



Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 18, Diciembre de 2017 ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia.

Gobierno de las metrópolis, un desafío

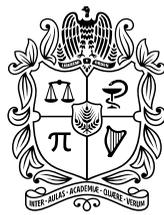


UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 18, diciembre de 2017 ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Debates de Gobierno Urbano es una publicación
seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la
Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Producción

Instituto de Estudios Urbanos, EIU

ISSN

2248-7204

Impresión

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.

Bogotá D.C., Colombia
diciembre de 2017, Número 18.

Observatorio de Gobierno Urbano

Carlos Alberto Patiño Villa

Director IEU

Fabio Zambrano Pantoja

Profesor Titular UN, Adscrito al IEU

Daniela García Mora

Paola Medellín Aranguen

Asistentes de investigación

Tabla de contenido

Gobierno de las metrópolis, un desafío	7	Gobierno urbano	17
Aglomeraciones urbanas	8	Descentralización en Colombia	19
Áreas metropolitanas	10	A manera de conclusión	21
Construcción de la ciudad	13	Referencias Bibliográficas	24





GOBIERNO DE LAS METRÓPOLIS, UN DESAFÍO

Introducción

En el siglo XXI la humanidad ha cambiado su forma tradicional de agrupamiento y organización social; habita en las áreas urbanas, y con tendencia a concentrarse en las metrópolis. El mundo contemporáneo está caracterizado por el aumento de la población humana y su concentración en áreas urbanas, dejando de lado el modelo de ciudad moderna para convertirse en un modelo de metrópoli, en donde la aglomeración urbana, implica de manera urgente y necesaria la constitución de un nuevo modelo de gobierno urbano, que se adapte a los cambios de las áreas urbanas, en razón a su dinámica política, social, económica y cultural que conllevan a un modelo institucional diferente, por los impactos en el cambio del ordenamiento territorial y las respuestas que exigen los ciudadanos.

Esta realidad establece una compleja relación entre las áreas urbanas y los Estados, generando tensiones y confrontaciones que aún no están resueltas, en donde se enfrentan las capacidades de gobierno de los grandes entornos urbanos

con las del gobierno central; y consigo un marco local institucional débil que no determina las condiciones de gobierno de las áreas urbanas contemporáneas, marcadas por los procesos de aglomeración, en donde las instituciones actualmente existentes están concebidas para las ciudades mayoritariamente rurales y de pequeñas concentraciones urbanas; desconociéndose que los modelos tradicionales de gobierno urbano y ordenamiento territorial, basado en la preeminencia de la municipalidad, han desbordado los límites político-administrativos de las verdaderas aglomeraciones urbanas; y las necesidades básicas de la ciudad y sus habitantes, exigen nuevos esquemas de

La aglomeración urbana implica de manera urgente y necesaria la constitución de un nuevo modelo de gobierno urbano.

gobierno que los garanticen. Esto significa que, las formas tradicionales de gobierno urbano son insuficientes para las dinámicas contemporáneas de las ciudades y de los ciudadanos que las habitan y demandan respuestas eficaces, planteando nuevos desafíos para el desarrollo urbano. Lo cual, en estricto sentido plantea nuevos desafíos de gobernabilidad e institucionalidad.



AGLOMERACIONES URBANAS

En 1950 se estimaba que la población mundial era de 2.600 millones de personas, en 1987 se alcanzaron los 5.000 millones y en 1999 esta cifra llegó a los 6.000 millones. Posteriormente, en octubre de 2011, se estimaba que la población mundial era de 7.000 millones de personas y a mediados de 2015, la población mundial alcanzó los 7.300 millones de personas, lo que significa que, en 12 años, el número de personas en el mundo ha aumentado en 1.000 millones. (Organización de Naciones Unidas, 2016, párr. 1). Este aumento gracias a que durante el siglo XX se produjo la conformación de las grandes áreas

urbanas, en gran parte como producto de las economías industriales, que las diferentes sociedades contemporáneas fueron conformando, pero también dado el aumento en la tasa de fecundidad, la longevidad y las migraciones internacionales. Sin embargo, es posible identificar la conformación de grandes áreas urbanas por fuera de las economías plenamente industrializadas, como es el caso de América Latina, en donde otras dinámicas históricas y culturales han incidido para que un creciente número de personas se aglomere en las áreas urbanas, haciéndolas crecer sin precedentes.

En América Latina y el Caribe, mientras que en 1900 no había ninguna ciudad en la región con un millón de habitantes, en el año 2000 existían 50 ciudades de este tamaño (siete veces más que en 1950 y el doble del número que había en 1975). [...] A principios del siglo XXI, tres de cada cuatro habitantes de la región vivían en centros urbanos y más de la mitad de la población lo hacía en grandes ciudades cuya población superaba un millón de habitantes. [...] y actualmente, existe también un gran número de ciudades de tamaño intermedio (entre 100.000 y un millón de habitantes) que en las últimas décadas muestran un dinamismo demográfico y económico notable. (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.29)

Estos cambios, producto del crecimiento de la población y la migración del campo a las áreas urbanas, calculan que “a nivel mundial, más personas viven en áreas urbanas que en áreas rurales; a 2014 el 54% de la población mundial residía en áreas urbanas y se estima que para 2050 el 66% de la población sea urbana” (Organización de Naciones Unidas, 2015, p.23). En esta línea, Mumford (2012) sostiene que por lo menos en Europa- la base de la aglomeración metropolitana dependió del rápido aumento de la población durante el siglo XIX que, incluso, superó los niveles registrados en la época neolítica donde se observaron las primeras conquistas del urbanismo (p. 881). A manera de ejemplo, en Occidente, en el año 1800 Londres era la ciudad más grande con una población de 959.310 habitantes, París contaba con un poco más de 500.000 habitantes. Para 1850, Londres alcanzó más de dos millones de habitantes y París más del millón.

Para 1900 existían grandes ciudades de más de un millón de habitantes, como: Berlín, Chicago, Nueva York, Filadelfia, Moscú, San Petersburgo, Viena, Tokio y Calcuta. Y ya para mediados del siglo XX se empezaban a configurar grandes áreas metropolitanas en el mundo (más de 25), que se encontraban acompañadas de hinterlands suburbanos (Mumford, 2012, p. 881).

Una gran mayoría de las grandes ciudades de América Latina y el Caribe se han expandido sobre territorios que superan los límites jurisdiccionales de los municipios de origen. En la actualidad, un gran número de ciudades tienen mercados laborales y de servicios que se extienden sobre el territorio jurisdiccional de varios municipios y, en algunos casos, de más de un estado o provincia. (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.29)

Situación que ha generado el desbordamiento de los límites político-administrativos de las entidades territoriales, creando transacciones sociales, políticas, laborales y económicas recíprocas entre

los centros urbanos. Este fenómeno, entendido como metropolización, consiste básicamente en el desbordamiento de las ciudades reales respecto a la entidad jurídica y administrativamente constituida, que llevan a las aglomeraciones a potencializar la capacidad productiva local y a estar interconectadas con otras aglomeraciones, para la

conformación de grandes aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas, con concentraciones urbanas alrededor de un núcleo o ciudad principal, que se convierte en el articulador y dinamizador de la economía, la política, la cultura y, en general, la vida de las personas que viven dentro de ellas.

“A 2014 el 54% de la población mundial residía en áreas urbanas y se estima que para 2050 el 66% de la población sea urbana”

Lo anterior, visto desde la dinámica de conformación de los Estados modernos plantea un problema de fondo difícil de solucionar, este es, gobernar grandes áreas urbanas desde el gobierno urbano, pues el gobierno nacional es poco eficiente al momento de plantear soluciones a los problemas locales y diferenciados. En esta medida el gobierno local resulta ser un ejercicio cada vez más especializado, en donde los ciudadanos tienen demandas específicas y esperan para ello respuestas específicas, lo cual supone, para los gobiernos nacionales, el paso a las políticas de descentralización para resolver estos asuntos de gobierno. Las áreas urbanas son en esta medida las protagonistas de la vida de las sociedades contemporáneas; y las ciudades pasaron de ser centros cerrados y en donde los niveles de vida eran precarios, a ser áreas que permiten obtener el mejor acceso posible a la educación, a servicios de salud, empleo, mejores condiciones de seguridad e incluso a mejores ofertas de ocio.

En el caso de Colombia estas transformaciones se han experimentado velozmente desde la segunda mitad del siglo XX, cuando se consolidaron las principales cuatro áreas urbanas, y cuyo ejemplo más paradigmático es Bogotá, que pasó de tener algo más de 600.000 habitantes en la década de 1950, para contar con más de 8.000.000 en la actualidad; Colombia contaba en el 2010 con una población urbana de unos 34.7 millones de habitantes equivalente al 76,4% de la población total de 45.4 millones de habitantes (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 11) y las proyecciones indican que:

Para el 2050 la población que vivirá en centros urbanos alcanzará los 52,6 millones de habitantes, equivalente al 86% de la población total proyectada. Además, se proyecta que el país tendrá 69 ciudades con más de 100.000 habitantes y 7 con más de un millón de habitantes. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2014, p.8) Así mismo, cerca del 75% de la población colombiana vive en centros urbanos, y se estima que esta proporción aumentará al 85% en el año 2050. Durante las próximas cuatro décadas cerca de 20 millones de personas llegarán a las ciudades, con las correspondientes demandas de vivienda, transporte, servicios públicos y sociales, entre otros. (Departamento Nacional de Planeación, 2014, párr. 4).

En los últimos años las ciudades colombianas se han convertido en el motor de economía para el país. “Cerca del 85% del PIB nacional lo generan actividades en los centros urbanos, por lo que se encuentra una fuerte relación positiva entre el nivel de urbanización y el ingreso per cápita de las regiones colombianas (Departamento Nacional de Planeación, 2014, párr. 5)”. De hecho, el Departamento Nacional de Planeación a través de su “Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades” reconoce que existen en el país evidencias en las 18 aglomeraciones urbanas conformadas por 113 municipios.

ÁREAS METROPOLITANAS

Vale la pena aclarar que si bien, la renovada atención que la literatura teórica y los medios masivos de comunicación han dado al tema, se mencionan vagamente conceptos tan diversos como áreas metropolitanas, metrópolis e, inclusive, ciudad-región (Ribeiro, 2000; Klink, 2001. Citado por Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.127)

El concepto original de metrópoli se refiere a un centro urbano principal o ciudad-madre (Stephens y Wikstrom, 2000). Según la Organización de Naciones Unidas (1995), el concepto no resultó ser tan útil, dado que, frecuentemente, no queda-

ba muy claro si su conversión en términos operativos debía basarse en criterios demográficos, administrativos, físicos u otros (territoriales o funcionales). Además, como también afirmarían Rodríguez y Oviedo (2001), una definición útil de zonas o regiones metropolitanas que se basara en la unidad de atracción central (implícita en el concepto de metrópoli) correría el riesgo de subestimar seriamente la diversidad de muchas regiones metropolitanas, en cuanto a la forma urbana, ya que las denominadas “regiones metropolitanas policéntricas” se caracterizan por tener importantes “subcentros”. (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.128)

Mientras que para el Sistema de Ciudades del Departamento Nacional de Planeación, las aglomeraciones metropolitanas son entendidas como tal y no como áreas metropolitanas, ya que esto implica una serie de condiciones jurídicas y administrativas que no todas las aglomeraciones cumplen.

Un conjunto de ciudades cuya estructura funcional sobrepasa los límites municipales de la ciudad principal. Se definen por una relación funcional que se mide por el desplazamiento diario (o conmutación) de las ciudades menores hacia los núcleos principales, con motivos de trabajo de al menos el 10% de la fuerza laboral. (Departamento Nacional de Planeación, s.f. p.13)

Por otro lado, el Congreso de la República mediante la Ley 1625 de 2013, “por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”, reconoce estas últimas como:

Entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano,



ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada. (Congreso de la República, 2013, artículo 2)

En otras palabras, independientemente de su definición, se confirma lo expuesto por Braudel (1984), quien menciona que ninguna ciudad existe por sí sola. Es decir, que una metrópolis constituye siempre una red de ciudades (p. 340), donde ésta misma desarrolla un papel específico dentro de dicha red (jerarquización de ciudades). A manera de ejemplo se tiene que, las cuatro principales ciudades de Colombia presentan aglomeraciones con 59 municipios que, a su vez, representan cerca de la mitad del 48% de la población urbana del país (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 54). No obstante, el ordenamiento territorial constitucional y legal no reconoce estos nuevos y complejos fenómenos urbanos y se sigue basando en el municipio como marco político-administrativo, por lo que si bien, en términos generales el fenómeno de la aglomeración ha sido reconocido, no se ha construido una institucionalidad específica para coordinar, gestionar, administrar y crear mecanismos de gobierno en las ciudades expandidas.

En consecuencia, dicho fenómeno en el territorio nacional ha generado nuevas formas de ocupación del espacio, donde las ciudades han desbordado los marcos municipales, relacionándose con otras áreas urbanas y a su vez integrándose más a los hinterlands productivos dedicados a la agricultura, provisión de alimentos y materias primas. De tal forma, el desbordamiento de las ciudades ha implicado la conformación de ciuda-

des funcionales cuyas áreas exceden “los límites político-administrativos de la ciudad principal” (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 33). En este sentido, el asunto más importante, en Colombia y el mundo, alrededor de la creación de las grandes áreas urbanas es que el gobierno de las ciudades desbordó el viejo modelo municipal, principalmente en las grandes áreas urbanas, y se ubica frente a la realidad de las áreas metropolitanas, casi siempre constituidas por diferentes municipios, procesos de conurbación

y el asentamiento de grandes masas poblacionales. Este cambio de modelo de urbanización que supera el municipio como realidad jurídica e institucional de gobierno, es básicamente un hecho político que está más allá de los modelos de análisis urbanístico tradicionales, y plantean el problema político de ¿qué es? y ¿cómo se gobierna un área urbana específica?. Esta paradoja se agudiza si se tiene en cuenta que actualmente:

doja se agudiza si se tiene en cuenta que actualmente:

Las áreas metropolitanas de todo el mundo, y en particular las de América Latina y el Caribe, se enfrentan hoy con importantes problemas. Muchos de ellos no son en absoluto nuevos, sino que tienen sus raíces en la evolución que dichas áreas han experimentado en las últimas décadas. (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.63)

Es así como en las grandes aglomeraciones urbanas se desarrollan complejas problemáticas que se vinculan directamente con la incapacidad de gobernar la ciudad real, estas son: primero, la fuerte segregación y fragmentación; segundo, la excesiva dependencia del transporte privado;

El gobierno de las ciudades desbordó el viejo modelo municipal, principalmente en las grandes áreas urbanas, y se ubica frente a la realidad de las áreas metropolitanas.

tercero, la dualización del mercado laboral, donde se enfrenta el empleo formal vs. el informal; cuarto, la suburbanización, entendida, como el asentamiento en las periferias de la ciudad ya sea de nuevos habitantes o empresas e industrias; y, quinto, la multiplicación de centralidades a través de la construcción de diferentes centros de en-

cuentro, universidades, centros de servicios, etc. en toda el área metropolitana (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p. 87). Todo esto, genera retos en materia de infraestructura, equipamientos básicos, servicios públicos, vivienda, movilidad, salud, educación, seguridad, bienestar, medio ambiente, espacio público, entre otras.

CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD

Al respecto, Manuel Hercé (2013) plantea que el modelo de construcción de la ciudad sobre su territorio depende de la capacidad de extensión que le ha ido proporcionando el establecimiento de las diferentes infraestructuras de servicios urbanos que progresivamente se han incorporado en ellas. En otras palabras, cada nueva infraestructura implementada en la ciudad fue generando un determinado modelo de territorio en donde fue necesario replantear nuevos instrumentos de ordenación para adaptarse a las nuevas ciudades y generar paradigmas de planeamiento. De esta manera, la introducción de los diferentes servicios urbanos establece un valor diferente de la ciudad en cada época, espacios de diferente reparto de la renta urbana y una variada utilidad de los instrumentos de ordenación y redistribución de la renta (p.30-33). Bajo esta perspectiva, el autor afirma que las inversiones en la ciudad se plasmaron en cuatro campos: las formas de producción, el transporte, los nuevos servicios urbanos, y las comodidades introducidas en la vida doméstica. Por lo que clasifica las infraestructuras de servicios urbanos introducidas en la ciudad en tres categorías:

Primero. Las primeras redes de agua potable y de alcantarillado, distribución de gas para el alumbrado público y redes urbanas de telégrafo. El desarrollo de la máquina de vapor fomentó la industrialización de las ciudades y su aplicación al transporte revolucionó la propia ciudad y su territorio de influencia. Sin embargo, a mediados del siglo XIX la eficacia de los poderes públicos en

una ciudad se media por la cuantía de habitantes muertos en las epidemias de cólera, lo que hizo que se empezara a pensar en la construcción de redes de agua potable como una herramienta de ingeniería urbana, así como la construcción de un sistema de alcantarillado y una creciente preocupación pública por lograr la aireación de las viviendas. En este sentido, el higienismo se concentró en cinco aspectos fundamentales como el abastecimiento de agua potable, la eliminación de las aguas sucias, la acumulación de desechos orgánicos en las calles, la ubicación de mataderos y cementerios y las condiciones de las viviendas y edificios. Otra infraestructura urbana que fue determinando el modelo de ciudad en esta primera etapa fue la inversión en alumbrado, que tuvo una trascendencia enorme en la transformación de la vida urbana y en la organización de la vida privada.

Segundo. Infraestructuras de transporte, como el ferrocarril, los autobuses de tracción animal, los tranvías sobre rieles con tracción de vapor y posteriormente eléctricos. La invención de la corriente alterna, la bicicleta y el automóvil. Los nuevos sistemas de trenes y tranvías fueron un factor de extensión de la ciudad y de creación de periferias. La invención del ascensor constituyó una de las piezas esenciales para el desarrollo de la evolución de la edificación porque de un lado, permitió alcanzar alturas superiores y el uso generalizado de los edificios y de otro lado permitió el desarrollo de la división horizontal para el uso autónomo de familias o empresas. Otro invento que



transformó la vivienda urbana fue la aparición de los contadores de gas, agua y electricidad. Este invento permitió la distribución a domicilio de estos servicios creando cierta equidad en tanto se relacionó el costo con la cuantía de consumo.

Tercero. El desarrollo de nuevas infraestructuras de servicios urbanos como la electrónica, la informática y la telefonía celular que asociados a la especialización del transporte configuraron un nuevo orden espacial en el que las relaciones de proximidad fueron sustituidas por las de conexión. En el último tercio del siglo XIX se produjo una transformación de la ciudad que se dio en torno a la sustitución del carbón por la electrici-

dad y el petróleo como fuentes de energía básica, creando nuevos servicios urbanos. Así, el cambio más significativo que se logró a partir de la electricidad se produjo cuando se adaptaron las máquinas a la producción masiva centralizada para ser distribuida por la ciudad.

Ahora bien, la disponibilidad y acceso de la población a diversas infraestructuras de servicios urbanos es lo que permite cubrir los requerimientos de los individuos, grupos sociales y comunidades respecto a un determinado componente de necesidad. Así, el aumento en la calidad de vida de los ciudadanos está estrechamente relacionado con la implementación de un dispositivo de in-



fraestructuras de servicios urbanos efectivos y la buena gestión y administración de la ciudad por parte del gobierno local. Para Enrique García, presidente ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF):

El rostro urbano de América Latina ha experimentado un acelerado proceso de cambios en las últimas décadas. Pequeñas ciudades se han convertido en metrópolis y urbes más grandes han pasado a ser megalópolis. Sin embargo, los servicios públicos y los presupuestos para el mantenimiento y desarrollo de infraestructura no siempre han acompañado ese crecimiento, sino que han quedado rezagados

en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos. (Banco de Desarrollo de América Latina, 2011, p.12)

En este contexto, la tendencia de localización de las actividades económicas en los municipios colindantes a la ciudad principal ha creado ciertas dificultades en las aglomeraciones, en la medida en que los municipios pequeños no cuentan con la infraestructura necesaria para soportar las exigencias e intercambios con la gran ciudad. Razón por la cual, este es uno de los desafíos que se le generan al Estado, dado que en todas las aglomeraciones urbanas, la interconectividad de las ciudades se convierte en una necesidad fundamental para satisfacer las necesidades de la totalidad de la población urbana en expansión.

Asimismo, el fuerte crecimiento de las principales urbes ha tenido un impacto importante en los sistemas viales, la congestión vehicular, el estado del transporte, los servicios públicos y los índices de accidentes [...] La saturación poblacional muestra también sus efectos negativos en el incremento de los niveles de pobreza y exclusión social, así como en los índices de contaminación ambiental. (Banco de Desarrollo de América Latina, 2011, p.12)

Razón por la cual, todos estos retos deben ser vistos de forma interrelacionada, como es el caso de la inevitable relación entre la movilidad y el medio ambiente e incluso el debate sobre la necesidad de equilibrar el crecimiento económico y un medio ambiente sostenible; esto porque:

La calidad del medio ambiente “constituye el capital natural que sustenta el crecimiento económico y la competitividad a largo plazo, y son factores que ayudan a la reducción de la pobreza y el mejoramiento del bienestar social” (ibid, 2003), por lo que los impactos negativos del desarrollo económico, y en particular del crecimiento urbano, afectan también negativamente al potencial de desarrollo de los países. (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.475)

El crecimiento de las áreas urbanas implica dos efectos directos para el gobierno del Estado local; primero, una cantidad considerable de personas que demandan una serie de necesidades básicas para desarrollar su vida de la mejor forma posible y asegurar su bienestar, y segundo, áreas urbanas que aglutinan una variedad amplia de transacciones y disputas entre las personas, grupos, organizaciones y agentes del gobierno que desencadenan procesos de violencia colectiva (Tilly, 2007). En razón a lo anterior, la defensa nacional también es otro de los aspectos de vital importancia, ya que las ciudades también funcionan como centros internacionales del crimen organizado y de las rentas ilegales transnacionales; los avances en tecnologías de la información y las comunicaciones en el contexto de la globalización han facilitado sus operaciones y permitido que estas organizaciones encuentren en las ciudades un refugio para su funcionamiento. Así, “la soberanía estatal, ya debilitada por los procesos de globalización e identificación, se ve directamente amenazada por las redes flexibles del crimen, que sortean los controles y asumen un nivel de riesgo que ninguna otra organización es capaz de absorber” (Castell, 1999, p. 229). Ahora bien, estas nuevas metrópolis, al establecer sistemas de redes con otras ciudades, ya no solo a nivel nacional, sino a nivel mundial, aparecen como el espacio físico donde se desarrollan las dinámicas tecnológicas, financieras y de negocios transnacionales. Esto da lugar a un “sistema urbano transnacional”, en donde las ciudades se convierten en sitios estratégicos para la econo-

mía mundial, al punto de quedar desconectadas de su región e incluso de su nación.

En el mismo sentido, las dinámicas criminales presentes en el territorio representan para las áreas urbanas un gran reto en seguridad, puesto que el crimen tiene una larga experiencia en funcionar de forma metropolitana, mientras que el Estado sigue funcionando municipalmente. Al respecto, Tilly (2007), Centeno (2014) y algunos teóricos del riesgo (Domínguez, García, Hebberecht, & Recasens (2003) relacionan el aumento de la inseguridad con el factor institucional y señalan que es la incapacidad del Estado de prevenir, institucionalizar y con-

lizar y contener los actos violentos de las colectividades residentes en su territorio, es lo que causa la inseguridad en las ciudades. Ya que, a nivel local,

cada municipio define sus propias políticas sobre seguridad urbana de manera independiente y descoordinada y aún tienen limitaciones administrativas municipales para ejercer funciones en la ciudad real que se expande por diferentes municipios, por lo cual, se hace necesario contar con políticas públicas para el control territorial urbano, la creación de procesos de integración geoestratégica entre los municipios que conforman las aglomeraciones y el delineamiento de nuevos planes de control a la criminalidad.

Las dinámicas criminales representan para las áreas urbanas un gran reto en seguridad, puesto que el crimen tiene una larga experiencia en funcionar de forma metropolitana.

Ya que, a nivel local, cada municipio define sus propias políticas sobre seguridad urbana de manera independiente y descoordinada y aún tienen limitaciones administrativas municipales para ejercer funciones en la ciudad real que se expande por diferentes municipios, por lo cual, se hace necesario contar con políticas públicas para el control territorial urbano, la creación de procesos de integración geoestratégica entre los municipios que conforman las aglomeraciones y el delineamiento de nuevos planes de control a la criminalidad.

GOBIERNO URBANO

En este complejo contexto de las ciudades surge la necesidad de la planificación urbana para crear reglas encaminadas a regular el derecho de propiedad, la producción y uso del suelo urbano, la capacidad de extensión de las diferentes infraestructuras de servicios urbanos y de las instituciones de gobierno. En palabras de Manuel Hercé (2013), la planificación de la ciudad se hizo necesaria para garantizar que lo invertido en suelo o techo no perdiera valor, sino que se incrementara con el tiempo, para facilitar espacios continuos y públicos para instalar en ellos las redes de servicios, y como un referente que actuara como fiel en la balanza en los conflictos entre lo público y lo privado, o entre particulares (p. 148). No obstante, más allá de la planificación entendida como un instrumento técnico, esta debe ser vista como una herramienta de gobierno para facilitar los procesos de gobernanza y enfrentar de manera eficaz y efectiva los nuevos retos que traen consigo las nuevas aglomeraciones urbanas.

Antes de entrar a analizar los problemas de gobernanza que exige gobernar un área urbana en el mundo contemporáneo, es necesario establecer que se entiende por gobierno y capacidad institucional. Al respecto, Charles Tilly (2007) define un gobierno como “una organización sustancial, duradera y limitada que ejerce el control de los principales medios concentrados de coerción dentro de un territorio” (p. 9). En este sentido, el control de la coerción apunta a ejercer un control del territorio y, en consecuencia, al controlar el territorio permite brindar los servicios básicos como salud, educación, seguridad y justicia. Y la



capacidad de los gobiernos se refiere “al grado en que los agentes gubernamentales controlan los recursos, las actividades y las poblaciones dentro del territorio en que ejercen el gobierno” (p. 40). La capacidad tiene variaciones dependiendo del nivel de control: a mayor control, se habla de capacidad alta; en ausencia de control, se habla de capacidad baja. Empero, ningún gobierno alcanza niveles absolutos de control y aquellos gobiernos de capacidad baja, es decir, aquellos que poseen un bajo control de los recursos, actividades y poblaciones dentro del territorio que gobiernan, “no sobreviven mucho tiempo” por la aparición de presiones internas (Tilly, 2007, p. 40).

Bajo la misma línea, el análisis que hace Miguel Ángel Centeno (2014), sobre la debilidad de los Estados latinoamericanos, se pueden rastrear algunos elementos conceptuales sobre la capacidad de los Estados. En primer lugar, los Estados deben contar con una capacidad institucional básica para suministrar salud, educación, vivienda, transporte, infraestructura de comunicaciones,

además, de suministrar y administrar los bienes públicos y controlar la violencia. Si se toman las variaciones de capacidad de Tilly frente al análisis de Centeno, se puede afirmar que en los niveles de capacidad alta, los Estados brindan acceso a educación de calidad, integran a la sociedad creando una noción de ciudadanía, recaudan suficientes impuestos para el mantenimiento de las infraestructuras burocráticas y de servicios, y dirimen conflictos a través de las estructuras de justicia. En resumen, un Estado de capacidad alta, pone en práctica sus decisiones a la vez que otorga a la sociedad sus requerimientos constantes.

En Charles Tilly (1992) se puede observar que los esquemas de acumulación y concentración de capital y coerción permiten el crecimiento de los Estados. En otras palabras, a mayores niveles de acumulación y concentración, mayor capacidad. Así, el crecimiento constante de la acumulación y concentración

de la coerción permite que los Estados tengan la capacidad de controlar su territorio, administrar, extraer recursos de la población y posteriormente distribuirlos. Y en el caso del capital, su crecimiento en acumulación y concentración permite el crecimiento de las ciudades, generando espacios de flujos de capitales, inversiones y la redistribución de la riqueza (pp. 40-45).

Expuesto lo anterior, es un hecho que la globalización y la interconectividad entre las ciudades no solo ha promocionado el fenómeno de la metropolización, también ha producido que el orden establecido por los Estados dentro de las ciudades esté en crisis, en tanto el Estado está perdiendo

su capacidad de gobernabilidad y gobernanza. Es así como la relación entre las ciudades y los Estados cuestiona la conformación de estos últimos, ya que la realidad indica que la comprensión de las dimensiones geoestratégicas de las áreas urbanas solo pueden ser comprendidas en función de un poder estatal efectivo en términos de capacidades gubernamentales y las ciudades, asumen con mayor fuerza un papel relevante, ya no solo como depósito de población sino como agentes de las decisiones sobre cómo intervenir en la vida pública, cuanto replegarse en la privada; elegir una obligación religiosa, etc. (Giddens, 2011, p. 29-35). Para Giddens, dichas encrucijadas no solo

revelan la evolución social, sino también permiten hacer un examen de poder.

En consecuencia, las aglomeraciones urbanas generan un desafío para el Estado tanto a nivel central como a nivel local y surge la necesidad de interconectar los

Las aglomeraciones urbanas generan un desafío para el Estado tanto a nivel central como a nivel local y surge la necesidad de interconectar los centros urbanos con las regiones.

centros urbanos con las regiones y establecer mecanismos de capacidad institucional que permitan identificar, gestionar y administrar los flujos reales de intercambios urbanos que se dan entre las principales ciudades y sus municipios aledaños; así como un constante reacomodo de la política que permita crear nuevas formas de gobernar, en donde los diferentes desafíos no terminen por destruir la ciudad. Si bien, el Estado moderno logra dominar las áreas urbanas producto de la centralización, en efecto, lo que está ocurriendo es que las grandes ciudades ganan un alto nivel de autonomía y en consecuencia un fuerte poder político, que deja en entredicho el concepto de Estado-nación y revive la noción de ciudad-esta-

do; en síntesis, el Estado aún no tiene una apuesta estratégica de gobierno urbano y la urgencia de esta política urbana hoy es inexistente en el país. Si bien la democracia y la descentralización son un avance favorable; la capacidad financiera e institucional es limitada y no son claros los parámetros de descentralización, de las responsabilidades y los recursos.

En la mayoría de los países latinoamericanos, los gobiernos locales se están volvien-

do cada vez más democráticos. En 1980 solo tres países eligieron a sus alcaldes por voto popular, mientras que, en 1997, este fue el método adoptado en 17 de los 26 países latinoamericanos miembros prestarios del Banco Interamericano de Desarrollo. Ese mismo año, en otros seis países, los gobernantes fueron designados por consejos municipales electos. (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.45)

DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

En Colombia, con la Constitución Política de 1886, la organización política, jurídica y administrativa del Estado colombiano se caracterizaba por un fuerte centralismo. Sin embargo, en 1986 se logró modificar la constitución y se dio inicio a un proceso de descentralización del Estado, con la elección de alcaldes a través del voto popular y no por elección libre del Gobernador de Departamento como se hacía de antaño. El Acto Legislativo 01 de 1986 establecía que todos los ciudadanos podían elegir directamente al Presidente de la República, los Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito

Especial. La primera elección popular de alcaldes fue el 13 de agosto de 1988 y con ella se dio paso a una nueva situación que generó cambios políticos y administrativos, entre los que se destacan: primero, que los alcaldes ya no serían los agentes del gobernador y por tanto pasarían a ser jefes de la administración de su respectivo municipio; y, segundo, los actos y decisiones de los alcaldes

adquirieron independencia, de manera que el gobernador perdió su facultad de revocarlos y dejarlos sin ejecución.

En este contexto, los alcaldes en Colombia adquirieron atribuciones especiales y se empezó a configurar en el país una especie de descentralización que permite hablar del Estado en tres niveles —aunque conservado en atributo de la

centralización política—: el nacional, regional y local. Dentro de las atribuciones están: conservar el orden público; nombrar y remover libremente los gerentes de entidades descentralizadas; nombrar el tesorero del municipio; tener jurisdicción coactiva; presentar proyectos de acuerdo al concejo municipal sobre presupuesto anual, organización admi-

nistrativa, creación de comunas y corregimientos, así como programas municipales de inversiones; y, la supervisión, además de la coordinación de los servicios que presta el Estado nacional y regional dentro del local. Adicionalmente, la reforma también implicó una mayor participación ciudadana en el gobierno local, una mayor autonomía de los municipios, una reorganización social permitien-

El Régimen para las Áreas Metropolitanas no es suficiente y sus facultades, en la práctica, se encuentran restringidas por la autonomía municipal.

do el mejoramiento en la atención y despliegue de infraestructuras de servicios urbanos y físicas frente a nuevas exigencias de la sociedad.

Ya para la década de 1990, la Constitución Política de 1991 entró a determinar la organización del régimen municipal en Colombia, las atribuciones de los alcaldes y de los concejos municipales. En el título XI, “sobre la organización territorial”, capítulo 3, “del régimen municipal”. De esta manera, la Constitución Política de 1991 reafirma algunas de las atribuciones que la reforma constitucional de 1986 otorgó a los alcaldes y municipios. Pero además, exige al gobernante de los municipios la presentación de un programa de gobierno al momento de la inscripción electoral, el cual deberá ejecutar y cumplir durante el cuatrienio si es que es elegido a través del voto popular; da la facultad al municipio de gravar la propiedad inmueble y determinar los tributos; define las categorías de los municipios teniendo en cuenta su población, recursos fiscales, importancia económica y geográfica y permite la constitución de áreas metropolitanas cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas.

Esto último, fundamentó la promulgación de la Ley 1625 del 29 de abril de 2013, mediante la cual se expidió el Régimen para las Áreas Metropolitanas, dotándolas de un régimen político, administrativo y fiscal para la administración de sus funciones. Sin embargo, dicho instrumento normativo no es suficiente y sus facultades, en la práctica, se encuentran restringidas por la autonomía municipal. Es como lo menciona (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.217) una suma de ambigüedades derivadas de:

(i) la falta de autonomía vis a vis entre los distintos gobiernos locales existentes y el Estado; (ii) la falta de “capacidad institucional”; (iii) la falta de recursos financieros; (iv) la falta de competencias adecuadas; y (v) la inadecuación entre el territorio jurisdiccional y el área metropolitana funcional. (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.217)

En razón a que, en primer lugar, incluso las formas de gobierno metropolitano más integradas carecen de autonomía, es decir, no tienen la capacidad jurídica y política para sancionar y ejecutar sus propias estrategias (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.218), a manera de ejemplo,

el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, al tener solo un alcance estratégico sobre el territorio metropolitano, más allá de intentar coordinar, no puede incidir en el ordenamiento territorial de los municipios. En este sentido, sus estrategias para la gestión integral

del agua, el sistema metropolitano de vías y transporte público urbano, los equipamientos metropolitanos, la vivienda social y prioritaria, el ordenamiento del suelo rural y suburbano, el reparto equitativo de cargas y beneficios, entre otros, si bien deben ser considerados con los municipios en sus planes de ordenamiento territorial no pueden ser exigidos ni verificados.

En segundo lugar, en la práctica los acuerdos metropolitanos no tienen competencias amplias de ámbito local y esto radica “en la diferencia que puede existir entre las responsabilidades de jurisdicción a los ordenamientos metropolitanos y las competencias de facto, y en parte a que algunos otros escalones gubernamentales se han negado

“El buen gobierno de las ciudades es crucial para su progreso social y económico”.

a transferir determinadas funciones metropolitanas” (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.218), ejemplo de esto, lo es la competencia ambiental establecida para las áreas metropolitanas, ya que si bien la ley establece que, está entre sus facultades ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano, desconoce que las áreas también están conformadas por suelo rural, dejando en el limbo estas competencias entre las Corporaciones Autónomas Regionales y las áreas metropolitanas.

En tercer lugar, “hay una falta de recursos financieros, así como de libertad para gastarlos cuando estos existen. En las modalidades de gobernabilidad entre municipios, estos son, muy a menudo, reacios a transferir recursos financieros de manera automática a las autoridades conjuntas y prefieren mantener el control sobre ellos” (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.218), como ocurre ante la ausencia de recursos de las áreas metropolitanas para ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción y por último, “el territorio jurisdiccional de la mayoría de los ordenamientos metropolita-

nos no corresponde con el área funcional” (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.219). Todas estas ambigüedades señalan una vez más, la importancia del gobierno urbano para la organización y planeación del territorio.

El buen gobierno de las ciudades es crucial para su progreso social y económico. Este desafío se aborda en medio de un amplio y complejo proceso de descentralización, que en forma sostenida y creciente ha transferido funciones y recursos desde los niveles centrales de gobierno a los gobiernos locales. (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.30) [...] No obstante, un obstáculo frecuente para la descentralización es el marco obsoleto y poco eficiente de relaciones intergubernamentales. La redistribución de responsabilidades entre niveles de gobierno no ha estado siempre sustentada con la correspondiente asignación de recursos o con los incentivos adecuados para que los gobiernos locales pudieran recaudar los ingresos suficientes. (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.46)

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Es evidente que en el actual período histórico las ciudades se han convertido en enclaves básicos del llamado proceso de globalización, y en consecuencia generan grandes tensiones, y con ellas importantes transformaciones, en las relaciones de las áreas urbanas, y los Estados. Este proceso actual se caracteriza por la creciente autonomía de las áreas urbanas, las que a su vez han conformado redes de relación global que escapan al control de los Estados, y en esa medida las áreas urbanas son espacios en donde suceden los nuevos ensamblajes de poder, territorios e instituciones. Los anteriores desafíos muestran que las metrópolis, con su acelerado crecimiento urbano acompañado del aumento estrepitoso de la población, están obligadas a suplir necesidades,

ofrecer nuevos bienes, servicios y oportunidades. En este sentido, el crecimiento de las ciudades hace necesario un constante reacomodo de la política que permita crear nuevas formas de gobernar, y así, los diferentes desafíos no terminen por destruir la ciudad. Si bien se han adelantado importantes esfuerzos encaminados en el estudio de los aspectos que inciden en las condiciones de vida de las poblaciones en las ciudades y la búsqueda de información que permita dar cuenta del desempeño de programas y proyectos gubernamentales, de la participación en su seguimiento y realización, hay una limitación con respecto al estudio del fenómeno reciente y explosivo de las aglomeraciones urbanas y sus implicaciones para la gestión gubernamental.



La aparición de aglomeraciones metropolitanas plantea un gran desafío a los esfuerzos descentralizadores. A la compleja tarea que supone el traspaso de funciones y recursos a instituciones relativamente débiles, se unen los difíciles problemas de coordinación entre jurisdicciones, en cuanto a la provisión de servicios y a la gestión del desarrollo de estos conglomerados urbanos. (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.46). Los gobiernos locales necesitan suficiente capacidad institucional para desarrollar sus complejas funciones. Dicha capacidad requiere un largo período de gestación. Debe asimismo proveer bases legales y operativas sólidas para la dirección de personal, la adminis-

tración financiera y la gestión creativa del desarrollo local. (Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.51)

En razón a lo anterior, el debate permanece abierto y el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) se enmarca como un Instituto académico que, desde su creación, ha impulsado la comprensión de las dinámicas y fenómenos urbano-regionales, contribuyendo al análisis de las políticas públicas y proponiendo modelos de gestión acordes al contexto de los centros urbanos del país. Los cuales, replantean el papel del tradicional gobierno urbano y en cierto sentido reconfiguran el poder político de los Estados-nación, dada la importancia que asume la ciudad y con ella los diferentes esquemas asociativos territoriales. En otras pala-

bras, esta evolución de las ciudades en el mundo contemporáneo, permite tener una perspectiva mucho más amplia, compleja y actualizada de las principales problemáticas a las cuales se enfrenta hoy en materia de fenómenos urbanos, especialmente los que se vinculan a la relación entre gobierno local, capacidad de gobierno, territorio y geografía urbana. En consecuencia, el desarrollo regional y la descentralización, se convierten en objeto especial de estudio; para definir el gobierno del territorio, y con ello la dimensión política del ordenamiento territorial, las principales variables de los problemas de los gobiernos urbanos y la aplicación de los instrumentos de planeación, gestión y financiación del territorio.

Así mismo, los nuevos fenómenos poblacionales, las limitaciones político administrativas, y los desafíos gubernamentales en las aglomeraciones urbanas, se constituyen como objeto esencial de estudio para crear mecanismos que permitan evaluar el gobierno del Estado local en las actuales dinámicas poblacionales. Y desde el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, se ha venido estudiando la estrecha relación que existe entre la capacidad de gobierno, el creci-

miento urbano y los procesos de conurbanización o metropolización que se han acentuado en las últimas décadas. De igual manera en Colombia las ciudades intermedias y pequeñas también están presentando nuevas dinámicas debido a la inserción de las tecnologías de comunicación que han cambiado sustancialmente la relación entre los ciudadanos y han venido nuevos desafíos al gobierno urbano resultado de las nuevas formas de sociabilidad, de participación política, de la transparencia informativa y de la globalización de la vida cotidiana. En esta dirección es importante, pero sobre todo urgente, responder a la realidad de los asentamientos urbanos contemporáneos desde la investigación y la reflexión académica, pero con la mira puesta sobre los procesos de gobierno y los modelos institucionales más adecuados para responder a esta realidad, pues aun cuando las áreas metropolitanas cumplen importantes funciones en la creación de entornos favorables para mejorar la competitividad económica y la calidad de vida, sus actuales marcos institucionales, de gestión y financieros son inexistentes, obsoletos o inadecuados para tratar las necesidades corrientes y futuras (OCDE, 2001 citado por Rojas, Cuadrado, & Fernández, 2005, p.136).

Referencias Bibliográficas

- Banco de Desarrollo de América Latina. (2011). Desarrollo urbano y movilidad en América Latina. Editor Corporación Andina de Fomento (CAF). Recuperado de https://www.caf.com/media/4203/desarrollourbano_y_movilidad_americalatina.pdf
- Braudel, F. (1984). *Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII*. Alianza Editorial
- Castells, M. (2004). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*.
- Centeno, M. (2014). *Sangre y Deuda. Ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina*. (C. Patiño, Trad.) Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Urbanos.
- Congreso de la República. (2013). Ley 1625 de 2013 Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial No. 48.776. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/base-doc/ley_1625_2013.html
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2014). Documento CONPES 3819 Política Nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3819.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DN): (s.f). Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/zz_2014_sistema_ciudades_WUF%20Resultados%20Misi%C3%B3n%20Sistema%20de%20Ciudades%20-%20Abril%202014.pdf
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2013). Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades de Colombia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Urbano.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2014). *Publicación: misión para el fortalecimiento del sistema de ciudades*.
- Domínguez, L., García, A., Hebberecht, P., & Recasens, A. (2003). *La seguridad en la sociedad del riesgo: un debate abierto*. Atelier.
- Giddens, A. (2011). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu Editores
- Hercé, M. (2013). *El negocio del territorio*. Madrid: Alianza editorial.
- Mumford, L. (2012). *La cultura de las ciudades*. Emecé Editores. Buenos Aires.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2015). *World Urbanization Prospects*. New York. Recuperado de <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2016). *Población*. Recuperado de <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>
- Rojas, E. Cuadrado, J & Fernández, J. (2005). *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tilly, C. (2007). *Violencia Colectiva*. Barcelona: Hacer Editorial.



OBSERVATORIO DE GOBIERNO URBANO

Espacio académico, a través del cual el IEU participa activamente en el análisis de las diversas dinámicas urbanas de las ciudades del país.

**GOBIERNO EDUCACIÓN HÁBITAT DESARROLLO
ECONOMÍA MOVILIDAD CULTURA
SEGURIDAD INFRAESTRUCTURA
SOCIEDAD SALUD AMBIENTE DEPORTE
RECREACIÓN CONVIVENCIA TERRITORIO**



www.institutodeestudiosurbanos.com



@IEU_UN

@ObservatorioGU



Instituto de Estudios Urbanos



Instituto de Estudios Urbanos

SESQUICENTENARIO



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Página web: www.ieu.unal.edu.co

Facebook: Instituto de Estudios Urbanos

Twitter: @IEU_UN

YouTube: www.youtube.com/IEUUnal

Programa de radio: Observatorio De Gobierno Urbano.

Escúchenos en la UN Radio 98.5 FM en Bogotá, miércoles 6:00 pm

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Urbanos
Calle 44 # 55-67, Unidad Camilo Torres, Bloque C,
Módulo 6, oficina 801
(+57) 3165000 exts 10849, 10855, 10854, 10858
ieu_bog@unal.edu.co
www.ieu.unal.edu.co
@IEU_UN



Licencia de publicación

En los casos que sea usada la presente obra se deben respetar los términos señalados en la siguiente licencia.

Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Texto legal de la licencia completa en:

http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES