

LA CIUDAD INCLUSIVA A TRAVÉS DE LAS AGENDAS URBANAS. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

F. JAVIER OSTOS PRIETO
DANIEL NAVAS CARRILLO
MARÍA TERESA PÉREZ CANO
Universidad de Sevilla, España

RESUMEN

En las últimas décadas se ha puesto sobre la agenda institucional la necesidad de atender la perspectiva de género en el desarrollo de nuestras ciudades. Desde el planeamiento urbanístico se está avanzando en metodologías que permitan atender a un mayor rango de necesidades ciudadanas, muchas de las cuales habían quedado ocultas en los planteamientos funcionalistas por su relación con la esfera privada, tradicionalmente asociada al rol femenino. La Ley 30/2003 obliga a incorporar la valoración del impacto de género en los instrumentos de planeamiento, dado su rango normativo, reconociéndose explícitamente en la Ley 3/2007 que pueden existir diferencias por cuestión de género, en el acceso y uso de espacios, infraestructuras y equipamientos urbanos.

En este contexto, las Agendas Urbanas, como nuevo horizonte o marco director de las políticas urbanas, han situado la igualdad de género y el empoderamiento femenino como uno de los principales objetivos en la aspiración para lograr que ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

El objetivo es analizar cómo se inserta la perspectiva de género, en aras de su contribución a la dimensión social de la sostenibilidad, en las Agendas Urbanas: Agenda 2030 (2015), Nueva Agenda Urbana (2016), Agenda Urbana Europea (2016), Agenda Urbana Española (2019) y las Agendas de rango autonómico: Andalucía, Extremadura y País Vasco y Cataluña (en redacción). Identificar la incidencia que estas políticas marco están teniendo sobre el ámbito normativo en materia de planificación urbanística y sobre su instrumentación.

Como resultados puede se destaca que las Agendas Urbanas no dejan de ser directrices de referencia que requieren de un desarrollo normativo posterior. Se han identificado solo dos experiencias legislativas recientes de amplio desarrollo en materia de género: la planificación urbana y territorial de Extremadura (2018) y Comunidad Valenciana (2019). A estas, se suma la ya dilatada trayectoria del País Vasco, pionera no solo en regulación, sino también en la articulación de guías y directrices para un desarrollo

efectivo de las medidas aprobadas, avanzando sobre los ya superados informes prescriptivos de género.

PALABRAS CLAVE

Agendas Urbanas, Ciudad inclusiva, Perspectiva de género, Planeamiento Urbanístico, Sostenibilidad Urbana.

INTRODUCCIÓN

La ciudad actual es heredera del modelo social que surge en el Estado Moderno, centrado en la segregación de los ámbitos público y privado. Mientras que el primero lo ha ocupado tradicionalmente el hombre, el segundo, enfocado en tareas domésticas y del cuidado, ha quedado relegado a la mujer. Durante los planteamientos de la ciudad moderna del siglo XX hubo una apuesta decidida hacia la dimensión de lo público, primando la separación de usos en la ciudad y el uso del vehículo privado. Ámbitos diseñados preferentemente desde la dimensión masculina, representada por un individuo sano, de mediana edad, con autonomía y que se desplaza en la ciudad gracias al vehículo privado. En consecuencia, la ordenación de la ciudad ha seguido tradicionalmente una constante en la que las mujeres no han sido determinantes en la configuración de la ciudad. No consideradas en la esfera de lo público, por lo que las decisiones políticas tomadas por los hombres dictaminan las determinaciones formales, legales y administrativas en el ámbito urbano han dado respuesta mayoritariamente a las necesidades del perfil masculino (Campos de Michenela, 1996, p. 24). Paradójicamente, si se compara en términos de población el número de usuarios por género tomando España como ámbito de referencia, existe 1 millón más de mujeres que hombres (INE, 2021).

En las últimas décadas se ha puesto sobre la agenda institucional la necesidad de atender la perspectiva de género en el desarrollo de nuestras ciudades. Desde el planeamiento urbanístico se está avanzando en metodologías que permitan alcanzar un mayor rango de necesidades ciudadanas. Las mujeres, asociadas a las funciones del cuidado, presentan necesidades específicas respecto al acceso y uso de equipamientos, movilidad seguridad o elemento asociados a la imagen social y cultura

de la ciudad (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2018, 25). Por otro lado, el medio urbano no es el único en el que el rol femenino es discriminado, sino que en el ámbito rural la mujer se ve obligada a emigrar ante la ausencia de planteamientos que apoyen sus demandas (Navas Carrillo et al., 2019, p. 239).

Con el interés en mejorar desde el urbanismo a través de la implementación de la perspectiva de género, las Agendas Urbanas aparecen como nuevos marcos directores. Como bien refiere Muxí Martínez (2018, p. 24), el “desafío es construir un espacio sin género ni orden patriarcal, y por lo tanto, sin jerarquías. Un espacio para visibilizar las diferencias, espacios de todas y todos en igualdad de valoración de miradas, saberes y experiencias.” Gracias a las políticas y estrategias urbanas que se ofrecen en estos documentos se ha situado la igualdad de género y el empoderamiento femenino como uno de los principales objetivos en la aspiración para lograr que ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Por tanto, el papel que ahora desempeñan las Agendas para la inclusión de la perspectiva de género no es banal sino más bien necesario e imprescindible para poder establecer las visiones a futuro de la igualdad en el urbanismo.

1. OBJETIVOS

Los diferentes objetivos planteados buscan acotar y estructurar la investigación a un marco concreto. En primer lugar se busca analizar cómo se inserta la perspectiva de género, en aras de su contribución a la dimensión social de la sostenibilidad, en las Agendas Urbanas: Agenda 2030 (2015), Nueva Agenda Urbana (2016), Agenda Urbana Europea (2016), Agenda Urbana Española (2019) y las Agendas de rango autonómico: Andalucía, País Vasco, junto a Extremadura y Cataluña (en redacción). También se incidirá en la necesidad de identificar la incidencia que estas políticas marco están teniendo sobre el ámbito normativo en materia de planificación urbanística y sobre su instrumentación. Por último se buscará plantear la direccionalidad y el avance de la perspectiva de género en el urbanismo a través de experiencias reales que hayan tenido lugar.

2. METODOLOGÍA

En primer lugar, la investigación plantea una revisión conceptual acerca del rol que ha ostentado tradicionalmente la mujer en la ciudad así como el papel actual y lo que ello significa. La amplitud de la perspectiva de género en su dimensión urbana lleva a una acotación del estudio dentro del perímetro nacional. Se hace necesario un reconocimiento legislativo sobre la normativa vigente a través del vaciado de las políticas urbanas desarrolladas en los últimos años a nivel estatal y autonómico, con objeto de identificar los avances normativos acaecidos en materia de género y planeamiento. Posteriormente, se establece un análisis comparativo-relacional entre las diversas Agendas Urbanas atendiendo al ámbito de aplicación en cada caso: internacional, nacional o autonómico. Los análisis realizados permiten establecer directrices y claves urbanas para la intervención con incorporación de la perspectiva de género en el planeamiento.

3. PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL MARCO LEGISLATIVO Y DE LAS AGENDAS URBANAS

Las Agendas Urbanas tienen su aparición en el siglo XXI como resultado de la proyección de los nuevos cambios y políticas a las que se desea apostar en las próximas décadas. Así pues, cuentan con un desarrollo interesalar desde la escala global (Figura 1), como lo son la Agenda Desarrollo Sostenible 2030 o la Nueva Agenda Urbana Hábitat III, al nivel continental como la Agenda Urbana Europea, y nacional con la Agenda Urbana Española. Además, la escala nacional, en el caso español se subdivide en sus respectivas autonomías existiendo actualmente cuatro agendas autonómicas, la andaluza, la vasca, la extremeña y la catalana.

Figura 1: Portadas de las Agendas Urbanas analizadas



Fuente: Agendas Urbanas

3.1. MARCO LEGISLATIVO

El carácter directriz de las Agendas Urbanas ha generado paralelamente un desarrollo normativo que implica un amparo legal de la perspectiva de género como prioritario (Tabla 1). En este sentido, en el ámbito español cabe destacar tres leyes clave en materia de igualdad entre mujeres y hombres, con clara repercusión sobre el planeamiento urbanístico. Esta revisión normativa es de gran importancia, ya que permite regir legalmente la implicación de género en la ciudad, introduciendo así nuevas posibilidades en los futuros desarrollos urbanos.

Tabla 1. Marco legislativo español sobre igualdad de género

	Legislación nacional	Legislación Autonómica
2003	Ley 30/2003 Incorporación del impacto de género	
2005		Ley 4/2005 - País Vasco. Igualdad de mujeres y hombres
2007	Ley 3/2007 Igualdad efectiva de mujeres y hombres	Ley 8/2007 del suelo. Igualdad oportunidades entre hombres y mujeres
2012		Ley 3/2012 – Cataluña Perspectiva de Género en urbanismo
2018		Ley 11/2018 - Extremadura. Ordenación territorial y Urbanística con perspectiva de Género
2019		Ley 9/2019 – Valencia Incorporación de criterios inclusivos en ordenación territorial y urbanística.

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación aprobada en igualdad de Género.

En el marco español, la “introducción de la llamada ‘perspectiva de género’, en el urbanismo español se inicia en la década de 1990” (Sánchez de Madariaga y Novella Abril, 2020, p. 5). Aunque hasta principios del nuevo milenio no fue elaborada la primera Ley 30/2003, en base a la cual es de obligado cumplimiento la incorporación de una valoración del impacto de género en los instrumentos de planificación de la ciudad. Además, no será hasta la ley 3/2007, cuatro años después, que se reconozca una igualdad efectiva de mujeres y hombres, trasladándose al campo urbano a través de la Ley 8/2007 del suelo en la que se establece que existen diferencias en el ámbito urbano por cuestión de género, en el acceso y uso de espacios, así como de infraestructuras y equipamientos urbanos. Este hecho refuerza la necesidad de realizar el mencionado informe de impacto de género ya que la nueva legislación incorpora de facto la necesidad de atender las diferencias de género en todos los instrumentos de planificación urbanística y territorial.

Si el enfoque legislativo cambia la escala y se centra en el ámbito autonómico, en primer lugar llama la atención una ausencia generalizada de

normativa que aborde el género en materia urbana. Como las competencias en ordenación urbana y del territorio corresponden a las Comunidades Autónomas, estas deben ser los principales artífices en la legislación e implementación de leyes junto al propio gobierno central. En este sentido, la Ley 4/2005 del País Vasco de Igualdad de mujeres y hombres es importante en este campo, ya que incluso fue aprobada dos años antes que la estatal. Dicha Comunidad, además, es pionera en la incorporación de legislación aplicable al planeamiento urbano en materia de género, siendo también la primera autonomía en aplicarlo. Posteriormente, la Comunidad catalana aprueba su legislación con una mirada de género en urbanismo a través de la Ley 3/2012. Recientemente, en Extremadura, el Plan de Ordenación Territorial y Urbanística se aprobó según la Ley 11/2018, con un extenso despliegue estratégico y director sobre la ordenación urbana y del territorio con perspectiva de género, probablemente fruto de la incidencia de las Agendas Urbanas. Finalmente, la última Comunidad Autónoma en incorporar criterios inclusivos en ordenación territorial y urbanística ha sido Valencia, en su Ley 9/2019. No obstante, previa a la aprobación de su propio marco legislativo, dicha autonomía cuenta con una amplia experiencia en materia de género en el desarrollo de planeamiento urbanístico, cumpliendo con la legislación estatal de 2003.

3.2. AGENDAS URBANAS

El carácter de las Agendas Urbanas como documentos interescales les otorga desde una situación global abarcable a la esfera terrestre a una visión pormenorizada y parcial del territorio. Al descender de nivel estas se adecúan el contexto al que se hace referencia. Esta direccionalidad desde una escala supra a una menor es importante, ya que a partir de lo general como referente, estos se van ampliando y extendiendo a medida que se desciende a un contexto más local.

El primer documento que encarna la escala internacional es la Agenda 2030. En ella aparecen un total de 17 objetivos a cumplir para la tercera década del siglo XXI. Ordenados de mayor a menor importancia, en el número cinco se encuentra el de Igualdad de Género (Navas Carrillo, et

al. 2019, 150). Aunque dicho objetivo versa sobre una posición de igualdad generalizada en todos los ámbitos, sí que pueden hallarse determinados apartados que hacen referencia sobre materia de igualdad en el campo urbanístico y de ciudad. Entre los más destacados se encuentran:

5.2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, [...]

5.3. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad [...] en la vida política, económica y pública.

5.c. Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas [...].

11.b. [...] aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, [...].

(Naciones Unidas, 2015, p. 17-18)

Como puede observarse, la componente urbana aparece patente en los puntos señalados, principalmente en la vida pública. No obstante, en el 11.b sí que se realiza una mención directa sobre la posibilidad de incorporar planeamiento urbano integrando la igualdad de género. Al igual que se realiza en la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana atrae su atención en cuestiones relacionadas con el ámbito de la ciudad, direccionando las acciones planteadas en la Agenda anterior. En ella numerosos puntos vuelven a versar y contemplar la igualdad de género como uno de los aspectos fundamentales para un urbanismo en común. Aunque algunos puntos como el 5, vuelven a incidir en cuestiones similares, el 13 pone en relación la movilidad urbana con la cuestión de género, ligándolos entre sí. A este se le une el 114 donde se aboga un necesario sistema de transportes en el que se consideren cuestiones de género. También se destaca el punto 100 en el que se expone que un buen diseño de la red de calles y espacios públicos puede disminuir la violencia por razón de género. Junto a algunos de los puntos mencionados, existen una veintena de puntos más que abordan directamente en la Nueva Agenda Urbana la perspectiva de género en materia de urbanismo y ciudad.

La Agenda Urbana Europea trabaja el enfoque de género desde una perspectiva generalista atendiendo a las particularidades de los países miembros. No obstante, en el punto 12.6 sobre el impacto de género en la sociedad sí que detecta una problemática común a la que se debe dar respuesta. Principalmente se tratan dos cuestiones: la primera es la gestión del tiempo en la ciudad para el desarrollo de múltiples tareas, mientras que la segunda versa sobre existencia de una violencia de género estructural que impide el desarrollo de la autonomía de la mujer. Esta es entendida como “el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no la de otros” (Naciones Unidas, 2005, p. 114). Aunque se detectan dos grandes problemas, estos no son tratados desde una postura europea sino que recae sobre las políticas urbanas de cada país.

En la Agenda Urbana Española son adoptadas estrategias más concretas acerca de cuestiones urbanísticas y perspectiva de género. En ella es posible señalar directrices más directas que sientan una primera etapa para la implementación del género en el planeamiento urbano. La Agenda marca objetivos a cumplir para el 2030, en el cual el 6.2 versa sobre la búsqueda de igual de oportunidades desde una perspectiva de género, edad y discapacidad. Algunos de los aspectos destacados que se han encontrado son:

- Adoptar planes o estrategias para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades, el acceso al mercado de trabajo y la vida pública [...].
- Integrar la perspectiva de género, [...] con el día a día de las ciudades, en estructuras administrativas y en los procesos de tomas de decisiones.
- Aumentar la seguridad ciudadana en los espacios urbanos [...].
- Apoyar la “movilidad del cuidado” [...].
- Fomentar el conocimiento experto en la perspectiva de género y el urbanismo simultáneamente [...].
- Integrar transversalmente de forma activa el principio de igualdad de trato en cuestión de género [...].

(Ministerio de Fomento, 2018, p. 134-135.)

Como se puede observar, estos apartados nuevamente desarrollan escenarios muy genéricos en los que no se perciben indicaciones más precisas de cómo proceder con el fin de lograr los objetivos planteados. El uso de las evaluaciones de impacto de género como herramienta específica para la aplicación del principio de igualdad en el urbanismo dependerá de las legislaciones autonómicas (Sánchez de Madariaga y Novella Abril, 2020, p. 10) para que puedan ser tratadas en mayor profundidad. De las 4 agendas autonómicas detectadas se sitúa por fecha como inicial. Sin embargo, la Agenda vasca deviene de una larga tradición en el trabajo desde la perspectiva de género en Euskadi. Parte de esta herencia ya fue señalada en el apartado de legislación, al ser los primeros en incorporar en el ámbito legislativo la igualdad como punto principal a incluir en el planeamiento urbanístico. La gran diferencia que aparece en las agendas autonómicas respecto a la española es la inclusión de líneas estratégicas para poder dar respuesta a los retos planteados. En este sentido se concretiza la respuesta, como en la andaluza a través del eje de actuación soc_EJ1. Diseñar y planificar la ciudad desde el enfoque de género; y la vasca en el apartado 6.2 Integración del enfoque de género. Así pues, se han tomado aquellos puntos más relevantes de una y otra Agenda (Tabla 2) con el fin de poder apreciar una comparativa entre ambas agendas autonómicas.

Aquí se aprecia una apuesta clara y más concisa sobre cómo se debe incidir desde el urbanismo en la cuestión de género y qué implicaciones tiene sobre este. De cuestiones previas donde aparentemente solo se mencionaba el espacio público, comienzan a surgir otras como equipamientos, vivienda pública o procesos de participación ciudadana que forman parte del desarrollo urbano de una ciudad. Aunque ambas estrategias son bastante similares, la Agenda vasca insta a incorporar estas medidas en la planificación territorial (Consejería de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, 2019, p. 72), además de atender a la Ley 4/2005 y el VII Plan de Igualdad. Todo ello, contrasta con la situación andaluza, que aunque se viene trabajando en la materia desde 2004, la incorporación de igualdad de género en el planeamiento urbanístico y territorial aún no ha tenido reflejo directo en la práctica.

Tabla 2. Comparativa de las Agendas Urbanas de Andalucía y País Vasco en materia de urbanismo y perspectiva de género

AU Euskadi (2019)	AU Andalucía (2018)
<ul style="list-style-type: none"> • [...] articulación de la Agenda Urbana con los principios contenidos en los instrumentos ya existentes de promoción de la igualdad de género [...]. • Planificar el territorio localizando los diferentes usos [...] minimizando las distancias [...]. • Promover una ciudad compleja y de proximidad [...] poniendo el foco en las necesidades específicas de las mujeres. • Promover un modelo urbano con suficiente densidad que permita mezcla de usos y acceso a pie [...]. • Planificar la gestión del transporte público atendiendo las pautas de movilidad diferenciales de mujeres y hombres [...]. • Garantizar la movilidad vinculada a los cuidados [...]. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de los equipamientos y servicios de la ciudad [...] desde la perspectiva de género. • Diseño de los espacios públicos de la ciudad seguros [...] como la iluminación, la visibilidad, los espacios menos transitados y los espacios verdes urbanos. • Adecuación del modelo de movilidad de la ciudad a otras realidades existentes [...] prestando atención a las necesidades de las mujeres. • Elaboración de mapas de uso y movilidad de la ciudad desde la perspectiva de género. • Creación de espacios de uso mixto de actividad residencial y económica. • Fomento de la presencia de las mujeres en los procesos de participación ciudadana. • Promoción de vivienda pública incorporando la perspectiva de género en su diseño, [...].

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2018 p. 69).
Y Consejería de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda (2019, p. 72-73).

En un segundo plano quedarían las agendas extremeña y catalana, ya que ambas se encuentran en redacción, por lo que no se ha podido extraer apenas información. Sin embargo, Extremadura, es una de las primeras comunidades en incorporar la cuestión de género de forma específica en las competencias territoriales. Dado que su Agenda Urbana aún estaba en desarrollo, la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura tomó la Agenda Urbana Española como referente, incorporando una especial atención a la perspectiva de género en los apartados 2, 3, 5 y 6.

El análisis y recorrido a través de las diferentes agendas urbanas y la diferencia de profundidad y temáticas relativas a la inclusión de la perspectiva de género ha permitido realizar el cuadro comparativo que más

abajo se incluye (Tabla 3). A la izquierda se sitúa una relación de líneas estratégicas de trabajo que tienen una incidencia directa en materia de género y urbanismo y que se repiten a lo largo de los diferentes documentos consultados. A la derecha, se ordenan las Agendas Urbanas, según año y escala de afección. En cada caso, se representa el grado de importancia otorgado a dichas líneas estratégicas siguiendo un gradiente de color, en el que el color más claro representa una menor incidencia y un color más oscuro una mayor importancia.

La tabla muestra un aumento en la incidencia de implicación en cuestiones de género y urbanismo a medida que la escala se va reduciendo. Esto es, en las Agendas 2030 y la Nueva Agenda Urbana, al ser documentos con carácter internacional y mundial es imposible poder abarcar hasta el detalle en políticas de igualdad de género y ciudad. Sin embargo, en el lado opuesto se encuentra la Agenda de Euskadi y de Extremadura que ambas abordan una mayor cantidad de consideraciones. Finalmente, el documento encontrado con un mayor grado de definición es el vasco ya que el único punto en el que logra superar al extremeño es en datos e información. No obstante aún cabe la posibilidad que el desarrollo final de las agendas de Extremadura y Cataluña, puedan revertir su posición actual tomando a sus homólogas anteriores como referente e incidiendo y mejorando aquellos aspectos que han sido tratados en menor profundidad en los otros documentos.

Tabla 3. Comparativa de las Agendas Urbanas según las consideraciones para la inclusión de la perspectiva de género en el ámbito urbano.

Consideraciones	A2030 (2015)	NAU (2016)	AUEur (2016)	AUEsp (2019)	AUAnd (2018)	AUEusk (2019)	AUExt (-)	AUCa (-)
Referencias con agendas urbanas								
Escala Territorial								
Escala Urbana								
Ámbitos de incidencia en la ciudad								
Datos e información								
Instrumento legislativo								
Órgano de desarrollo								
Participación ciudadana								

Fuente: Elaboración Propia a partir de los contenidos de las Agendas Urbanas.



5. DISCUSIÓN: PROBLEMÁTICA Y SOLUCIONES ADOPTADAS.

El análisis de las Agendas Urbanas ha demostrado la complejidad que supone la incorporación de la perspectiva de género en la política urbana. Se trata de un hecho transversal difícilmente abordable desde una visión parcial o sesgada, dadas las múltiples dimensiones del hecho urbano. Para cualquier introducción de una mirada de género en el planeamiento urbano y la ciudad es necesario que estas permitan un crecimiento de las tres autonomías en la vida pública. Desde 2009, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe trabaja en esta premisa basada en tres pilares: autonomía en la toma de

decisiones, autonomía económica y autonomía física (CEPAL, 2015, p. 12-20).

La primera hace referencia a la capacidad de poder elegir y determinar cualquier hecho por uno mismo. En muchas ocasiones, el criterio personal no prevalece quedando absorbido por otros ajenos a la propia persona, los cuales en muchos casos quedan representados por condicionantes propiamente urbanos. La segunda autonomía indica la importancia de poder tener capacidad y solvencia en lo que refiere a las transacciones que regulan el régimen económico actual. Este hecho es notable, principalmente en mujeres, ya que aún hoy se enfrentan a grandes dificultades en la esfera laboral, tanto a la hora de conseguir un trabajo, como en la equiparación del salario profesional. Una disminución en la capacidad económica impide a la mujer, entre otras cosas, la adquisición de una vivienda o vehículo propios. Este último, con gran influencia en el modo en que se desplazan por la ciudad, dependiendo su capacidad de movilidad de los servicios de transporte públicos. Por último, la tercera autonomía, representa la física, esto es en alusión a su propia persona y cuerpo. “La independencia de la mujer se manifiesta también por el aumento de su movilidad en solitario. La hostilidad del medio puede provocar miedo y, si bien es cierto que todos los ciudadanos están expuestos a situaciones de violencia, lo cierto es que la mujer lo sufre en mayor medida” (Llop Pomares, 1996, p. 49). En este sentido, el diseño, mantenimiento y conservación de muchos espacios públicos desarrollan un papel fundamental para el fomento de casos que pongan en riesgo la integridad física de la mujer, siendo también extensible a las consecuencias que tiene la percepción subjetiva del miedo.

A raíz de las definiciones de las autonomías y de los aspectos negativos que impiden lograrlas, es importante recalcar que las “mujeres deben tener la consideración no como personas vulnerables y víctimas excluidas, sino como agentes positivos y transformadores del cambio” (Consejería de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, 2019, p. 71). Se puede comprobar que para una adecuada incorporación de la perspectiva de género en materia urbana, es imprescindible revisar el desarrollo de las tres autonomías de las mujeres, lo que permite una mejor construcción para lograr una ciudad inclusiva.

Con el estudio de las Agendas Urbanas se ha detectado una problemática común a escala europea. En este sentido, la Agenda Urbana Europea distingue dos problemas principales en común a nivel de la Unión. Dependiendo del país suponen cuestiones de primer orden o por el contrario quedan relegados a un segundo plano. El primer problema supone la necesaria gestión del tiempo ante la realización de múltiples tareas. Sobre las mujeres suelen recaer una amplia variedad de tareas que las obliga al empleo de equipamientos como servicios médicos, espacios públicos o incluso zonas más alejadas del núcleo urbano que implican movilidad y tiempo (Llop Pomares, 1996, p. 48). La ciudad en cambio aparece como barrera en detrimento de favorecer una mayor fluidez para la vida urbana de la mujer. El segundo problema engloba la violencia de género estructural y su repercusión sobre el desarrollo de las tres autonomías mencionadas. La configuración de las ciudades se ha realizado en función de principios e intereses bajo la mirada masculina conducidos por juegos de poder y dominio (Campos de Michenela, 1996, p. 24). La agresión física o psicológica a la figura femenina en el campo urbano es una constante que amonesta su autonomía (Navas Carrillo, 2015, p.24).

El ámbito español no es en absoluto ajeno a la problemática expuesta desde la Unión Europea referente a género y ciudad. Las estrategias planteadas en las Agendas Urbanas tanto nacional como autonómicas buscan reducir al mínimo las dificultades señaladas a través de medidas reflejadas en la legislación y la ordenación urbana y territorial. Con el objetivo de englobar los diferentes escenarios o estrategias a desarrollar, según lo analizado en los documentos de las agendas, se han establecido 10 dimensiones concretas sobre las que seguir avanzando a favor de la igualdad de género:

1. Ciudades policéntricas
2. Recorridos cortos
3. Espacio público de alta calidad
4. Movilidad urbana sostenible
5. Seguridad urbana
6. Barreras arquitectónicas
7. Necesidades de la vida diaria

8. Cultura y patrimonio para reactivar la vida urbana
9. Representación cívica
10. Sostenibilidad social y económica

Extraídas del análisis de las Agendas Urbanas y su confrontación con la triple autonomía de la ciudadanía, cada una de estas dimensiones reúnen aspectos indispensables en materia de sostenibilidad que trascienden lo urbanístico o arquitectónico, para abordar también aspectos sociales, culturales o económicos.

6. RESULTADOS

Las Agendas Urbanas proponen estrategias de interés para lograr la igualdad de género en el ámbito urbano. Como resultados principales se han identificado dos experiencias legislativas recientes desarrolladas por equipos interdisciplinarios en materia de género.

Retomando algunos aspectos comentados en el punto 4.2 en relación con la implicación de las Agendas Urbanas, la Comunidad extremeña ha conseguido implementar las estrategias en igualdad de un modo muy eficaz en el Plan de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS, 2018, p. 20). Al ser el planeamiento un documento legislativo, este es de obligado cumplimiento en todo el ámbito comunitario, siendo el plan territorial con un mayor avance en perspectiva de género de España.

La segunda y más importante experiencia está compuesta por el Plan General Estructural de Castellón en Valencia concluido en 2019. Este instrumento se caracteriza por la construcción de un entorno colectivo incorporando la mirada de género durante todo el proceso, y no como un resultado a posteriori (Álvarez Isidro y Gómez Alfonso, 2018, p. 205). A pesar de que la Comunidad Valenciana no dispone de Agenda Urbana propia actualmente, el plan toma como referente: las directrices del País Vasco, el PGOU de Irún y Bilbao, investigaciones de Muxí y la normativa Valenciana (ibíd. p. 207-208). A partir del estudio urbano, implementa nuevas medidas que ayudan a incrementar y favorecer el desarrollo de las tres autonomías antes comentadas, además de intentar dar respuesta a la problemática planteada en la Agenda Urbana Europea.

Es importante destacar que en el plan se abordan las 10 dimensiones urbanas propuestas, articuladas en 6 acciones: Acción 01- Informar sobre los objetivos ‘tipo’ generales; Acción 02- Debatir con el equipo redactor los objetivos específicos; Acción 03- Impulsar la recogida de datos desagregados y específicos; Acción 04- Participar en la construcción y definición de los objetivos del Plan General; Acción 05- Selección y priorización de objetivos particularizados; Acción 06- Redacción de los documentos (ibíd., 207-213). Los seis puntos componen el proceso de realización del Plan General, dentro del cual se integra la perspectiva de género como elemento prioritario.

En el Plan General de Ordenación de Castellón destaca el punto 4 al asumir que la ciudad es un escenario complejo, en el que la inclusión de género no se resuelve meramente desde la mesa y el papel. Jane Jacobs ya adelantaba en una de sus publicaciones más reconocidas titulada “Muerte y vida de las grandes ciudades”¹¹⁶, que la ciudad hay que entenderla desde la realidad vivida y comprender cómo funciona (Figura 2). Tanto así que en sus primeros párrafos expone cuestiones que hoy se abordan desde la perspectiva de género como necesarias:

Para exponer unos principios diferentes, voy a escribir sobre cosas corrientes y vulgares. Por ejemplo, qué tipos de calles son seguros y cuáles no; por qué algunos parques urbanos son maravillosos y otros son cepos y hasta trampas mortales; por qué ciertos barrios bajos siguen siendo bajos y otros se rehabilitan solos, a pesar de resistencias oficiales y financieras; por qué el centro de una ciudad y las áreas comerciales se desplazan; qué es, si es que es algo, una vecindad auténtica y qué labores hace, si es que hace alguna, en las grandes ciudades. En resumen, escribiré sobre cómo funcionan las ciudades en la vida real, pues solo así conoceremos qué principios urbanísticos y qué prácticas de rehabilitación pueden estimular la vitalidad social y económica de las ciudades, y qué principios y prácticas matarían estos atributos. (Jacobs, 2011, 29)

¹¹⁶ La referencia original de la publicación es: Jacobs, J. (1961) *Death and Live of the Great American Cities*. Nueva York: Random House.

Figura 2: Manifestaciones en la Plaza de Mayo, Buenos Aires



Fuente: Fotografía realizada por los autores, 2019.

El hecho de cuestionarse la realidad urbana establece que uno de los focos para poder incorporar de facto el género en el urbanismo sea la participación real y activa de las mujeres en la toma de decisiones. La ciudadanía en general, y las mujeres en particular, deben ser un agente fundamental en el diseño tanto de los nuevos desarrollos urbanos, como en los procesos de regeneración urbana. Posición articulada a partir de procesos participativos que requieren acudir al espacio público, a la ciudad en su conjunto, para “re-descubrir” a la ciudadanía en su conjunto y, por ende, a la mujer, como refleja Muxí Martínez (2018, p. 321) en su deseo de que “las mujeres dejáramos de ser las otras, las desconocidas, las invisibles,…” . Se trata, por tanto, de establecer una actitud activa e involucrar al colectivo femenino para la construcción de una ciudad más igualitaria.

7. CONCLUSIONES

A lo largo de la historia la ciudad ha sido diseñada y construida por y para una parte de la población, es decir, bajo un enfoque mayoritariamente masculino que ha dado respuesta a sus propias necesidades. No sólo las mujeres, sino las necesidades de muchos otros colectivos han

quedado en un segundo plano. En los últimos años, el peso de la perspectiva de género en el diseño urbano ha aumentado paulatinamente, teniendo su reflejo en múltiples documentos oficiales, entre otros, las Agendas Urbanas. Desde los gobiernos, parece haber una apuesta decidida hacia una ciudad inclusiva. Sin embargo, aún se trata de un campo de experimentación, dada las limitadas experiencias de entidad desarrolladas, suponiendo un reto en el que seguir avanzado en los próximos años.

Para lograr los objetivos y llevar a término las estrategias en materia de urbanismo y género que se proponen en las Agendas Urbanas han de tener un respaldo legislativo. En el ámbito español, se ha comprobado que la aprobación de una primera ley sobre igualdad de género se realizó en 2003, aunque la referente a materia de urbanismo es cuatro años posterior, en 2007. Ahora bien, las Comunidades Autónomas desempeñan un papel crucial en el desarrollo de nuevas políticas urbanas en materia de igualdad ya que son las que actualmente ostentan las competencias en ordenación territorial y planificación urbanística. Tienen además mayor impacto que las agendas internacionales, dado su ámbito de aplicación y capacidad de desarrollo. En concreto, el País Vasco es la Comunidad con mayor trayectoria, siguiéndole Cataluña, Andalucía y Extremadura, articulando guías y directrices efectivas para la igualdad de género desde la planificación urbana y territorial. Las comunidades vasca y extremeña destacan además por el grado de desarrollo y especificidad de sus medidas.

Para conseguir que en una ciudad se integre al colectivo femenino de manera efectiva han de lograrse desde tres máximas de autonomía: en la toma de decisiones, económica y física. Estas resultan ser cruciales para la futura configuración urbana, ya que permite no solo resolver las diferencias históricas reconocidas entre el rol que ostenta cada género en la construcción de la ciudad, sino aspirar a un modelo urbano que atienda las necesidades de todas la ciudadanía y, por tanto, basado en la equidad. A raíz de estas consideraciones y del estudio de las Agendas Urbanas, se han propuesto 10 criterios o medidas a considerar tanto en la ordenación territorial como urbana. Estos diez elementos se han identificado

tanto en el Plan de Ordenación Territorial de Extremadura, plan territorial pionero en atender la dimensión de género en nuestro país, como en el Plan General de Castellón. Aunque aún la Comunidad Valenciana no tiene en elaboración una Agenda Urbana propia, la redacción del plan de ordenación de la ciudad de Castellón se ha realizado en base a los criterios inclusivos enunciados por las agendas nacionales e internacionales. Representa un ejemplo de referencia en el campo urbanístico, dado los estudios realizados y las soluciones adoptadas para integrar el rol de la mujer en la escena urbana. Además, ha contado con otro aspecto esencial, como lo es la participación ciudadana, articulada a través de talleres in situ con colectivos femeninos que han permitido incluir sus necesidades y exigencias para mejorar la ciudad.

El estudio de las Agendas Urbanas y su traslación a un escenario real permiten constatar un avance decidido hacia la incorporación de la mirada de género en la política urbana. Sin lugar a duda, ejemplos como el plan de Castellón o el plan de ordenación territorial de Extremadura son referentes en la inclusión de la igualdad de género en sus respectivos ámbitos de aplicación: urbano y territorial. Sin embargo, los avances han tenido mayor profusión en la dimensión teórica-conceptual que un reflejo práctico efectivo sobre los instrumentos de planificación. Actualmente es mucho mayor la producción de investigaciones y documentos de trabajo que el desarrollo de normativa propia y su inclusión en los planes urbanísticos. Por ello, se debe animar a seguir avanzando hacia una aplicación real de la perspectiva de género en el ejercicio urbanístico, evitando que las escasas referencias que existen queden como meras anécdotas en el futuro de nuestras ciudades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Isidro, E. M. y Gómez Alfonso, C. J. (2018) La incorporación de la perspectiva de género en el Plan General Estructural de Castelló: objetivos, método, acciones y hallazgos. *Hábitat y Sociedad*, 11, 201-219. <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2018.i11.12>
- Campos de Michenela, P. (1996) Influencia de las ciudades en la vida de las mujeres. En Rubio Alférez, C. y Ardid Gumiel, M. (1996) *Mujer y Urbanismo: Una recreación del espacio* (pp. 23-30). Federación Española de Municipios y Provincias.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). Informe anual 2013-2014: el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2018) *Agenda Urbana de Andalucía 2030*. Junta de Andalucía.
- Consejería de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda (2019) *Agenda Urbana de Euskadi*. Bultzatu 2050. Gobierno Vasco.
- European Commission. Regional and Urban Policy (2019) *Urban Agenda for the EU*. Unión Europea.
- INE - Instituto Nacional de Estadística. (2021, enero) *Población en España*. Consultado el 31 de enero de 2021. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981
- Jacobs, J. (2011) *Muerte y vida de las grandes ciudades*. [Traducción de Abad, A. y Useros, A.] Capitán Swing.
- Llop Pomares, M. (1996) La ciudad para su uso: la diferencia. En Rubio Alférez, C. y Ardid Gumiel, M. (1996) *Mujer y Urbanismo: Una recreación del espacio* (pp. 23-30). Federación Española de Municipios y Provincias.
- Lotus - Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.
- Ministerio de Fomento (2018) *Agenda Urbana Española 2019*. Secretaría General Técnica.

- Muxí Martínez, Z. (2018) *Mujeres, Casas y ciudades*. Dpr-barcelona. Naciones Unidas. (2005) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2016) *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2017) *Nueva Agenda Urbana. Hábitat III*. Naciones Unidas.
- Navas Carrillo, D., Ostos Prieto, F. J. y Pérez Cano, M. T. (2019) *La construcción de la ciudad inclusiva desde la cultura. La igualdad de género como objetivo*. *Revista PH. Boletín del instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, 97, 150-152.
<https://doi.org/10.33349/2019.97.4392>
- Navas Carrillo, D., Mosquera Pérez, C., Navarro De Pablos, J. y Pérez Cano, M. T. (2019) *Heritage for Building Sustainable Inclusive Cities*. *LDE Heritage Conference on Heritage and the Sustainable Development Goals*, 238-243.
- Navas Carrillo, D. (2015). *Las visiones de participación y género como herramientas para el análisis de la múltiple dimensión urbana. Una metodología de acercamiento a la realidad urbana*. *Ángulo Recto. Revista de estudios sobre la ciudad como espacio plural*, 7, 13-29.
[HTTPS://DOI.ORG/10.5209/REV_ANRE.2015.V7.N1.49198](https://doi.org/10.5209/REV_ANRE.2015.V7.N1.49198)
- Sánchez De Madariaga, I. y Novella Abril, I. (2020) *Género y urbanismo en España: experiencias y perspectivas*. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 203, 5-12. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.203.01>