

El paradigma del Desarrollo Urbano Sostenible –DUS- como referente del proceso de  
toma de decisiones legislativas en Colombia  
Análisis de la agenda legislativa del Congreso de la República entre 1991 y 2006

Maestría en Estudios Políticos e Internacionales  
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales  
Universidad del Rosario

Autor: Lina María Galindo Vergara  
Tutor: Profesor Raúl Velásquez

Bogotá, Octubre de 2012

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 1. EL PARADIGMA DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE</b> .....	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 2. APROXIMACIONES TEÓRICAS PARA LA COMPRESIÓN DE LA FORMACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA</b> .....	<b>28</b>
La agenda legislativa desde la perspectiva institucional.....	30
El aporte del Constructivismo Social al estudio de la agenda legislativa.....	39
<b>CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL CASO DEL PARADIGMA DUS COMO REFERENTE DEL PLANTEAMIENTO Y DISCUSIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA URBANA COLOMBIANA ENTRE 1991 Y 2006</b> .....	<b>46</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>71</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>95</b>

## Introducción

El paradigma de Desarrollo Urbano Sostenible, DUS, puede entenderse como una aproximación integral a los problemas de las ciudades, que combina *“el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, respetando plenamente todos los derechos humanos y las libertades individuales, inclusive el derecho al desarrollo, y ofrece los medios para lograr un mundo más estable y pacífico, fundado en una visión ética y espiritual”* (Grupo de Gestión Urbana y Salud, 2002).

Este trabajo de investigación tiene el propósito de contribuir a la comprensión de la incidencia del paradigma DUS, en el proceso de toma de decisiones legislativas en Colombia, concentrándose en la discusión y definición de la agenda legislativa del Congreso colombiano, en lo que se refiere a asuntos urbanos, durante el periodo 1991-2006.

La agenda legislativa se entiende como el conjunto de iniciativas de proyectos de ley y de acto legislativo, que en un determinado periodo y como resultado de la combinación de dinámicas, intereses y necesidades políticas, sociales y económicas, y de exigencias institucionales e incluso coyunturales, hacen parte de los asuntos sobre los que el Congreso debe decidir, como parte de su trabajo legislativo.<sup>1</sup>

Si bien el desarrollo de la función legislativa del Congreso, incluye varias instancias de decisión importantes, mas allá de la definición de la agenda, como por ejemplo la definición de los ponentes para los debates de los proyectos de ley y las votaciones en las comisiones y plenarias, este trabajo de investigación se concentra en el análisis de

---

<sup>1</sup> Esta definición de agenda legislativa se plantea en esta investigación como resultado de la revisión de varios estudios en el tema. Particularmente los trabajos de Mouw y Mackuen (1992) y Walker (1977).

la agenda legislativa, considerando su importancia en la tarea de delimitar e incluso restringir el ámbito de las decisiones posibles sobre legislación, por parte de los Congresistas.

Así y como lo recuerda Jack Walker (1977), la etapa de definición de la agenda legislativa puede considerarse fundamental dentro del proceso de toma de decisión legislativa. Básicamente porque en esta instancia los legisladores definirían el ámbito y naturaleza de los asuntos sobre los cuales legislar y decidir, incluso, sobre los actores involucrados y los términos mismos del debate legislativo.

Sin ignorar la incidencia de otros actores e instancias relevantes en el proceso de toma de decisiones, relacionadas con el desarrollo urbano, este trabajo centra sus esfuerzos en el análisis de lo que sucede en el caso del Congreso de la República, considerando que en este espacio convergen los intereses públicos y privados más variados, y encuentran representación las más diversas fuerzas políticas. Pero además, porque de las decisiones legislativas tomadas por los congresistas, que se traducen en instrumentos muy concretos de políticas públicas, como las leyes, deriva un ordenamiento jurídico que es fundamental para orientar y articular los esfuerzos y estrategias, de otros actores e instancias de decisión, involucradas en el proceso de pensar y planificar el desarrollo urbano.

Este trabajo de investigación, aborda el análisis de la agenda legislativa urbana para el periodo que va de 1991 hasta 2006. Esta delimitación temporal obedece a la pertinencia, que a juicio del investigador, adquiere la tarea de hacer seguimiento al efecto que ha tenido la inclusión en la Constitución de 1991, de la referencia al

paradigma del Desarrollo Sostenible, DES, el cual, como ese mostrará en capítulos posteriores, está estrechamente relacionado con el DUS.<sup>2</sup>

Esta delimitación temporal también se justifica en términos de la conveniencia de hacer seguimiento al proceso que conduce a la aprobación, en el año 2006, de una ley sobre planeación urbana sostenible, que constituye una evidencia de legislación relacionada con el DUS en Colombia.<sup>3</sup>

Delimitado el campo de investigación del trabajo, conviene hacer algunos apuntes sobre su pertinencia. En primer lugar, el trabajo permite avanzar en el análisis de dos aspectos fundamentales del proceso de toma de decisiones legislativas: el del papel que allí pueden tener las ideas, y el de la relación de las condiciones institucionales y de algunas dinámicas, sociales, políticas y económicas, con el proceso que conduce a que algunas ideas logren, o no, constituirse en referentes de la toma de decisiones legislativas.<sup>4</sup>

En segundo lugar este trabajo puede constituir un aporte a la reflexión sobre el impacto que los mandatos internacionales, que promueven paradigmas como el DUS,

---

2 La Constitución Política de Colombia estableció en el año 1991, la obligación del Estado de "(planificar) el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados."(Artículo 80 de la Constitución Nacional)

3 Ley 1083 de 2006.

4 Esta perspectiva combina en el análisis del proceso de toma de decisiones legislativas, la consideración del impacto del entorno institucional, con el de la incidencia de los actores y dinámicas sociales. Además, toma como punto de partida la idea de referente de política utilizada por Pierre Muller. Desde esta perspectiva, una política pública puede entenderse como una proceso de construcción de una representación de la realidad. Estas representaciones que Muller entiende como imágenes cognitivas, referentes, son fundamentales en la manera en que los actores involucrados en el proceso de política pública, entienden la realidad y definen acciones sobre ella. Así " El referencial de una política pública esta constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan un sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos... Por eso la elaboración del referencial de una política pública corresponde a un proceso de decodificación de lo real y de recodificación de lo real" (Muller, 2010).

tienen en el proceso de toma de decisiones legislativas, en países como Colombia, que no han tenido un papel relevante en su discusión y legitimación.

En tercer lugar, el desarrollo de esta investigación permite avanzar en la comprensión del proceso de toma de decisiones legislativas sobre temas urbanos en Colombia, al identificar las preocupaciones que han orientado las discusiones y decisiones relacionadas con el tema de 1991 a 2006.

Por último y en la medida en que el DUS es un paradigma cada vez más común a nivel global, esta investigación constituye una oportunidad para hacer una reflexión sobre su pertinencia, como referente en el proceso de toma de decisiones legislativas urbanas, en Colombia.

Sobre la base de lo expuesto anteriormente, esta investigación buscó responder a las preguntas de si el Congreso de la República de Colombia, durante el periodo 1991-2006, utilizó, y por qué, el paradigma del Desarrollo Urbano Sostenible, DUS, como referente de la toma de decisiones de legislación urbana, puntualmente en lo que tiene que ver con la definición de las prioridades de su agenda legislativa.

Buscando responder estas preguntas, la investigación se adelantó sobre la base de los siguientes propósitos específicos:

- Como punto de partida, hacer una explicación sobre el origen y evolución del DUS y establecer en qué sentido puede entenderse como un paradigma.
- Posteriormente, hacer una clasificación y descripción de la agenda legislativa urbana en Colombia, de 1991 a 2006. A partir de allí, identificar la frecuencia y el tipo de referencia al Desarrollo Urbano Sostenible, DUS, para establecer el peso y prioridad que ha tenido el paradigma en la agenda.

- Vinculado con el punto anterior, avanzar en establecer cambios específicos en la agenda legislativa del Congreso colombiano, que puedan entenderse como derivados del impacto del paradigma DUS.<sup>5</sup>
- Reconocer y comprender algunas dinámicas, sociales, políticas y económicas, así como actores e instituciones que permiten comprender la inclusión, o no, del paradigma DUS como referente de la toma de decisiones legislativas en temas urbanos, en Colombia, entre 1991 y 2006.
- Por último, hacer una reflexión acerca de la pertinencia del paradigma DUS en Colombia.

Planteadas las preguntas y objetivos de la investigación, conviene ahora introducir la hipótesis que la orientó. Esta hipótesis señala que aunque en el periodo de estudio, 1991-2006, pueden encontrarse, en las iniciativas legislativas discutidas y aprobadas en el Congreso colombiano, algunas referencias al Desarrollo Urbano Sostenible, el paradigma ocupó un lugar más bien secundario dentro de la agenda legislativa. Es decir, no constituyó el eje articulador de las iniciativas legislativas en temas urbanos que se han discutido y aprobado en el Congreso de la República, y su referencia tuvo un carácter más bien enunciativo y no estructural.

Lo anterior, se explicaría por tres razones fundamentales. Por una parte, por la prevalencia de intereses y motivaciones, públicas y privadas, que privilegian otras formas de planificación y organización territorial y que se sustentan en otros referentes de desarrollo urbano. Por otra parte, por las exigencias propias del

---

<sup>5</sup> Este propósito se sustenta en el trabajo de John Kingdon (Kingdon, 1995), en el que advierte de la importancia de identificar cambios concretos en la orientación de las políticas públicas, como resultado del impacto de los paradigmas.

contexto colombiano que conducen a dar prioridad, dentro de la agenda legislativa urbana, a otros temas.

Sumado a las razones anteriores, la hipótesis que orienta ésta investigación explora también la posibilidad de que ciertas condiciones del marco jurídico e institucional colombiano, puedan asociarse con dificultades de coordinación y de armonización de intereses y perspectivas, a favor de la posibilidad de utilizar el paradigma DUS, como referente en la definición de la agenda legislativa urbana, en el periodo de estudio.

Buscando alcanzar los objetivos propuestos y encontrar elementos para sustentar los planteamientos hechos con la hipótesis planteada en este trabajo, la investigación se desarrolló en cuatro etapas.

En una primera etapa, se realizó una exploración de documentos de investigación, así como un trabajo de indagación directa con académicos y expertos, a nivel nacional e internacional, con el propósito de avanzar en la comprensión y contrastar interpretaciones sobre la naturaleza, origen y evolución del paradigma DUS. Esta exploración permitió, además de avanzar en su comprensión, clarificar el sentido de entenderlo como un paradigma.<sup>6</sup>

En una segunda etapa, se abordó la exploración de documentos académicos de carácter teórico y empírico, para desarrollar y profundizar en la explicación que en este trabajo se ofrece sobre la naturaleza del proceso de toma de decisiones legislativas. En particular el relacionado con la definición de la agenda, al identificar y diferenciar las perspectivas sobre las que se comprende y los factores que comúnmente se tienen en cuenta en su análisis.

---

<sup>6</sup> Esta primera etapa de exploración con académicos y expertos se realizó a través de un cuestionario electrónico enviado a los profesores Stephen Wheeler, de la Universidad de California - Davis, Irina A. Shmeleva, de la Universidad Estatal de San Petesburgo y William Alfonso de la Universidad del Rosario. Este cuestionario y sus respuestas hacen parte de los anexos de este trabajo.

La tercera etapa de la investigación se orientó a hacer una caracterización de la agenda legislativa colombiana en temas urbanos entre 1991 y 2006. Con este fin se hizo un trabajo de revisión, recopilación y clasificación de proyectos de ley y leyes<sup>7</sup> relacionadas con el tema y para ello se recurrió a la consulta de los archivos y Gacetas del Congreso, y de bases de datos especializadas disponibles para consulta de manera virtual.<sup>8</sup> Esta exploración permitió identificar y recopilar, de manera general, las iniciativas legislativas relacionadas con asuntos urbanos presentadas en el periodo de estudio.

La consulta sobre información legislativa, permitió también identificar las tendencias y temas predominantes de la agenda legislativa urbana. Igualmente el número y la naturaleza de las iniciativas en las que, de manera concreta, se hizo referencia al DUS.<sup>9</sup> Lo anterior permitió definir un panorama de la agenda legislativa en temas urbanos, pero además avanzar en la comprensión del peso que en ella ha tenido el DUS. Este ejercicio utilizó, para orientar el proceso de búsqueda, un listado de categorías y variables que pueden asociarse al paradigma DUS.

---

7 Se incluyó en esta revisión la tarea de identificar, además de iniciativas legislativas, leyes aprobadas, considerando que la aprobación de las iniciativas y su configuración como leyes, pueden considerarse indicadores de los asuntos a los que se ha dado prioridad en el trabajo legislativo.

8 Existen en el país diversas bases de datos con información de proyectos de ley y de leyes aprobadas por el Congreso de la República. Este trabajo de investigación recurrió principalmente al uso de la base de datos Juriscol, con el propósito de revisar la información de leyes aprobadas. Por su parte, utilizó la base de datos del Observatorio de la Opinión y de la Información de Interés Público de la Universidad del Rosario, con el propósito de obtener información sobre proyectos de ley.

9 Este ejercicio de caracterización de la naturaleza de las iniciativas DUS apuntó a identificar diferentes interpretaciones y usos del paradigma. Diferenciar si la referencia al DUS se introduce como una idea central o como una idea complementaria o secundaria de las iniciativas. Diferenciar en éste grupo de iniciativas, cuáles fueron realmente discutidas y aprobadas. Además, comparar la proporción de iniciativas DUS promovidas por el Ejecutivo, en comparación con el Legislativo. Lo anterior, sobre el supuesto de que el Ejecutivo constituye un actor central para la definición de la agenda legislativa.

A la labor anterior se sumó una revisión de prensa con la que se buscó hacer seguimiento de las noticias relacionadas con la discusión de la legislación sobre desarrollo urbano en Colombia en el periodo de estudio. Lo anterior además de complementar el ejercicio de revisión de iniciativas legislativas y leyes, permitió identificar, actores del orden nacional e internacional que en uno u otro momento han estado vinculados a la discusión del tema en el Congreso.

La revisión de textos legislativos y el seguimiento de prensa, condujo a una cuarta etapa del trabajo de investigación. En este caso, a una etapa en la que se diferenciaron los intereses y motivaciones que, de manera predominante, pueden señalarse como centrales en el proceso de definición y discusión de la agenda legislativa urbana en el Congreso durante el periodo de estudio. Este ejercicio se enmarcó en el esfuerzo de comprensión de las dinámicas, sociales, políticas y económicas, que pueden asociarse al proceso de toma de decisiones de la agenda legislativa urbana.

El ejercicio de identificación de los intereses y motivaciones determinantes de la agenda legislativa urbana en el periodo de estudio, se apoyó en la revisión de las Gacetas del Congreso donde se han registrado las ponencias y debates de los proyectos de ley, identificados como centrales en la agenda legislativa urbana entre 1991 y 2006. Pero además, en la realización de entrevistas con actores que, dentro y fuera del Congreso, se identificaron como primordiales en la definición y discusión de la agenda. Particularmente, congresistas, funcionarios del Congreso y funcionarios del Poder Ejecutivo.

Esta investigación se presenta dividida en cuatro capítulos. En el primero se hace una presentación sobre el origen, sentido y evolución del paradigma DUS. El segundo capítulo incluye una presentación de los elementos teóricos y conceptuales sobre los que se aborda aquí el análisis del proceso de toma de decisiones legislativas. El tercer capítulo presenta, la caracterización y análisis de la agenda legislativa urbana desde

1991, hasta el 2006. El último capítulo recoge las principales conclusiones del trabajo de investigación.

## **Capítulo 1. El paradigma de Desarrollo Urbano Sostenible**

Como se planteó en la introducción de este trabajo, uno de los objetivos de la investigación tiene que ver con hacer una explicación sobre el origen y evolución del paradigma DUS.

En esta tarea, es necesario empezar por hacer dos anotaciones. En primer lugar, que esta explicación, remite a la explicación sobre el origen de otro paradigma: el de desarrollo sostenible, DES, del cual se desprende el primero. En segundo lugar, que comprender el origen y evolución del paradigma es una tarea que no puede abordarse con una perspectiva lineal o determinista, y, más bien como un proceso discontinuo, cíclico, si se quiere complejo, en el que pueden identificarse diversos momentos, eventos y actores que, de una u otra manera permiten explicar la construcción y consolidación del paradigma.

En este sentido, el paradigma DUS debe entenderse como el resultado de procesos académicos, sociales y políticos, que no necesariamente se han dado de manera paralela, que no siempre han coincidido, y en el que se han articulado diversas ideas y planteamientos.

### **El paradigma del Desarrollo Sostenible -DES-**

Como se señaló, la comprensión del DUS requiere remitirse al origen y evolución del paradigma DES y a la comprensión de las preocupaciones y el contexto sobre el que éste último adquiere sentido y visibilidad. La literatura disponible sobre el tema, permite establecer que este paradigma frecuentemente se asocia con reflexiones sobre las consecuencias de la industrialización y del desbordado crecimiento urbano.

Conviene recordar que estos fenómenos, unidos a la creciente incorporación de máquinas y tecnología a la vida urbana, impulsaron transformaciones fundamentales en las ciudades. Por una parte, porque el crecimiento y la innovación tecnológica ampliaron las dimensiones de las ciudades, y con ello las proporciones y la escala de sus problemas. Por otra parte, porque generaron cambios en la relación de los habitantes urbanos con su entorno natural, social y construido. Cambios que diferentes autores han señalado, a través de la explicación de fenómenos como los siguientes:

- La aparición de nuevas formas de organización e integración social, en las que la noción de comunidad aparece cada vez menos como un elemento articulador de la vida urbana, y en las que las relaciones sociales se sustentan sobre vínculos más diversos, que a la vez, aparecen más efímeros y lejanos (Doxiadis, 1960) (Keller, 2003).
- El aumento del nivel y el alcance de la explotación y contaminación de los recursos naturales, acompañado de una relación más distante y artificial de los habitantes urbanos con la naturaleza (Ward & Dubos, 1972).
- Por último, las crecientes dimensiones, la rapidez del cambio y la complejidad de las ciudades, y los nuevos retos para los habitantes y para los responsables de orientar el desarrollo urbano. Por una parte, para los habitantes de las ciudades el nuevo entorno representa mayores oportunidades y alternativas, pero a la vez un escenario en el que parecen haber perdido capacidad de participación, apropiación y comprensión sobre los asuntos de la ciudad. Por otra parte, los responsables de orientar el desarrollo urbano, enfrentan crecientes dificultades para, en un escenario dinámico y complejo, construir y ofrecer a la población de las ciudades, seguridad y acceso a mayores y mejores

oportunidades de empleo, salud, educación, inclusión y socialización, entre otros (Doxiadis, 1960) (Fichman & Fowler , 2005).

La profundización de fenómenos como los anteriores y los desajustes sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales que ellos evidencian y anticipan, ha conducido a políticos, técnicos y a diversos estudiosos del fenómeno urbano a plantear, o al menos a preguntarse por el tipo de acciones que permitirían un manejo más idóneo de los problemas de estas ciudades. También a cuestionar los paradigmas tradicionales sobre los que se han abordado los problemas relacionados con el desarrollo urbano. En particular aquel en el que se presume el desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, desarrollo tecnológico, productividad y consumo (Turner, 1997).

Este paradigma, que en esta investigación se entiende como paradigma de crecimiento económico, sobre el que además puede explicarse el acelerado proceso de crecimiento urbano, se ha asociado, particularmente desde la segunda mitad del Siglo XX y con especial visibilidad desde finales de los ochentas, con preocupaciones crecientes por los efectos ambientales, sociales y culturales del modelo de desarrollo que lleva implícito. También con cuestionamientos sobre su capacidad de resolver problemas fundamentales relacionados con la pobreza y la desigualdad, y de mejorar la calidad de vida de la población de manera generalizada.

En este sentido, por ejemplo, el profesor Stephen Wheeler señala que el paradigma es cuestionado por su aparente incapacidad “de responder a los retos de nuestro tiempo, en particular aquellos relacionados con la sostenibilidad de la vida en un planeta pequeño” (S. Wheeler, entrevista personal, agosto de 2010).

Este tipo de cuestionamientos dio lugar a la aparición o visibilidad de planteamientos políticos y académicos alternativos, sobre los cuales aproximarse a la comprensión de los problemas de las ciudades. Planteamientos que han implicado un cambio de

perspectiva, un cambio de propósitos, objetivos y medios en la forma de entender los problemas del desarrollo urbano.

El proceso de revisión y ruptura que implica la aparición de estos planteamientos, abrió el espacio para la aparición de lo que Fichman y Fowler (2005), señalan como formas más “sensibles de desarrollo” urbano. Formas que introducen a los debates sobre el desarrollo de las ciudades, ideas como la sostenibilidad, el hábitat, la construcción y recuperación de comunidad, el desarrollo humano y la posibilidad de aumentar la calidad de vida urbana, más allá de los indicadores económicos. La aparición de este tipo de planteamientos (Doxiadis, 1960), (Ward & Dubos, 1972), permiten explicar el origen del paradigma DES y su posterior evolución hacia planteamientos integrales del desarrollo urbano, en los que puede ubicarse el DUS.

Desde el punto de vista temporal, la revisión de literatura sobre el DES, ubica en los años 70's del siglo pasado las primeras referencias teóricas, o al menos las más reconocidas, sobre el paradigma, y permite identificar en los años 80's, un periodo en el que adquiere legitimidad política.

Así lo recuerda Amir Djalali (2008) en un esfuerzo por hacer una línea de tiempo sobre la idea de sostenibilidad, cuando apunta lo siguiente: *“Although the notion of Sustainability appeared for the first time in Germany in the 18th century (as Nachhaltigkeit), in fact Sustainability (and the creative oxymoron ‘Sustainable Development’) is a young concept. Developed in the early seventies, it was formalized and officially adopted by the international community in 1987 in the UN report ‘Our Common Future’* (Amir Djalali, 2008, p. 5).

Acerca de las mas reconocidas referencias teóricas sobre el DES, Stephen Wheeler y Timothy Beatley (2008), destacan la contribución del libro Limits to Growth publicado en 1972 por Donella H Meadows, Dennis L. Meadows, Jurgen Randers y William

Behrens III, en el que se incluyen reflexiones sobre los sistemas humanos y su relación con la tierra, asociadas a preocupaciones por el crecimiento poblacional y la capacidad finita de los recursos terrestres.

A pesar de la visibilidad y reconocimiento adquirido por el trabajo de Meadows y sus colegas, conviene señalar que en los 70's otros teóricos hicieron contribuciones importantes a la construcción y consolidación del paradigma DES. Por ejemplo, René Dubos, y Bárbara Ward (1972), y Constantinos Doxiadis (1968), en cuyos trabajos se identifican preocupaciones por la sostenibilidad, que además se articulan a reflexiones sobre las ciudades y el impacto del crecimiento urbano.

Si bien la discusión y planteamiento teórico del paradigma, encuentra un momento fundamental en los 70s, el proceso político y social mediante el que adquiere legitimidad, debe ubicarse en los 80's. El papel que cumple la Organización de las Naciones Unidas, ONU, a través de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, es fundamental al publicar en 1987 el informe "Nuestro Futuro Común", en un esfuerzo por orientar y plantear de manera formal la reflexión sobre el desarrollo sostenible.

En este caso, la ONU acoge un concepto sencillo, pero muy difundido, del DES, en el que este se entiende como el desarrollo que "garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (World Commission on Environment and Development, 1992). Esta aproximación, constituye a partir de ese momento uno de los referentes centrales de la discusión política, social y académica sobre el DES, y plantea la idea del desarrollo económico, como una variable dependiente de la conservación del medio ambiente.

Tomando como punto de partida esta visión del DES, reflexiones y estudios posteriores han contribuido al desarrollo y evolución de y alrededor del paradigma. Estos esfuerzos, como se expone en las siguientes líneas, se han orientado, particularmente desde los años 90's, a precisar y ampliar las dimensiones y escalas asociadas al DES.

Lo anterior conduce, por una parte, y más allá del énfasis en la relación desarrollo económico-medio ambiente, a entender el DES en términos de la interacción equilibrada de dinámicas ambientales, humanas e incluso político-institucionales.<sup>10</sup> Por otra parte, a entender sus particularidades en escalas territoriales diferenciadas como la región, la ciudad y lo local. Como resultado de este proceso debe entenderse el origen y desarrollo del DUS.

### **El Paradigma de Desarrollo Urbano Sostenible -DUS-**

Wheeler y Beatley (2008), en un recuento sobre la evolución del paradigma de desarrollo urbano sostenible, DUS, señalan que las preocupaciones asociadas a él, en diferentes momentos, tienen que ver con el desbalance que la urbanización ha generado sobre las relaciones ciudad-país, ciudad-naturaleza y ciudad-sociedad. Lo que condujo a aproximarse al tema, en principio, a partir de tres dimensiones fundamentales: la economía, el medio ambiente y la equidad (Wheeler & Beatley, 2008).

Si bien las reflexiones del DES estuvieron siempre ligadas al fenómeno de la urbanización, Wheeler y Beatley (2008) señalan que es a partir de los años 90 del siglo pasado cuando el tema se introduce al campo de la planificación urbana formalmente. Además y si bien las primeras reflexiones teóricas que dan origen al

---

<sup>10</sup> Es posible encontrar referencias e este tipo de interpretaciones en autores como VV, Staff. "La movilidad en las ciudades. Sostenibilidad urbana" Revista Ecología Política. Barcelona 1995.

DUS, se ubican en los años setentas. Son los años ochentas y, particularmente los noventas, los que permiten encontrar evidencias de su validación política, social y cultural, así como de su utilización como referente de las decisiones y acciones sobre el desarrollo urbano.<sup>11</sup>

Así, Irina Shmeleva señala el papel preponderante de la Agenda 21, planteada en el marco de la Cumbre de la Tierra realizada en Río en 1992, y que vincula a las autoridades y actores locales a las estrategias del DES, como un momento fundamental a partir del cual se puede hablar más claramente del paradigma DUS.<sup>12</sup> Sin embargo, señala también Shmeleva la importancia de hitos anteriores en el desarrollo y consolidación del paradigma. Puntualmente el Programa “Ecopolis” lanzado en Rusia en 1980 y el Informe Brundtlandt de 1987. Así como de desarrollos posteriores como la Agenda 21 - 1996, y la Declaración de Estambul 2001.

Además, vale señalar que en el proceso de validación del DUS han sido fundamentales el trabajo de diferentes organizaciones internacionales y centros de investigación, así como su utilización en la planificación de diferentes ciudades alrededor del mundo. En lo que tiene que ver con el papel de las organizaciones y centros de investigación, ha sido fundamental el papel de Naciones Unidas.<sup>13</sup> Además el profesor Wheeler,

---

11 Conviene recordar, en este sentido que Fichman y Fowler (Fichman & Fowler, 2005) señalan que los paradigmas son resultado, básicamente, de un proceso de validación de una forma de ver y aproximarse a la realidad. Un proceso de validación política, social y cultural, que puede evidenciarse en la aparición de organizaciones sociales, mandatos internacionales, resoluciones, leyes, planes de gobierno y diferentes tipos de discursos políticos, en los que se utiliza el paradigma, para, como lo recuerda John Campbell (2002), reconocer un campo de acciones que pueden considerarse aceptables o legítimas para los tomadores de decisiones. (Ver también Hall, Turner, Jacobs 1994).

12 La Agenda 21 es un Programa de las Naciones Unidas que busca promover el desarrollo sostenible y que se traduce en un concreto plan de acciones en los niveles globales regionales y locales y que vincula al desarrollo sostenible a las autoridades de los diferentes niveles y a actores sociales de diferente tipo.

13 En este sentido han sido fundamentales el informe de 1987 “Nuestro Futuro Común” y la Agenda 21, que deriva de la Cumbre de la Tierra realizada en Río en 1992.

recuerda la importancia del trabajo de organizaciones como el Worldwatch Institute, Island Press, Earthscan, y el U.S. Green Building Council.

En lo que tiene que ver con la utilización del DUS en la planificación, los profesores Wheeler y Shmeleva, recuerdan la importancia de los procesos que han tenido lugar en lugares como Malmo (Suecia), San Francisco (Estados Unidos), Korolev (Rusia) y el distrito BedZed en Londres. Así como en Portland, Curitiba, Vancouver, y Freiburg Alemania.<sup>14</sup>

Sobre la base de este contexto, la revisión de literatura sobre el DUS, permite señalar la existencia de una gran heterogeneidad de planteamientos. Estos planteamientos en todo caso pueden agruparse en dos. Un grupo, que puede denominarse de “énfasis teórico”, que se orienta a la discusión y explicación de las dimensiones que permiten pensar en una visión de ciudad, e incluso de un modelo de planificación y gestión urbana con enfoque DUS. Otro grupo, que puede denominarse de “enfoque mas aplicado”, que, seguramente con el ánimo de acercar o validar el paradigma a la práctica de las políticas públicas urbanas, se orienta a establecer metas e indicadores sobre los cuales orientar la gestión DUS.

En el grupo de las aproximaciones al DUS con énfasis teórico se encuentran algunos planteamientos que intentan precisar los propósitos del DUS. Así pueden entenderse definiciones que entienden el DUS en términos de la necesidad de "mejorar la calidad de la vida humana y, al mismo tiempo, vivir dentro de la capacidad máxima admisible de los ecosistemas de apoyo."<sup>15</sup> También otras como la de la de José Miguel Fernández Güell, que señala que los esfuerzos por construir ciudades sostenibles, deben orientarse al “diseño de una ciudad compacta y limitada en su extensión; a la

---

14 Respuestas de los profesores Wheeler y Shmeleva, a cuestionario enviado por la autora de esta investigación.

15 Definición planteada por autores como Martens, Sloof y Jackson, sobre la que se encuentra referencia en el texto de Marta Lora-Tamayo Vallvé, “Derecho urbanístico y medio ambiente: Hacia el desarrollo urbano sostenible.”Editorial Dykinson. 2006.

conservación de espacios agrícolamente productivos que existan en el entorno urbano inmediato; la pacificación de las calles para disminuir la motorización privada; y la minimización del volumen y toxicidad de los residuos” (Fernández Güell, 2006).

En una línea parecida pueden ubicarse trabajos como los de Marta García, que entienden la sostenibilidad urbana “asociada a la compatibilización entre la eficiencia y vitalidad económica, con los objetivos de cohesión y bienestar social y de la reducción de las disfunciones ambientales y del consumo de recursos” (García, 2000). Igualmente planteamientos como el de la UNESCO, que entiende que *“la noción de desarrollo urbano sostenible implica tomar conciencia de que la solidaridad intergeneracional debe estar en el centro de las políticas urbanas... y buscar mejorar el papel de las ciudades como lugares de buena gobernanza, apropiada planificación, paisajes, expresiones multiculturales e inclusión social”* (Colin, 2009).

En el grupo de las aproximaciones con enfoque teórico se encuentran también apuestas que, mas allá de los propósitos, se orientan a precisar el tipo de gestión que implica el DUS. Por ejemplo, al plantear que *“la planificación del desarrollo urbano sostenible conlleva la atención de múltiples factores, y de múltiples entidades e instituciones de los diferentes sectores público, privado y de la sociedad civil”*.<sup>16</sup>

En esta misma línea pueden ubicarse planteamientos como los de Roberto Camagni, en los que se plantea que es posible *“definir el desarrollo urbano sostenible como un proceso de integración sinérgica y de coevolución entre los grandes subsistemas de los que la ciudad se compone (el sistema económico, el sistema social, el sistema físico y el sistema ambiental), que garantiza un nivel no decreciente de bienestar a la población local a largo plazo, sin comprometer las posibilidades de desarrollo de las áreas vecinas*

---

<sup>16</sup> Definición planteada por autores como Wiesenfeld, sobre la que se encuentra referencia en el texto de Marta Lora-Tamayo Vallvé, “Derecho urbanístico y medio ambiente: Hacia el desarrollo urbano sostenible.” Editorial Dykinson. 2006.

*y contribuyendo a la reducción de los efectos nocivos del desarrollo sobre la biosfera*”(Camagni, 2004, p. 238).

A pesar de sus diferencias, los planteamientos DUS con “énfasis teórico” evidencian una perspectiva integral del asunto del desarrollo de las ciudades, en la que se enfatiza diferentes tipos de problemas y preocupaciones de la vida urbana. Incluso, consideraciones políticas e institucionales, como se refleja en visiones como la siguiente: *“El desarrollo urbano sostenible consiste en la construcción intencional de un balance dinámico entre diferentes lógicas de los sistemas privados, públicos, sociales y naturales- económicos, a través de nuevas reglas organizacionales. Estas son las instituciones. Para una co-evolución de los cuatro sistemas, no solo debe asegurarse la conservación del capital natural y aquel hecho por el hombre, también el capital humano y social. La producción de capital social es el asunto crucial para el desarrollo sostenible de las ciudades”* (Girard Fusco, 1998).

En lo que tiene que ver con la literatura sobre DUS con “enfoque aplicado”, conviene señalar que algunos trabajos sobre el DUS, mas allá de plantear una visión o un modelo de gestión de ciudad, han hecho esfuerzos por establecer indicadores que permitan orientar, o incluso valorar, las acciones dirigidas a la sostenibilidad urbana.

En este sentido, algunos estudios sobre DUS abordan su análisis intentando contrastar una serie de indicadores en contextos específicos. Por ejemplo, indicadores sociales y económicos que podrían catalogarse de tradicionales, como la pobreza, el desempleo y el acceso a educación y salud. Pero además, indicadores más complejos que pretenden medir aspectos como los niveles de gobernanza, el tipo de desarrollo espacial, el uso del suelo, la naturaleza del entorno construido y el patrimonio cultural. Estas aproximaciones son, usualmente, más propias de documentos institucionales y gubernamentales. En esta línea, pueden encontrarse trabajos realizados por la

Comunidad Europea (European Commission, 2004) y otros promovidos por la Cepal como el de Lucy Winchester (Winchester, 2006).

En el contexto de lo expuesto en las líneas precedentes, el DUS puede entenderse como un modelo explicativo y de acción sobre lo urbano que tiene un carácter integral y que más allá de la preocupación por el impacto ambiental del desarrollo urbano o de su dimensión económica, incorpora preocupaciones humanas y sociales de distinta índole, a la tarea del desarrollo urbano y su sostenibilidad.

Como resultado del ejercicio de investigación sobre el origen y evolución del DUS, esta investigación propone en el siguiente cuadro una caracterización que sintetiza las principales dimensiones sobre las que es posible entender el paradigma, y que refleja esa apuesta a una aproximación integral del desarrollo urbano.

	<b>Dimensiones</b>						
<b>Economía</b>	Crecimiento	Autosuficiencia Urbana	Acciones contra la pobreza				
<b>Cultura</b>	Preservación cultural	Promoción cultural					
<b>Sociedad</b>	Calidad de Vida	Equidad	Propiedad	Acceso a servicios Básicos	Comunidad	Perspectiva de género	
<b>Política</b>	Gobernanza	Justicia	Responsabilidad por decisiones políticas				
<b>Tecnología</b>	Tecnologías limpias	Administración de desechos	Infraestructura sustentable	Transporte (Eficiencia en distancias y tiempo)			
<b>Medio Ambiente</b>	Uso del territorio	Uso alternativo de Fuentes energéticas	Planificación del uso de recursos naturales				

\*Este cuadro es una elaboración propia. Está basado en una aproximación Ekística.<sup>17</sup> También es resultado de la revisión de diferentes documentos sobre desarrollo urbano sostenible y se ha complementado con los aportes de los profesores Irina Shmeleva, Stephen Wheeler y William Alfonso, como parte de sus respuestas a un cuestionario enviado por la autora de la presente investigación.

Desde el punto de vista de la dimensión económica, este planteamiento refleja el interés que se asocia al DUS por trascender preocupaciones relacionadas exclusivamente con la productividad y el crecimiento económico, e introduce unas nuevas que se asocian con la distribución de la riqueza y la superación de la pobreza.

Por su puesto, también expresa la dimensión ambiental de las aproximaciones DUS. Esta dimensión ambiental no es necesariamente conservacionista, sino que invita a

---

<sup>17</sup> Ekística es una ciencia de origen griego, desarrollada fundamentalmente por Constantinos Doxiadis, y que tiene por objeto el estudio sistémico e interdisciplinario de los asentamientos humanos. Sobre sus planteamientos centrales puede encontrarse información en el libro *Ekistics: an introduction to the science of human settlements*, (Doxiadis,1968).

una planificación racional del uso del territorio urbano y del uso racional de los recursos para el desarrollo urbano.

Este planteamiento permite comprender también el papel de la dimensión social como elemento central del DUS. Esta perspectiva no solo enfatiza en la necesidad de garantizar el acceso de la población a servicios básicos. También involucra una noción de calidad de vida que se entiende en la posibilidad de una relación más armónica con el entorno natural, social y construido, en las que ideas como comunidad, cooperación e integración, adquieren una importancia fundamental.

Desde el punto de vista del papel de la tecnología en el desarrollo urbano, se entiende que ésta, mas allá de su contribución a la eficiencia y optimización de proceso económicos y productivos, también debe entenderse a partir de las posibilidades que ofrece para un mejor uso de los recursos naturales y para garantizar a los habitantes de las ciudades una relación mas armónica con su entorno natural y construido.

En lo que se refiere a la dimensión cultural, la caracterización del DUS planteada en esta investigación, lo explica también a partir de la necesidad de conservación y promoción de valores culturales fundamentales para las ciudades. Por último, y en el campo político, resalta la tendencia de los planteamientos DUS, de señalar la necesidad de generar esquemas de desarrollo de las ciudades, que se sustenten en la posibilidad de una mayor participación y responsabilidad de los habitantes de las ciudades, en la comprensión y resolución de sus problemas cotidianos, desde espacios locales y comunitarios.

Por su puesto, esta caracterización del DUS, no debe entenderse como un esfuerzo por determinar de manera indiscutible indicadores y variables que permiten entender el DUS como paradigma. Este ejercicio debe entenderse, en cambio como un esfuerzo por poner en evidencia la perspectiva integral que lo caracteriza y sintetizar las

diferentes dimensiones sobre las que diversos estudios relacionados con el tema de las ciudades sostenibles, lo entienden. Lo anterior, porque como ya se señaló, la revisión de literatura académica e institucional sobre el DUS conduce a identificar una gran heterogeneidad de planteamientos sobre el tema.

Esta heterogeneidad ha puesto frecuentemente en entredicho la tendencia de entender el DUS como paradigma. De hecho, autores como Roberto Camagni, han señalado, sobre esta base, que *“mientras el paradigma del desarrollo sostenible (DES) ya está en camino de tener un reconocimiento, si bien no de plena autonomía disciplinar, seguramente si de plena relevancia interdisciplinar, convirtiéndose en el centro de una renovada y dinámica reflexión teórica y normativa, no se puede decir lo mismo por lo que concierne a un ámbito específico de su aplicación del mismo paradigma, el ámbito urbano”* (Camagni, 2004, p. 199).

Sin embargo, otros estudiosos del tema validan la comprensión del DUS como paradigma, al señalar que este se sustenta fundamentalmente en la existencia de unas preocupaciones y principios, que ponen en evidencia una forma particular de entender el desarrollo de las ciudades. Así se deriva de la respuesta del profesor Stephen Wheeler, al cuestionario planteado por esta investigación sobre la validez de entender el DUS como un paradigma. En este sentido, Wheeler señala que éste deriva del pensamiento ecológico y enfatiza en la comprensión del contexto, los procesos, la interdependencia y la dinámica de las ciudades entendidas como sistemas en evolución. Señala que esta perspectiva es radicalmente diferente de visiones lineares, atomistas, reduccionistas y mecanicistas que considera propias del pensamiento cartesiano (S. Wheeler, entrevista personal, agosto de 2010).

Así, y derivado de este tipo de planteamientos, lo que valida el hecho de comprender el DUS como un paradigma, es sobre todo la validación de una forma de pensar sobre

lo urbano, más que de la validación de variables y reglas de acción específicas sobre las cuales entenderlo.

En este sentido, conviene recordar lo planteado por Thomas Kuhn en la “Estructura de las revoluciones científicas” (Kuhn, 2007).<sup>18</sup> En este texto el autor entiende los paradigmas como modelos explicativos que definen, para una comunidad científica, el tipo de problemas que considera pertinente abordar y que, además, determina sus interpretaciones y formas de actuar sobre la realidad. Además, señala Kuhn que la aceptación de un paradigma, no implica necesariamente la existencia y/o adopción de reglas compartidas que orienten su investigación (Kuhn, 2007, p. 116, 118). Así entendidos, los paradigmas pueden entenderse como modelos que definen, caracterizan y orientan periodos particulares de pensamiento y acción, y permiten comprender cambios en las formas de interpretación de la realidad.

La aproximación al DUS como un paradigma puede entenderse entonces, más que como un conjunto de postulados deterministas y de reglas de específicas de acción, como un modelo explicativo que puede orientar la intervención sobre lo urbano. Un modelo que permite validar unos problemas por estudiar y resolver en las ciudades.

Como modelo explicativo, como una forma de interpretación de la realidad, como elemento legitimador de decisiones de política urbana, el paradigma DUS expresa la preocupación por la sostenibilidad de la actividad humana en las ciudades y a partir de allí, adquiere sentido en el reconocimiento de un propósito diferente a las acciones orientadas al desarrollo urbano. Implica un esfuerzo por superar enfoques que

---

<sup>18</sup> La idea de revoluciones científicas que se describe en el trabajo de Kuhn, se refiere a cambios fundamentales, en los modelos, prácticas y reglas de investigación, con los que una comunidad científica busca explicar y solucionar problemas relacionados con su objeto de estudio. Estas revoluciones científicas tienen origen en la insuficiencia de modelos explicativos y prácticas anteriores, para entender y resolver nuevos problemas o nuevas dimensiones de los problemas. Implican además, el planteamiento y validación de nuevos modelos explicativos o marcos de referencia para interpretar y actuar sobre la realidad, y suponen la adopción de nuevos paradigmas para orientar el trabajo científico (Kuhn, 2004).

enfatan en el crecimiento, la productividad y la competitividad, paradigmas asociados a la idea tradicional del desarrollo, sustentado en criterios como “incremento del consumo, el aumento de la producción, alcanzado a través de los avances tecnológicos que permiten el control de la naturaleza” (Turner, 1997, p. 133).

En este sentido, el paradigma DUS determina un campo diferente de problemas por resolver para quienes tienen la responsabilidad de abordar la comprensión y solución de problemas urbanos, pero además una forma distinta de aproximación a estos asuntos, una aproximación holística, incluso sistémica para abordar la complejidad y el dinamismo de la vida urbana.

## **Capítulo 2. Aproximaciones Teóricas para la comprensión de la formación de la agenda legislativa**

Este capítulo tiene el propósito de recoger, definir y justificar elementos teóricos que orientan el presente trabajo de investigación, en lo que se refiere a la comprensión del proceso de toma de decisiones públicas y en particular sobre el proceso de toma de decisiones legislativas.

Conviene señalar a manera de introducción, que la exploración de diferentes trabajos de investigación sobre el proceso de toma de decisiones legislativas, permitió identificar la existencia de una amplia literatura sobre el tema en Estados Unidos y Europa. También puso en evidencia, con contadas excepciones, que es muy poca la información disponible sobre este tipo de estudios en Latinoamérica.<sup>19</sup>

Esta exploración permitió también ubicar, desde el punto de vista metodológico, dos corrientes preponderantes en los estudios sobre el proceso de toma de decisiones legislativas. Una que se sustenta en la elaboración y verificación de modelos estadísticos, que buscan explicar el proceso de toma de decisiones a través de los resultados de las votaciones legislativas. Otra que se sustenta en una aproximación amplia al proceso de toma de decisiones legislativas, en la que se consideran otras instancias y actores del proceso, más allá de lo que sucede en las votaciones como última instancia.

En este último tipo de trabajos puede ubicarse el de Talbert y Potoski (2002), quienes señalan que el proceso legislativo tiene un carácter multidimensional y que su comprensión requiere ver el comportamiento de las preferencias de los legisladores,

---

<sup>19</sup> Autores como Eduardo Alemán, en su artículo *Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures*, han abordado el estudio de la formación de la agenda legislativa para el contexto latinoamericano, señalando el vacío que existe en la investigación del tema.

en instancias previas a las votaciones. En esta misma línea, Jackson y Kingdon (1992), en un estudio de caso sobre los factores que inciden en las posiciones de los legisladores en las votaciones legislativas en Estados Unidos, han señalado la importancia de hacer mediciones de la ideología de manera independiente a la que se hace evidente en las votaciones. Lo anterior, considerando que a lo largo del proceso de toma de decisiones las preferencias de los actores pueden variar por que están sujetos a distintos tipos de influencia.

Por último, la exploración de trabajos de investigación sobre el proceso de toma de decisiones legislativas, también permite establecer la existencia de tres tipos de aproximaciones teóricas sobre las cuales abordar el estudio del proceso de formación de la agenda legislativa. En primer lugar, aquellas que enfatizan en la relación del orden institucional y el tipo de agenda legislativa (Zucchini, 2005) (Alemásn, 2006). En segundo lugar, aquellas que vinculan las dinámicas de los actores sociales con el tipo de agenda (Birkland, 1998) (John, Bevan, & Jennings, 2011). En tercer lugar, las que explican las decisiones del Poder Legislativo, como resultado de procesos construcción social y difusión de nuevas ideas (Cox, 2001).

En el caso de este trabajo de investigación, el neo-institucionalismo y el constructivismo social constituyen los principales recursos teóricos sobre los que se abordará la comprensión y explicación de la toma de decisiones legislativas. Estos enfoques permiten considerar el papel que el marco institucional, las ideas y los actores políticos y sociales, tienen en el proceso.

## **La agenda legislativa desde la perspectiva institucional**

Una parte importante de los estudios sobre el proceso de formación de la agenda legislativa apunta a señalar la importancia de la relación que, en mayor o menor grado, puede establecerse entre el tipo de arreglos institucionales de un contexto determinado, por ejemplo los marcos normativos y legales, y el tipo de decisiones que toman los órganos legislativos.

De manera más precisa, este tipo de aproximaciones conducen a entender que la naturaleza y el desarrollo de la agenda legislativa, está relacionada con las reglas de juego institucional, porque éstas definen las características del proceso de toma de decisiones legislativas. Por ejemplo, al delimitar las facultades y oportunidades de los diferentes actores que participan en él, al definir el tipo de relaciones de los legisladores con los partidos, gremios y las organizaciones de la sociedad civil y al determinar el grado de permeabilidad, visibilidad y celeridad que en uno u otro contexto puede tener el trámite legislativo.

Desde este tipo de perspectivas, una de las aproximaciones más frecuentemente utilizadas en los estudios sobre la definición de la agenda pública en general, y de la agenda legislativa en particular, es la del neo institucionalismo.<sup>20</sup> Robert Cox, señala que este tipo de enfoques se ha utilizado frecuentemente en el análisis comparado, y que en Europa se ha utilizado particularmente para analizar la definición de la agenda e implementación de políticas de reforma a la salud (Cox, 2001).

Cox (2001) señala que las perspectivas neo institucionales han enfatizado en comprender y caracterizar el orden institucional, para analizar la naturaleza de la

---

<sup>20</sup> Peter Hall (1993) hace una aproximación a tres tipos de enfoques neo institucionales utilizados frecuentemente en los análisis de la Ciencia Política. Concretamente el institucionalismo histórico, el de elección racional y el sociológico.

agenda y de las políticas públicas. Lo anterior bajo el supuesto de que las instituciones, en este caso las instituciones de políticas, definen escenarios que puede favorecer o imponer restricciones al surgimiento de un tipo determinado de reformas.<sup>21</sup> O como lo advierte Robertson (1993) las instituciones y los cambios en las estructuras y procesos políticos, tienen un papel fundamental en definir los “*productos políticos*”. Este tipo de aproximaciones tiene la mayor relevancia para el análisis del proceso de definición de la agenda legislativa, si esta se entiende como producto político.<sup>22</sup>

Algunos otros trabajos permiten además comprender el aporte de un tipo particular de neo institucionalismo, el de elección racional, al análisis del proceso de toma de decisiones públicas (Robertson, 1993; Hall, 1993; Cox, 2001). Desde el neo institucionalismo de elección racional se asume que las instituciones inciden en el comportamiento y por ésta vía en las decisiones que toman los actores de políticas públicas. No solo porque como señala Robertson (1993), las instituciones tendrían un papel fundamental en determinar y transformar las motivaciones individuales.<sup>23</sup> También porque las instituciones, entendidas como reglas de juego, al “ordenar y estructurar el cumplimiento de acuerdos” (Losada & Casas, 2008), contribuyen a reducir la incertidumbre con la que se toman las decisiones de políticas públicas y en esa medida las posibilidades de elección de los actores.<sup>24</sup>

---

21 Como ejemplo Cox (2001) hace referencia a los análisis sobre la configuración de fuerzas políticas (power resources explanations) involucradas en la toma de decisiones y a cómo éstas condiciones pueden favorecer o imponer restricciones a la adopción de cierto tipo de políticas y reformas.

22 Robertson (1993) advierte que en los análisis neo institucionalista sobre la generación de productos políticos, se tiende a considerar variables del orden institucional como la capacidad institucional y la existencia de condiciones que favorezcan situaciones de nondecision-making.

23 Robertson retoma esta interpretación de autores como March y Olsen 1989.

24 Los niveles de incertidumbre con los que actúan los Congresistas son un objeto recurrentemente de análisis en los estudios sobre el poder Legislativo.

En el caso particular del trabajo legislativo, la revisión de la literatura permite comprender que el marco institucional incide en el proceso en la medida en que éste puede estar más o menos influenciado por el poder Ejecutivo, por líderes y organizaciones partidistas, por diversos actores de la sociedad civil e incluso por los medios de comunicación. Esta literatura también señala que el marco institucional incide en las posibilidades de los legisladores de actuar con mayor o menor independencia frente a intereses partidistas, gremiales o territoriales, en comparación con sus preferencias individuales; así, como lo muestran algunos trabajos, la naturaleza de las reglas de juego permite definir incluso el grado de incertidumbre que caracteriza el escenario en el que los actores legislativos toman decisiones (Mouw & Mackuen, 1992).

El trabajo de Eduardo Alemán (2006) sobre los órganos legislativos en Latinoamérica, es útil para avanzar en la presentación de la perspectiva neo institucional en el análisis del proceso legislativo, particularmente en lo que tiene que ver con la definición de la agenda. En este caso Alemán presenta una revisión de las reglas legislativas de 26 países latinoamericanos y estudia particularmente los casos de Argentina, Chile y México. El autor señala en este documento que en el caso latinoamericano las reglas constitucionales dan un papel preponderante a los presidentes de la región para incidir en la agenda legislativa y que los legisladores que tienen el control de la agenda tienen un poder limitado y condicionado. Por ejemplo, el marco constitucional otorga al Ejecutivo la iniciativa legislativa exclusiva en ciertas materias, lo que limita la autonomía de los legisladores en la definición de la agenda.

Alemán (2006) dedica además una parte de su trabajo a analizar el caso de aquellos legisladores a los que en determinados periodos se les delegan facultades para la definición final de la agenda. Sobre este asunto recuerda que la importancia de esta facultad radica en el poder que para los legisladores representa el control que ejercen sobre los asuntos que pueden llegar a convertirse en leyes y por esta vía, incluso sobre

la posibilidad de conservar la unidad de coaliciones partidistas. Sin embargo, señala también que en casos como el de Latinoamérica, algunos incentivos institucionales, la fragmentación partidista y la disciplina partidista pueden afectar el verdadero control de estos legisladores sobre la agenda.

Otros trabajos (Walker, 1977; Saiegh, 2004; Zucchini, 2005), permiten profundizar en la relación que existe entre los arreglos institucionales y el tipo de incidencia del Poder Ejecutivo en la dinámica de toma de decisiones legislativas, particularmente en la definición de la agenda. Saiegh (2004) resalta que los arreglos institucionales le permiten al Ejecutivo incidir en la definición de la agenda, particularmente por que le brindan la posibilidad de introducir a consideración del Legislativo un número importante de iniciativas.

Por su parte, Francesco Zucchini (2005) por medio de un estudio de caso sobre Italia, plantea que la posibilidad del Ejecutivo de incidir en la definición de la agenda varía de país en país, como resultado de las dinámicas políticas derivadas del orden institucional de cada contexto y de las particularidades políticas de diferentes momentos nacionales. Argumenta que en el sistema parlamentario el gobierno puede tener una mayor posibilidad de incidir en la definición de la agenda, como resultado de la mayor frecuencia en la alternación en el poder y de la existencia de mayores espacios de tiempo entre gobiernos alternativos.

Además de la incidencia del poder legislativo, Jack Walker (1977) analiza otros aspectos que pueden constituir restricciones en el manejo de la agenda por parte de los legisladores. Es así como un estudio de caso sobre el Senado de Estados Unidos, resalta el hecho de que los legisladores, como resultado de disposiciones legales y constitucionales, enfrentan restricciones para manejar y controlar la agenda legislativa. Concretamente por las limitaciones de tiempo impuestas al trámite legislativo y el hecho de que una parte importante de la agenda tenga un carácter

recurrente y haga parte ya de la cotidianidad del proceso legislativo o pueda ser impuesta por situaciones coyunturales y de crisis.

El trabajo de Walker permite concluir, en todo caso, que la posibilidad de que los actores se comprometan con la incorporación de asuntos innovadores en la agenda, depende de la atracción que puede representar el surgimiento de nuevas *“iniciativas legislativas, el impacto que puedan tener sobre un número amplio de ciudadanos, la evidencia de que la iniciativa se orienta a la solución de un problema serio, que la solución propuesta sea entendible y que el origen de la iniciativa se considere honorable y prestigioso”* (Walker, 1977, p. 431).

Saiegh (2004) señala por otra parte que a pesar de las facultades que puede brindarle el orden institucional al poder Ejecutivo para incidir en la agenda legislativa, esta posibilidad no se traduce necesariamente en una garantía de controlar las decisiones legislativas. Lo anterior porque la incertidumbre también es una característica propia del proceso legislativo (Saiegh, 2004; Mouw & Mackuen, 1992), por ser de información incompleta y porque los legisladores están sujetos a múltiples presiones individuales, entre ellas partidistas y regionales, y ello puede incidir sobre sus preferencias y decisiones finales.

Estudiosos del tema de la agenda legislativa apuntan también a otro tipo de implicaciones de la estructura institucional sobre el proceso legislativo. Mouw y Mackuen (1992), por ejemplo, explican los factores que habrían incidido en las posiciones de los legisladores en Estados Unidos, durante las administraciones de Eisenhower y Reagan. Su análisis parte del supuesto de que quienes tienen iniciativa legislativa actúan buscando tener la oportunidad de ganar, es decir que actúan estratégicamente.

Sobre esta base los autores plantean que los actores políticos definen su agenda, es decir definen las alternativas de acción y decisión legislativa, como parte integral de su estrategia política y que esta estrategia responde más que a preferencias a consideraciones sobre sus oportunidades de ganar y que éstas oportunidades pueden derivar de factores como los cambios institucionales.<sup>25</sup> Lo anterior porque estos cambios podrían contribuir a variar los niveles de incertidumbre y generar espacios para una agenda más abierta.

Jefrey Talbert y Mathew Potoski (2002) por su parte, al estudiar el caso de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, advierten que el tipo de arreglos institucionales que definen el trabajo legislativo antes de la etapa de las decisiones, permiten explicar el carácter incierto del trabajo legislativo, en la medida en que establecen diferentes etapas y actores para el proceso de toma de decisiones.

En su estudio, Talbert y Potoski (2002) señalan que en diferentes etapas del proceso legislativo, las preferencias de los legisladores pueden orientarse por distintos tipos de alternativas y elecciones. Así, en el caso analizado, mientras en la instancia decisoria de la votación las posiciones de los legisladores estarían relacionadas básicamente con la posición ideológica y partidista, en las instancias previas a las votaciones, como es el caso de la definición de la agenda, las preferencias atenderían a un espectro más amplio de preocupaciones. Concretamente a preocupaciones por el crimen, la política exterior y los derechos humanos, la agricultura y el medio ambiente y la política económica y fiscal (Talbert & Potoski, 2002, p.866).

Este tipo de enfoques, cercanos al de Mouw y Mackuen (1992), tendría para los autores un impacto considerable sobre la teoría legislativa, al advertir la necesidad de comprender el comportamiento estratégico de los actores en las diferentes etapas del

---

<sup>25</sup> Moouy y Mackuen resaltan además que el cambio institucional influye sobre aquellos que tienen iniciativa legislativa en la medida en que pueden variar los niveles de incertidumbre con que toman sus decisiones.

proceso legislativo y se diferencia de las interpretaciones que se centran en el comportamiento de las mayorías legislativas que actúan de manera racional.

Además de los aportes anteriores, conviene mencionar también que existe un número importante de trabajos que analizan el impacto de la opinión pública como factor que incide en el proceso de formación de la agenda legislativa. Si bien de estos estudios se hablará también en el capítulo siguiente, conviene aquí mencionar que en estas aproximaciones se identifica también una tendencia a establecer una relación entre el tipo de arreglos institucionales en el que tiene lugar el proceso legislativo, y el nivel de incidencia que en uno u otro contexto puede tener la opinión pública sobre las decisiones legislativas.

En los trabajos que tienen esta orientación se plantea que ciertas condiciones del orden institucional, permiten a la opinión pública una mayor incidencia en las decisiones de políticas públicas. Particularmente porque las características del proceso legislativo, así como las del sistema político y electoral, pueden facilitar a los electores atribuirles responsabilidades a los legisladores por sus decisiones (John, Bevan, & Jennings, 2011).

Para sintetizar, la adopción de una perspectiva neo institucional, en el caso particular de esta investigación, supone la comprensión del proceso de toma de decisiones legislativas, en particular de aquellas que tienen que ver con la definición de la agenda, a partir de la comprensión del orden institucional en el que estas decisiones tienen lugar. Es decir, de cómo las reglas de juego del sistema político y del proceso legislativo, definen las características del proceso de toma de decisiones, de las diferentes instancias de decisión y del peso y el tipo de relaciones entre los actores.

Para finalizar esta presentación sobre la contribución de la perspectiva neo institucional al análisis del proceso de toma de decisiones legislativas, conviene ahora

aludir al aporte de algunas propuestas, que aplicadas al análisis del proceso de toma de decisiones públicas, permiten comprender la manera en que las ideas, a través de las instituciones, pueden generar cambios en las políticas y en las preferencias e intereses estratégicos de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones públicas (Yee, 1996). Este tipo de planteamientos son fundamentales para este trabajo de investigación en el propósito de analizar el impacto del paradigma DUS en la agenda legislativa.

Albert Yee (1996) señala en este sentido tres maneras en las que es posible entender que las ideas pueden incidir en las políticas a través de las instituciones. En primer lugar, a través del poder burocrático, incluso institucionalizado, que pueden adquirir ciertas comunidades que el autor señala como “epistémicas”.<sup>26</sup> En segundo lugar, gracias a que ciertas ideas llegan a hacer parte integral de las instituciones y pueden definirlas y estructurarlas.<sup>27</sup> En tercer lugar, y desde una perspectiva neoinstitucional, dado que el orden institucional puede determinar la capacidad de influencia de las ideas. Por ejemplo al definir la permeabilidad del proceso de toma de decisiones, a través del tipo de condiciones para el acceso al servicio público, restringiendo el acceso de ciertos grupos sociales al proceso de toma de decisiones. También y, retomando planteamientos de Hall, al restringir la capacidad de los tomadores de decisiones de acceder a nuevas ideas (Yee, 1996).

En esta línea de análisis, investigadores como Kimberly Adams (2005), han explorado el impacto que la presencia creciente de legisladores afroamericanos y mujeres, ha

---

<sup>26</sup> Yee señala que Peter Haas define comunidades epistémicas como redes de profesionales que son reconocidas por su experticia en campos específicos de conocimiento, que son relevantes para la política pública (Yee 1996)

<sup>27</sup> Yee recurre al trabajo de Goldstein para señalar que las instituciones no solo constituyen soporte organizacional para las ideas. También para apuntar que las ideas se integran a las instituciones y ello se traduce, por ejemplo en las reglas e incluso en los procedimientos que las caracterizan (Yee 1996).

tenido sobre la agenda y sobre el trabajo legislativo en Estados Unidos.<sup>28</sup> Utilizando el caso de las legislaturas estatales de Mississippi, Georgia y Maryland, Adams plantea que la presencia de estos legisladores se encuentra relacionada con la tendencia en estos Estados a legislar en asuntos étnicos y de género. Esta aproximación permite comprender el resultado del proceso de toma de decisiones legislativas, a partir de las características de los grupos sociales que logran obtener representación en los órganos legislativos.

Planteados los anteriores elementos de análisis que derivan del enfoque neo institucional, conviene también señalar que existen una serie de limitaciones que justifican considerar elementos teóricos adicionales para fortalecer el análisis de esta investigación. Lo cierto es que la complejidad del proceso de toma de decisiones legislativas y en particular de la definición de la agenda, conduce a recordar una limitación fundamental, que recurrentemente se atribuye al neo institucionalismo: El hecho de que puede ser una aproximación estática.

Por un lado porque da por sentadas las instituciones y frecuentemente sus resultados, y ello dificulta entender diferencias de políticas en órdenes institucionales similares (Cox, 2001).<sup>29</sup> Por otro lado por que parece ser insuficiente para explicar el proceso de cambio político. Por ejemplo, no profundiza en las razones de procesos de cambio que pueden conducir a la institucionalización de las ideas. Tampoco explica las razones y

---

28 Kimberly Adams señala que desde finales de los 60s surgen diversos estudios sobre la relación entre género, raza y la agenda de los órganos legislativos. Señala particularmente los estudios de Werner (1968), Diamond (1977), Mezey (1978) Shapiro y Majahan (1986) Thomas (1991), Williams y Collins (1996), Woods (1996), Bratton y Haynie (1999), Smooth (2001), Barrett (2001) y Carroll (2003).

29 En este sentido, por ejemplo Paul Colomy (1998), apunta que desde el neo institucionalismo se tiende a asumir las instituciones como estructuras con voluntad y valores propios, y resalta las dificultades del enfoque para reconocer la incidencia de los agentes y el interés individual en la generación de cambios institucionales.

el proceso mediante el que diferentes actores sociales y políticos pueden contribuir a generar cambios de políticas.<sup>30</sup>

El análisis del impacto de paradigma DUS en la agenda legislativa colombiana, requiere apoyarse en aproximaciones teóricas que permitan explicar el cambio político generado por nuevas ideas, pero que además permitan explicar el papel de los actores como generadores de cambio, pues como lo señalan Hanssen y King, “las ideas están ahí y tienen un impacto en la política solo cuando son aprovechadas por los actores políticos, y a través de este proceso encuentran su punto de entrada en la política” (Hansen & King, 2001, p. 259).

Con base en las consideraciones finales expuestas en este capítulo, esta investigación justifica e incorpora a su análisis elementos teóricos provenientes del constructivismo social.

### **El aporte del Constructivismo Social al estudio de la agenda legislativa**

El constructivismo social abarca las teorías cognitivas sobre el cambio político y social (Cox, 2001).<sup>31</sup> Esta perspectiva se utiliza también como elemento de análisis del presente trabajo de investigación porque ayuda a la comprensión del papel de las ideas en el proceso de toma de decisiones legislativas y en la posibilidad de generar cambios de políticas. Además, porque a partir de allí pone en evidencia la importancia que en este proceso pueden tener los actores políticos y sociales (Colomy, 1998).<sup>32</sup>

---

30 Colomy (1998) señala en este sentido que el neo institucionalismo considera la agenda como una característica dada del sistema y esto conduce a desconocer el papel de los actores en la generación de cambio institucional.

31 Cox señala que el origen intelectual de este tipo de perspectivas puede encontrarse en trabajos sobre las ideas y el cambio social como los de Max Weber.

De manera particular, el enfoque constructivista permite comprender el proceso de cambio político, por ejemplo la utilización y legitimación de nuevas ideas que orientan la toma de decisiones públicas, como resultado de procesos de construcción social que abren espacios a nuevas formas de comprensión y percepción de la realidad.

Para comprender estos procesos, como lo señala Robert Cox (2001), es fundamental tener en cuenta que la realidad del mundo físico incide en la manera en que los individuos construyen su percepción y comprensión del mundo. También, que la capacidad de los individuos de involucrar sus propios valores a la comprensión de la realidad, genera interpretaciones particulares sobre ella. Este hecho, considerado en el análisis del proceso de toma de decisiones públicas, permite explicar, según Cox (2001), el hecho de que órdenes institucionales similares puedan tener efectos diversos en diferentes contextos.<sup>33</sup>

De manera más precisa, y casi por oposición a los planteamientos exclusivamente conductistas, desde el constructivismo social, las creencias y preferencias individuales se entienden como resultado de una construcción que se da en un entorno social (Cox, 2001). No a partir de deducciones lógicas y de preconcepciones sobre la naturaleza humana.

Este tipo de planteamientos, llevados al análisis del proceso de toma de decisiones legislativas, y de los cambios de políticas que derivan de allí, conducen a considerar que las preferencias y creencias de los actores involucrados en él, deben comprenderse también como resultado de procesos de construcción social.

---

<sup>33</sup> Para Cox (2001), el Estado de Bienestar puede considerarse un claro ejemplo de un concepto producto de la construcción social que adquiere sentido concreto como resultado de los valores, principios y objetivos de una sociedad en particular. El DUS puede ser un caso similar.

Para profundizar en este tipo de planteamientos conviene retomar, para el caso de estudio de esta investigación, los trabajos de algunos autores que en el marco del constructivismo, explican el cambio de políticas como resultado de procesos de aprendizaje social (May, 1992; Hall, 1993).

Peter Hall, en una contribución a la comprensión del proceso mediante el que las ideas inciden en las políticas o cómo generan cambios, ofrece una explicación sobre la “naturaleza del aprendizaje social” (Hall, 1993). En su trabajo, Hall entiende el cambio de políticas como resultado de un proceso de aprendizaje social, y define este último como *“el intento deliberado de ajustar las metas y técnicas de la política en respuesta de la experiencia pasada y nueva información. El aprendizaje se evidencia cuando los cambios de política son resultado de tal proceso”* (Hall, 1993, p. 278).

En esta línea de análisis, Hall (1993) señala que para entender la naturaleza del aprendizaje social en políticas, es fundamental dar cuenta del papel de las ideas en el proceso de hacer políticas porque *“los que hacen políticas trabajan dentro de un marco de ideas y estándares que especifican sus objetivos de políticas y el tipo de instrumentos a utilizar para alcanzarlos, e incluso el tipo de problemas por resolver”* (Hall, 1993, p.279). Hall recuerda así, que quienes hacen o participan del proceso de hacer políticas, lo hacen en el marco de un discurso particular. En la misma línea Cox (2001) recuerda que el cambio político, desde el constructivismo, se enmarca en un cambio en el discurso de los actores

Para avanzar en su explicación sobre el proceso de aprendizaje social en política, Hall señala la existencia de tres tipos de cambios de políticas. El primero, relacionado con los instrumentos de política. El segundo, relacionado con los niveles o el alcance propuesto con los instrumentos. El tercero, asociado con los cambios de los objetivos mismos de las políticas (Hall, 1993).

Este último caso, el del cambio de los objetivos de las políticas, que Hall define como cambios de tercer orden, implica un cambio en los modelos, incluso paradigmas, con los que se toman las decisiones, y el enfoque del aprendizaje social tiene una pertinencia particular para su comprensión. Lo anterior, teniendo en cuenta que *“el aprendizaje puede implicar una manera nueva o reafirmada de ver los problemas de política y sus objetivos, y ello implica la construcción social de los problemas de política y de sus objetivos”* (May, 1992, p. 334).

Desde la perspectiva del aprendizaje social de Hall (1993), los cambios de política de tercer orden, implican transformaciones en los referentes y discursos de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones públicas.

Un aporte fundamental de los autores sobre el aprendizaje social, radica en señalar que estas transformaciones pueden comprenderse como resultado de reflexiones sobre la experiencia pasada, y de procesos de aprendizaje social, que no pueden entenderse como resultado de dinámicas autónomas del Estado (May, 1992; Hall, 1993).

En estos procesos los actores políticos y sociales, por fuera de la estructura del Estado, tienen un papel fundamental. Hall (1993) enfatiza que el proceso de hacer políticas públicas no depende solo de la capacidad autónoma del Estado, en particular de su capacidad de aprender de experiencias y legados políticos del pasado o de otros contextos. Hall enfatiza que el aprendizaje político, tiene sobre todo un componente social. Es decir que es un proceso influenciado por dinámicas y desarrollos sociales.

Así, por ejemplo, en un análisis del caso del cambio de paradigma de política económica en el Reino Unido, Hall encuentra que más allá del papel los servidores públicos y los expertos vinculados al gobierno, los políticos, los institutos de investigación económica y los medios tuvieron un papel fundamental en el proceso (Hall, 1993).

A partir de este caso Hall señala que los cambios de política que tienen que ver con los modelos, cambios de tercer orden, puede entenderse en términos del resultado de un debate público social. Así, Hall señala que el proceso de aprendizaje social en cambios de tercer orden, está sujeto usualmente a presiones sociales. Incluso, apunta a que los cambios de paradigmas pueden asociarse con cambios de liderazgo y procesos que salen de la autonomía estatal, como los electorales y el debate social.

Esta perspectiva en la que el papel de las ideas tiene un lugar fundamental, se diferencia de perspectivas en las que solo se entienden los actores en competencia por defender sus propios intereses. La perspectiva del aprendizaje social le da un lugar preponderante a las ideas. En particular, a la combinación de las ideas y la lucha de poder, como elementos fundamentales para entender el proceso de cambio de políticas.

Algunos trabajos permiten entender esta dimensión del proceso de toma de decisiones públicas, al señalar que el contexto general de los asuntos que buscan ocupar, en un momento determinado, un espacio en la agenda pública, debe entenderse como el enfrentamiento de diversos marcos interpretativos sobre un mismo problema, por parte de diversos actores (Araujo, Guzmán, & Mauro, 2000).

En esta línea de análisis vale la pena considerar trabajos como los de Jon Agnone (2007) en los que se analiza la relación de la opinión pública y la configuración de la agenda legislativa, considerando la incidencia que en el proceso pueden tener los actores sociales, mas concretamente las protestas sociales. Así, utilizando el caso de la legislación ambiental en Estados Unidos entre 1960 y 1988, Agnone sugiere que las protestas impactan la acción legislativa, y que lo hacen de manera independiente a las tendencias de la opinión pública. Sin embargo, plantea también que el impacto de la

opinión pública sobre la agenda legislativa aumenta dependiendo del nivel de protesta.<sup>34</sup>

Para finalizar, y aunque Cox (2001) señala que Jacob Torfing hace una contribución importante al institucionalismo al incorporar una teoría de la agencia que reconoce la existencia de actores que buscan superar las restricciones orden institucional, conviene resaltar que el constructivismo social también permite profundizar en el análisis del papel de la agencia asociada a ideas, como elemento fundamental de los procesos de cambio político.

Así, y si bien las interpretaciones constructivistas explican el cambio político en relación con cambios en el discurso de los actores, también explican el cambio del discurso a partir del análisis de la agencia humana. Cox (2001) señala que existe una relación entre estos nuevos discursos y la agencia humana en la medida en que los procesos de cambio en los conceptos legitimadores de las políticas requieren de actores que actúen como empresarios de políticas y persuadan con su discurso sobre la necesidad de reformas.

Cox (2001) señala que varios autores del constructivismo, (Cox, 2001; Eisenstadt, 1964, 1965, 1971, 1973, 1980, 1990), hacen un análisis del papel de los agentes, como generadores de cambios en los productos de las políticas públicas. Lo anterior, particularmente a través del análisis del papel de los “*emprendedores institucionales*” o “*emprendedores de políticas*”.<sup>35</sup>

---

34 Aunque en su estudio Agnone enfatiza en el fenómeno de las protestas sociales, no deja por fuera la consideración de otro tipo de variables como los ciclos electorales y los periodos de preponderancia del partido demócrata, entre otras relacionadas con el incremento de la legislación ambiental.

35 Colomy señala la importancia del trabajo de Eisenstadt (1964, 1965, 1971, 1973, 1980, 1990) para profundizar en la caracterización de los emprendedores institucionales como base para el análisis de la agencia humana y su relación con los cambios institucionales.

El aporte de este tipo de interpretaciones al análisis del cambio político radica en el hecho de que, a través del análisis del papel de la agencia humana, y de la figura de empresarios políticos, el enfoque constructivista, profundiza la explicación de resultados de políticas diversas, en condiciones institucionales similares Cox (2001).

En lo que tiene que ver concretamente con el análisis del proceso de toma de decisiones legislativas, este tipo de aproximación permite comprender el cambio legislativo, a partir de la comprensión del cambio de los discursos y de la comprensión del proceso mediante el que los legisladores pueden reflejar en esos discursos, sus preferencias y su comprensión de la realidad.

### **Capítulo 3. Análisis del caso del paradigma DUS como referente del planteamiento y discusión de la agenda legislativa urbana colombiana entre 1991 y 2006**

Para abordar el análisis de la agenda legislativa colombiana, en lo que tiene que ver con el papel que en ella ha tenido el DUS, conviene empezar por señalar que la referencia al paradigma dentro del proceso de toma de decisiones legislativas, debe entenderse en el marco de una tendencia internacional que se justifica en el impacto de mandatos como los derivados de las Cumbre de Río 1992, a través de la Agenda 21, y de Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, realizada en Estambul en 1996.

Es así como haciendo eco de estos mandatos y probablemente buscando validar y legitimar distintos tipos de acciones legislativas, es posible encontrar en diferentes países del mundo, esfuerzos de legislación DUS que de acuerdo a las características del contexto, han adquirido e incorporado diferentes tipos de matices.

Así, en unos casos se identifica una tendencia por avanzar en legislaciones que promuevan regímenes de propiedad más compatibles con el DUS. Por ejemplo a través de regulaciones que permitan una mayor conservación de recursos y protección ambiental. En otros casos, el trabajo legislativo refleja preocupaciones por el DUS asociadas fundamentalmente al tema del transporte, como se identifica en el caso de Europa, y otros se han ocupado de promover legislaciones sobre eficiencia y conservación energética.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> El reporte Sustainable Urban Development in the US, evidencia este tipo de preocupaciones en el trabajo legislativo de Estados Unidos y resalta, en este sentido, la aprobación en el 2007 por el Congreso de Estados Unidos de una ley en la materia.

Colombia no ha sido ajena a esta tendencia y este trabajo de investigación se propuso identificar y analizar la manera específica en que el DUS ha sido utilizado como referente del proceso de toma de decisiones legislativas. Con este fin, la labor de análisis del trabajo de investigación partió de la base de que es posible encontrar 4 categorías en las que pueden clasificarse 8 tipos de referencias al DUS en la agenda. Una primera categoría en la que la referencia puede considerarse explícita o implícita. Una segunda categoría en la que puede considerarse central o complementaria. Una tercera categoría en la que puede considerarse sustancial o técnica, y una cuarta categoría en la que puede considerarse completa o parcial.

La investigación asume que la referencia se considera explícita cuando se encuentran en la agenda legislativa expresiones que aluden y se refieren directamente al DUS. En cambio, la referencia se considera implícita cuando se identifican en la agenda planteamientos que, sin hacer alusión directa al DUS aluden a ideas relacionadas con él. Por ejemplo, a través de planteamientos de desarrollo urbano con un carácter multidimensional o a través de planteamientos en los que una referencia al DES tiende a asociarse con los asuntos urbanos.

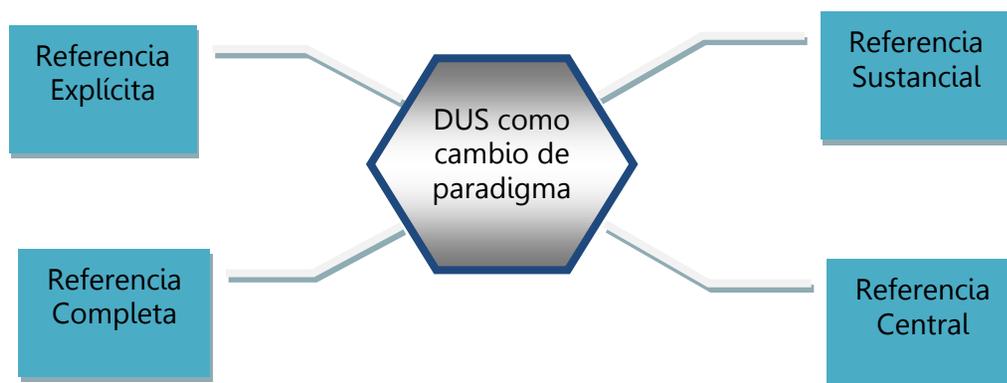
Además, se considera en este trabajo que la referencia al DUS tiene un carácter central cuando ésta se incluye dentro de los objetivos mismos de las iniciativas de legislación. En contraposición, su carácter es complementario cuando la referencia al DUS hace parte de las iniciativas de legislación, pero no hace parte de sus objetivos centrales.

La referencia al DUS en la agenda legislativa tiene un carácter técnico, tomando como base el trabajo de Mouw y Mackuen (1992), cuando ésta aparece, de manera general, dentro del listado de iniciativas a discutir en las comisiones o en las plenarios. Sin embargo, esta referencia adquiere un carácter sustantivo, cuando define y constituye un rasgo característico de las opciones de decisión legislativa.

El análisis que se desarrolla a continuación, asume además que la referencia al DUS en la definición de la agenda, puede ser completa o parcial. Se considera completa cuando independientemente de las variables específicas que se incorporen a su planteamiento, se incluyen, al menos, las dimensiones económicas, sociales y ambientales que están implícitas en el paradigma. En caso contrario, su referencia se considera parcial.

Sobre la base de la explicación de las cuatro categorías en las que pueden agruparse las referencias sobre las que es posible comprender la naturaleza de la utilización del DUS en el proceso de toma de decisiones legislativas, se asume en este trabajo que una evidencia de la adopción de un nuevo paradigma y de un proceso de aprendizaje social que conduzca a un cambio de los discursos y preferencias de los actores en la discusión de legislación relacionada con las ciudades, es el hecho de que la referencia al DUS en la agenda pueda considerarse explícita, central, sustantiva y completa.

El siguiente esquema sintetiza esta perspectiva de análisis:



Tomando este esquema como punto de referencia de la exploración propuesta en esta investigación, se abordó la tarea de identificar y analizar las iniciativas legislativas y

las leyes aprobadas relacionadas, directa o indirectamente con el DUS, consideradas por el Congreso de la República en el periodo 1991 - 2006. Esta exploración permitió caracterizar la agenda legislativa en asuntos urbanos presentada y discutida por los congresistas en el periodo de estudio y ubicar, en este marco, el lugar que en el trabajo legislativo ha ocupado la referencia al DUS. Además, la revisión permitió identificar el lugar en la agenda de iniciativas relacionadas con el DUS, de manera particular aquellas que pueden asociarse al DES.

Así, y sobre el supuesto de que la legislación aprobada constituye un indicador de los asuntos que han ocupado espacios relevantes en la agenda legislativa, se realizó una exploración de leyes relacionadas con el DUS. Para ello se utilizó como fuente de consulta la base de datos electrónica, Juriscol, del Banco de la República. A través de esta base de datos, se realizó una búsqueda de leyes aprobadas en el periodo, en las que se hiciera referencia a ideas como las siguientes: desarrollo sostenible urbano, desarrollo sostenible ciudad, desarrollo sostenible ciudades, desarrollo urbano sostenible, desarrollo urbano y desarrollo sostenible.

Además de lo anterior, la investigación abordó una revisión de la agenda legislativa entendida como el listado de las iniciativas que, aprobadas o no, fueron consideradas por los Congresistas en el periodo de estudio. Para ello se recurrió a la consulta de los archivos del Congreso y de la base de datos legislativa del Observatorio de la Opinión y de la Información de Interés Público de la Universidad del Rosario.

Con el propósito de contribuir a la comprensión de los elementos centrales que han configurado la agenda legislativa urbana desde 1991 hasta 2006, y el papel que en este contexto puede haber tenido el DUS, el trabajo de investigación presenta un panorama de su evolución a partir de la consideración de cuatro periodos de estudio que coinciden con los periodos de gobierno de cuatro presidentes de la República.

El primer periodo considerado en el análisis va de 1991 a 1994 y coincide con los 3 años finales del gobierno del Presidente Cesar Gaviria. El segundo periodo de estudio va de 1995 a 1998 y coincide, fundamentalmente, con el Gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano. El tercer periodo de estudio es el que va de 1999 a 2002 y coincide principalmente con el gobierno del Presidente Andrés Pastrana. El cuarto periodo de estudio va del año 2003 al 2006 y coincide con el primer periodo de Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

### **El periodo 1991 a 1994**

La revisión de la agenda legislativa posterior a la Constitución aprobada en Colombia en el año 1991, pone en evidencia una tendencia de los legisladores por discutir instrumentos para fortalecer la gestión de los asuntos urbanos en el marco del proceso de descentralización, más que por debatir iniciativas relacionadas con el DUS.

Así, en el periodo que va de 1991 a 1994, una de las primeras acciones del Congreso tuvo que ver con la discusión y aprobación de marcos normativos para fortalecer la figura de las áreas metropolitanas.<sup>37</sup> En primera instancia, a través de la aprobación de una ley en la que además de disposiciones sobre la vivienda de interés social y el crédito para acceso a vivienda, incluyó orientaciones sobre la coordinación y definición de la jerarquías de los planes de desarrollo de las áreas metropolitanas.<sup>38</sup>

Mas adelante y durante la legislatura 1992-1993, el Congreso aprobó la Ley 128 de 1994 mediante la que planteó un régimen amplio para las áreas metropolitanas, al definir aspectos relacionados con su objeto, naturaleza y características, así como con

---

37 Como antecedente de este tipo de desarrollos legislativos conviene recordar que la figura de las áreas metropolitanas se creó en Colombia a finales de los años 60

38 Ley 2 de 1991.

el procedimiento y requisitos de su constitución formal, y el carácter, funciones y competencias de sus órganos de dirección y administración.

Se identifica en estos esfuerzos legislativos, posteriores a la Constitución de 1991, una apuesta al fortalecimiento de la planificación metropolitana, en la que se busca mayor coordinación y racionalización de esfuerzos, por ejemplo, para la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras públicas.

Además de las propuestas de regulación sobre las áreas metropolitanas, se identifica en la agenda legislativa de este periodo, un interés por fortalecer la organización y funcionamiento de los municipios. Lo anterior da lugar a la aprobación de la Ley 136 de 1994, mediante la que se definió un régimen municipal para el país, con principios generales de la organización de los municipios en Colombia, y normas sobre su naturaleza, competencias y funciones. El proceso también conduce a una reforma a éste recientemente aprobado régimen municipal, mediante la ley 177 de 1994, en la que se replantearon los requisitos para la constitución los municipios y el régimen de incompatibilidades y prohibiciones de los concejales.

Además de lo anterior, se evidencia en este periodo de trabajo legislativo inmediatamente posterior al 1991, un interés por la discusión de asuntos relacionados con la prestación eficiente de servicios públicos domiciliarios. Ello conduce a la aprobación de iniciativas legislativas orientadas a establecer principios de prestación de servicios públicos por parte de los municipios, y los instrumentos, competencias y niveles de intervención estatal para su prestación.<sup>39</sup> Por supuesto este tipo de iniciativas también adquieren sentido en el marco del fortalecimiento del proceso de descentralización.

---

<sup>39</sup> Ley 142 de 1994 y Ley 143 de 1994 sobre generación y distribución de energía eléctrica.

La revisión de la agenda entre 1991 y 1994 también permite identificar el interés de los legisladores por plantear la discusión de asuntos, que si bien no logran transformarse en leyes, si reflejan preocupaciones que se harán frecuentes en el trabajo legislativo de los periodos siguientes. Es el caso de la discusión de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, como respuesta a la necesidad de desarrollar principios fundamentales de la Constitución del 91. También el de la consideración de reformas para reglamentar los planes de desarrollo municipales. Por último, el de la discusión de un régimen especial para Bogotá y de un régimen para los alcaldes municipales.<sup>40</sup>

En este marco, puede concluirse que en la agenda legislativa relacionada con los temas urbanos, durante 1991 a 1994, el rasgo sustantivo lo constituyó la discusión de asuntos relacionados con el desarrollo del proceso de descentralización. Por su parte, no se encuentran referencias explícitas o centrales al DUS. Tampoco su referencia constituye un rasgo sustantivo de la agenda legislativa.

A pesar de lo anterior, y más allá de lo que tiene que ver con los asuntos urbanos, la revisión de la agenda legislativa permitió identificar el comienzo de un proceso de referencia explícita al DES. En este caso, a través de la iniciativa que condujo a la aprobación de la ley 99 de 1993, con la cual, y sobre la base de la idea del desarrollo sostenible, se creó el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se avanzó en la configuración de una legislación ambiental en Colombia, mas relacionada con el DES y mas allá de lo estrictamente conservacionista.<sup>41</sup>

---

40 Proyectos de ley 89 de 1993, 103 de 1993 y 128 de 1993 del Senado.

41 Esta ley asigna al Ministerio del Medio Ambiente la tarea de “impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir las políticas sobre recursos naturales renovables y el medio ambiente para asegurar el desarrollo sostenible.”(artículo 2 ley 99 de 1993)

Aunque no se encuentra en esta ley una referencia explícita al DUS, si se evidencia el interés del Gobierno y del Congreso por el DES, entendido en la ley como un proceso que debe conducir “al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.”<sup>42</sup> Por esta vía se establece el DES como un principio central del desarrollo económico y social de Colombia.

Con la aprobación de esta ley se evidencia, principalmente, una perspectiva ambiental del DES. Ello se reafirma, por ejemplo, en el hecho de que las acciones en el tema, se enmarquen dentro de la política ambiental y se centralicen institucionalmente en el Ministerio del Medio Ambiente.

Pero además, la nueva ley pone de manifiesto una asociación entre el DES y el tema de las ciudades, que permite pensar en una primera aproximación al DUS. Es así como la ley define para las entidades territoriales una serie de responsabilidades asociadas al DES, que en este caso tienen que ver con la administración y protección del medio ambiente.<sup>43</sup> Responsabilidades que en este caso se entienden como unas a desarrollar, en coordinación con las autoridades de planificación ambiental,<sup>44</sup> y que en el caso de los grandes centros urbanos implica asumir funciones iguales a las de las CAR.<sup>45</sup>

Esta asociación que en la ley 99 de 1993 se hace del DES con las responsabilidades de las entidades territoriales y en particular con los grandes centros urbanos, representa una primera evidencia de un proceso de inclusión de una referencia implícita al DUS en la agenda legislativa colombiana, si bien esta tiene un carácter complementario y

---

42 Artículo 3 de la Ley 99 de 1993

43 Artículos 63 a 65 de la Ley 9 de 1993

44 Artículo 65 de la Ley 99 de 1993.

45 Artículo 6 de la Ley 99 de 1993

parcial, en la medida en que no hace parte de sus propósitos centrales y su énfasis es fundamentalmente la dimensión ambiental.

Como parte del contexto de la aprobación de esta Ley, es importante recordar que la ley puede entenderse como una respuesta a un mandato derivado de la Constitución de 1991, que introdujo el DES como deber del Estado y como parte de los derechos colectivos y ambientales de los ciudadanos, que estableció una función social y ecológica de la propiedad, y que señaló la necesidad de incluir una dimensión ambiental, en la definición general de las políticas y estrategias gubernamentales del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>46</sup>

Además, que la aprobación por parte del Congreso de los fundamentos de la política ambiental colombiana, también debe entenderse como resultado de un proceso mediante el que en Colombia se hace eco de principios fundamentales de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio ambiente y Desarrollo de junio de 1992. Así se evidencia en los artículos introductorios de la Ley 99 de 1993, en los que se establece que *“la política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo”*.<sup>47</sup>

### **El periodo 1995-1998**

Entre 1995 y 1998 la agenda legislativa colombiana continuó otorgando un lugar central a las discusiones relacionadas con la descentralización y la autonomía municipal. Sin embargo se evidencia también la aparición de referencias explícitas, aunque complementarias y parciales del DUS.

---

<sup>46</sup> Artículos 58 y 80 de la Constitución Nacional.

<sup>47</sup> Artículo 1º Ley 99 de 1993.

Para empezar con el recuento de este periodo, conviene recordar que el periodo 1991 a 1994 dejó planteados varios de los temas más importantes para la discusión futura de las necesidades relacionadas con la legislación urbana en Colombia. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, un régimen especial para Bogotá, diferentes normas sobre los servicios públicos domiciliarios y otras mas sobre el régimen y la planificación municipal.

Así, entre 1995 y 1998, el Congreso colombiano se ocupó de retomar y abordar discusiones más amplias sobre estos asuntos. En este sentido, el tema del fortalecimiento de la organización y funcionamiento de los municipios ocupó nuevamente un lugar central en el trabajo legislativo, y su discusión se haría frecuente en los años siguientes, constituyendo un rasgo sustantivo de la agenda legislativa sobre temas urbanos en Colombia.<sup>48</sup>

También en este periodo se destacó el peso que en la agenda legislativa urbana adquirió a discusión de herramientas para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de diferentes instancias de gobierno territorial. En este tipo de iniciativas deben enmarcarse propuestas orientadas a brindar a las asambleas departamentales facultades sobre el ordenamiento urbano,<sup>49</sup> y dar autonomía y fortalecer la capacidad de gestión de los municipios en temas como el catastro,<sup>50</sup> el manejo de los acueductos y la prestación de servicios públicos.

En este contexto se plantearon también propuestas para reformar el marco normativo para el desarrollo de los planes y esquemas de ordenamiento territorial de los municipios. Como resultado de ello se aprobó la Ley 507 de 1999. Este tipo de

---

48 Proyectos de ley 25 de 1995 de la Cámara, 111 de 1995 de la Cámara y 51 de 1997 del Senado.

49 Proyecto de ley 180 de 1998.

50 Proyectos de ley 277 de 1996 y 163 de 1997 de la Cámara.

esfuerzos ponen en evidencia la importancia que siguió teniendo en este periodo el interés por fortalecer a los municipios en el marco del proceso de descentralización.

La discusión de estos asuntos se acompañó de la aparición de nuevas preocupaciones en la agenda, como la reglamentación de la figura de las Regiones Administrativas y de Planificación, que adquiriría un carácter recurrente en los años siguientes,<sup>51</sup> así como iniciativas relacionadas con el tema de las urbanizaciones ilegales, la financiación de sistemas de transporte masivo para grandes centros urbanos, y la planificación de asentamientos humanos en zonas fronterizas.<sup>52</sup>

Este periodo de trabajo legislativo, se caracterizó en general por una amplia discusión de temas relacionados con el desarrollo urbano. Esto se traduce tanto en la cantidad de iniciativas presentadas, como en el número significativo de leyes aprobadas en la materia. Producto de esta tendencia y además de las ya mencionadas, el Congreso aprobó leyes que permitieron re-estructurar y redefinir algunas funciones del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana,<sup>53</sup> así como reformas a la reglamentación de los factores de contribución, tarifas y subsidios de los servicios públicos domiciliarios.<sup>54</sup>

En lo que tiene que ver con la referencia al DUS, este periodo es fundamental para comprender su referencia más explícita en el proceso de toma de decisiones legislativas. Conviene recordar el antecedente de la aprobación de la ley 99 de 1993 como primera evidencia de la referencia al DES en la legislación colombiana y del

---

51 Proyecto de ley 84 de 1996.

52 Este último asunto conduce la aprobación de la ley 521 de 1999, como parte de un acuerdo entre Colombia y Ecuador mediante el que, dentro de una estrategia de integración regional, se buscó coordinar acciones, principalmente en infraestructura, que contribuyeran a dar mayor orden al desarrollo de los asentamientos fronterizos y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

53 Ley 281 de 1996.

54 Ley 286 de 1996

planteamiento de una referencia implícita inicial al DUS, aunque parcial y complementaria.

Así, en el caso del periodo 1995-1998, la referencia al DUS se evidencia en el trámite y aprobación en el Congreso de la Ley 188 de 1995, Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1994 – 1998, Salto Social, presentado por el Gobierno de Ernesto Samper Pizano. También, en el trámite y aprobación de la Ley 388 de 1997.

La aprobación de estas leyes, incluidas en la agenda legislativa por iniciativa del Poder Ejecutivo, pone de manifiesto el papel fundamental del Gobierno Nacional en la inclusión del DUS como un referente importante de la agenda legislativa urbana en Colombia. Pero también la incidencia que en la legislación colombiana, relacionada con el DUS, han tenido algunos Presidentes con sus equipos de gobierno, que han llegado al poder y han intentado plantear e incorporar nuevos modelos de desarrollo urbano a sus planes de gobierno.

En el caso de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1994 – 1998, “Salto Social”, del Presidente Samper, conviene señalar que esta ley incluyó el DUS dentro de una propuesta más general orientada a construir un modelo alternativo de desarrollo para el país. Un modelo sustentado, entre otros principios, *“en la equidad y la solidaridad, la acumulación de capital social, cívico e institucional como fuentes de crecimiento económico, y la idea de un desarrollo integral más humanizado.”*<sup>55</sup>

El Salto Social utilizó una referencia explícita al paradigma DUS, sobre la base de un enfoque marcadamente ambiental. Concretamente, asignó al Ministerio del Medio Ambiente la responsabilidad de asesorar a los municipios, *“en la definición de políticas integrales e incentivos económicos para el desarrollo urbano sostenible (DUS), mediante*

---

55 Ley 188 de 1995

*la divulgación masiva de normas y apoyo en la ejecución de Planes de Acción Ambiental,”*<sup>56</sup>

En esta línea, el Plan de Desarrollo incluyó como parte de los planteamientos de la definición de su política ambiental, un referencia al Programa Mejores Ciudades y Poblaciones, mediante el que se propuso elevar la calidad de vida y salud de los habitantes de las ciudades, a través de acciones y proyectos sobre el transporte urbano sostenible, la recuperación del espacio público, el control de la contaminación hídrica generada por desechos tóxicos y patógenos, el control de la contaminación atmosférica, el manejo de los residuos sólidos y peligrosos, el ruido ambiental y la accesibilidad de la población discapacitada.

Sobre el desarrollo urbano en particular, el Salto Social, además de la referencia a los temas tradicionales que tienen que ver con la regulación y normatividad urbana, el manejo del suelo, la vivienda, los servicios públicos y el transporte, planteó 2 ideas relacionadas con el DUS: La necesidad de impulsar la planificación territorial sostenible y la de establecer indicadores y estándares ambientales para promover la sostenibilidad del desarrollo urbano.<sup>57</sup>

Este Plan de Desarrollo representa un punto significativo en el análisis de esta investigación en la medida en que se encuentra en él una referencia explícita al DUS y ello permite pensar en la evidencia de un proceso de cambio de paradigma del proceso de toma de decisiones legislativas en temas urbanos.

---

56 Ley 188 de 1995

57 En el marco de su plan de desarrollo, el gobierno del Presidente Ernesto Samper presenta el documento Conpes Ciudades y Ciudadanía, en el que desarrolla la política urbana del Salto Social. En este documento el gobierno evidencia su interés en avanzar en un modelo de ciudad, que puede interpretarse cercano al DUS. En el documento, el Gobierno señala como objetivos del desarrollo urbano integral “contribuir a construir y formar ciudades solidarias, competitivas, gobernables, ambientalmente sustentables, con identidad cultural y adecuadamente construidas”. (Ministerio de Desarrollo, 1995, p.1). Se identifica aquí una aproximación al DUS, centrado en un componente ambiental.

A pesar de lo anterior, es importante señalar que la referencia al DUS en este Plan de Desarrollo no tiene un carácter central en la medida en que no se incluyó en los objetivos fundamentales de la ley. Tampoco su carácter es completo, en la medida en que su énfasis es básicamente el de la dimensión ambiental. Pero además, el hecho de que la referencia se incluyera en un Plan de Desarrollo, con un término definido, 1994- 1998, sujeto al periodo de gobierno presidencial, puede asociarse a dificultades para que esta referencia pudiera tener un lugar sustancial y permanente dentro de la agenda legislativa o adquirir un rasgo institucional.

Por su parte la ley 388 de 1999, iniciativa legislativa del Gobierno Nacional, a través de Ministerio de Desarrollo, buscó hacer una reforma urbana, y por esta vía incorporar a los esfuerzos de ordenamiento territorial y de planificación municipal, normas concordantes con los principios de la Constitución Política y del Sistema Nacional Ambiental, SINA, así como con las disposiciones de la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.<sup>58</sup>

La aprobación de esta ley, que refleja el interés del Gobierno de articular en la tarea de la planificación territorial, los esfuerzos de la Nación, las entidades y autoridades territoriales y ambientales, y diferentes instancias de planificación, tiene un significado fundamental para el análisis de la referencia DUS en la agenda legislativa colombiana.

Concretamente, se identifican en el proceso de discusión y aprobación de la ley, nuevas evidencias de un proceso que abre espacio para pensar en la utilización del DUS como referente de legislación urbana. Específicamente por el hecho de que aunque no hace referencia explícita a él, si se asocia como objetivo del ordenamiento

---

<sup>58</sup> Ley 128 de 1994

del territorio municipal y distrital, la planificación racional y sostenible del territorio, como complemento fundamental de la planificación económica y social.<sup>59</sup> En este caso es posible señalar la consideración de una perspectiva DES de lo urbano, en la que se articulan tres dimensiones fundamentales del esfuerzo de planificación y organización del territorio: economía, sociedad y medio ambiente.

Este hecho permite pensar en una referencia implícita al DUS, pero sobre todo, en una referencia explícita, central y completa del DES, que se articula a las estrategias de planificación urbana. Esta asociación se evidencia en el tipo de referencia al DES dentro de los principios centrales de la norma. Allí se resalta la función pública del urbanismo y el hecho de que el ordenamiento del territorio debe *“atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (DES).”*<sup>60</sup>

Esta ley evidencia entonces la referencia explícita y completa al DES en las discusiones y preocupaciones sobre el desarrollo urbano.<sup>61</sup> Además refleja la tendencia a considerar nuevos paradigmas para enfrentar los problemas de las ciudades, y la importancia creciente que adquiere éste paradigma en la discusión y definición de la agenda legislativa, fundamentalmente en lo que tiene que ver con su dimensión ambiental.<sup>62</sup>

---

59 Artículo 8 de la Ley 388 de 1997.

60 Numeral 2. Artículo 3o de la ley 388 de 1997.

61 Durante este periodo, se identifican iniciativas sobre temas ambientales que alrededor de la idea del DES, se articulan a los planteamientos sobre el futuro de las ciudades. Por ejemplo a través de propuestas orientadas a racionalizar el consumo de agua en las ciudades.

62 La discusión de propuestas de legislación ambiental fue amplia en el periodo 1995-1998. El referente DES tuvo un peso importante en este escenario, sin embargo también es posible encontrar iniciativas donde el paradigma no se utiliza de manera explícita y central. Estas iniciativas plantearon, por ejemplo la necesidad de aproximaciones inclusivas sobre el manejo ambiental, en las que se consideraron las perspectivas y necesidades de las comunidades negras, raizales e indígenas, así como las de los pequeños municipios. También, la necesidad de incorporar discusiones sobre el impacto ambiental de las actividades minero energéticas en el país.

Así, la discusión y aprobación de iniciativas relacionadas con el medio ambiente, se vio marcada de manera significativa por la referencia explícita al DES. Sobre esta base se aprobó, por ejemplo, la Ley 491 de 1999 que estableció un seguro ecológico para subsanar los perjuicios de distintas actividades humanas, sobre el medio ambiente. También la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional, suscrita en Ramsar en 1971,<sup>63</sup> así como un marco normativo, derogado en el 2008, dirigido a establecer prohibiciones a la introducción de desechos peligrosos al territorio nacional,<sup>64</sup> y la enmienda de Copenhague al Protocolo de Montreal sobre el control a sustancias que agotan la Capa de Ozono.<sup>65</sup>

Sobre esta tendencia de la agenda legislativa conviene subrayar nuevamente el papel del Gobierno en poner a consideración y lograr la aprobación del Congreso, de importantes iniciativas relacionadas con el DUS y el DES. Particularmente a través del Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Desarrollo y de la Cancillería, que en este proceso, al hacer eco de diferentes mandatos internacionales, pone en evidencia la relación, entre éstos y la legitimación de nuevos referentes de política pública, a nivel nacional.

### **El periodo 1999-2002**

En este periodo, la agenda legislativa en asuntos urbanos se asocia nuevamente y de manera fortalecida con la necesidad de discutir y aprobar normas orgánicas para el

---

63 Ley 357 de 1997, cuyo trámite impulsó el Gobierno colombiano argumentando la necesidad de desarrollar y hacer efectivos principios constitucionales fundamentales. Particularmente los artículos 8, 79, 80, 81, 82, y 226 de la Constitución Nacional.

64 Ley 430 de 1998, derogada por medio de la ley 1252 de 2008.

65 Ley 306 de 1996.

ordenamiento territorial.<sup>66</sup> Este hecho no se refleja, sin embargo, en la aprobación de una legislación concreta en el tema.

Además, aparecen en la agenda temas nuevos relacionados con la legislación urbana. Puntualmente en relación con la reglamentación de zonas de parqueo en los edificios y vías públicas de las ciudades,<sup>67</sup> con la financiación de la reubicación de asentamientos humanos en zonas de riesgo,<sup>68</sup> y con la creación de subsidios de transporte urbano para estudiantes y poblaciones vulnerables.<sup>69</sup> Temas como estos se plantean en la agenda sin lograr avanzar significativamente en su trámite y traducirse en legislación.

En contraste, las discusiones sobre legislación urbana avanzan en este periodo específico, con la aprobación de la ley 732 de enero de 2002, en la que se definieron plazos para aplicar las estratificaciones socio económicas urbanas y rurales. También con la aprobación de la Ley 708 de 2001, con la que se promovió el subsidio nacional para la vivienda de interés social.

No se identifica en este periodo concreto iniciativas legislativas en las que se introdujeran referencias explícitas al DUS, así fuera de forma complementaria o parcial. Incluso y a diferencia de lo que pasó durante el gobierno de Ernesto Samper, el Plan de Desarrollo 1999-2002 *“Cambio para construir la paz”*<sup>70</sup> presentado a consideración del Congreso por el Gobierno de Andrés Pastrana, no incluyó en su capítulo sobre asuntos urbanos, referencias explícitas al DUS.

---

66 Ver proyecto de ley 77 de 2000 del Senado presentado por el Senador Juan Martín Caicedo Ferrer. También el proyecto de ley 41 de 2001 del Senado presentado por el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior. También los proyectos de ley 41, 52, 57 y 72 del 2001. Este último presentado por el Senador Juan Martín Caicedo Ferrer, y el proyecto de ley 120 de 2005 de Senado.

67 Ver proyecto de ley 14 de 1999 del Senado.

68 Ver proyecto de ley 37 de 1999 del Senado.

69 Ver proyecto 38 de 1999 del Senado.

70 Ley 508 de 1999

El Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002, en cambio orientó sus esfuerzos sobre desarrollo urbano a la realización de macroproyectos y planes de renovación urbana, a modernizar los sistemas de transporte urbano, a promover observatorios del suelo y del mercado inmobiliario, a fortalecer la regulación de la propiedad y a modernizar los sistemas de catastro. Por último, a impulsar el desarrollo económico urbano.

Así, no se encuentra en estos planteamientos sobre desarrollo urbano, una referencia directa al DUS. Sin embargo, el capítulo sobre medio ambiente, señala la necesidad de dinamizar el desarrollo urbano y regional sostenible, como parte integral del propósito de alcanzar objetivos generales de la política ambiental.

El desarrollo urbano y regional sostenible se asocia, en este caso, con la necesidad de aumentar la calidad de vida, sobre la base del uso sostenible de la diversidad biológica y la promoción de proyectos turísticos que se orienten al conocimiento y uso sostenible de la diversidad biológica. También, a promover formas de producción más limpia, y de bienes y servicios ambientalmente sanos y competitivos.

Lo que evidencia esta propuesta es una referencia al DES que se asocia a los asuntos urbanos y por esta vía puede pensarse en una referencia implícita al DUS. En todo caso, y por su carácter básicamente ambiental, esta referencia es además parcial, y en la medida en que no hace parte de los propósitos centrales de la ley, es complementaria.

A pesar de lo anterior, si puede señalarse que durante estos años, se identifica en la agenda legislativa una referencia explícita y creciente al DES, acompañada de la aparición de elementos que permiten identificar un proceso en el que este paradigma se asocia cada vez más a los asuntos urbanos.

Es así como se presentan nuevamente un número importante de iniciativas de reforma o fortalecimiento a la legislación ambiental, muy relacionadas con el DES. Por ejemplo, propuestas para el manejo integral de basuras y residuos sólidos.<sup>71</sup> Además en esta línea se proponen diversas reformas a la legislación ambiental, en particular a la ley 99 de 1993. Por ejemplo, relacionadas con el cobro de sobretasas para la financiación de acciones de protección al medio ambiente, con las transferencias de las empresas del sector eléctrico, dirigidas a las CAR,<sup>72</sup> y con la forma de elección de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), entidades que entre sus funciones tienen la de apoyar las acciones hacia el DES y la protección del medio ambiente en áreas determinadas por la ley.<sup>73</sup>

También sobre la base de la referencia al DES, el Congreso aprobó la Ley 697 de 2001 para promover el uso racional de energía y la utilización de energías alternativas, así como la Ley 629 de 2000 mediante la que aprobó el Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático<sup>74</sup> y la ley 693 de 2001 a través de la cual se promovió en el país el uso de los alcoholes carburantes.

En la misma línea el Legislativo aprobó la Ley 607 de 2000, en la que el DES se incluye de manera expresa como principio fundamental de la asistencia técnica directa rural ofrecida a la producción agropecuaria, forestal, agroforestal y piscícola, y que apuesta a un enfoque innovador de las relaciones urbano–rurales, sobre la base del uso racional y sostenible de los recursos naturales.<sup>75</sup> También la Ley 611 de 2000, sobre el manejo sostenible de especies de fauna silvestre y acuática.

---

71 Proyecto de ley 86 de 1999 del Senado.

72 Proyecto 79 de 1999 de la Cámara

73 Proyectos de ley 43 y 48 del 2000 del Senado.

74 Proyectos 201 de 1999 del del Senado.

75 Archivo del eltiempo.com. 20 de junio de 1995.

## **El periodo 2003- 2006**

Durante el último periodo de estudio de esta investigación, la agenda legislativa se caracterizó por el interés de promover reformas al régimen de servicio públicos domiciliarios.<sup>76</sup> Por ejemplo a través de iniciativas para regular los casos de los asentamientos humanos especiales, afectados por calamidades o resultado de desplazamientos forzados.

En estos años, además la agenda legislativa urbana retoma discusiones de legislación relacionada con los sistemas integrados de servicio público urbano de transporte masivo.<sup>77</sup> Sumado a ello, se incluyen en la agenda iniciativas de carácter mas aislado, orientadas a promover el desarrollo de poblaciones ribereñas y la conservación de zonas con valor histórico, turístico y cultural de grandes centro urbanos.<sup>78</sup>

Las discusiones sobre legislación urbana avanzan con la aprobación de la Ley 810 de 2003 de reglamentación sobre sanciones a las infracciones urbanísticas y de actuaciones de los curadores urbanos, así como con la Ley 821 de 2003, que dentro de los esfuerzos por promover una gestión territorial más transparente, reformó el régimen de prohibiciones para familiares de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles del país.

En lo que tiene que ver con la referencia al DUS, nuevamente es el Plan de Desarrollo, en este caso el 2003-2006, “Hacia un Estado comunitario” correspondiente al primer mandato del Presidente Uribe, el que introduce el tema en el Congreso, de manera más clara.<sup>79</sup> El Plan incluye, o por lo menos así lo señala, una serie de acciones

---

76 Proyecto 179 de 2004 de Senado.

77 Proyectos 92, 124, 125, 108 y 132 del 2004 del Senado.

78 Proyectos 89 de 2003 y 231 de 2004 de Senado.

79 Ley 812 de 2003

concretas para promover el DES de las ciudades. Este hecho constituye una evidencia del carácter implícito de la utilización del paradigma DUS dentro de la agenda legislativa.

En este marco, el Plan propone alcanzar el desarrollo sostenible de las ciudades, considerando el tema más allá de sus dimensiones ambientales, y con un enfoque más integral del desarrollo urbano. Así por ejemplo, su idea de desarrollo sostenible de ciudades, incorpora además dimensiones que tienen que ver con la necesidad de desarrollar estrategias para atender a la población desplazada, generar espacios urbanos para la población perteneciente a la primera infancia, crear espacios de recreación para contribuir a un desarrollo integral de los ciudadanos y, por último, reducir la concentración de la riqueza y la propiedad, para enfrentar la inequidad social. Este rasgo implica además que en este caso la referencia al DUS es más completa, al contemplar diversas dimensiones del desarrollo urbano, si bien su carácter es complementario.

Durante su segundo mandato, el Presidente Uribe, somete a consideración del Congreso su Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.<sup>80</sup> El nuevo Plan hace una propuesta de desarrollo urbano, que se vincula con la estrategia de reducción de la pobreza, la generación de empleo y equidad, que constituyen pilares centrales del Plan.

En este marco, el Plan propone la política “Ciudades Amables” que se orienta a enfrentar problemas del desarrollo urbano relacionados con la vivienda, particularmente la vivienda de interés social, el espacio público, a la necesidad de mantener niveles altos de actualización catastral y a promover el acceso a agua potable y a saneamiento básico. El Plan hace una apuesta al mejoramiento del

---

<sup>80</sup> Ley 1151 de 2007

transporte y movilidad urbana. Concretamente, a través de la promoción y desarrollo de modelos de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y el uso de combustibles limpios como el gas.

Si en este caso no hay una referencia explícita al DUS, el plan contiene una idea de DES que se articula a la parte de gestión ambiental en la que se establece que “el proceso de desarrollo de Colombia deberá sustentarse en una articulación adecuada de las dimensiones económica, social y ambiental, que permita sentar las bases para avanzar hacia el DES. Esto exige la integración de consideraciones ambientales en los procesos de planificación del desarrollo, de manera que se promuevan modalidades sostenibles de producción y consumo, se prevenga la degradación ambiental y sus costos y se aseguren oportunidades de desarrollo a las generaciones futuras”.

La comparación de los planes de gobierno del Presidente Uribe en lo que tiene que ver con su perspectiva de lo urbano, pone en evidencia además una falta de institucionalización del DUS y el hecho de que éste no parece hacer parte de la agenda legislativa sustantiva. Se pasa así de un Plan con un evidente componente DUS. A un Plan con un enfoque mas DES.

Este periodo de estudio finaliza con el planteamiento de propuestas relacionadas de una u otra manera con el DUS. Por una parte, a través de la referencia al DES, asociada a asuntos regionales y locales, con la propuestas para la elaboración y desarrollo del Plan General de Desarrollo Sostenible de la Amazonía Colombiana, en el que se hace una aproximación al DES, en términos de su consideración específica por parte de comunidades locales de la Amazonía.<sup>81</sup>

---

81 Proyecto 332 de 2005 de Cámara.

Pero además aparece en esta legislatura una propuesta que de manera explícita, central, aunque parcial, hace referencia al DUS,<sup>82</sup> y que conduce a la aprobación de la ley 1083 de 2006, en la que se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible.

Esta iniciativa, hace un énfasis en la comprensión del DUS desde la perspectiva de la movilidad. En este sentido apunta a generar herramientas para promover una movilidad sostenible. Garantizando la posibilidad de articular y promover modos alternativos de transporte y el funcionamiento del transporte público con combustibles limpios.

En éste marco, la Ley exige a los municipios y distritos con planes de ordenamiento territorial, adoptar Planes de Movilidad, en los que consideren aspectos como la articulación de los distintos sistemas de movilidad a la estructura urbana, la creación de zonas peatonales y zonas de emisiones bajas, la exigencia de reorganizar el transporte público para incrementar la movilidad, el control orientado a que el transporte masivo de pasajeros funcione sobre el requisito de la utilización de combustibles limpios.

La aprobación de esta ley evidencia la inclusión de manera central, implícita y parcial del DUS en el planteamiento y discusión de legislación urbana. De manera particular, refleja una interpretación del desarrollo urbano que todavía no es integral sino sectorial, en tanto que es una idea DUS, asociada al tema específico de la movilidad.

Para finalizar, debe señalarse que en este periodo también la referencia al DES dentro de la agenda legislativa es importante. Sobre esta base el Congreso aprobó el “Convenio internacional de cooperación, preparación y lucha contra la contaminación

---

82 Proyecto 353 de 2005 de la Cámara, presentado por los Congresistas Sergio Diazgranados, Gina Parody, Adriana Gutiérrez, Cesar Negret, Luis Fernando Velasco, Tony Jozame Amar.

por hidrocarburos”,<sup>83</sup> mediante el que se planteó contribuir a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. También la enmienda de 1999 al protocolo de Montreal sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos.<sup>84</sup>

Adicionalmente, el paradigma del DES se utilizó como referente de importantes proyectos de ley en los que el Gobierno Nacional tuvo un papel central. Por una parte, con una reforma al Sistema Nacional Ambiental que, a pesar de no ser aprobada, evidenció una preocupación interesante del gobierno relacionada con la dificultad de alcanzar el desarrollo sostenible, si no es posible generar un esquema más integral y coordinado de la gestión y administración ambiental, que permita un mejor manejo de los recursos y mayor armonía y articulación de las acciones para el DES, en los niveles municipal, regional y global.<sup>85</sup>

Por otra parte, con la presentación y aprobación de la Ley Forestal,<sup>86</sup> con la que se propuso “promover el desarrollo forestal sostenible y regular las actividades de administración, ordenación, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos y tierras forestales y de transformación, movilización y comercialización de los bienes y servicios de ellos derivados, que permita consolidar el sistema forestal en la economía nacional, para contribuir al desarrollo social y económico del país”.<sup>87</sup>

Finalizando la revisión de la agenda legislativa urbana en el año 2006, es posible afirmar que aunque existen evidencias de referencias explícitas e implícitas al paradigma DUS en la agenda legislativa colombiana, estas aún no tienen un carácter sustancial, completo y central dentro del trabajo legislativo del Congreso. Este hecho

---

83 Ley 885 de 2004.

84 Ley 945 de 2005.

85 Proyecto de Ley 129 de 2003 del Senado y 151 de 2003 de la Cámara.

86 Ley 1021 de abril 20 de 2006, declarada inexecutable mediante sentencia de la corte constitucional 030-08.

87 Proyecto de ley 25 de 2004.

permite afirmar que la agenda legislativa colombiana no refleja un cambio de paradigma o un proceso de aprendizaje social consolidado alrededor de la idea DUS. Más cerca de este proceso se encuentra el DES, puesto que a pesar de que su referencia se centra en la dimensión ambiental y por lo tanto es parcial, su aparición en la agenda si ha tenido un carácter explícito, sustancial y central.

## **Conclusiones**

Esta investigación se planteó contribuir a la comprensión de la incidencia del paradigma DUS, como referente de la toma de decisiones legislativas en Colombia. En este propósito, asumió como hipótesis de trabajo que en el proceso y en particular en la instancia de la definición de la agenda legislativa, entre 1991 y 2006, el Congreso no utilizó el DUS, como referente central.

Con el propósito de contrastar el planteamiento realizado en la hipótesis de investigación, este trabajo abordó un ejercicio de revisión de la agenda legislativa en asuntos urbanos durante el periodo de estudio. Sobre esta base, logró identificar las principales tendencias y preocupaciones que la han caracterizado y ubicar en este contexto el papel que ha tenido el DUS.

Como resultado de este ejercicio de revisión y análisis, la investigación encontró que aunque se hallaron en el periodo de estudio iniciativas legislativas y legislación aprobada relacionada con el DUS, lo cierto es que su utilización como un referente de la definición y discusión de la agenda legislativa urbana no tuvo un carácter central y su aparición en la agenda parece aún un proceso en evolución.

De hecho, la investigación realizada condujo a concluir que el DUS ha ido ganando algunos espacios dentro de la agenda técnica, sin embargo aún no hace parte de la agenda sustancial del Congreso Colombiano. Es decir, el DUS no es aún un rasgo que caracterice las opciones de decisión de la agenda legislativa urbana, aunque puedan encontrarse iniciativas que hagan referencia a él.

Lo anterior se evidencia en el hecho de que la exploración de las iniciativas legislativas presentadas y de la legislación aprobada en el periodo de estudio, indica que pocas

propuestas o leyes hicieron referencia en sus objetivos centrales al DUS. Pero además, que aquellas iniciativas en las que se hizo referencia al DUS lo incluyeron como un elemento complementario y no como eje central de los esfuerzos de legislación. En este escenario, la revisión de la agenda legislativa no permitió señalar espacios propios para el DUS.

Este trabajo condujo además a concluir que la referencia al DUS en la agenda legislativa, no refleja la visión integral de desarrollo urbano que caracteriza el paradigma, y como se evidencia, su interpretación ha adquirido un carácter fundamentalmente sectorial. Esto se refleja en la tendencia de asociar el DUS con iniciativas de legislación en temas segmentados del desarrollo urbano. Por ejemplo el medio ambiente, los servicios públicos, la vivienda, la movilidad y el transporte y el espacio público.

La investigación permitió señalar además la existencia de momentos significativos para comprender el proceso y el carácter de la referencia del DUS en la agenda legislativa colombiana. En particular, la Constitución de 1991, la Ley 99 de 1993 con la creación de Ministerio de Medio Ambiente, y el impacto significativo sobre el trabajo legislativo del Poder Ejecutivo, que ha permitido en periodos específicos, por ejemplo durante el Gobierno Samper, impulsar la consideración de nuevos referentes de legislación urbana.

La exploración realizada también llevó a concluir que en la agenda legislativa colombiana existe una mayor presencia del paradigma DES. Además, que la incorporación de principios que pueden asociarse al paradigma de DES derivan, de manera fundamental, de iniciativas legislativas orientadas a desarrollar la legislación ambiental. Igualmente, que los desarrollos de la legislación ambiental, que se han asociado de manera cada vez más directa con el tema del desarrollo de las ciudades, ayudan a explicar la aparición del DUS en la agenda legislativa colombiana.

En la misma línea de lo que sucede con el DUS, el DES se ha asociado principalmente a preocupaciones sectoriales como el agro, el medio ambiente, la vivienda, el transporte y los asuntos urbanos. En este contexto, la inclusión del DUS en la agenda legislativa parece, sobre todo, el resultado de la referencia al DES en la agenda legislativa, y del rasgo sectorial que ha conducido a asociarlo al tema de las ciudades.

El trabajo de investigación realizado también permite señalar que la inclusión de la referencia al DUS en la agenda, puede explicarse como resultado del proceso de legitimación internacional del DES. Particularmente, a través de los resultados de diferentes conferencias de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible, en el que los temas urbanos han adquirido espacios autónomos. Por ejemplo, en escenarios como la Cumbre de 1992 y la declaración expresada en la Agenda 21.

Con el propósito de intentar profundizar en las razones de la referencia intermitente y secundaria del DUS dentro de la agenda legislativa colombiana, a pesar de la visibilidad internacional que ha adquirido desde los 90s y particularmente desde el 1992, con el hito que representa la Agenda 21, el trabajo de investigación planteó en su hipótesis dos explicaciones posibles.

La primera explicación señala que es posible identificar otros intereses y motivaciones, diferentes al DUS, por parte de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones legislativas sobre los asuntos urbanos. La segunda, que existen condiciones del contexto colombiano que conducen, de manera más preponderante, a la consideración y discusión de otros asuntos y a otras visiones de desarrollo urbano.

Empezando con la reflexión sobre los intereses y motivaciones que han caracterizado la legislación urbana durante el periodo de estudio, la revisión de la agenda, cotejada con el diálogo con funcionarios públicos responsables del desarrollo urbano, puso en

evidencia un rasgo fundamental de la lógica legislativa urbana: la perspectiva sectorial.<sup>88</sup>

Esta perspectiva representa un fuerte contrapeso a una visión de desarrollo urbano integral como la que representa el DUS, y explica el hecho de que la referencia a este paradigma en la agenda legislativa relacionada con el tema de las ciudades, constituyera un elemento complementario. Este rasgo permite explicar la referencia al DUS en el planteamiento y desarrollo de legislación urbana relacionada con el transporte, los servicios públicos y la vivienda.

Otro rasgo que caracterizó la agenda legislativa en el periodo de estudio, es el hecho de que se encontró en las iniciativas de legislación urbana un peso significativo del planteamiento y discusión de normas e instrumentos de planificación urbana. Es decir, de normas e instrumentos para orientar el ordenamiento espacial urbano.

En este caso, la explicación sobre las motivaciones involucradas en el proceso de toma de decisiones legislativas urbanas, puede asociarse a intereses relacionados con el uso, conservación y propiedad del suelo. Estos asuntos asociados al DUS, condujeron al planteamiento de legislación sobre gestión o planificación urbana a los que se incorporó el enfoque de lo sostenible, que pueden considerarse cercanos al DUS, pero que no reflejan un enfoque integral y sistémico del desarrollo urbano.

Pero además, la configuración de la agenda legislativa urbana en el periodo de estudio, puede comprenderse también en términos de intereses y motivaciones políticas. En este sentido, conviene señalar que la revisión de la agenda condujo a establecer el papel central que en este tiempo tuvo la presentación y discusión de iniciativas legislativas orientadas al fortalecimiento y profundización del proceso de

---

<sup>88</sup> En el desarrollo de este trabajo de investigación, se entrevistó al Subdirector de Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento de Planeación Nacional. Augusto Cesar Pinto Carrillo.

descentralización, particularmente en respuesta a necesidades político-administrativas e institucionales.

En esta línea aparecieron en la agenda iniciativas legislativas orientadas a repensar y plantear mecanismos para fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos municipales y locales, incluso la distribución de poder, en términos de facultades y competencias, entre diferentes instancias territoriales. También iniciativas encaminadas a fortalecer el marco institucional del proceso de toma de decisiones territoriales. Otras, enfocadas en replantear los esquemas de elección y representación de las autoridades municipales y locales.

Así, puede afirmarse que la agenda legislativa urbana tuvo un importante componente político y se vio inserta en el contexto de las exigencias y retos propios del proceso de descentralización. En este caso, la consideración de este contexto puede explicar la preocupación secundaria por las iniciativas legislativas sobre desarrollo urbano alrededor del DUS, a pesar de las exigencias planteadas por principios constitucionales y tendencias políticas internacionales.

El proceso de investigación hizo evidente que la referencia al DUS en la agenda legislativa, además de no tener un carácter central, y completo, ha tenido un sesgo técnico, más que sustancial. Comprender en mayor profundidad las razones de este tipo de referencia al DUS en la agenda legislativa, requiere comprender también las características del contexto institucional en el que se desarrolla el proceso de toma de decisiones legislativas urbanas en Colombia. Esta consideración permite una mayor claridad sobre la interpretación de los objetivos, las expectativas y las posibilidades del DUS.

A partir de una lectura del contexto institucional colombiano, esta investigación encontró tres factores que contribuyen a la explicación del tipo de utilización y referencia al DUS en la agenda legislativa colombiana.

Primero el débil y fragmentado proceso de institucionalización del DUS en el país, acompañado de la institucionalización de otros temas que han incidido más en la configuración de la agenda legislativa urbana. Segundo, la naturaleza, articulación y configuración de las instituciones de la administración pública que han tenido que ver, en el periodo de estudio, con el proceso de toma de decisiones legislativas en temas urbanos. Tercero, las particularidades de las reglas de juego legislativo, que pueden asociarse a falta de autonomía y flexibilidad del trámite legislativo y pueden explicar el poco espacio para la innovación que refleja la agenda legislativa urbana.

En lo que se refiere al primer caso, relacionado con el proceso de institucionalización del DUS, el capítulo teórico de esta investigación planteó que, cuando logran institucionalizarse, las ideas podían generar cambios de políticas y particularmente en las preferencias e intereses de los actores involucrados en su definición y desarrollo (Yee, 1996) (Hall, 1993). Es decir, cuando alcanzaban espacios estables en el proceso de toma de decisiones de las instituciones. Ya sea como resultado de procesos de consolidación de autoridades burocráticas y políticas que respalden estas ideas. Ya sea porque las ideas terminan haciendo parte integral de la naturaleza de las instituciones (Yee, 1996).

El desarrollo de esta investigación, ha conducido a concluir que el DUS es un paradigma que no está institucionalizado en nuestro contexto y ello permite explicar el carácter intermitente, no sustancial, de su referencia en la agenda legislativa, y su papel aún tangencial en el proceso de toma de decisiones legislativas.

Este trabajo de investigación no profundizó en el análisis del proceso de consolidación de autoridades burocráticas o políticas que estuvieran detrás del DUS. Sin embargo, la revisión de la agenda legislativa y la revisión de prensa relacionada con el desarrollo de legislación DUS en Colombia, permitió identificar que los actores que han incidido en la inclusión de la agenda de propuestas de legislación en temas urbanos, lo han hecho de manera puntual y en periodos específicos. Por ejemplo el Gobierno Nacional con sus planes de gobierno. También algunos Congresistas de manera coyuntural y a través de iniciativas puntuales. Es decir, no parece clara la existencia de un poder político o burocrático, que de manera sostenida pueda asociarse al interés de institucionalizar el DUS.

En lo que tiene que ver con la institucionalización asociada al papel de las ideas en la definición misma de la naturaleza de las instituciones, la agenda legislativa para el periodo de estudio, y entendiendo que el proceso de institucionalización puede expresarse en la aparición de normas o instituciones públicas que definen su identidad sobre la base de ciertas ideas, se evidencia más un proceso de institucionalización DES.

Así mientras no se identificaron en el contexto colombiano normas o instituciones que encuentren sentido en el DUS, si es posible encontrar evidencias de este tipo de institucionalización alrededor del DES. Por una parte, por su inclusión como principio en la Constitución del 91. Por otra parte, por su papel central en definir legislación e instituciones de la administración pública, que se han establecido después de la Constitución de 1991. Es el caso de la ley 99 de 1993, y a partir de allí de la constitución del Ministerio de Medio Ambiente.

Es importante señalar que en la agenda legislativa revisada, se identifican preocupaciones sobre el DES, en las que se encuentra un énfasis en legislar en el tema desde el punto de vista de la organización institucional y burocrática. Es decir, se

encuentra un peso importante en la preocupación por orientar la legislación a constituir las instituciones y generar la burocracia necesaria para coordinar y ejecutar acciones dirigidas al DES.

Esta preocupación por la institucionalización no se identifica alrededor del DUS, por lo menos en lo que se desprende de la revisión de la agenda legislativa. A pesar de ello, si puede afirmarse que el proceso de institucionalización DES, ha contribuido a la incorporación de referencias crecientes al DUS en la agenda legislativa, pues como ya se ha señalado, su inclusión en el proceso de toma de decisiones legislativa ha estado estrechamente ligado al DES.

Así, el proceso que ha conducido a una creciente visibilidad del DUS en el trabajo legislativo colombiano, puede explicarse como resultado de un proceso de institucionalización del DES, fundamentalmente a través del planteamiento y desarrollo de la legislación y el marco institucional ambiental y de la paulatina asociación de la agenda ambiental con la discusión de asuntos territoriales y urbanos.

En lo que tiene que ver con el segundo factor que, desde la perspectiva del contexto institucional, contribuye a la explicación de esta investigación sobre tipo de referencia al DUS en la agenda legislativa colombiana, se enfatiza aquí en el impacto que el tipo de configuración y articulación de las instituciones de la administración pública, que han tenido que ver con el proceso de toma de decisiones legislativas en temas urbanos. En concordancia con la hipótesis de esta investigación, según la cual ciertas características del marco jurídico e institucional colombiano, contribuyen a explicar el tipo de referencia al DUS en la agenda legislativa colombiana.

En este sentido, el proceso de investigación permite señalar que las características de la estructura institucional relacionada con el desarrollo urbano, ha dificultado una aproximación integral y coordinada, si se quiere integradora, al tema de las ciudades,

como la que implica el DUS, en favor de una perspectiva sectorial, que como ya se ha señalado, es más característica de la agenda legislativa y de la legislación en asuntos urbanos.

Por una parte, porque la revisión de las iniciativas de legislación urbana presentadas en el periodo de estudio, no permiten identificar una entidad del Estado que de manera unificada se haya ocupado de los temas de las ciudades, mucho menos con la perspectiva integral que se asocia al DUS. Este rasgo contribuye a profundizar el enfoque sectorial de la agenda legislativa urbana y en particular de aquella relacionada con el DUS. Por su puesto, ello también contribuye a explicar las dificultades de encontrar un espacio más sólido para el DUS dentro de la agenda legislativa colombiana.

Desde este escenario, las iniciativas legislativas relacionadas de una u otra manera con el DUS, han estado a la cabeza de entidades tan diversas como el Ministerio Medio Ambiente, el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Desarrollo. Vale señalar sin embargo el papel preponderante del Ministerio de Medio Ambiente en el tema DUS, lo que en todo caso ha generado que la referencia al DUS en la agenda legislativa, tenga fundamentalmente un componente ambiental.

Este contexto, además de la dificultad de garantizar una aproximación integral del tema de las ciudades, ha generado en Colombia dificultades de coordinación y de armonización de intereses y perspectivas, a favor del DUS, como referente en la definición de la agenda legislativa urbana.

Así lo recordaba Maryluz Mejía, presidenta de la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, Acodal, al señalar, por ejemplo, que “las políticas ambiental y de ordenamiento territorial urbano no se han logrado articular. Hoy existen dos viceministerios bajo la cabeza de un Ministro donde los sistemas de información no se

cruzan. Además, los temas de vivienda se debilitaron junto a los ambientales por los inconvenientes internos, producto de la distribución del presupuesto asignado por el Ministerio de Hacienda. (Mejía, M. (2010, 20 de mayo). Vivienda y desarrollo territorial deben estar aparte de lo ambiental. Portafolio).

El tercer factor a partir del que esta investigación explica el tipo de referencia al DUS en la agenda, tiene que ver con la consideración de las reglas de juego del proceso de toma de decisiones legislativas, y su incidencia en restringir o desestimular la iniciativa legislativa de los legisladores en temas innovadores.

Por una parte, porque define el tipo de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, en lo que tiene que ver con el proceso de toma de decisiones legislativas. De manera particular, limita la autonomía del Legislativo en asuntos fundamentales relacionados con el desarrollo urbano. Por ejemplo la definición de importantes dimensiones del contexto institucional, relacionadas con el futuro de las ciudades.

En este sentido, conviene recordar que el orden institucional colombiano otorga una incidencia significativa del Poder Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones legislativas. La Constitución Nacional, por ejemplo, le otorga al Poder Ejecutivo iniciativa legislativa exclusiva en asuntos fundamentales para el desarrollo urbano, como los relacionados con la definición de las participaciones y transferencias en las rentas de la Nación, el Plan Nacional de Desarrollo y la definición de la estructura de la Administración Pública Nacional.<sup>89</sup>

El ejercicio de revisión de la agenda legislativa urbana evidencia el peso importante del Poder Ejecutivo en la definición de la agenda y en la aprobación de la legislación urbana. En particular el análisis de la agenda aprobada refleja que los grandes hitos de

---

<sup>89</sup> Artículo 156 de la Constitución Nacional

legislación en asuntos urbanos, han partido de iniciativas del Gobierno Nacional. Además, que los avances más significativos en legislación DES y DUS, derivan de manera significativa de iniciativas legislativas del Gobierno Nacional. Por ejemplo la Ley 99 de 1993 y la ley 388 de 1997, además de la aprobación de los planes de desarrollo en los que en diferentes momentos, diferentes gobiernos han introducido planteamientos relacionados con el DUS.

Pero además de lo anterior, las reglas mismas del trámite legislativo dentro del Congreso, también permiten contribuir a la explicación de los resultados obtenidos con el trabajo de investigación. En este sentido, la revisión de la agenda legislativa puso en evidencia la aparición de preocupaciones recurrentes. Por ejemplo, el ordenamiento territorial, la planificación urbana, los servicios públicos y el fortalecimiento del gobierno municipal.

Si bien estas preocupaciones, que pueden entenderse como un rasgo “estructural” de la agenda, pueden explicarse como resultado de necesidades propias del contexto colombiano, la literatura sobre la agenda legislativa, advierte también de la necesidad de buscar explicaciones en las reglas que definen el proceso de toma de decisiones legislativas.

En este sentido, se retoma aquí el planteamiento de Jack Walker (1977) en el que señala que la capacidad restringida de los legisladores de introducir nuevos temas en la agenda, puede asociarse a factores como las limitaciones de tiempo del trámite legislativo, que les impide a los legisladores espacios suficientes para posicionar temas innovadores, lo que conduce a que la agenda pueda tener un carácter recurrente. Como se evidenció en la revisión de la agenda colombiana, con los temas recurrentes que se asocian al tema de la descentralización.

Además de los argumentos derivados del marco institucional y de las características del contexto, para sustentar la explicación del papel que el paradigma DUS ha tenido en la definición de la agenda legislativa en asuntos urbanos entre 1991 y 2006, este trabajo de investigación señaló en su capítulo teórico, la importancia de entender este proceso también como resultado de dinámicas de construcción social.

Así, vale la pena recordar en este punto que esta investigación supuso que la perspectiva del constructivismo social, podía contribuir a ampliar la comprensión de la manera en que nuevas ideas como el DUS, pueden llegar a orientar el proceso de toma de decisiones legislativas, específicamente la definición de la agenda. Con este propósito se planteó además que la referencia a nuevas ideas en la agenda, podía entenderse como resultado de procesos de construcción social que derivan en nuevas formas de comprender la realidad, y que además son producto de procesos de aprendizaje social.

El análisis de la posibilidad de que el DUS fuera utilizado como referente de definición de la agenda legislativa entre 1991 y 2006, se entiende desde esta perspectiva también como un proceso de construcción en un entorno social. En este caso, la revisión de la agenda condujo a identificar un cambio creciente en los discursos utilizados en el planteamiento y discusión de la agenda legislativa. Este cambio puede asociarse más claramente al DES. Sin embargo, no es posible señalar lo mismo en lo que se refiere específicamente a la legislación urbana y la referencia particular al DUS.

En lo que tiene que ver con las referencias específicas al DUS, el discurso que se ha introducido al trabajo legislativo colombiano, ha sido más centrado en la protección ambiental y en la movilidad y uso de combustibles limpios. En el primer caso, la protección del agua ha sido un tema central.

Como ya se señaló, este trabajo apunta a las condiciones institucionales para explicar el rasgo ambiental del DUS en nuestra agenda legislativa. Sin embargo vale señalar que desde una perspectiva de construcción social, seguramente también ha pesado la tendencia del debate social alrededor del tema, en la que se privilegia esta perspectiva. Por ejemplo, algunas organizaciones cercanas al paradigma del desarrollo sostenible que han señalado que *“el tema ambiental constituye una superestructura que determina las actuaciones en los diferentes sectores bajo una visión de desarrollo sostenible.”* (Mejía, M. (2010, 20 de mayo). Vivienda y desarrollo territorial deben estar aparte de lo ambiental. Portafolio).

Entender este fenómeno y en particular el proceso de aprendizaje alrededor del DUS como resultado de un proceso de construcción, derivado del aprendizaje social, implica reconocer el peso que en este proceso ha tenido el entorno social, y la existencia de un debate social y político importante.

En este sentido es fundamental recordar que Hall (1993) enfatiza que el aprendizaje político, no puede entenderse como un proceso autónomo del Estado, más bien como uno influenciado por dinámicas y desarrollos sociales. Incluso, procesos electorales y el debate social.

Esta investigación sugiere para el caso de estudio, la importancia de dos tipos de procesos de aprendizaje social alrededor del DES y el DUS. Uno agentes de carácter internacional y otros agentes en el nivel nacional. Entre estos dos niveles, en todo caso el trabajo de investigación permite concluir que el mayor peso lo han tenido, organizaciones internacionales, que han actuado como agentes fundamentales del proceso de aprendizaje. Particularmente, Naciones Unidas.

Así, desde la perspectiva del aprendizaje social, es posible explicar la inclusión de la referencia al DUS, independientemente de que haya sido episódica, como resultado de

un debate social y político que se ha dado a nivel internacional, y que por esta vía, ha tenido implicaciones a nivel nacional.

En particular el impacto de diversos mandatos y hechos políticos a nivel internacional, pueden explicar el proceso paulatino mediante el que en Colombia se ha incorporado el DUS en la agenda legislativa. Uno de estos hechos, es la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Cumbre de Estambul de 1996.

Sobre Estambul la directora del Departamento Administrativo de Gestión Ambiental (Dagma), Margarita Londoño, quien representó en ese escenario al gobierno local de Cali, señaló la importancia que allí se otorgó a los esfuerzos de las ciudades por actuar en el desarrollo sostenible y el hecho de que como resultado de la Cumbre las cuatro mayores ciudades del país se comprometieron en un proyecto de 40.000 millones de pesos, para la gestión ambiental urbana y educativa. Estambul promovió la creación de pulmones verdes y de sistemas sostenibles de transporte masivo sostenible en las ciudades. (Londoño, M. (1996, 12 de junio). Ciudad Ambiental: el futuro. eltiempo.com).

También el Ministerio del Medio Ambiente en Colombia ha promovido algunas de sus iniciativas legislativas, argumentando la necesidad de responder al debate internacional sobre desarrollo sostenible y a la Agenda Mundial Ambiental. Por ejemplo aquellas orientadas a fortalecer el SINA y a garantizar la gestión integral del agua como elemento fundamental de las estrategias hacia el desarrollo sostenible.

Otro escenario de carácter internacional que ha constituido una fuente de aprendizaje social alrededor del DES y del DUS, para los tomadores de decisiones sobre legislación urbana, en particular los legisladores, ha sido la Organización Global de Legisladores para un Ambiente Balanceado. Esta representa una plataforma que se ha propuesto promover la utilización en la agenda legislativa, paradigmas como el DES y el DUS.

A través de esta organización se han articulado esfuerzos de legisladores alrededor del mundo en temas como el calentamiento global, la seguridad energética la reducción de las emisiones de carbono, el uso de combustibles limpios. En espacios promovidos por esta organización han participado Congresistas como el ex representante David Luna. (Bejarano, B. (2008, 23 de noviembre) Organización Global de Legisladores para un Ambiente Balanceado se reunió en territorio americano. El Tiempo).

En el contexto de mandatos y escenarios internacionales como los señalados, es posible identificar actores políticos y sociales a nivel nacional, que han planteado el debate sobre la necesidad de incorporar a la legislación urbana preocupaciones relacionadas con el DES, y el DUS.

Como se evidenció en el trabajo de investigación, en este proceso han tenido un papel fundamental Gobiernos específicos que han promovido legislación en la que de una u otra manera se han utilizado referencias al DUS. También, algunos legisladores que en coyunturas particulares han tenido un papel importante en incorporar referencias, ya fueran implícitas, al DUS en la agenda legislativa.

En el caso del papel de los gobiernos conviene resaltar el caso del periodo del Presidente Ernesto Samper, en el que mas allá de la aprobación del plan de Gobierno y la ley 388 de 1997, es posible encontrar acciones e iniciativas fundamentales que ponen en evidencia el interés de éste gobierno alrededor del DUS.

Para empezar, con el documento “Ciudades y Ciudadanía”, promovido por el Ministerio de Desarrollo Económico y el Viceministerios de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, a través del cual se propuso definir el marco de las acciones de la política urbana del gobierno.

Este documento evidenció una aproximación implícita al DUS, a través de una propuesta integral del DUS y se planteó que *“La Política Urbana, (debía) constituirse en el nivel de intermediación espacial que permitirá la articulación de las acciones del gobierno nacional y de las entidades territoriales, alrededor de objetivos de desarrollo urbano integral, para contribuir a construir y formar ciudades solidarias, competitivas, gobernables, ambientalmente sustentables, con identidad cultural y adecuadamente construidas.”* (Ministerio de Desarrollo Económico - DNP, 1995, p. 2)

En el caso de la formulación de este documento de política pueden identificarse actores que cumplieron papeles centrales en el liderazgo de la iniciativa como el entonces Ministro de Desarrollo Económico Rodrigo Marín y el Viceministro de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, Fabio Giraldo, y que reflejan que además del papel de las instituciones, en este periodo actores concretos contribuyeron al proceso de construcción social alrededor del paradigma.

En este sentido conviene recordar también la importancia que en la aprobación de la ley 388 de 1997, tuvo la gestión del Ministerio de Desarrollo, en cabeza de Rodrigo Marín, al presentar y acompañar el trámite de esta iniciativa legislativa que como ya se mencionó es fundamental para entender la referencia DUS en la agenda legislativa colombiana.

Además de lo anterior conviene igualmente destacar la gestión del Ministerio de Medio Ambiente en el liderazgo de legislación relacionada con el DUS, y en el caso del papel de los actores, por el interés concreto que evidenció Cecilia López Montaña, primera ministra de Medio Ambiente del Gobierno Samper, sobre el tema. Así al hacer un balance de su gestión mencionó, en su momento, como uno de sus mayores logros *“la promoción de la idea de que el desarrollo no puede lograrse por encima de los recursos Naturales. Esta preocupación por el desarrollo sostenible, en lo que tiene que*

ver con su expresión urbana, da sustento al programa de *Mejores Ciudades*". (López, C. El Desarrollo Sostenible Caló. (1995, 27 de diciembre). eltiempo.com)

En lo que tiene que ver con legisladores que en diferentes momentos pudieron tener un papel fundamental en el proceso de construcción social alrededor del DUS, es pertinente destacar el papel que tuvo el ex alcalde de Bogotá (1990-1992) y entonces Senador Juan Martín Caicedo Ferrer y actual presidente de la Cámara Colombiana de la Infraestructura. En general por su interés con la presentación y discusión de propuestas de legislación urbana, y en particular por su papel en el trámite de legislación relacionada con el DUS.<sup>90</sup> Concretamente como ponente de la ley 388 de 1997.

También ha sido fundamental el papel que en este proceso han tenido Congresistas vinculados con la discusión de temas urbanos. Por ejemplo, la congresista y candidata a la alcaldía de Bogotá en el 2010, Gina Parody, que actuó como legisladora entre 2002 y 2009, y como autora tuvo un papel central en el proceso de aprobación de la ley 1083 de 2006, sobre planeación urbana sostenible.<sup>91</sup>

Es conveniente resaltar el hecho de que actores centrales involucrados en el planteamiento y aprobación de legislación relacionada con el DUS entre 1991 y 2006, no han conservado el mismo tipo de peso o una presencia permanente en el proceso de toma de decisiones legislativas.

La Ministra Cecilia López por ejemplo, estuvo en el Ministerio de Medio Ambiente solo entre 1994 y 1996, y estuvo en el gobierno hasta 1998 a cargo de otras carteras

---

<sup>90</sup> El senador Juan Martín Caicedo además de ponente de la ley 388 de 1997, fue autor de la ley 507 de 1999 y de los proyectos 152 de 1994, sobre el régimen especial para Bogotá, y 128 de 1999, sobre coordinación territorial. También ponente de iniciativas legislativas como el proyecto de ley 103 de 1993 sobre vivienda de interés social, y el proyecto 57 de 2001 sobre ordenamiento territorial.

<sup>91</sup> Además de Gina Parody, fueron autores de esta iniciativa Sergio Díazgranados, Adriana Gutiérrez, Cesar Negret, Luis Fernando Velasco y Tony Jozame Amar.

como la de Agricultura (1996-1997) y Planeación Nacional Directora Nacional de Planeación (1997-1998). El Ministro Rodrigo Marín estuvo a cargo de la cartera de Desarrollo solo hasta 1996, aunque permaneció en el gobierno asumiendo otras responsabilidades como la del Ministerio de transporte.

Por último, el Senador Juan Martín Caicedo estuvo en el Senado entre 1994 y el 2002, y a partir del año 2004 ha ejercido como Presidente de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, escenario en el que se ha ocupado de temas relacionados con el desarrollo urbano, e incluso del tema de la sostenibilidad, pero desde una perspectiva sectorial.

Esta falta de continuidad de los actores relacionados con la agenda DUS, en el proceso de toma de decisiones legislativas, puede contribuir a explicar el hecho de que su referencia al DUS no tuviera una huella más permanente en el proceso de toma de decisiones legislativas. Incluso permite explicar la aparición de diferentes interpretaciones sobre las ciudades sostenibles en la agenda legislativa, asociadas a distintos periodos de gobierno. Así se evidencia con la comparación de los planes de desarrollo de Samper, Pastrana y Uribe, en los que las referencias al DUS adquieren diferentes características.

Para terminar y a pesar de que el desarrollo de este trabajo conduce a validar las explicaciones planteadas en la hipótesis de investigación, sobre la existencia de otros intereses y la existencia de condiciones institucionales, como factores que explican la aparición intermitente y todavía secundaria del DUS en la agenda legislativa urbana, el desarrollo de la investigación también conduce a encontrar otro tipo de elementos que pueden contribuir a la comprensión del problema de estudio.

Por una parte y dado que esta investigación ha enfatizado el hecho de que el proceso de aprendizaje que se ha desarrollado alrededor del DUS está relacionado, de manera

fundamental, con el debate político y social internacional que se ha generado desde la Cumbre de Río de 1992, es difícil pensar que su impacto en Colombia pudiera encontrarse en la agenda legislativa urbana colombiana de la primera mitad de la década de los 90's.

Por otra parte, la hipótesis de investigación encontró explicaciones en el contexto, particularmente el institucional, para explicar el peso de otras perspectivas de desarrollo urbano en la agenda. A ello habría que añadir el hecho de que este contexto también puede explicar el tipo de interpretación que en nuestro contexto se ha dado al DUS. Por ejemplo más asociado a temas ambientales.

En este caso, no necesariamente el hecho de que no se haya utilizado el referente del DUS como criterio para pensar la legislación urbana, tiene que ver con la falta de aceptación del DUS en nuestro contexto. Más bien con la falta de pertinencia en un momento donde prevalecen otros intereses.

Para finalizar las reflexiones planteadas en las conclusiones de este trabajo de investigación, vale la pena retomar la idea de Hansen y King, según la cual las ideas tienen mayores posibilidades de convertirse en política bajo tres circunstancias: cuando hay una sinergia entre las ideas y los intereses, cuando los actores tienen el suficiente entusiasmo y posición institucional y cuando el momento contribuye a que estas ideas se vean fortalecidas en el escenario de las preferencias (Hansen & King, 2001, p. 262).

Este planteamiento es útil para hacer una reflexión final sobre la pertinencia del DUS en el contexto colombiano. La investigación sobre la agenda legislativa DUS en temas urbanos, ofrece elementos para hacerlo. Por una parte ha puesto en evidencia que no necesariamente ha existido sinergia entre el DUS como idea y los intereses sobre los que se ha pensado la agenda legislativa urbana. En este caso se evidencia un mayor

peso de intereses políticos y sectoriales. Por ejemplo, con el énfasis en los temas políticos e institucionales relacionados con la profundización del proceso de descentralización. También con el énfasis en los temas de transporte, medio ambiente y servicios públicos, de la agenda legislativa urbana.

Por otra parte, la posición institucional de los actores interesados en promover esta idea como referente del proceso de toma de decisiones públicas, y en particular legislativas, no ha tenido un carácter permanente y ello ha dificultado un proceso de institucionalización o de un proceso en el que el DUS pueda adquirir un carácter sustancial dentro de la agenda.

Por último, un momento en el que la agenda legislativa en asuntos urbanos, se ha visto de manera fundamental inserta en preocupaciones asociadas al desarrollo del proceso de descentralización, puede haber influido en el que el DUS no adquiriera un carácter central y sustancial dentro de la agenda legislativa colombiana.

## Anexos

### Anexo1 Cuestionario a la Profesora Irina Shmeleva

#### 1 Do you think it is possible to speak of a paradigm of Sustainable Urban Development, SUD?

To answer this question please consider the following:

Based on the work of Thomas Kuhn, I understand paradigm as the recognition of an anomaly that traditional theoretical approaches can't satisfactory explain. Also the acceptance or cultural validation of a new explanatory framework. Therefore, also new methodologies, targets and variables to study and solve problems.

**Yes**

2 In your opinion what are the main dimensions, aspects and variables, that constitute the paradigm of SUD? Use the table below. Make additions or adjustments if necessary:

Adiciones de la profesora Shmeleva en azul:

Dimensions							
<b>Economy</b>	Growth	Urban Sufficiency +	Self Actions against poverty	Wellbeing			
<b>Culture</b>	Cultural preservation +	Protection of urban cultural Heritage from pollution & contamination	Citizens Ecological Culture of behavior in urban environment				
<b>Society</b>	Quality of life +	Equity	property	Acces to basic services	Security +	Community + and corporate social responsibility	Gender perspective
<b>Politics</b>	Governance +	Justice +	Responsibility for political decision				
<b>Tecnology</b>	Clean technologies +	Waste Management	Sustainable infraestructure	Transport (distances and time) +	Green design		
<b>Environment</b>	Use of territory	Use of alternative sources of energy +	Planification of natural resources	Use resocuces	Urban nature ( trees, grass, parks) and biodiversity preservation		

\*This grid is based on a Ekistics approach and is also a result of the revision of documents about sustainable urban development.

3 Since when, do you think we can speak of a paradigm of Sustainable Urban Development? (If there is no exact date please indicate the approximate year or period of consolidation)  
**Rio Conference 1992**

4 What authors, organizations, articles, books and official documents, do you believe have contributed to the emergence of a paradigm of SUD?

Le Corbusier, Doxiadis, Programme "Ecopolis" launched in Russia in 1980, Brundtland Report 1987, Rio Declaration 1992, Agenda 21, 1996.

5. From your point of view, which are the social, political and economic events that contribute to the emergence of the paradigm? (Recognition of an environmental disaster, a conference, a speech, enacting a law ....)

**Rio Declaration, 1992, Agenda 21, 1996, Istanbul +5 Declaration 2001**

6. Besides your work, which are the contemporary authors, articles or books you think are essential to understand the paradigm of SUD?

**Doxiadis A., C. (1968). Ekistics. An introduction to the science of human settlements. New York: Oxford University Press.**

**P. Hall, U. Pfeiffer, Urban Future 21 A global Agenda for 21 century cities, 2000**

**H. Girardet Cities, people, planet, 2004**

7 What cities do you think account for such specific cases or SUD?

**Malmo, Sweden, San Francisco, USA, Korolev, Russia, BedZed district, London, UK**

8. If you do not consider SUD as a paradigm, what is it in your opinion? An approach? A speech? A particular way to achieve development?

**I do**

## Anexo 2. Cuestionario a Profesor Stephen Wheeler

1 Do you think it is possible to speak of a paradigm of Sustainable Urban Development, SUD?

To answer this question please consider the following:

Based on the work of Thomas Kuhn, I understand paradigm as the recognition of an anomaly that traditional theoretical approaches can't satisfactory explain. Also the acceptance or cultural validation of a new explanatory framework. Therefore, also new methodologies, targets and variables to study and solve problems.

**Yes. I see sustainable development as dependent on ecological thought, that is, an understanding of the world that emphasizes context, process, interdependency, and the dynamic, ongoing evolution of systems. This approach is radically different than the more linear, atomistic, reductionist, mechanistic thought of modernity, sometimes referred to as the Cartesian paradigm. The new approach has come into being because the old framework has proven incapable of responding to the challenges of our time, in particular that of living sustainably on a small planet. It helps provide an explanation of how human systems might evolve to the point where they might be able to address sustainability challenges.**

2 In your opinion what are the main dimensions, aspects and variables that constitute the paradigm of SUD? Use the table below. Make additions or adjustments if necessary:

Adiciones del profesor Wheeler en azul:

Dimensions	SUD						
<b>Economy</b>	Growth No; growth must be qualitative, not quantitative	Urban Self Sufficiency Yes, to a large extent	Actions against poverty Yes; equity generally	Quality of work: Meaningful jobs with decent pay			
<b>Culture</b>	Cultural preservation	Promotion of culture					
<b>Society</b>	Quality of life	Equity	Property	Acces to basic services	Security	Community In particular, social capital and the recreation of the public realm	Gender perspective
<b>Politics</b>	Governance	Justice					
<b>Tecnology</b>	Clean technologies	Waste managment	Sustainable infraestructure	Transport (distances and time)	Appropriate technology		
<b>Environment</b>	Use of territory	Use of alternative sources of energy	Planification of natural resources	Use resocuces			

\*This grid is based on a Ekistics approach and is also a result of the revision of documents about sustainable urban development. (See bibliography)

3 Since when, do you think we can speak of a paradigm of Sustainable Urban Development? (If there is no exact date please indicate the approximate year or period of consolidation)

**The first works specifically on this topic were published in the mid-1970s.**

4 What authors, organizations, articles, books and official documents, do you believe have contributed to the emergence of a paradigm of SUD?

**See my book *The Sustainable Urban Development Reader*. There are many contributors; I'll just mention the Worldwatch Institute, Island Press, Earthscan, Timothy Beatley, Mark Roseland, Peter Newman, and the U.S. Green Building Council.**

5. From your point of view, which are the social, political and economic events that contribute to the emergence of the paradigm? (Recognition of an environmental disaster, a conference, a speech, enacting a law ....)

**There are many....recognition of the unsustainability of suburban sprawl, global warming, energy crises, and public desires for livable, walkable communities.**

6. Besides your work, which are the contemporary authors, articles or books you think are essential to understand the paradigm of SUD?

**Look at the Table of Contents of *The Sustainable Urban Development Reader*.**

7 What cities do you think account for such specific cases or SUD?

**There is no perfect example, but we can learn something from almost every place. Portland OR, Curitiba, Vancouver, and Freiburg, Germany are well-known cases currently.**

8. If you do not consider SUD as a paradigm, what is it in your opinion? An approach?? A speech? A particular way to achieve development?

## Bibliografía

- Adams, K. (2007). Different Faces, Different Priorities: Agenda-Setting Behavior in the Mississippi, Maryland, and Georgia State Legislatures. *Nebula* 4.2.
- Agnone, J. (2007). Amplifying Public Opinion: The Policy Impact of the U.S. Environmental Movement. *Social Forces*, 85(4), 1593-1620.
- Alemán, E. (2006). Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures Latin American. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 125-155.
- Amir Djalali, P. V. (2008). The Complex History of Sustainability. An Index of Trends, Authors, Projects and Fiction. (Archis, Ed.) *Volume*.
- Antequera, J. (2004). *El potencial de sostenibilidad de los asentamientos humanos*. Caixa de Sabadell.
- Araujo, K., Guzmán, V., & Mauro, A. (2000). El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas. *Revista de la Cepal*(70).
- Birkland, T. A. (enero-abril de 1998). Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53-74.
- Camagni, R. (1998). Sustainable urban development: definition and reasons for a research programme. *International Journal of Environment and Pollution* , 10(1), 6-27.
- Camagni, R. (2004). *Economía Urbana*. Barcelona : Antoni Bosch.
- Campbell, J. (2002). Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, 28, 21-38.
- Checkel, J. T. (1999). Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe. *International Studies Quarterly*, 43(1), 83-114.
- Clemens, E. S., & Cook, J. M. (1999). Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change. *Annual Review of Sociology*, 25, 441-466.
- Collin, B. (2009). Building up education towards sustainable urban development: the role of UNESCO. (IFLA, Ed.) *IFLA Newsletter*.
- Colomy, P. (1998). Neofunctionalism and Neoinstitutionalism: Human Agency and Interest in Institutional Change. *Sociological Forum*, 13(2), 265-300.
- Cox, R. H. (abril de 2001). The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany. *World Politics*, 53(3), 463-498.
- Doxiadis , C. (1975). *Antropopolis: City for Human Development*. New York: W.W. Norton & Company.
- Doxiadis, C. (1978). *Ecology and Ekistics*. Queensland: University of Queensland Press.
- Doxiadis, C. A. (1960). The death of our cities. (págs. 1-12). Chapel Hill: Doxiadis Associates.
- Doxiadis, C. A. (1968). *Ekistics: an introduction to the science of human settlements*. New York : Oxford University Press.
- Doyle, T. (1998). Sustainable Development and Agenda 21: The Secular Bible of Global Free Markets and Pluralist Democracy. *19*(4), 771-786.

- Elder, C., & Cobb, R. (1993). Formación de la Agenda. El caso de la Política de Ancianos. En L. A. Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (Vol. 13, págs. 77-104). México: Miguel Angel Porrua.
- Enyedi, G. (2002). Social sustainability of large cities. *Ekistics*(69), 142-144.
- European Commission. (2004). *Sustaining Europe: EU research for sustainable urban development and land use*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fernández Güell, J. M. (2006). *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona: Reverte.
- Fichman, M., & Fowler, E. (2005). Scientific Paradigms and Urban Development: Alternative Models. *The Journal of Natural and Social Philosophy*, 1(1), 90-127.
- Fujiwara, A., & Zhang, J. (2005). Evaluating sustainability of Urban Development in Developing Countries Incorporating dynamic Cause Effect relationships over time. *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, 6, 4349-4364.
- Fusco Girard, L. (1998). The institutional dimension of urban sustainable development. *International Journal of Environment and Pollution*, 10(1), 163-176.
- Gamson, W. A. (Marzo de 1991). Commitment and Agency in Social Movements. *Sociological Forum* , 6(1), 27-50.
- García, M. (2000). Las políticas para la ciudad sostenible y solidaria: las buenas practicas urbanas. *Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*(119), 325-338.
- Glasmeier, A., & Farrigan, T. (2003). Poverty, Sustainability, and the Culture of Despair: Can Sustainable Development Strategies Support Poverty Alleviation in America's Most Environmentally Challenged Communities? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 590 , 131-149.
- González Arencibia, M. (2006). *Una gráfica de la Teoría del Desarrollo. Del crecimiento al desarrollo humano sostenible*. La Habana: Mgarencibia.
- González, M. J., & De Lázaro y Torres, M. (2005). Indicadores Básicos para la Planificación de la Sostenibilidad Urbana Local. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, X(586).
- Grupo de Gestión Urbana y Salud. (2002). *Lineamientos Ambientales para la Gestión Urbano Regional en Colombia*. Dirección General Ambiental Sectorial. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente.
- Hall, P. A. (abril de 1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-58.
- Hansen, R., & King, D. S. (2001). Eugenic Ideas, Political Interests, and Policy Variance: Immigration and Sterilization Policy in Britain and the U.S. *World Politics* , 53(2), 237-263.
- Harrison, K., & Hoberg, G. (1991). Setting the environmental agenda in Canada and the United States: The cases of Dioxin and Radon. *Canadian Journal of Political Science*, 24(1), 3-27.
- Jackson, J. E., & Kingdon, J. W. (1992). Ideology, Interest Group Scores, and Legislative Votes. *American Journal of Political Science*, 36(3), 805-823.

- John, P., Bevan, S., & Jennings, W. (2011). The policy opinion link and institutional change: the legislative agenda of the United Kingdom and Scottish parliaments. *Journal of European Public Policy*, 1052-1068.
- Keller, S. (2003). *Community: Pursuing the Dream, Living the Reality*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2 ed.). Addison Wesley Longman.
- Kliksberg, B. (1997). ¿Cómo enfrentar los déficits sociales en América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras, y el papel de la cultura. *Cuadernos de Ciencias Sociales*, 12.
- Kuhn, T. (2007). *La Estructura de las Revoluciones Científicas* (3 ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Leman, E., & Cox, J. (May-Jun. de 1991). Sustainable urban development: Strategic considerations for urbanizing nations. *Ekistics*, 58(348), 216-224.
- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el Análisis Político. Historia, epistemologías y perspectivas de la ciencia política*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- May, P. J. (oct-dic de 1992). Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), 331-354.
- Ministerio de Desarrollo. (1995). *Ciudades y Ciudadanía: La Política Urbana de El Salto Social*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Mouw, C. J., & Mackuen, M. B. (1992). The Strategic Agenda in Legislative Politics. *American Political Science Association*, 86(1), 87-105.
- Muller, P. (Diciembre de 1999). Los mediadores: Actores "clave" en las políticas públicas. *Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales*(14), 43-50.
- Muller, P. (2010). *El Análisis cognitivo en las políticas públicas* (3a ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Robertson, D. B. (1993). The Return to History and the New Institutionalism in American Political Science. *Social Science History*, 17(1), 1-36.
- Saiegh, S. (2004). Agenda-Setting Under Uncertainty: The Case of Chief Executives Legislative Defeats. *Political Economy Workshop*. Princeton University.
- Shmelev, S. E., & Shmeleva, I. A. (2009). Sustainable cities: problems of integrated interdisciplinary research. *International Journal of Sustainable Development*, 12(1), 4-23.
- Stone, D. (1989). Causal Stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300.
- Straussfogel, D. (1997). Redefining Development as Humane and Sustainable. *Annals of the Association of American Geographers*, 87(2), 280-305.
- Talbert, J., & Potoski, M. (2002). Setting the Legislative Agenda: the Dimensional Structure of Bill Cosponsoring and Floor Voting. *The Journal of Politics*, 64(3), 864-891.
- Taylor, A. J. (Agosto de 1998). Domestic Agenda Setting, 1947-1994. *Legislative Studies Quarterly*, 23(3), 373-397.
- Turner, I. B. (1997). The Sustainability principle in global agendas: implications for understanding land-use/cover change. *The Geographical Journal*, 2(163), 133-140.

- Walker, J. L. ((1977)). Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection. *British Journal of Political Science*(7), 423-445.
- Ward, B., & Dubos, R. (1972). *Only One Earth: The Care and Maintenance of a Small Planet*. London: W.W. Norton & Company.
- Wheeler, S. (2010). El Desarrollo Urbano Sostenible como Paradigma. (L. Galindo, Entrevistador)
- Wheeler, S., & Beatley, T. (2008). *The Sustainable Urban Development Reader* . Routledge.
- Winchester, L. (2006). Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y El Caribe. *Revista Eure*, XXXII(96).
- World Commission on Environment and Development. (1992). *Nuestro Futuro Común*. Madrid.
- Yee, A. (1996). The Causal Effects of Ideas on Policies. *International Organization*, 50(1), 69-108.
- Zucchini, F. (2005). The legislative agenda setting power in a changing parliamentary democracy: the Italian puzzle. The role of Governments in Legislative Agenda Setting. *European Consortium of Political Research*. Granada.