

XIV Congreso Internacional de Análisis Organizacional
Educación Superior y Desarrollo Sustentable

Gobernanza Metropolitana en la Construcción Sostenible
(Área Metropolitana del Valle de Aburrá – Colombia)

Mesa temática: Políticas Públicas, Instituciones y Perspectiva Organizacional

Modalidad: Protocolo de Investigación

Autor: Carlos Andrés Medina Restrepo

Colombiano

carlos.medina@colmayor.edu.co

Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia

Dirección Carrera 78 # 65 - 46

Medellín - Antioquia

+ 57 (4) 444 56 11, Ext: 101

Guanajuato, Gto.

8 al 11 de noviembre de 2016

Gobernanza Metropolitana en la Construcción Sostenible (Área Metropolitana del Valle de Aburrá - Colombia)

Resumen

El presente texto es el resultado del trabajo del primer año de estudios en el doctorado en Estudios Organizacionales, con una mirada del Constructor Civil en temas relativos al sector de la Construcción en especial a las Políticas Públicas de Construcción Sostenible en el Valle de Aburra –Colombia-, en marcado en los principios del desarrollo Sostenible, y a la luz de conceptos como Gobernanza Metropolitana, Políticas Publicas y redes de Políticas Públicas.

Las ciudades son los motores de la economía global y, al mismo tiempo son los principales actores ante los retos del cambio climático en el cual se enmarca la Industria de la Construcción. El nivel de interdependencia entre las Ciudades es cada vez mayor y gozamos de una conectividad física. El tamaño de las Ciudades también está cambiando, hasta el punto que las delimitaciones administrativas tradicionales están siendo cada vez más irrelevantes cuando buscamos respuestas a los grandes objetivos de desarrollo, equilibrio y *sostenibilidad ambiental*.

Esta Investigación tiene como objetivo ser un instrumento base para la implementación de las Políticas Publicas de Construcción Sostenible del Valle de Aburra; su aplicación y control en el tiempo; al igual que el análisis de los efectos de ocasionados por la implementación de las políticas públicas de construcción sostenible en los indicadores ambientales.

Palabras clave: Construcción Sostenible; Gobernanza Metropolitana y Políticas Públicas.

1.-Justificación

Vivimos en un mundo de ciudades, el planeta es cada vez más urbano, según la Organización de las Naciones Unidas ONU(1987)¹ en la actualidad más del 50% de la población del planeta vive en zona Urbana, y que para el año 2050 se tendrá un 66% de la población viviendo en las ciudades. Según el informe la situación demográfica en el mundo (ONU, 2014) califica el manejo de las zonas urbanas como uno de los más importantes retos de desarrollo del siglo XXI, y en la lista está la vivienda, la infraestructura, el transporte y las demandas de energía entre las principales prioridades de planificación. Las ciudades son los motores de la economía global y, al mismo tiempo son los principales actores ante los retos del cambio climático. El nivel de interdependencia entre ellas es cada vez mayor y gozamos de una conectividad física. El tamaño de las Ciudades también está cambiando, hasta el punto que las delimitaciones administrativas tradicionales están siendo cada vez más irrelevantes cuando buscamos respuestas a los grandes objetivos de desarrollo, equilibrio y *sostenibilidad ambiental*. En el pasado el mundo estaba organizado en imperios, luego en Estados – Naciones, hoy vivimos un mundo más de ciudades, y en el futuro, viviremos en uno de grandes ciudades, Ciudades Metropolitanas.

Las ciudades afrontan hoy retos de gran magnitud y es necesario buscar nuevas formas de cohesión social, de protección de nuestros ecosistemas y de respuestas responsables ante los retos del Cambio Climático. No se puede mirar el problema del crecimiento de la población urbana como un problema a escala

¹ONU. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): *Nuestro Futuro Común*. 1987

local y en el ámbito de la vida cotidiana de la población. Es necesario crear un hábitat que contribuya a superar las barreras administrativas entre las ciudades que ayuden a identificar el problema de cada una de estas como un problema de ciudad metropolitana. En este contexto, la presente investigación busca dar una mirada de Gobernanza Metropolitana de la Construcción Sostenible para el (Área Metropolitana del Valle de Aburrá AMVA).

Nuestras ciudades, casi siempre tienen periodos de gobierno cortos y con poca continuidad en los proyectos, estos deben afrontar cada vez más retos metropolitanos (uno de estos la Construcción sostenible), hay que dar una mirada como una región metropolitana y ser capaces de generar soluciones integrales y de gran impacto como lo son las “Políticas Publicas de Construcción Sostenible PPCS para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá”. Las grandes Ciudades están compuestas de edificios y se calcula que a nivel mundial los edificios son responsables del 40% del consumo de energía y del 30% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Si bien históricamente estas cifras son mayores en los países llamados desarrollados, las tendencias muestran que en un futuro cercano los países en vía de desarrollo ostentarán este penoso récord. Numerosos expertos internacionales calculan que este consumo de energía, a todas luces insostenible, podría reducirse entre 30% y 80% aplicando conocimientos y tecnologías ya aprobadas a los edificios existentes y a aquellos que están por construirse como las soluciones propuestas en las PPCS.

El Valle de Aburrá, tendrá un crecimiento urbano significativo en las próximas décadas, los grandes volúmenes de construcción proyectados dan un indicio de la

necesidad que existe de encuadrar esta actividad dentro de los principios del desarrollo sostenible. La actividad constructora y sus productos no tienen como único efecto nocivo la emisión de gases de efecto invernadero, a lo largo del ciclo de vida de las edificaciones se pueden hallar consecuencias sobre los recursos naturales, la salud humana o los equilibrios sociales. Teniendo en cuenta la importancia del tema y su alcance social, económico y ambiental; desde la perspectiva de la Gobernanza Metropolitana de la política pública de construcción sostenible PPSC, aparece como la respuesta pertinente a la necesidad de pasar del papel a la realidad y poder dar con certeza si la PPCS aplicada en el valle de Aburrá aporta a la disminución de los impactos ambientales generados por la industria de la construcción.

2.- Planteamiento del Problema

El Área Metropolitana es un territorio donde convergen diferentes procesos de desarrollo, es un espacio donde se integran diferentes actividades. El territorio, es el escenario físico y ambiental en donde se dinamiza y convergen los procesos de desarrollo. Por lo tanto, constituye un elemento integrador entre actividades y relaciones sociales, económicas y culturales del hombre. El Ordenamiento Territorial a su vez, presupone una organización integral del territorio; un orden interrelacionado de cada uno de los componentes por los que está constituido: administrativo, biofísico o ambiental, social, económico y funcional. Sin embargo los “acontecimientos naturales” de los últimos años, presentan contradicciones en cuanto a la integralidad del concepto.

La prolongación de estas políticas aisladas en cuanto a planeación territorial, ocasiona el surgimiento de dificultades en el proceso, lo cual requiere nuevamente de diagnósticos actualizados, que tengna énfasis en el estudio ambiental, junto con propuestas ajustables y realistas para la solución de la problemática general del territorio colombiano (y en particular del Valle de Aburrá), además de solventar los nuevos obstáculos que sobre el tema han surgido y las necesidades propias de la población. Problemática demostrada, en los últimos años en Colombia, con las consecuencias surgidas de las amenazas y desastres naturales ocurridos en nuestro territorio, que no se pueden tomar como hechos apartados del orden municipal, sino como hechos de falta de planificación integral del territorio nacional. Gran parte de los actores no participan en implementación de las PPCS. Teniendo en cuenta lo anterior se requiere realizar un análisis de la participación de los diferentes actores involucrados en la implementación de las PPCS desde la perspectiva de la Gobernanza Metropolitana. Entrevistas recientes realizadas por el autor con diferentes actores relacionados con la implementación de Las PPCS concluyen que es importante hacer más educación en el gremio de la construcción debido a que estas políticas se están quedando en los anaqueles de las autoridades, al igual que debe hacer capacitaciones a quienes otorgan las licencias de construcción en el valle, ya que no se están recomendado y mucho menos exigiendo la implementación de dichas políticas.

3.-Preguntas de Investigación

Teniendo en cuanta una de las definiciones de (Moreau, 2003) en la cual nos dice que la gobernanza cubre actividades que constituyen la base de objetivos

comunes; estos objetivos pueden inscribirse o no dentro de mecanismos legales y formales de responsabilidad, ellos no requieren necesariamente la aplicación de los poderes de la política para superar los recelos y obtener la aplicación de la norma, y basados en que la PPCS de 2015 fue creada con la participación de diferentes actores como lo fueron: Instituciones Universitarias, diferentes secretarías de los municipios, las curadurías Urbanas, la cámara colombiana de la Construcción (CAMACOL) en representación de los empresarios; y un sin número de instituciones todas relacionadas con el sector de la Construcción surge la siguiente inquietud.

¿Cómo es la participación de los actores que hicieron parte de la formulación de las PPCS en la implementación en la implementación efectiva de estas?

Para (Rhodes, 1996) la gobernanza desde una perspectiva de la administración pública, implica romper con la idea tradicional de Estado monolítico, por uno que facilita, que promueva nuevas formas de gestión en redes de corresponsabilidad de actores sociales y gubernamentales, se asume una manera de gobernar diferente al que acumula la mayoría de las atribuciones públicas. Tenido en cuenta lo anterior y en especial la *corresponsabilidad entre los actores sociales y los gubernamentales* se plantea la siguiente pregunta:

¿Cómo se comunican las PPCS entre los diferentes actores que faciliten la implementación de estas y su desarrollo?

(Gornitzca & Olsen, 2006) Señalan que los cambios en la Gobernanza (...) son parte de una serie de transformaciones de las instituciones sociales, donde el

cambio radical de una institución está relacionado con los cambios inter-institucionales, esto es, con las coaliciones institucionales, teniendo en cuenta las transformaciones institucionales es importante tener en claro que toda transformación basada en una reglamentación como lo son las PPCS requieren de un control a los diferentes actores los cuales están inmersos en el cambio, debido a esto surge la siguiente pregunta.

¿Cuál es la forma de control en la implementación de las políticas Públicas de Construcción Sostenible PPCS en cada uno de los actores?

4.- Objetivo

La presente investigación tiene como objetivo determinar los diferentes fenómenos ligados a la implementación de las PPCS, desde una perspectiva organizacional, buscando la integración entre la aplicación de las Políticas, la comunicación entre los diferentes actores y el control que se debe ejercer para la implementación de las PPCS todo esto en el contexto Metropolitano y basados en teorías de Gobernanza metropolitana y redes de políticas públicas.

5.- Contexto General²

5.1 Ubicación Geográfica del Valle de Aburrá.

El Valle de Aburrá es una subregión ubicada en el centro-sur del departamento de Antioquia, Colombia, en medio de la Cordillera Central de los Andes. Cuenca natural del río Medellín. El río recorre este valle de sur a norte, recibiendo una serie de afluentes a lo largo de su recorrido. El Valle tiene una longitud aproximada de 60 kilómetros y una amplitud variable. Está enmarcado por una

² El presente documento es un resumen de un documento en extenso, el cual puede ser entregado si es necesario.

topografía irregular y pendiente, con alturas que oscilan entre 1.300 y 2.800 metros sobre el nivel del mar MSNM, ver Ilustración 1. Es un valle estrecho, de unos 6 km de ancho promedio, aunque en su parte más ancha puede alcanzar 8 a 10 km.



Ilustración 1. Localización del Valle de Aburrá en Antioquia.
Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Valle_de_Aburr%C3%A1

Los municipios que la conforman, son de norte a sur, son: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas.

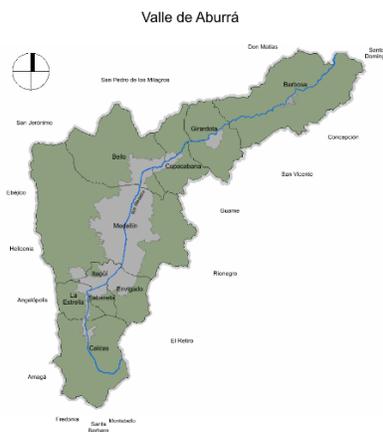


Ilustración 2. División Administrativa del Valle de Aburrá
Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Valle_de_Aburr%C3%A1

Prácticamente toda la zona plana del valle está urbanizada, y esto ha hecho que Medellín y su Área Metropolitana crezcan más hacia las cordilleras los lados

occidente con proyectos urbanísticos y a los lados orientales en su mayoría invasiones marginales.

5.1.1 El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) como institución.

El AMVA fue creada mediante Ordenanza Departamental N° 34 de noviembre 27 de 1980, para la promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de los municipios que la conformaron. Es una entidad administrativa de derecho público que asocia a los 10 municipios que conforman el Valle de Aburrá. En la actualidad está integrada por los municipios de Medellín (como ciudad núcleo), Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, La Estrella, Sabaneta, Caldas y el municipio de Envigado reintegrado recientemente a la entidad, ya que se excluyó el 28 de febrero de 1.983 mediante fallo del Consejo de Estado y en el mes de Julio del presente año se realizó una consulta pública en el municipio de Envigado para que este fuera de nuevo integrante del Área Metropolitana del Valle de Aburra, la cual fue aceptada por la mayoría de los votantes.

5.1.2. AMVA como autoridad ambiental

Las Autoridades Ambientales son las instituciones y entidades adscritas o vinculadas al Sistema Nacional Ambiental (SINA), encargadas de la ejecución de las políticas ambientales del país. Entre sus funciones se encuentran:

- Velar, mediante el otorgamiento de permisos, autorizaciones, licencias y concesiones, porque el uso y aprovechamiento de los recursos naturales se haga acorde con la ley y los reglamentos que regulan los modos de acceder a ellos y hacer el seguimiento a los mismos.

- Vigilar que las conductas ciudadanas no atenten contra los recursos naturales y el medio ambiente.
- Tomar las medidas necesarias para propender por mantener un medio ambiente sano.
- Aplicar las sanciones en caso de violación a las normas en materia de recursos naturales y de protección del medio ambiente.
- Promover y coordinar acciones interinstitucionales e intersectoriales para mejorar la calidad ambiental.

La autoridad ambiental fue conferida de acuerdo a la Ley 99 de 1993, artículos 55 y 66, la cual establece que las áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 de habitantes, serán competentes, dentro de su perímetro urbano, para ejercer las funciones de autoridad ambiental.

6.- Marco Conceptual

6.1. En el marco de la sostenibilidad.

6.1.1 La noción de desarrollo sostenible.

El término desarrollo sostenible surge del Informe Brundtland(ONU, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (comisión Brundtlan), 1987)“Nuestro futuro común” de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la Organización de Naciones Unidas en 1987 y fue adoptado dentro de los Principios de la Declaración de Río en 1992. A pesar de las numerosas críticas que se han formulado sobre este término y lo que éste implica, el desarrollo sostenible se ha impuesto a nivel internacional como un ideal y se hizo parte fundamental de las diferentes políticas internacionales de desarrollo. No

corresponde al objetivo de este trabajo analizar estas críticas ni la utilización dada a este término, de modo que sólo se transcribe aquí la definición adoptada internacionalmente y se recuerdan sus fundamentos básicos, esenciales en la puesta en práctica del concepto y a menudo ignorados a pesar de la popularidad de la sostenibilidad. Este desarrollo está basado en tres pilares “sinérgicos e interdependientes”. Que son el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental ver Ilustración 3



Ilustración 3. Pilares del Desarrollo sostenible
Fuente: Elaboración propia.

6.1.2. La ciudad sostenible y la ciudad amable.

Durante el siglo XX, Colombia al igual que el resto de países del mundo, conoció un crecimiento vertiginoso de su población urbana; este fenómeno continúa produciéndose hoy en día y se estima que para 2.019 cerca del 80% de la población colombiana vivirá en áreas urbanas. De forma paralela a este crecimiento urbano, y especialmente en la segunda mitad del siglo XX, las preocupaciones energéticas y ambientales ganaron visibilidad y obligaron a cuestionar los modelos de desarrollo heredados de la era industrial. La aparición del concepto de desarrollo sostenible es quizás uno de los hitos más representativos de este período. Estos dos grandes temas, lo urbano y la sostenibilidad, han ido fusionándose e imponiéndose en las agendas mundiales

gracias a acuerdos resultantes de encuentros y conferencias internacionales como Brundtland (1976 y 1996), Río (1992), Kyoto (1997) y Johannesburg (2002), entre otros.

6.1.3. *Una definición para la construcción sostenible.*

Son numerosas las definiciones que se encuentran sobre el término construcción sostenible tanto en la bibliografía existente como en el discurso de sus principales precursores; con el objetivo de hacer tangible y práctico el campo de acción del presente trabajo, se empezará por diferenciar tres escalas de intervención a nivel urbano: la ciudad, el barrio (o sector) y la edificación. Aunque estas tres escalas son claramente interdependientes y el concepto mismo de sostenibilidad obliga a tener una visión integral del problema urbano, este ejercicio se concentrará en la edificación como el producto resultante de la actividad constructiva. Vale la pena resaltar que esta decisión se inscribe dentro del modelo de trabajo internacional adoptado en la Conferencia de Johannesburgo en 2.002 y en el Proceso de Marrakech que resultó de ésta; en éste, el sector de la construcción y la edificación fue identificado como uno de los sectores clave del desarrollo sostenible, es importante tener esta claridad para entender mejor las PPCS. Antes de pasar a una definición, se aclara que el denominado sector de la edificación y la construcción incluyen tanto el edificio como las obras públicas y de infraestructura. Una vez hechas estas simplificaciones, se definirá la construcción sostenible como el proceso completo de actividad constructiva que tiene como resultado productos urbanos eficientes y respetuosos del equilibrio entre los tres pilares básicos de la sostenibilidad; este proceso requiere un análisis complejo de

las variables que puedan afectar dicho equilibrio a lo largo de todo el ciclo de vida del producto urbano construido.

- Para la World Wildlife Fund for Nature (WWF, 1993). “El término de Construcción Sostenible abarca, no sólo los edificios propiamente dichos, sino que también debe tener en cuenta su entorno y la manera cómo se comportan para formar las ciudades. El desarrollo urbano sostenible deberá tener la intención de crear un entorno urbano que no atente contra el medio ambiente, con recursos, no sólo en cuanto a las formas y la eficiencia energética, sino también en su función, como un lugar para vivir”.

- Para (Kibert, 1994) La Construcción Sostenible deberá entenderse como el desarrollo de la Construcción tradicional pero con una responsabilidad considerable con el Medio Ambiente por todas las partes y participantes. Lo que implica un interés creciente en todas las etapas de la construcción, considerando las diferentes alternativas en el proceso de construcción, en favor de la minimización del agotamiento de los recursos, previniendo la degradación ambiental o los perjuicios, y proporcionar un ambiente saludable, tanto en el interior de los edificios como en su entorno.”

- Para (Kibert, 1994) “La Construcción Sostenible se dirige hacia una reducción de los impactos ambientales causados por los procesos de construcción, uso y derribo de los edificios y por el ambiente urbanizado”

- Para (Lanting, 1996) “La reducción en la utilización de los recursos disponibles se llevará a cabo a través de la reutilización, el reciclaje, la utilización de recursos renovables y un uso eficiente de los recursos. Se tratará de

incrementar la vida de los productos utilizados, un incremento en la eficiencia energética y del agua, así como un uso multifuncional del terreno”.

- Para (Bedoya, 2002)“El asunto de la construcción parece ser ineludible, mas no así la implementación de una actividad edilicia reflexiva y armónica con su entorno”.

Tabla 1.
Matriz conceptual en Construcción Sostenible

CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE	
AUTOR	SÍNTESIS
WWF Internacional se encuentra en Gland, Suiza (1993).	El término de Construcción Sostenible abarca, no sólo los edificios propiamente dichos, sino que también debe tener en cuenta su entorno y la manera cómo se comportan para formar las ciudades. El desarrollo urbano sostenible deberá tener la intención de crear un entorno urbano que no atente contra el medio ambiente, con recursos, no sólo en cuanto a las formas y la eficiencia energética, sino también en su función, como un lugar para vivir.
Kibert, (1994)	La Construcción Sostenible deberá entenderse como el desarrollo de la Construcción tradicional pero con una responsabilidad considerable con el Medio Ambiente por todas las partes y participantes. Lo que implica un interés creciente en todas las etapas de la construcción, considerando las diferentes alternativas en el proceso de construcción, en favor de la minimización del agotamiento de los recursos, previniendo la degradación ambiental o los perjuicios, y proporcionar un ambiente saludable, tanto en el interior de los edificios como en su entorno.
Lanting, (1996)	La Construcción Sostenible se dirige hacia una reducción de los impactos ambientales causados por los procesos de construcción, uso y derribo de los edificios y por el ambiente urbanizado.
Lanting, (1996)	La reducción en la utilización de los recursos disponibles se llevará a cabo a través de la reutilización, el reciclaje, la utilización de recursos renovables y un uso eficiente de los recursos. Se tratará de incrementar la vida de los productos utilizados, un incremento en la eficiencia energética y del agua, así como un uso multifuncional del terreno.
Bedoya, (2002)	El asunto de la construcción parece ser ineludible, mas no así la implementación de una actividad edilicia reflexiva y armónica con su entorno.

Fuente: Elaboración propia

6.2. En el marco de los estudios organizacionales.

Teniendo en cuenta la importancia en la integración de los diferentes temas asociados en la investigación se priorizan los conceptos teóricos y las miradas de los diferentes teóricos en lo se relaciona con los Estudios Organizacionales

6.2.1 Gobernanza.

Gobernanza por P. Galés (1998). "Un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para alcanzar objetivos particulares, discutido y definido colectivamente en ambientes fragmentados,inciertos".La OCDE (1992) define la Gobernanza como el sistema por el cual las empresas son dirigidas y

controladas. La estructura de la gobernanza especifica la distribución de derechos y responsabilidades entre los diferentes participantes. (Clarke, 2007).

(Gaudin, 2002)Gobierno y Gobernanza tienen la misma base etimológica, se trata de la acción de pilotaje de alguna cosa, la selección de un rumbo, aunque también puede considerarse como los ajustes continuos dentro de un contexto natural o medio cambiante.

(Moreau, 2003)La gobernanza cubre actividades que constituyen la base de objetivos comunes; estos objetivos pueden inscribirse o no dentro de mecanismos legales y formales de responsabilidad, ellos no requieren necesariamente la aplicación de los poderes de la política para superar los recelos y obtener la aplicación de la norma.

(Rhodes, 1996)la gobernanza desde una perspectiva de la administración pública, implica romper con la idea tradicional de Estado monolítico, por uno que facilita, que promueva nuevas formas de gestión en redes de corresponsabilidad de actores sociales y gubernamentales, se asume una manera de gobernar diferente al que acumula la mayoría de las atribuciones públicas.

(Mayntz, 1998)Interacción entre el estado y los actores: «en la actualidad, la Gobernanza tiende a enfatizar cada vez más la participación colectiva de los ciudadanos, en una difusa frontera entre lo público y lo privado, en la transformación de estructuras jerárquicas de participación»

(Gornitzca & Olsen, 2006)señalan que los cambios en la Gobernanza (...) son parte de una serie de transformaciones de las instituciones sociales, donde el

cambio radical de una institución está relacionado con los cambios inter-institucionales, esto es, con las coaliciones institucionales.

6.2.2 Gobernanza metropolitana.

El Banco Mundial definió en 1992 la **gobernanza** con énfasis en el sector público como: "La manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo". Más tarde, en 1997, como: "La manera en que los funcionarios y las instituciones públicas adquieren y ejercen la autoridad para dar forma a la política pública y la provisión de bienes y servicios públicos." Por otro lado, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD definió a la **gobernanza** como: "El ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones, a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias."

6.2.3 Gobernanza urbana.

En ese sentido, la **gobernanza urbana** es un concepto amplio y multifacético relacionado con la actividad de gobernar una ciudad. En 2002 ONU-HABITAT definió la **gobernanza urbana** como: "La suma de los individuos y las instituciones, públicas y privadas, para planificar y gestionar los asuntos comunes de la ciudad. Es un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o diversos pueden ser acomodados y se puede tomar acción cooperativa. Incluye las instituciones formales, así como los acuerdos informales y el capital social de los ciudadanos. A pesar de que comúnmente los países han desarrollado su

propia definición de las zonas urbanas / metropolitanas de acuerdo con los propósitos funcionales, la definición consensuada es que una metrópolis es un área urbana compuesta por más de una unidad gubernamental local o subdivisión de los territorios, dando origen a entidades multijurisdiccionales (Banco Mundial, 2011; OCDE, 2010).

6.2.4 *Metrópolis*

Definición de la asociación METROPOLIS (Estudio Comparativo de Gobernanza, 2014): "El conjunto de estructuras, arreglos institucionales y sistemas de acción contemplando medios e instrumentos de política pública movilizados por los actores públicos, privados y sociedad civil implicados en la gestión del espacio territorial amplio".

6.2.5 *Redes de políticas públicas.*

Tomado del texto **redes de políticas públicas: una visión general** de (Klijin, 1998) El término ***Redes de Políticas Públicas*** es de uso reciente en la literatura en español de la ciencia política. Los debates más importantes respecto a los patrones de conducta de los actores políticos que esta categoría implica han sido tomados del inglés, en muchos casos sin mediar una traducción adecuada de los términos a nuestro idioma.

Para (Klijin, 1998) las redes de políticas públicas se miran como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la

relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas. Desde una perspectiva teórica, el enfoque de red de políticas públicas, se basó en los conceptos teóricos más tempranos de la ciencia política, utilizando perspectivas de otras ciencias sociales. En lo que al enfoque de red de políticas públicas respecta, la teoría inter organizacional y la literatura de los conceptos de subsistema y comunidades políticas son particularmente importantes.

Es importante mencionar que el texto redes de políticas públicas: una visión general de (Klijin, 1998), es un texto de vital importancia para esta investigación ya que aclara algunas equivalencias teóricas en términos que se han estudiado durante las lecturas del doctorado; equivalencias en términos como: Así, los equivalentes utilizados han sido los siguientes; Red de políticas públicas, Red temática, Tema público, Comunidad de políticas públicas, Triángulo de hierro, en especial la palabra Governance: la cual cito como fue interpretada por el autor “Siguiendo las sugerencias derivadas de los debates surgidos entre los traductores de la Unión Europea sobre el término, he optado por traducirlo como gobernanza”. Utilizar el concepto de redes de políticas públicas para analizar procesos complejos de políticas, encaja en la historia de la ciencia política, en la que los conceptos se desarrollan para analizar procesos complejos de decisión como lo es el tema de la presente investigación (Políticas Públicas de Construcción Sostenible).

En el desarrollo de la ciencia política puede observarse una tendencia de los expertos por intentar incorporar el entorno del proceso de las políticas en sus teorías. La ciencia política surgió de la ‘teoría de la decisión’, que estuvo referida a

la optimización de todos los efectos de las decisiones y al cálculo de los costos y beneficios vinculados a esas decisiones. La ciencia política se centró en el comportamiento de un actor (racional) que alcanzaría una decisión en una situación de estar completamente informado y con una jerarquización clara y completa de la preferencia (Braybrooke & Lindblom, 1963). En el **enfoque del actor racional**, el tomador de decisiones aspira a un 'escudriñamiento sistemático de todas las políticas posibles, para un análisis sistemático similar de las consecuencias de cada alternativa posible, y para una opción de política que sirva a las metas u objetivos establecidos de alguna forma separadamente' (Braybrooke & Lindblom, 1963, pág. 38). El modelo del actor racional asume que los procesos de las políticas suceden en fases (**formulación de la política, decisión e implementación**), basado en una visión en la que el tomador de decisiones primero analiza el problema y las alternativas y luego toma una decisión racional acerca de cuál opción deberá escoger. El **modelo del cubo de basura** de (Cohen, Marsh, & Olsen, 1972) muestra un interés similar en el proceso de la hechura de políticas y en las incertidumbres que lo acompañan. Establecen que 'en una situación de cubo de basura, una decisión es el resultado de la interpretación de muchos 'ríos' relativamente independientes en la organización' (Cohen et al., 1973). Los 'flujos' se limitan a cuatro: **problemas, soluciones, participantes y oportunidades** de opciones. Estos flujos se ven afectados por la estructura organizacional y social en la que tienen lugar. Pero en esa época, la teoría no fue explorada a profundidad. Recientemente March y Olsen han intentado hacer una discusión un poco más detallada del contexto institucional de

los procesos de decisión (Marsh & Olsen, 1989). El concepto de Redes de Políticas Publicas es un concepto que reúne muchos de los conceptos necesarios para dar claridad a la presente investigación, el texto antes mencionado es un texto de vital importancia que invita a estudiar gran diversidad de autores, en la actualidad las Políticas Publicas de Construcción Sostenible para el Valle de Aburrá ya están establecidas por el AMVA, pero si miramos el modelo del actor racional que dice que los procesos de las políticas suceden en fases (**formulación de la política, decisión e implementación**), se hace necesario realizar el estudio de la decisión e implementación de dichas políticas. Las PPCS del Valle de Aburrá ya están formuladas Hace falta hacer el análisis de la decisión y la implementación de estas.

Tabla 2.
Matriz conceptual para la Gobernanza

GOBERNANZA	
AUTOR	SISTESIS
P. Galés (1998)	" Un proceso de coordinación de actores , grupos sociales e instituciones para alcanzar objetivos particulares , discutido y definido colectivamente en ambientes fragmentados , inciertos " .
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (1992)	la Gobernanza como el sistema por el cual las empresas son dirigidas y controladas. La estructura de la gobernanza especifica la distribución de derechos y responsabilidades entre los diferentes participantes.
Gaudin (2002:27)	Gobierno y Gobernanza tienen la misma base etimológica, se trata de la acción de pilotaje de alguna cosa, la selección de un rumbo, aunque también puede considerarse como los ajustes continuos dentro de un contexto natural o medio cambiante.
Moreau (2003:31)	...La gobernanza cubre actividades que constituyen la base de objetivos comunes; estos objetivos pueden inscribirse o no dentro de mecanismos legales y formales de responsabilidad, ellos no requieren necesariamente la aplicación de los poderes de la política para superar los recelos y obtener la aplicación de la norma.
Rhodes (1993:3)	...la gobernanza desde una perspectiva de la administración pública, implica romper con la idea tradicional de Estado monolítico, por uno que facilita, que promueva nuevas formas de gestión en redes de corresponsabilidad de actores sociales y gubernamentales, se asume una manera de gobernar diferente al que acumula la mayoría de las atribuciones públicas.
Mayntz (1998)	...interacción entre el estado y los actores: «en la actualidad, la Gobernanza tiende a enfatizar cada vez más la participación colectiva de los ciudadanos, en una difusa frontera entre lo público y lo privado, en la transformación de estructuras jerárquicas de participación»

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3.
Matriz conceptual para la Gobernanza Metropolitana

GOBERNANZA METROPOLITANA	
AUTOR	SISTESIS
Banco Mundial definió en 1992	en el sector público como: "La manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo".
Banco Mundial definió en 1997	"La manera en que los funcionarios y las instituciones públicas adquieren y ejercen la autoridad para dar forma a la política pública y la provisión de bienes y servicios públicos."
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD	"El ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones, a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias."
(Banco Mundial , 2011).	...requiere la influencia política y el liderazgo dentro de las instituciones, el reconocimiento del alcance geográfico regional de las áreas metropolitanas, y los esfuerzos concertados que incentiven la cooperación a través de la autoridad establecida y reconocida.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4. Matriz conceptual para la Gobernanza Urbana

GOBERNANZA URBANA	
AUTOR	SISTESIS
2002 ONU-HABITAT	"La suma de los individuos y las instituciones, públicas y privadas, para planificar y gestionar los asuntos comunes de la ciudad. Es un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o diversos pueden ser acomodados y se puede tomar acción cooperativa. Incluye las instituciones formales, así como los acuerdos informales y el capital social de los ciudadanos."
Banco Mundial, 2011; OCDE, 2010	"...metrópolis es un área urbana compuesta por más de una unidad gubernamental local o subdivisión de los territorios, dando origen a entidades multijurisdiccionales"

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5.
Matriz conceptual para el marco normativo general.

MARCO JURIDICO GENERAL	
AUTOR	SISTESIS
Naciones Unidas. (1972). Estocolmo:	Suscrita en Estocolmo en 1992, se inspira en la necesidad de definir "un criterio y principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio ambiente"
Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.	"establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas"
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012).	Reconoce la necesidad de incorporar de forma más fuerte el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando los aspectos económicos, sociales y ambientales, y reconociendo sus vínculos mutuos.
Constitución Política. (1991). Colombia.	El objeto de una Política Pública –y para el caso de una de construcción sostenible- se debe leer en clave territorial y con enfoque de derechos humanos. En ese sentido, a lo largo de la Constitución Política (Constitución Política, 1991)17 es posible identificar una serie de derechos que resultan protegidos mediante una Política Pública de Construcción Sostenible.
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2008).	En la Política de Gestión Ambiental Urbana (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008)19 se establecen las directrices para el manejo sostenible de las áreas urbanas, definiendo el papel y alcance e identificando recursos e instrumentos de los diferentes actores involucrados. Para ello presenta algunos antecedentes, describe un marco conceptual, define la problemática ambiental en Colombia, justifica la política, y finalmente determina los alcances, objetivos, estrategias y planes de acción.
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2008).	[...] como aquella que integra la dimensión ambiental, combina el desarrollo económico, la elevación de la calidad de vida y el desarrollo social de su población, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sostiene, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades
Consejo Nacional de Política Económica y Social. (14 de julio de 2011). Documento Conpes 3700.	El Conpes 3700 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2011)35 Establece la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono – ECDBC-, una iniciativa de planeación a largo plazo –similar al documento Visión Colombia 2019
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012).	..establece que los procesos de urbanización, "metropolización", conurbación y consolidación de regiones urbanas, producen alteraciones significativas en la biodiversidad que van "más allá de los efectos puntuales de pérdida en un sitio con algún valor de conservación", tanto por el cambio de uso del suelo, como por el aumento de desechos o contaminación "que afectan tanto los diferentes componentes estructurales de la biodiversidad, como los servicios ecosistémicos que aseguran la calidad de vida de los que allí habitan"
Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país"	Respecto a la vivienda y el Desarrollo Urbano el Plan Nacional de Desarrollo identifica como dificultad la ausencia de incentivos, instrumentos de financiación y mecanismos de monitoreo de consumos para promover la construcción sostenible, así como deficiencias en la calidad de las viviendas. En este sentido propone generar un marco regulatorio y de financiación adecuado para la construcción de edificaciones sostenibles.
Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (27 de septiembre de 2006A). Acuerdo Metropolitano N° 15.	Por medio del cual se adoptan las normas obligatoriamente generales en materia de planeación y gestión del suelo y se dictan otras disposiciones. Medellín, Colombia.
Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (diciembre de 2007). Acuerdo Metropolitano N° 040. Plan Metrópoli 2008-2020	Hacia una integración regional sostenible". Plan Integral de Desarrollo Metropolitano -PID. Medellín, Colombia: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (28 de octubre de 2011A). Acuerdo Metropolitano N° 13.	por medio del cual se complementan y desarrollan las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial con la adopción de los Sistemas Estructurantes de Ocupación del Territorio y el Desarrollo de escenarios territoriales estratégicos de intervención. Medellín, Colombia.
Documento técnico de base para la elaboración de una Política Pública de Construcción Sostenible Para el Valle de Aburrá (2010)	este texto es el resultado del trabajo conjunto de un equipo de expertos en temas específicos relativos al sector de la construcción, enmarcado dentro de los principios del desarrollo sostenible. En él confluyen investigaciones bibliográficas, experiencias profesionales y conclusiones sacadas de una serie de entrevistas personales realizadas con actores representativos del mundo de la construcción. Este documento tiene como objetivo convertirse en la base técnica de una futura política pública de construcción sostenible para el Área Metropolitana Valle de Aburrá.
Acuerdo metropolitano (N° 5 marzo 14 de 2014) Gaceta Oficial N° 4222	Por medio del cual se declara como Hecho Metropolitano la Construcción Sostenible y se establecen lineamientos básicos para formular una Política Pública de Construcción Sostenible para el Valle de Aburrá.

Fuente: Elaboración propia

7. Metodología.

El presente Ítem es una aproximación metodológica que permite analizar las Políticas Públicas de Construcción Sostenible para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, lo cual es un fenómeno complejo, ya que presenta una integración de diferentes municipios (10) con sus respectivas normas y limitaciones, que están siendo lideradas por una entidad como el AMVA pero que no es la encargada de hacer cumplir los parámetros de Urbanismo y de Construcción como lo menciona la Constitución Política de Colombia.

Luego del análisis de diferentes teorías asociadas a los estudios Organizacionales es importante mencionar que la que más se acerca a fortalecer las bases teóricas del proyecto es el análisis de Redes de Políticas Publicas teniendo en cuenta que esta teoría mira como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Mirado desde un **enfoque del actor racional**, el tomador de decisiones aspira a un 'escudriñamiento sistemático de todas las políticas posibles, para un análisis sistemático similar de las consecuencias de cada alternativa posible, y para una opción de política que sirva a las metas u objetivos establecidos de alguna forma separadamente' (Braybrooke & Lindblom, 1963, pág. 38).

El modelo del actor racional asume que los procesos de las políticas suceden en fases (***formulación de la política, decisión e implementación***), basado en una visión en la que el tomador de decisiones primero analiza el problema y las

alternativas y luego toma una decisión racional acerca de cuál opción deberá escoger.

Hoy las PPCS para el Valle de Aburrá ya están formuladas pero hay un problema de interpretación de ley para la implementación de dichas políticas y poder ser apropiadas en el Valle. Partiendo de lo anterior se plantea para el presente estudio una metodología de estudio de caso, partiendo que este me permite el uso de múltiples técnicas y me permite realizar un análisis de manera integral.

El estudio es de carácter explicativo con técnicas cualitativas ya que pretende responder principalmente a preguntas ¿cómo?, ¿por qué? y ¿para qué? (Yin, 1994)

“las preguntas "cómo " y "por qué" son más explicativas y probables para usar en estudios del caso, historias, y experimentos”.

El estudio de caso tiene ventajas importantes como la posibilidad de analizar a profundidad un fenómeno contrastándolo con la teoría y el uso de varias técnicas, según (Yin, 1994)“El estudio de caso se prefiere en el examen de los eventos contemporáneos, pero cuando las conductas pertinentes no pueden manipularse.

Se realizará la observación directa y la entrevista sistemática. Al ser realizado a través de un estudio de caso es importante resaltar que esta investigación cuenta con las limitaciones propia de este tipo de estudios relacionados con la imposibilidad de proyectar los resultados a la población e identificar relaciones de causalidad entre las variables, como bien lo plantea (Yin, 1994)“el estudio de caso, como los experimentos, es generalizable a las proposiciones teóricas y no a

poblaciones o universos” Se realizará un estudio de caso simple en el Valle de Aburrá en cada uno de sus 10 municipios, teniendo en cuenta que esta muestra da criterios de validez, confianza y necesidades de la investigación.

Los métodos de recolección de datos utilizados serán los siguientes.

Revisión Documental de:

- Archivos gubernamentales e históricos, reglamentos, marco jurídico y políticas públicas generados por instituciones gubernamentales relacionados con la Construcción Sostenible.

- Documentos generados por cada uno de los departamentos de Planeación de los Municipios.

- Búsqueda de notas e informes periodísticos sobre la Construcción Sostenible

Entrevista en profundidad:

Taylor y Bogdan (1986) define la entrevista en profundidad como: "reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros dirigidos a la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes de sus experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras. El objetivo de esta técnica es ir más allá de lo superficial obteniendo respuestas más completas y profundas que las obtenidas en otras técnicas.

- Se entrevistarán académicos e investigadores de la Construcción Sostenible en las principales universidades del Valle de Aburrá.

- Se entrevistarán los Curadores Urbanos o quien él delegue en las ciudades que se tienen, en las ciudades que no los tienen se entrevistara al encargado del Urbanismo y Construcción de cada municipio.

- Se entrevistara al gremio de la construcción del Valle de Aburra, mediante la agremiación de la industria de la construcción liderada por CAMACOL Antioquia.

Al momento no se ha profundizado frente a los métodos de análisis, inicialmente se tiene planteado realizar un análisis de contenido de los hallazgos contrastándolos.

Bibliografía

Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*.

Boston: Little Brown.

Bedoya, C. (2002). Ecomaterials in Colombia: confection of recycled concrete with rubbles. *XXX IAHS World Congress on Housing*, 833-840.

Braybrooke, D., & Lindblom, C. (1963). *A Strategy of Decision: Policy evaluation as a Social Process*. New York: Free Press.

Clarke, T. (2007). *International Corporate Governance, a Comparative Approach*. London: Routledge.

Cobb, R., & Elder, C. (1983). *participation in American Politics: The Dynamics of Agenda- Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Cohen, M., Marsh, J., & Olsen, J. (1972). *A garbage can model of organizational choice*. *Administrative Science Quarterly*.

Gaudin, J. P. (2002). *Pourquoi la gouvernance?* Presses de Sciences Po.

- Gornitzca, A., & Olsen, J. P. (2006). Making sense of change in university governance. *Working paper, Centre for European Studies*, 12.
- Kibert, C. (1994). *First International Conference on Sustainable Construction*. Florida.
- Klijin, E. (1998). *Redes políticas públicas: Una visión general*. London: Managing Complex networks Sage.
- Lanting, R. (1996). Sustainable Construction in The Netherlands -A perspective to the year 2010. (*Working paper for CIB W82 Future Studies in Construction. TNO Bouw Publication number 96-BKR-) P007.*
- Le Glés, P. (1993). "Régulation, gouvernance et territoire", en Commaille, J. y Jobert, B. (dirs.): La.
- Lindblom, C. (1979). *Still mudding not yet through*. Public Administration Review.
- Lindblom, C., & Cohen, D. (1979). *Usable knowledge: Social science and social*. New Haven: Yale University Press.
- Marsh, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis Of Politics*. New York: Free Press.
- Mayntz, R. (1998). *New challenges to governance theory*. Florence: European University Institute.
- Moreau, P. (2003). *La gouvernance*. Paris: Presses universitaires de France.
- ONU. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (comisión Brundtlan). *Nuestro Futuro Común*.
- ONU. (2014). *La situación demográfica en el mundo*. Nueva York: Naciones Unidas.

Rhodes, R. (1996). *The new Governance: Governing without Government*.

WWF. (1993). *The Built Environment Sector*. Leicester: Council for Environmental Education WWF, Department of Environment, De Monfort University Leicester.

Yin, R. k. (1994). *Governing without Government*. *Sage Publications*.