido en la reforma.	<p>administración de las corporaciones. (Rodríguez, 1994b)</p> <p>La petición respecto al impuesto de timbre se concretó al quedar como discrecional la transferencia de hasta 10% de éste a las corporaciones. (Rodríguez, 1998, p. 183)</p>

Fuente: Elaboración propia.

4.3.3 ANÁLISIS DE INTERESES EN EL CAMBIO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA

A continuación se presenta, en orden de importancia según las interacciones y referencias encontradas en la evidencia documental, un análisis de los intereses de cada actor relevante identificado en el cambio de la política ambiental introducido con la ley 99 de 1993.

- **Gobierno Nacional**

El gobierno de César Gaviria retomó el proyecto de reforma del gobierno anterior y le pidió al INDERENA y al DNP hacer los ajustes necesarios. Su papel fue preponderante al aportar la voluntad política y al propiciar la cooperación de las dos instituciones en disputa por la autoría de la reforma. Su interés por la reforma se derivó de la necesidad de llegar a la cumbre de Río de 1992 con un ministerio de ambiente creado con el fin de canalizar a través de éste, la financiación internacional de proyectos prioritarios de desarrollo y conservación. Este gobierno formuló por primera vez un plan de desarrollo con un capítulo ambiental, en cuyos objetivos se encontraba la reforma del sector. Esta se convirtió en su responsabilidad y fuente de compromiso. El Presidente, en un diálogo directo con los presidentes de las cámaras y las comisiones logró una mayor celeridad en la aprobación del proyecto de ley. En general, la intención de reformar el sector ambiental no encontró grandes resistencias, más allá del lobby hecho por algunos actores para introducir modificaciones en temas específicos, como la minería, la centralización de algunas funciones, y la participación ciudadana. Si bien el presidente no consiguió llegar a la cumbre de Río con el proyecto aprobado, sí logró avanzar y tener el proyecto aprobado a finales de 1993.

- **INDERENA**

El Instituto de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente se constituye en uno de los principales actores del cambio de política ambiental. Su principal interés era aportar a la reforma todo el capital institucional acumulado durante más de dos décadas a la gestión ambiental del país, como primera autoridad ambiental, después de

su creación en 1968. Al interior de la institución se identificaron otros intereses como el de conservar el empleo de los funcionarios, este interés fue posicionado sobre todo por el sindicato de la entidad. El compromiso de su participación en el cambio de la política se evidenció en su liderazgo en la elaboración del proyecto de reforma y en los valiosos aportes desde la experiencia. Este liderazgo fue ejercido también a nivel internacional con la participación en las reuniones preparatorias de la cumbre de Río. El poder del instituto emanaba de su conocimiento sobre el territorio, la biodiversidad, y la población nacional, ganados por la gestión en más del 70% del territorio del país, así como el conocimiento y aplicación del código de los recursos naturales y el otorgamiento de licencias ambientales. Su principal conflicto de intereses se generó con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) por la definición de la reforma ambiental, conflicto que fue manejado por los oficios del gerente del INDERENA, que aunque en medio de intensos debates logró la cooperación de los funcionarios del DNP.

Los resultados para el INDERENA fueron el reconocimiento de su papel en la reforma ambiental en Colombia. Los aportes del INDERENA tanto desde su gestión institucional, como desde la elaboración y defensa del proyecto de reforma, permitieron el desarrollo de los siguientes temas en la ley 99: la participación ciudadana y sus herramientas, el título sobre licencias ambientales; por las anteriores contribuciones, Rodríguez, (1994) considera al INDERENA como *“la Institución gubernamental que más contribuyó a la arquitectura jurídica de esta nueva ley”* (Rodríguez, 1994c, p. 2). De otro lado, el gerente general del instituto, Manuel Rodríguez Becerra, quien fue el coordinador del proyecto de reforma, posteriormente pasó a ser el primer ministro de ambiente. Igualmente, muchos de sus funcionarios pasaron a ser parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA), creado con la reforma.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP)

El DNP se considera como el segundo actor relevante en la reforma ambiental de 1993 por cuanto fue el rival directo, aunque posterior cooperante del INDERENA en la reforma ambiental. El principal interés del DNP, al igual que el del instituto era direccionar la reforma para no perder terreno en el tema de gestión ambiental del país.

En sus intereses se encontraba también la liquidación del INDERENA, institución con competencias en temas comunes sobre la gestión ambiental y de la cual el DNP tenía un pobre concepto en cuanto a eficiencia y desempeño. El departamento propuso un proyecto de reforma sin la participación del INDERENA, consistente en la eliminación de éste y la creación de una Comisión Nacional Ambiental, proyecto que fue cuestionado por el INDERENA a petición del Presidente César Gaviria. Finalmente, terminó siendo líder conjuntamente con el INDERENA en la elaboración del proyecto de reforma presentado al Senado. Su poder provenía de su mayor capacidad presupuestal y por ende mayor gestión en los territorios donde hacía presencia a través de sus Corporaciones Regionales adscritas. Según Rodríguez (1998), el DNP y las Corporaciones se caracterizaron por su “*arrogancia*” en el conocimiento técnico gerencial y el desconocimiento de la experiencia del INDERENA, actitud que alimentó el conflicto entre las dos instituciones. Finalmente el DNP consiguió la liquidación del INDERENA y también consiguió mantener y aumentar el número de Corporaciones, aunque ahora estas pasarían a ser entidades autónomas. La dirección de la División de Corporaciones consiguió el vice ministerio de ambiente luego de la reforma.

- Movimientos sociales

Los movimientos sociales, incluidos los movimientos ambientales, buscaron básicamente calidad ambiental y participación en las decisiones que afectan el medio ambiente. Tuvieron una acción directa participando en los foros de socialización del proyecto de reforma, aunque no lo suficientemente fuerte debido a la falta de lobby ante el Congreso. Los movimientos ambientales habían sido ya impulsados desde la gestión del INDERANA con la conformación de numerosos cabildos verdes. La movilización y participación social logró la inclusión de un título sobre las formas de participación ciudadana y otro sobre las acciones de cumplimiento, que no estaban incluidas en el proyecto original presentado por el gobierno. También fue un logro de los actores sociales en la capital, la restricción a la actividad minera en la Sabana de Bogotá.

- Partidos políticos tradicionales

Los principales partidos involucrados en la reforma fueron el partido Liberal y el partido Nueva Fuerza Democrática, de origen conservador. Estos dos partidos se disputaron el protagonismo en la ponencia del proyecto en el Congreso y la socialización del mismo ante la opinión pública. El conflicto por el liderazgo de la ponencia del proyecto en el Congreso se resolvió con el nombramiento de cuatro senadores ponentes: uno liberal, uno conservador, uno del partido indígena y otro de la Nueva Fuerza Democrática. Sin embargo, en cuanto a la socialización y difusión del proyecto, cada senador realizó de manera independiente giras, conferencias y ponencias en sus regiones. Como resultado de esta estrategia, el proyecto consiguió una opinión pública favorable en todo el país, y fue aprobado.

- Élités y empresarios

Los empresarios se encontraban representados por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), que representó a diversos sectores de la economía. En general, la ANDI se opuso a las tasas retributivas como instrumento de política ambiental y a la libertad en la instauración de las audiencias públicas, pues la consideraban una posible fuente de abusos por parte de la ciudadanía. En lo particular, confluyeron los siguientes intereses: los mineros temían que cambaran las reglas de juego al pasar la expedición de las licencias ambientales del Ministerio de Minas al Ministerio de Ambiente; pretendían que funcionara el silencio administrativo positivo en el caso de aprobación de las licencias ambientales, para no verse perjudicados por las demoras de la nueva autoridad; se oponían a que la legislación posterior a la ley pudiera hacerse más rígida en su reglamentación (principio de rigor subsidiario). El sector eléctrico por su parte pedía que una buena parte de las transferencias fuera transferida directamente a los municipios, con el ánimo de que éstos fueran efectivamente invertidos en los territorios impactados por los proyectos y evitar fugas burocráticas. Los empresarios participaron directamente en foros exponiendo sus inconformidades con el proyecto de ley y enviando comunicaciones negativas sobre el proyecto al Congreso. En general, los intereses de los actores no fueron materializados con la reforma, por cuanto, el otorgamiento de licencias ambientales en minería se mantuvo como competencia del Ministerio de Ambiente, las audiencias públicas continuaron como estaban planteadas y

se mantuvo el derecho de intervención ciudadana en las decisiones administrativas ambientales para cualquier persona sin que mediara interés jurídico alguno (Ley 99/93, art. 69). Se logró, sin embargo, que las transferencias del sector eléctrico fueran entregadas directamente a los municipios. Los empresarios ganaron, sin embargo, con la inclusión de la licencia ambiental única, que les redujo los trámites de licenciamiento.

- Gobernadores

Los gobernadores aparecen como actores relevantes, en tanto presentaron oposición al proyecto. Su principal interés era promover una reforma no centralista y ser protagonistas en el ejercicio de la autoridad ambiental. Estos intereses poseen un componente económico y político pues el ejercicio de la autoridad ambiental en el territorio tiene de un lado la asignación de recursos presupuestales y de otro, el poder de intercambiar licencias y permisos por votos. Como interés económico se presentó también la oposición a la transferencia del 10% del recaudo del impuesto predial a las Corporaciones. Los gobernadores tuvieron una participación directa en las cumbres de gobernadores en todo el país, atacando el proyecto por ser centralista en varias de sus reglamentaciones. Los gobernadores ganaron en el proceso de reforma por cuanto consiguieron influir en la gestión ambiental a través de su participación en el Consejo Nacional Ambiental y en el consejo directivo de las Corporaciones en su jurisdicción, además de un conjunto de funciones en materia de ejecución de la política ambiental nacional y la definición de políticas sectoriales y regionales. Los gobernadores ganaron adicionalmente derecho de voto en las Asambleas Corporativas de las Corporaciones Autónomas Regionales en proporción a sus aportes anuales de rentas (Ley 99/93, art. 25). Así, el aporte del impuesto predial que en principio criticaron, se convirtió en su principal fuente de poder al interior de las Corporaciones.

- Los científicos y académicos

Las Universidades, como representantes de este grupo de actores, participaron en la convocatoria y con ponencias en foros ambientales para la discusión del proyecto. No se tiene mayor referencia a procesos de lobby político ni a otro tipo de movilización diferente a la de intervenciones públicas. No obstante esta poca referencia a su papel

en la literatura revisada, se debe anotar que los institutos de investigación pasaron de 0 a 5 antes y después de la reforma ambiental, pero más por efecto de los aportes del INDERENA y el DNP, así como de los debates en la comisión V del Senado (Rodríguez, 1998, p. 217).

- Medios de comunicación

Se observa como los medios de comunicación tuvieron poco interés, razón por la cual no se incluyeron como actores en la matriz de involucrados. Rodríguez (1998) denuncia la actitud de este actor, que en general suele ser de gran importancia en la difusión y posicionamiento de las políticas públicas, en la siguiente afirmación: *“Su cubrimiento se limitó a unas pocas noticias con información incompleta y en espacio relegado, a pesar de ser el segundo ministerio que se creaba en el transcurso de 40 años. Los medios no dijeron nada ni para bien ni para mal, lo que explica, en parte, el desconocimiento aún imperante sobre la estructura y el alcance de las nuevas instituciones, así como las nuevas herramientas para la participación ciudadana”* (Rodríguez, 1998, p. 230).

Retomando las citas de Palier y Surel (2005) y Oszlak y O'Donnell (1981), puede concluirse que el análisis de los intereses en los cambios de políticas públicas es 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. Aunque el INDERENA tenía claro que debía dar paso a otra estructura de gestión, tenía el interés de ser protagonista en la reforma, objetivo cumplido, que alimentó la ley 99 de 1993. Por su parte el DNP cumplió su objetivo de impulsar la liquidación del INDERENA y continuar con funciones de asesoría la interior de nuevo ministerio, pero perdiendo su papel de dirección de las Corporaciones, que ahora pasaban a ser autónomas. Ambas instituciones terminaron cooperando en la elaboración y defensa de la reforma en el congreso y demás espacios públicos.

- 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, 2007a, p. 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) lo plantea en los siguientes términos: *“Al dar una mirada retrospectiva al trámite del proyecto al interior del Congreso, resalta el permanente consenso que reinó sobre la necesidad de crear el ministerio y que se impuso sobre diferencias puntuales de conceptos”* (Rodríguez, 1998, p. 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.

5 LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo se concentra en el estudio de las instituciones como dimensión de análisis de las políticas públicas. Inicialmente se presenta una breve revisión de los institucionalismos identificados en ciencias políticas. Se presenta la tipología de cambio institucional de Streeck y Thelen (2005), que permite concentrarse en el proceso de cambio y en su mecanismo de acción. Seguidamente se aplica una versión modificada de esta tipología para identificar, adicionalmente, el origen de los factores de cambio en la política ambiental colombiana con la ley 99 de 1993. Finalmente se presentan los resultados de este análisis.

5.1 SOBRE LAS INSTITUCIONES

Las instituciones son la tercera dimensión de análisis considerada en el modelo de las “Tres I”, que se desarrolla en esta 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, p. 734. Traducción propia). Y de manera específica, Parsons (2007) 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, p. 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, 1997; Hall y Taylor, 1997 en Palier y Surel, 2005; Thelen, 1999; Parsons, 2007; Roth, 2007; Pierson y Skocpol, 2008). A continuación se describen brevemente las tres vertientes.

En primera instancia se encuentra el institucionalismo económico, que se discutió en el capítulo cuatro, bajo la denominación de neo institucionalismo de la elección racional. Efectivamente, este enfoque tiene tras de sí la visión paradigmática de la racionalidad económica. Esta visión hace que se estudien las instituciones en tanto espacios de relacionamiento donde las partes deben tomar decisiones racionales con el fin de maximizar su beneficio. Parsons (2007) muestra como dos teorías son fundamentales para esta vertiente del institucionalismo: la economía de los costos de transacción (ECT) y la relación principal-agente. En la primera lo fundamental es la reducción de los costos inherentes a la celebración de contratos entre las partes. La segunda estudia las variables que las partes deben controlar para tratar de disminuir la incertidumbre en el cumplimiento de lo contratado. La principal crítica a esta vertiente al ser aplicada a la política es que se presenta el problema doble principal-agente. Este problema se presenta por una doble institucionalidad: la de la política (que decide el programa) y la de la administración (que lo implementa).

El institucionalismo sociológico considera las acciones de los individuos, sus problemas y propósitos, dentro de las instituciones y cómo influyen la evolución de la institución que conforman; así como su influencia en el cambio de las condiciones extra-institucionales. Hace énfasis en el papel orientador de la sociedad que tendrían las instituciones al contener *“sabiduría y ética colectivas”* (Olsen, 1988, p.35, en Lane, 1993, p. 171, en Parsons, 2007, p. 253) para definir el comportamiento humano. Se trataría, según Parsons, de un nivel de análisis micro, que se concentra básicamente en las relaciones sociales intra-institucionales.

Finalmente, Pierson y Skocpol (2008) presentan el institucionalismo histórico como *“como uno de los tres pilares de la investigación en ciencia política”* (Pierson y Skocpol, 2008, p. 30). Según estos autores, el foco del institucionalismo histórico está en la explicación de fenómenos contextualizados en espacio y tiempo y generalmente se trata de fenómenos como: *“los movimientos sociales, el desarrollo del estado moderno, el crecimiento y caída del involucramiento ciudadano en las democracias, los orígenes y*

dinámicas de las economías políticas, las transformaciones de los regímenes, y los patrones de las políticas públicas” (Pierson y Skocpol, 2008, p. 11). El institucionalismo histórico surgió en reacción al estructural-funcionalismo predominante en la vertiente de la económica y a la visión de grupos del institucionalismo sociológico. Según Hall y Taylor (1996), esta vertiente hace consideraciones más generales sobre relaciones entre los individuos y las instituciones y tienen en cuenta tanto las dinámicas de poder de estas relaciones, como las condiciones exógenas del desarrollo institucional.

5.2 CAMBIO INSTITUCIONAL

De manera general, se considera que los factores de cambio institucional pueden ser internos o externos (Hall y Thelen, 2009; Streeck y Thelen, 2005). Los cambios internos, también denominados endógenos, se relacionan con lo que la literatura ha denominado dependencia de senda o *Path dependency* en inglés. Este concepto hace referencia a la influencia de instituciones pasadas, con su normas y prácticas, sobre las configuraciones institucionales sobrevivientes (Palier y Surel, 2005; Thelen, 2005; Pierson, 2008). Es una visión incrementalista de la evolución y cambio de las instituciones y se relaciona con el concepto de rendimientos crecientes de la economía, que refuerza la idea de que la historia cuenta en la determinación de las configuraciones institucionales. Entre tanto, los cambios externos pueden deberse a la interacción de la institución que se analiza, con otras instituciones, por ejemplo internacionales. Otro factor externo son los cambios económicos importantes a la manera de crisis, como la petrolera en los 70's o la financiera en la primera década del siglo XXI, que influenciaron las características institucionales de las políticas petrolera y económica, respectivamente; o en general otro cambio importante en el exterior, como catástrofes ambientales, etc.

Respecto al cambio institucional, Streeck y Thelen (2005) establecen una tipología de cambios que se configura como resultado de dos tipos de procesos y de dos tipos de resultados de cambio. En la siguiente tabla se ilustra dicha tipología:

Tabla 1 Tipos de cambio institucional según procesos y resultados

		Resultado del cambio	
		Continuidad	Discontinuidad
Proceso de cambio	Incremental	Reproducción por adaptación	Transformación gradual
	Abrupto	Sobrevivencia y retorno	Rompimiento y reemplazo

Fuente: Traducido de Streeck y Thelen (2005)

En su trabajo sobre cambio institucional, Streeck y Thelen (2005) se concentran en la tipología de cambio que identifican como *transformación gradual endógena*. 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. A continuación se presenta el resumen de los cinco tipos de cambio institucional propuestos por Streeck y Thelen, que pueden a su vez, entenderse como mecanismos de cambio: desplazamiento, adición, deslizamiento, conversión y agotamiento; se presenta también su definición y mecanismo.

Tabla 2 Cambio institucional: cinco tipos de transformación gradual

	Desplazamiento	Adición	Deslizamiento	Conversión	Agotamiento
Definición	Aumento gradual de instituciones subordinadas en relación a las instituciones dominantes	Nuevos elementos adheridos a instituciones existentes cambian gradualmente su estatus y estructura	Negligencia para el mantenimiento institucional a pesar del cambio exterior, ocasionando un desplome en la práctica institucional en las bases	Reestructuración de las antiguas instituciones a los nuevos propósitos, nuevos propósitos unidos a viejas estructuras.	Ruptura gradual (marchitamiento) de las instituciones en el tiempo.
Mecanismo	Deserción	Cambio diferencial	Negligencia deliberada	Redirección, reinterpretación	Debilitamiento
Elaboración	Incoherencia institucional que abre espacio al comportamiento desviado. Fomento activo de	Crecimiento más rápido de las nuevas instituciones creadas en los bordes de las antiguas.	Cambio en los resultados institucionales afectados por una adaptación (estratégicamente) negligente a las	Brecha entre las reglas y la implementación debida a: Falta de previsión: límites a	Auto-agotamiento: el trabajo normal de una institución socava sus precondiciones externas.

	Desplazamiento	Adición	Deslizamiento	Conversión	Agotamiento
	<p>una nueva lógica de acción dentro de arreglo institucional existente.</p> <p>Redescubrimiento y activación de recursos institucionales latentes o adormecidos.</p> <p>"Invasión" y asimilación de prácticas externas.</p>	<p>Los bordes carcomen el centro.</p> <p>La nueva capa institucional succiona apoyo a las capas antiguas.</p> <p>Supuesto "arreglo" que desestabiliza las antiguas instituciones.</p> <p>Negociación entre lo viejo y lo nuevo lentamente llevando a la derrota de lo viejo.</p>	<p>circunstancias cambiantes.</p> <p>Promulgación de una institución cambiada, no por reformas o reglas, sino por reglas que siguen sin cambiar ante condiciones externas en evolución.</p>	<p>(consecuencias no deseadas de) diseño institucional.</p> <p>Ambigüedad intencional en las reglas institucionales: las instituciones son compromisos.</p> <p>Subversión: reglas reinterpretadas desde abajo.</p> <p>Tiempo: las condiciones de contexto cambiantes y las coaliciones abren espacio a la reorganización</p>	<p>Rendimientos decrecientes:</p> <p>La generalización cambia las relaciones costo-beneficio.</p> <p>Sobre extensión: límites al crecimiento.</p>

Fuente: Traducido y adaptado de Streeck y Thelen (2005)

Aunque esta tipología de cambio institucional endógeno ofrece un interesante marco de análisis para determinar las formas que predominaron en el cambio de la política ambiental colombiana, es necesario considerar igualmente los cambios debidos a factores externos. Para incorporar los factores externos se propone complementar la tipología de Streeck y Thelen para tal fin. En la siguiente sección se desarrollará la propuesta.

5.3 LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA

De acuerdo con la metodología definida en la investigación -propuesta por Palier y Surel (2005), sobre las tres I- se parte de considerar que el cambio en la política ambiental con la ley 99 de 1993 puede ser completamente explicado desde cada una de las tres

dimensiones: ideas, intereses e instituciones. Esta hipótesis equivale a decir que el entendimiento de los cambios institucionales de la política ambiental es suficiente para entender el cambio de la política ambiental. Partiendo de esta hipótesis se inicia el análisis de los factores y tipos de cambio de la mencionada política.

Dado que el fenómeno a analizar se sitúa en un punto en el pasado y que éste puede a su vez estar influenciado por configuraciones institucionales pasadas –de acuerdo con el concepto de dependencia de senda-, la investigación cobra profundidad histórica, por lo cual se excluyen del análisis las perspectivas del institucionalismo económico y social, a favor del institucionalismo histórico. Adicionalmente, es preciso conocer cuáles de los factores de cambio institucional fueron endógenos o exógenos. Para abordar estas dos cuestiones, se adaptará el marco analítico de Streeck y Thelen presentado en el apartado anterior para identificar si además de factores de cambio gradual, se pudo haber presentado alguno de los otros tipos de cambio, a saber: reproducción por adaptación; sobrevivencia y retorno; o rompimiento y reemplazo. Y clasificando cada factor según sea endógeno o exógeno.

Puede afirmarse que el conjunto de relaciones entre Estado, sociedad y medio natural conoció su cambio más significativo con la promulgación de la ley 99 de 1993. Con esta ley se establecieron los principios que orientarían el manejo de los asuntos ambientales del país y se redefinió la estructura institucional para el logro de los objetivos de la política. Estos objetivos estuvieron orientados, según el paradigma dominante, hacia el desarrollo sostenible, fuertemente impulsado en la cumbre de Río de 1992. No obstante este importante desarrollo institucional introducido por la ley 99 con la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y de la definición de los mecanismos de actuación entre el Estado y la sociedad civil (Tobasura, 2006, p. 11), ya desde 1968 se había creado el Instituto Nacional de los Recursos Naturales INDERENA, instituto que soportó la responsabilidad de la gestión ambiental hasta la entrada en vigencia de la ley 99. Aunque había para entonces otras instituciones que ejercían funciones ambientales, se considera que la institucionalidad de la política ambiental colombiana, hasta antes de 1993, descansaba sobre el INDERENA. Por lo anterior se hará referencia en adelante al

INDERENA y al marco legal que éste aplicaba para la gestión ambiental, como la “institucionalidad de la política ambiental” antes de la ley 99 de 1993.

Asumiendo la ley 99 de 1993 como un importante hito en la política ambiental colombiana, a continuación se hace una sistematización de los cambios en la institucionalidad de la política, a la luz de la tipología de cambio institucional propuesta por Streeck y Thelen (2005). Para identificar estos cambios se recurre a textos con profundidad histórica, que relatan la forma en que surgió la política ambiental colombiana. Tal es el caso del texto sobre Derecho Ambiental de González (2006); el Estudio sobre la inserción de la gestión ambiental en las políticas sectoriales para Colombia de Meléndez y Uribe (2003); y el texto de Rodríguez (1994a) que relata la agenda de política ambiental de fin de siglo para Colombia. Se usan también otras fuentes como portales de internet especializados. Las evidencias documentales se clasifican según aporten indicios de: tipo de factor, origen del factor y tipo o mecanismo de cambio. En la siguiente tabla sistematiza las evidencias documentales.

Tabla 3 Factores y tipo de cambio institucional en la política ambiental colombiana

Evidencia o indicio del cambio	Factor de cambio	Origen del factor (endógeno o exógeno)	Mecanismo de cambio producido
El énfasis del INDERENA en la preservación y protección de algunas áreas de importancia ecológica y su desvinculación de los temas sociales y del desarrollo, hicieron que la gestión del instituto resultara cada vez más lejana de las realidades nacionales y de las expectativas de desarrollo que el país y los sectores productivos fueron generando sobre la oferta ambiental nacional. (UNALMED, Red de conservación de suelos y aguas, 2010)	Definición de objetivos	Endógeno	Transformación gradual/deslizamiento
Adicionalmente, por la adscripción del INDERENA al Ministerio de Agricultura (usuario de los recursos naturales) este instituto no contó con la autonomía, jerarquía e independencia institucional requerida para aplicar normas y adelantar acciones para la conservación y protección de los recursos naturales. (UNALMED, Red de conservación de suelos y aguas, 2010)	Autonomía	Endógeno	Transformación gradual/agotamiento
Además, las autoridades ambientales operaban dentro de un régimen que permitía sólo de manera muy marginal la participación de los alcaldes municipales y de las comunidades en el diseño, seguimiento y evaluación de las regulaciones, políticas e inversiones ambientales. (Meléndez, M. y Uribe, E. 2003, p. 29)	Participación	Endógeno	Transformación gradual/agotamiento
Los espacios de participación social eran igualmente limitados. Todo lo anterior restaba legitimidad y viabilidad social de sus posturas y decisiones. (Meléndez, M. y Uribe, E. 2003, p. 28)	Participación	Endógeno	Transformación gradual/agotamiento
La gestión ambiental del Gobierno en las áreas urbanas era prácticamente inexistente. Igualmente escasa era su gestión frente a los sectores productivos. (Meléndez, M. y Uribe, E. 2003, p. 29)	Definición de objetivos	Endógeno	Transformación gradual/agotamiento
No existían antes de 1993 arreglos institucionales y jurídicos para enfrentar las realidades y retos ambientales de las varias ciudades del país y de sus sectores productivos. La gestión ambiental del gobierno frente a la gran industria era muy limitada; frente al caso de las PYMES era inexistente. Solo ocasionalmente las autoridades ambientales intervenían frente a algunos de los proyectos más visibles de los sectores más grandes de la economía: los sectores energético y de hidrocarburos. (Meléndez, M. y Uribe, E. 2003, p. 29)	Definición de objetivos	Endógeno	Transformación gradual/deslizamiento
“...inclusión por primera vez en la historia de Colombia, de una Política Ambiental como parte integral del Plan Nacional de Desarrollo”. (UNALMED, Red de conservación de suelos y aguas, 2010)	Instrumentos	Endógeno	Transformación gradual/agotamiento
Las deficiencias y los vacíos de la regulación ambiental creaban espacios para que las entidades ambientales y sus funcionarios pudiesen intervenir con gran discrecionalidad. Con frecuencia, la intensidad del control que se ejercía sobre un proyecto dependía de conveniencias o intereses transitorios de los funcionarios, y no necesariamente de la dimensión de sus potenciales efectos ambientales. Esto dio paso a que intereses no-legítimos y argumentos distintos a los jurídicos primaran a la hora de decidir si un proyecto o actividad causaba “impactos ambientales significativos”, o no. Naturalmente, esto creaba condiciones indeseables para la inversión privada. (Meléndez, M. y Uribe, E. 2003, p. 29)	Corrupción	Endógeno	Transformación gradual/desplazamiento

Evidencia o indicio del cambio	Factor de cambio	Origen del factor (endógeno o exógeno)	Mecanismo de cambio producido
En el desarrollo de las regulaciones ambientales proferidas antes de 1993, algunas de las cuales se encuentran aún vigentes, no se consideraron las realidades tecnológicas, sociales y económicas de los distintos sectores productivos de la economía. Tampoco se evaluaron sus costos de cumplimiento ni los beneficios que de ellas se esperaban. (Meléndez, M. y Uribe, E. 2003, p. 29)	Instrumentos	Endógeno	Transformación gradual/deslizamiento
Existía además un marcado sesgo hacia la aplicación de instrumentos policivos de "comando y control". Los instrumentos e incentivos económicos previstos en la legislación eran escasos y su aplicación muy restringida. Eran además de poca aceptación, inclusive al interior del Gobierno. (Meléndez, M. y Uribe, E. 2003, p. 29)	Instrumentos	Endógeno	Transformación gradual/agotamiento
Las opiniones de los varios grupos de interés relacionados con esas regulaciones no fueron tenidas en cuenta. (Meléndez, M. y Uribe, E. 2003, p. 29)	Participación	Endógeno	Transformación gradual/agotamiento
Finalmente, en cuanto a los presupuestos de inversión ambiental por parte de las entidades ambientales del Gobierno existía una gran inequidad. Algunas de las Corporaciones Regionales contaban con recursos adecuados, cuyo origen era los impuestos municipales, para acometer sus actividades. Otras no. El INDERENA tenía a su cargo el ejercicio de las funciones de autoridad ambiental en un extenso territorio y en todas las áreas del Sistema de Parques Nacionales. Sin embargo, esta entidad vio gradualmente deteriorar durante la década de los años 80 su situación presupuestal hasta llegar a niveles lamentables. (Meléndez, M. y Uribe, E. 2003, p. 29)	Deficiencia presupuestal	Endógeno	Transformación gradual/agotamiento
"Curiosamente el Código de Recursos Naturales Renovables fue expedido sin un título dedicado al procedimiento sancionatorio para darle cumplimiento a cabalidad" A pesar de ser un código muy completo, no poseía herramientas para su materialización. Platean Enrique y Villa, que, literalmente: "sacaron un tigre, pero sin dientes" (González, 2006. p. 68)	Instrumentos	Endógeno	Transformación gradual/deslizamiento
La Ley 99 de 1993, creó Corporaciones Autónomas Regionales en los sitios del país donde no existían y reestructuró las entonces existentes.	Definición de objetivos	Endógeno	Transformación gradual/deslizamiento
A través de estas profundas reformas, el Congreso de la República buscó, con la Ley 99 de 1993, instaurar desde el Gobierno, un sistema de gestión ambiental racionalmente fuerte y coherente, e internacionalmente visible, pero al mismo tiempo descentralizado, democrático, participativo, técnicamente solvente, financieramente suficiente, y socialmente legítimo.	Concepción institucional	Endógeno	Transformación gradual/deslizamiento
La Ley 99 de 1993 hizo de las Corporaciones Autónomas Regionales entidades descentralizadas cuyas orientaciones son definidas por los alcaldes municipales, los representantes de los sectores de la producción, las ONGs y las comunidades del área de su jurisdicción. Cada corporación define su orientación a la luz de las particulares realidades ambientales, sociales y económicas de cada región; pero siempre siguiendo los lineamientos de política y exigiendo el cumplimiento de las regulaciones generales expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente". (Meléndez, M. y Uribe, E., 2003)	Participación	Endógeno	Transformación gradual/deslizamiento

Evidencia o indicio del cambio	Factor de cambio	Origen del factor (endógeno o exógeno)	Mecanismo de cambio producido
"La ley 99 de 1993 trató de solucionar un problema, creado por la cantidad de entidades que concurren a ejercer competencias ambientales: entidades del sector salud, Inderena, entidades municipales, etc., y para ejercer y justificar sus competencias, cada una de esas entidades, amparada en infinidad de normas, exigió permisos y autorizaciones a los usuarios del ambiente, convirtiéndose cada trámite en un expediente, lleno de historias, desatinos, y versiones parcializadas, considerando que cada trámite analizaba en forma independiente el uso de un recurso natural."(González, 2006, p. 370)	Problema de Competencia	Exógeno	Transformación gradual/desplazamiento
La desordenada gestión ambiental del Estado permitió que numerosas entidades públicas adscritas a varios ministerios hayan asumido competencias y responsabilidades en la aplicación de códigos, acuerdos y decretos para el manejo ambiental, elaborados con distintos objetivos sin seguir lineamientos ni criterios comunes[1]. (UNALMED, Red de conservación de suelos y aguas, 2010)	Problema de Competencia	Exógeno	Transformación gradual/desplazamiento
"El Minambiente fue en buena parte concebido por el Inderena al considerar que el Instituto había sido desbordado por los problemas ambientales del país" (Rodríguez, 1994a)	Pérdida de efectividad por cambios en la realidad	Exógeno	Transformación gradual/deslizamiento
La Constitución de 1991 que a través de cerca de 40 artículos eleva el nivel jurídico de las responsabilidades del Estado en materia ambiental y amplía los derechos ambientales de los ciudadanos.	Cambio constitucional	Exógeno	Transformación gradual/desplazamiento
La activa participación de Colombia en las negociaciones sobre Medio Ambiente y Desarrollo que culminaron con la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro.	Lineamiento internacional	Exógeno	Transformación gradual/desplazamiento
El creciente interés de parte de la sociedad sobre asuntos relacionados con el cuidado del ambiente y los recursos Naturales.	Movilización social	Exógeno	Transformación gradual/desplazamiento
En el nivel nacional, las responsabilidades relativas a la política ambiental estaban parceladas entre el Ministerio de Agricultura, a través del INDERENA, y el Departamento Nacional de Planeación. A este último estaban adscritas dieciocho Corporaciones Autónomas que eran autoridades ambientales que actuaban regionalmente. El Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación no compartían siempre la misma visión sobre la orientación que el Gobierno debía dar a su política ambiental. En consecuencia, desde la Nación se emitían señales contradictorias a las regiones. (González, 2006, p. 370).	Problema de Competencia	Exógeno	Transformación gradual/desplazamiento

Evidencia o indicio del cambio	Factor de cambio	Origen del factor (endógeno o exógeno)	Mecanismo de cambio producido
"El Inderena fracasó a pesar de su buen comienzo, pues se dejó quitar el protagonismo de las Corporaciones Autónomas Regionales. Existía la convicción absoluta de la necesidad de liquidar el Inderena y... reemplazarlo por un órgano de alto nivel. Esta decisión se concretó en la creación del Ministerio del Medio Ambiente." (González, 2006, p. 370).	Problema de Competencia	Exógeno	Transformación gradual/desplazamiento
Las CAR estaban adscritas al Departamento Nacional de Planeación, lo cual les dio un mayor estatus por la capacidad técnica de esta dependencia. "Subsistieron porque funcionaban." (González, 2006, p. 370).	Problema de Competencia/legitimidad	Exógeno	Transformación gradual/desplazamiento
1980's: Gestión ambiental dispersa en varias instituciones, baja efectividad (Acuña, 1999)	Problema de Competencia/legitimidad	Exógeno	Transformación gradual/desplazamiento
"La nueva Ley ordenó la liquidación del INDERENA. Ordenó igualmente la creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental, SINA. Este Sistema está integrado por el conjunto de principios, orientaciones generales, actividades, programas, normas, recursos, entidades públicas, privadas o mixtas, y organizaciones del estado y comunitarias al servicio de la gestión ambiental en Colombia. El Ministerio del Medio Ambiente está a la cabeza del Sistema.	Cambio legislativo	Exógeno	Rompimiento y reemplazo
"Según el diccionario de la Lengua Española, sistema es un "conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objetivo". Reconoció el legislador que existían "cosas" que propendían por la protección ambiental pero que les faltaba cuerpo, dinamismo, que estaban pasmadas, razón por la cual decidió darles carácter sistémico, conservando lo que creía había funcionado bien, acabando lo que en su criterio ya había perdido dinamismo, renovando otras figuras que necesitaban modernización, innovando a partir de nociones que nunca fueron desarrolladas. Todo ello, y siempre reconociendo que lo existente era lo suficientemente bueno, pero no estaba funcionando adecuadamente, aunado a lo expresado en la nueva Constitución Política de año de 1991, obligó al establecimiento del sistema Nacional Ambiental en Colombia, a través de la expedición de la Ley 99 de 1993". (González, 2006, p. 171)	Cambio legislativo	Exógeno	Rompimiento y reemplazo

Fuente: Elaboración propia.

5.4 ANÁLISIS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA

Analizar la evidencia documental a través de la tipología de Streeck y Thelen (2005) ha permitido 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.

En primer lugar, es claro 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 observan 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 observa la predominancia de la *transformación gradual*, por encima del *rompimiento y reemplazo*. Solo se identificaron

dos factores que operaron por rompimiento y reemplazo. Estos factores corresponden al 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, p. 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. Entre tanto, 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 finalmente, el mecanismo de agotamiento se debió también a 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.

6 UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS INTEGRADOR

Este capítulo recoge y sistematiza los resultados de los capítulos tres, cuatro y cinco. Se identifica hasta qué punto cada enfoque por su propia cuenta es capaz de dar una explicación del cambio de en la política ambiental colombiana después de la ley 99 de 1993. Se establece si para el cambio analizado priman los factores cognitivos o de las ideas, estratégicos o de los intereses, o institucionales.

6.1 SÍNTESIS DEL ENFOQUE DE LAS TRES I

La investigación partió de la hipótesis de que al analizar ideas, intereses e instituciones por separado, se podría, desde cada una, 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 1 Resultados del análisis de la “Tres I” en la política ambiental colombiana

Dimensión	Resultado general	Grado de explicación del cambio de la política
Ideas	Se evidenció la relación causal entre las visiones de la relación hombre-naturaleza antes y después de la ley 99 y el tipo de política implementada. De una visión de expansión agrícola, hacia una visión de desarrollo sostenible como paradigma de desarrollo.	El marco de análisis de las ideas permitió apreciar el cambio en la política a una escala mayor. En general sensible solamente a los grandes intereses (nacionales, internacionales), con poco detalle sobre los demás actores de la política.
Intereses	El poder más influyente en el cambio de la política fue la intención del Gobierno de César Gaviria de reformar el sector. Los actores más relevantes fueron dos instituciones: INDERENA y DNP. En general se mostró una reforma poco controvertida, con acuerdos y aportes desde diversos sectores de la sociedad.	El análisis permitió una fotografía de todos los actores, sus intereses, poder, formas de acción, y resultados de la movilización. Permitted un análisis más desde la base, desde la sociedad.
Instituciones	El cambio en la institucionalidad de la política ambiental se debió a diversos factores, tanto endógenos como exógenos, de forma gradual por el agotamiento del INDERENA ante la realidad ambiental del país, por problemas presupuestales, de diseño institucional y de definición de competencias.	Permitted conocer muy bien las características de la institución encargada de la gestión ambiental, pero al tener como unidad de análisis la institución, los demás actores son abordados como secundarios, como demandantes externos.

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. En el siguiente apartado se propone una solución a este vacío teórico.

6.2 UNA TEORÍA DE INTEGRACIÓN

Una vez propuesta la opción de Palier y Surel (2005) para analizar las políticas públicas como una interacción de ideas, intereses e instituciones, y de identificar la necesidad de análisis más integrales, se propone también usar la teoría de campos de Pierre Bourdieu (1976), como teoría de articulación de esas tres categorías. Bourdieu (1994, p. 9) 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*”. 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 (1976) 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. 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 (1994, p. 16) entiende el hábitus 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, p. 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 hábitus o estilos de acción que son al mismo tiempo causa y efecto de su posición en el campo.

De manera general, Bourdieu (1976) 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. Estas propiedades de los campos pueden relacionarse de forma preliminar con las categorías de ideas, intereses e instituciones de la siguiente manera:

Tabla 2 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)	<ul style="list-style-type: none"> Objetos en juego en el campo como producto de la construcción simbólica 	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los agentes 	<ul style="list-style-type: none"> Leyes del campo
	<ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento del valor de los objetos en juego 	<ul style="list-style-type: none"> Objetos en juego en el campo como fin 	<ul style="list-style-type: none"> Principios de funcionamiento del juego
	<ul style="list-style-type: none"> Hábitus de los agentes 	<ul style="list-style-type: none"> Intereses específicos 	<ul style="list-style-type: none"> Estructura del campo
	<ul style="list-style-type: none"> Capital específico 	<ul style="list-style-type: none"> Intereses comunes para la preservación del juego 	
	<ul style="list-style-type: none"> Capital simbólico 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias y posiciones 	

Dimensiones de análisis de políticas públicas de Palier y Surel (2005)		
Ideas	Intereses	Instituciones
	de los agentes	
	<ul style="list-style-type: none"> • 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.

7 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.
- Se evidenció que al igual que en la generalidad de los estudios sobre políticas públicas en Colombia, los análisis de la política ambiental no son desarrollados bajo marcos analíticos definidos. Los análisis identificados se han desarrollado desde disciplinas independientes y no han considerado la política ambiental como un fenómeno político. Esta situación se evidencia en el constante uso del concepto de “gestión ambiental”, que genera una despolitización de medio ambiente y sus problemas y conflictos.
- 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 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. Esta conclusión sugiere la necesidad de una propuesta de integración de los análisis o el empleo de otra teoría que articule las tres dimensiones y aproveche mejor la complementariedad observada.

- Por último, se recomienda 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 (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.

BIBLIOGRAFÍA

- Acselrad, H. (2004). De “bota-foras” e “zonas de sacrificio” – um panorama dos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro. En: Conflito Social e Meio Ambiente no Estado do Rio de Janeiro. Río de Janeiro: Relume Dumará.
- Acuña, G. (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 2.
- Banco Mundial (2008). Análisis Ambiental de País. Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia. Documento de Trabajo de: Martha Cabrera Puentes, Ruby Marcela Pérez y Juan Pablo Ruiz, del original de Sánchez-Triana, et. al. (2007).
- Bobbio, N. y otros. (2002). *Diccionario de Política*. Turín: Siglo Veintiuno Editores.
- Bobrow, D. y Dryzek, J. (1987). *Policy Analysis by Design*. Londres: University of Pittsburgh Press. Extraído el 15 de junio de 2011 desde http://books.google.com/books?id=9LY8DLWPybUC&printsec=frontcover&dq=policy+analysis+by+design+bobrow&hl=ptBR&ei=0cZrTsqVA5S6tgex6pjpBQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CC4Q6AEwAA#v=onepage&q&f=false.
- Bourdieu, P. (1976). Algunas propiedades de los campos. En E. Martín (Ed.) *Cuestiones de Sociología* (pp. 112-119). Madrid: Istmo.
- Bourdieu, P. (1994). *Razones Prácticas sobre la teoría de la acción*. Trad. Thomas Kauf. Barcelona: Anagrama.
- Bresser, L. (1996). La administración pública gerencial: estrategia y estructura para un nuevo Estado. Presentado en el seminario: La reforma del Estado en América Latina y El Caribe. Rumbo a una administración pública Gerencial.
- COLOMBIA: 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.
- COLOMBIA: Departamento Nacional de Planeación. www.dnp.gov.co.

- COLOMBIA: 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.
- COLOMBIA: Presidencia de la República. Constitución Política de Colombia.
- Contraloría General de Colombia. Informe sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente. 2009-2010. ISSN 1794-5356.
- De Sebastián, L. (1999). Análisis de los involucrados. Documentos de trabajo proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Etxezarreta M. (2004). Crítica a la economía ortodoxa / Seminario de Economía Crítica TAIFA. *Manuales de la Universidad Autónoma de Barcelona*; Vol. 40.
- Gavilanes R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*. 20, 149-187.
- González, E. (2006). *Derecho Ambiental Colombiano. Parte General. Tomo I*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hall, P. y Thelen, K. (2009). Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review*. 7, 7–34.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political Science and the three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936–957.
- Hernández, A. (2004). En Colombia no hay una política ambiental. *El Reto*. Ed. 53.
- Howlett, M. (2002). Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*; 35, 2, 235-267
- Ibáñez, A. y Uribe, E. (2005). La política ambiental en Colombia durante los últimos 35 años. *Coyuntura Económica*; 35, 335-343.
- Jiménez, L. (1995). *Diccionario de ciencia política*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Jordana, J. (1995). Análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Repensar el Estado*. No 3, 77-89.

- Kalmanovitz, S. y López, E. (2005). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Klijn, E. (1998). Redes de políticas públicas: una visión general. En Kickert, W. y Koppenjan, J.; (eds.) *Managing Complex Networks*. Sage.
- March, J. y Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, 734-749.
- Meléndez, M. y Uribe, E. (2003). Estudio sobre la inserción de la gestión ambiental en las políticas sectoriales, caso Colombia. Documento CEDE 2003-9 ISSN 1657-7191 (Edición electrónica).
- Meny, E. y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Traducción de Jolly y Vargas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Munck, G. (2001). Teoría de los juegos y política comparada: nuevas perspectivas y viejas preocupaciones. Traducción de Isabel Vericat. *Revista Mexicana de Sociología*; 63, 1, 3-40.
- Ostrom, E. (1991). Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity. *The American Political Science Review*. Vol. 85, No. 1, p. 237-243.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). En : *Redes*. 99-128.
- Palier, B. y Surel, Y. (2005). « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55, 7-32.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: Miño y Dávila.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *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. Extraído el 2 de octubre desde <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php>.
- Red Nacional de conservación de suelos y aguas. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Facultad de Ciencias Agropecuarias: Introducción de la

página web. Extraído el 20 de septiembre desde <http://www.redaguas.unalmed.edu.co/default.php?link=ambiente>.

- Rodríguez, M. (1991). Entrevista publicada en: El Tiempo, 12 de agosto de 1991. Extraído el 20 de septiembre desde www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-135757.
- Rodríguez, M. (1994a). Entrevista de Ruby Marcela Pérez, publicada en: El Tiempo, 30 de enero de 1994. Extraído el 20 de septiembre desde http://www.manuelrodriguezbecerra.org/entrev_minambiente.htm
- Rodríguez, M. (1994b). *La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia*. Bogotá: CEREC.
- Rodríguez, M. (1994c). INDERENA el gran pionero de la gestión ambiental en Colombia. Artículo tomado de Memoria del primer ministro del medio ambiente. Tomo I. 93-98.
- Rodríguez, M. (1998). *La reforma ambiental en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Rodríguez, M. (2004). El Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente: el conservacionismo utilitarista y el ambientalismo. En: Evaluación y Perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia. Universidad Externado de Colombia. 155-177.
- Rodríguez, M. (2007). Presentación de la publicación: Hacia la Insostenibilidad Ambiental. Un balance de la política ambiental 2002-2006. *Actualidad Discusiones y Propuestas*. N° 18.
- Rodríguez, M. y Espinosa, G. (2002). Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Medio Ambiente.
- Roth, A. (2007a). *Políticas públicas. Formulación, interpretación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth, A. (2007b). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformación del Estado. En *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Roth, A. (2008a). *El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante para América latina?* Trabajo presentado para el I Congreso de Ciencia política, Octubre, Bogotá.

- Roth, A. (2008b). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91
- Rudas. G. (2008). Sostenibilidad financiera de la política ambiental regional en Colombia (1995-2005). *Economía Colombiana*, No. 323, 1-14.
- Rufín, C. et.al. (2008). O paradoxo das estratégias multidomésticas num mundo global: testemunho das estratégias de não-mercado nos países em desenvolvimento. Vol. 10, n36, 63-85.
- Sautu R. Et. al. (2005). Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. ISBN 987-1183-32-1
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas, Traducción de Javier Sánchez Segura. *Estudios Políticos*, 33, 41-65.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in comparative politics. *Annual Reviews Political Science*. 2, 369-404.
- Streek, W. y Thelen, K. (eds.) (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press: Nueva York. Libro en línea en Google docs. Extraído el 27 de julio de 2010 desde 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=ADGEEsG2x3ihUQq6l2kZGc5jE7rCeufBMe2cVuEtuIV_anhxIEN20H52bPzdMDPKbV16LP1UkB5CV9-7hXTsHtA47Q3Gb0SJRI6JkHbGGbgLsUqBlubSmfBUuyKiWI74PX0PFY0aLm&sig=AHIEtbRN4-2WUS3Z6x2UQzC5kYv3FmKZew
- Tobasura, I. (2006). La política ambiental en los planes de desarrollo en Colombia 1990-2006. Una visión crítica. *Revista Luna Azul*. N° 22, 8-19.
- Transparency International (2008). Índice de Percepción de la Corrupción 2008 de Transparency International.
- Vega, L. (2002). Políticas públicas hacia el desarrollo sostenible y política ambiental hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Extraído el 3 de Enero de 2011 desde http://www.google.com.co/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=OCBYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dnp.gov.co%2FPortalWeb%2FPortals%2F0%2Farchivos%2Fdocumentos%2FDDUPA%2FMedio_Ambiente%2FP%25C3%25A1gina1_PoliticasyPublicasAmbientales02.pdf&ei=NE0iTd7xB4KKIwe10pHaDA&usq=AFQjCNFOXkSQSlcqYIHynJSHfmOH6ixwWg