

Área V. Gestión pública y políticas públicas

GT 5.8 Desigualdad, género y democracia: derechos sociales, políticas públicas y ciudadanía

Derecho a la ciudad desde la perspectiva de género.
Análisis de los planes de desarrollo urbano en España

Carmen Innerarity
(Universidad Pública de Navarra)

Ana Sancho
(Bilbao Metropoli 30)

Palabras clave: Planificación Estratégica; Género; Urbanismo; Ciudadanía; Ciudad Inclusiva; Políticas públicas.

El objeto de esta comunicación es analizar en qué medida los planes estratégicos de desarrollo urbano en España incluyen de manera transversal la perspectiva de género con el fin de hacer efectivo el derecho a la ciudad. El marco teórico del análisis es la crítica feminista a la separación que el orden político liberal establece entre lo público y lo privado, y la consiguiente denuncia de la falsa neutralidad del espacio público. La reinterpretación de la ciudadanía y la ciudad desde el punto de vista del género exige una deconstrucción de la dicotomía de espacios para hacer ciudades más inclusivas. Para ello resulta esencial atender a las necesidades específicas de las mujeres con el fin de diseñar un espacio público, una ciudad, realmente inclusiva. En este sentido, la planificación estratégica urbana puede convertirse en un instrumento de indudable valor para llegar a la inclusión, equidad y cohesión social en la ciudad.

Realizamos el análisis de los planes tomando como referencia los indicadores que se han ido construyendo a nivel internacional a partir de las recomendaciones para la planificación de las ciudades con perspectiva de género del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat. El estudio de la inclusión de estos indicadores en los planes estratégicos de Bilbao, Barcelona, Zaragoza, Málaga y Jaén ha sido publicado recientemente en la Revista de Investigaciones Feministas (Innerarity y Sancho, 2014). Nos proponemos ahora ampliar nuestra investigación, abarcando los planes de Burgos, Donostia-San Sebastián, Logroño, Santander y Vitoria.

1. Derecho a la ciudad desde una perspectiva de género y diseño urbano sensible al género

De acuerdo con Buckingham (2010: 59) y Fenster (2010: 68), el derecho a la ciudad, que corresponde a las personas que habitan, acceden y usan la ciudad, está compuesto, entre otros aspectos, por el derecho a la participación y el derecho a apropiarse del espacio urbano. La exclusión de ambos pueden tener consecuencias tanto en el nivel privado, el hogar, como en el uso del espacio público y puede, asimismo, llevar a situaciones de miedo e inseguridad que dificulten el acceso en igualdad de condiciones (Buckingham, 2010: 61; Fenster, 2010: 74). La efectividad del derecho a la ciudad exige atender a las necesidades concretas de las mujeres y sus problemas (Buckingham, 2010: 62; Fenster, 2010: 71).

Para hacer real ese derecho a la ciudad es preciso revisar la separación entre lo público y lo privado en la que se basa el orden político liberal y la atribución de uno y otro espacio a varones y mujeres, respectivamente, desde la perspectiva que lo hace la crítica feminista (Pateman, 1996; Young, 1996; Kymlicka, 1996). Es cierto que ha cambiado el significado social de espacios y papeles atribuidos a varones y mujeres, sin embargo, el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de las mujeres podría verse dificultado por un diseño urbano heredero de la vieja división sexual del trabajo que separa los espacios de trabajo de aquellos en los que se realizan las actividades relacionadas con el cuidado y que aún recaen en mayor medida sobre las mujeres. Son ciudades dispersas, en las que la separación de espacios y funciones sociales hace difícil no solo la inclusión de las mujeres en condiciones de igualdad, sino también que tanto varones como mujeres transiten de uno a otro espacio, de una a otra función, -aunque sólo sea por el tiempo que supone- es decir, la conciliación. De ahí la necesidad de incorporar la perspectiva de género en las políticas de planificación urbana en todos los niveles de gobernanza.

Y es que el derecho a la ciudad no puede abordarse únicamente desde una política universalista, que trata de garantizar la entrada de la ciudad a todos los individuos, independientemente del género, la edad, el lugar de nacimiento o cualquier otro rasgo identitario. En el caso del género, la perspectiva universalista implicaría acabar con la tradicional atribución segregada de espacios. Pero hacer efectivo el derecho a la ciudad exige dar un paso más, haciendo la ciudad más hospitalaria con la diferencia, concretamente, con la diferencia de género. Es decir, se trata de diseñar una ciudad que atienda a las necesidades que se derivan de las experiencias específicas de las mujeres y que pueden estar impidiendo, de hecho, su entrada en ella en condiciones de igualdad, una ciudad que facilite el tránsito de varones y mujeres de uno a otro espacio, una ciudad compacta que permita trabajar y cuidar como actividades que no se ubican en compartimentos ni en individuos estancos; una ciudad conciliadora y corresponsable (Sancho, 2012: 408; Innerarity y Sancho, 2014), que permita la coordinación de las tareas laborales y domésticas, considerando las cadenas de actividad como la clave principal, para llegar poco a poco a una sostenibilidad urbanística (Sánchez de Madariaga, 2009: 591).

Es preciso, por tanto, repensar la ciudad desde la heterogeneidad, la mezcla, con el fin de diseñar ciudades que integren, no que separen espacios y funciones. Pensar la ciudad de forma inclusiva de la diferencia exige atender “en igualdad de condiciones todas las demandas, sin decisiones a priori que excluyan la experiencia de las personas como fuente fundamental de conocimiento en las decisiones urbanas” (Muxi y otros, 2011: 107). La experiencia que los varones tienen del espacio es diferente de la de las mujeres, por eso es necesario atender a ambas en la planificación (Muxí y otros, 2011: 122; 2014: 27). Se trata, en definitiva, de construir ciudades complejas y mixtas, que sean el reflejo de una sociedad que es diversa y que, aceptando y partiendo de esa diversidad, puedan diseñar sus espacios de manera inclusiva respondiendo a las circunstancias específicas tanto de varones como de mujeres.

2. Principales recomendaciones sobre urbanismo con perspectiva de género

Desde mediados de la década de los noventa esta necesidad de reorganizar el espacio público de forma inclusiva para las mujeres va a hacerse progresivamente más presente en la agenda política. A partir de entonces, diversas instituciones y organismos

internacionales comienzan a sugerir medidas que proponen la inclusión del género de forma transversal en las políticas públicas de planificación de las ciudades. El hito más importante en este sentido lo constituye el Programa *Habitat*, iniciado en 1996 por la Organización Nacional de las Naciones Unidas. Su importancia radica en que por primera vez se declara de forma expresa la necesidad de introducir la perspectiva de género en la planificación urbana. Es esta una referencia fundamental para el desarrollo urbano sostenible y adecuado a las necesidades de las personas y, concretamente, a las de las mujeres. Naciones Unidas inicia aquí una línea de acción que llega hasta nuestros días (Innerarity y Sancho, 2014), “identificando y monitoreando desigualdades, incluyendo aquellas de naturaleza relacionada con el género” (ONU-HABITAT, 2010) y promoviendo buenas prácticas, convencida de que “las ciudades se convierten en lugares privilegiados para la promoción de esta igualdad” (ONU-HABITAT, 2010). Naciones Unidas apuesta por una política de la diferencia al señalar dos consideraciones fundamentales que debe tener en cuenta el diseño de los asentamientos humanos en relación con el género. En primer lugar, la situación de desigualdad que afecta a la mujer y la necesidad de remover los obstáculos que impiden su plena participación en el espacio público y, en segundo lugar, la exigencia de considerar las necesidades de la familia y favorecer su preservación con vivienda adecuada y acceso a los servicios básicos.

En el ámbito europeo la principal referencia sobre este tema es la *Carta Europea de las Mujeres en la ciudad*, promovida por la Comisión de la Unión Europea, que “pretende concebir una nueva filosofía en el planeamiento urbano que tenga en cuenta las necesidades y las diferentes expectativas de los ciudadanos, tanto de las mujeres como de los hombres” (Carta, 1996). Es una propuesta de investigación-acción planteada en el marco del Programa para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres de la Unión Europea y contiene una serie de recomendaciones concretas que deben tenerse en cuenta para promocionar de forma creciente la participación de las mujeres en la ciudad.

La Carta incluye doce recomendaciones que deben incorporar los estados miembros de la Unión Europea con el fin de atender en la planificación de los espacios urbanos a la experiencia que las mujeres tenemos de la ciudad, que es diferente de la de los hombres por tener heterogéneas necesidades de uso (Sánchez de Madariaga, 2004: 17-20), estilo de movilidad (Tobío, 1995: 55-72), o distintas percepciones de seguridad (Román y Velázquez, 2008: 56). En este sentido, señala que la planificación urbana sigue considerando la familia nuclear con el hombre trabajando fuera y la mujer en el hogar como modelo de referencia, cuando éste ya no es el mayoritario. En esta misma línea llama la atención sobre el hecho de que las mujeres tienen necesidades propias en relación al espacio urbano que se derivan, fundamentalmente, de su dedicación a las tareas de mantenimiento del hogar, de la atención de niños y ancianos o de la doble jornada laboral y doméstica. Por eso, es necesaria una planificación urbana flexible y coherente con los nuevos modelos sociales y familiares, que facilite la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en la vida urbana.

Las principales recomendaciones de *Habitat* y de la *Carta Europea de las Mujeres en la ciudad* de cara a la inclusión del género de forma transversal en las políticas públicas para el diseño de ciudades integradoras podrían resumirse en los siguientes aspectos:

1. En primer lugar, la necesidad de fomentar la **participación** de las mujeres en la toma de decisiones para recoger su punto de vista con el fin de diseñar ciudades que respondan a sus necesidades concretas. Para ello es preciso “convertir en tema político las condiciones de vida cotidiana analizadas desde la perspectiva de las mujeres (Carta 1996, principio 5). Un medio para lograrlo

será potenciar redes de trabajo que impliquen principalmente a las mujeres y fomentar asociaciones vecinales alternativas para conocer sus necesidades específicas.

2. Recoger el punto de vista de las mujeres con el fin de hacer efectivo el “derecho a la ciudad” es especialmente importante en la segunda recomendación: atender a las condiciones de seguridad y movilidad, facilitando “el acceso al transporte para poder desplazarse libremente y con toda seguridad” (Carta 1996, principio 7). Es necesario, por tanto, prestar atención a la **seguridad** o percepción de inseguridad, como un obstáculo que puede dificultar la participación de las mujeres en el espacio público en condiciones de igualdad.
3. Las desigualdades que afectan de manera especial a las mujeres las sitúan en una posición de desventaja en cuanto al acceso a la vivienda. Por lo tanto, en este ámbito no bastan las políticas universales, sino que es preciso elaborar algún tipo de medida especial que garantice la **igualdad en el acceso** a la vivienda.
4. Conscientes de que muchas de las desigualdades en la participación en la ciudad hunden sus raíces en las condiciones de la vida privada y, sobre todo, en el hecho de que las tareas del cuidado aún recaen en mayor medida sobre las mujeres, resulta necesario atender a los **equipamientos, la proximidad de los servicios y los transportes públicos** que faciliten la movilidad haciendo porosas las fronteras entre lo público y lo privado establecidas por el orden político liberal. Un requisito fundamental para ello será, una vez más, atender “a las necesidades manifestadas por las mujeres” (Carta 1996, principio 8).
5. El último grupo de recomendaciones tiene que ver con lo simbólico. Por un lado, plantean la necesidad de **formación en igualdad** de los agentes implicados en la planificación urbana con el fin de que tomen en consideración el factor género, así como la **visibilidad simbólica** de las mujeres en las ciudades, todo ello, con el fin de hacer “ciudades conciliadoras”. Además, alude también a la pertinencia actuar sobre los medios de comunicación y la opinión pública para combatir los estereotipos de género.

En definitiva, los documentos analizados muestran la necesidad de romper con la separación de espacios sobre la que se han construido las ciudades como reflejo del orden político liberal. Ahora bien, en último término, son las instituciones locales las que deberán materializar esas recomendaciones en sus respectivos planes de desarrollo urbano. De ahí la pertinencia de analizar en qué medida los planes estratégicos de las ciudades han incluido la perspectiva de género y se han hecho eco de las recomendaciones dictadas al respecto por los organismos internacionales que hemos presentado aquí.

Esta cuestión es especialmente pertinente en la actualidad, al haberse incluido la planificación estratégica territorial en el marco de la *Estrategia Europa 2020* (2010). La *Estrategia* apuesta por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, en un contexto de profunda transformación, como consecuencia de la globalización, del cambio climático y del envejecimiento de la población. La Agenda Territorial de la Unión Europea (2011), que, busca garantizar la aplicación de la *Estrategia Europa 2020*, se propone “lograr el equilibrio perfecto de sostenibilidad, competitividad y cohesión social a través de un desarrollo territorial integrado” (2011: 4), animando “a las regiones

y ciudades a desarrollar y adoptar estrategias integradas y planes de ordenación según corresponda para incrementar la eficiencia de todas las intervenciones en el territorio de que se trate” (2011: 15). En definitiva, tanto la Estrategia Europa 2020 como la propia Agenda Territorial de la Unión Europea constituyen, así, una oportunidad de relacionar la planificación con la cohesión social y territorial, y de incluir la planificación sensible al género como condición para hacer ciudades más inclusivas.

3. La recepción de las recomendaciones de género en los planes estratégicos de desarrollo urbano

Las especiales características de los planes estratégicos territoriales, como su carácter público-privado, su condición multidisciplinar o el hecho de que sean planes indicativos y no de obligado cumplimiento, hacen que las metodologías y herramientas utilizadas en la evaluación de las políticas públicas no sean, en muchas ocasiones, fácilmente aplicables (Herrador y Martín Mesa, 2010: 120). A pesar de esta limitación, nos proponemos analizar en qué medida los planes estratégicos de desarrollo urbano de Burgos, Donostia-San Sebastián, Logroño, Santander y Vitoria han incluido la perspectiva de género, continuando con el estudio que hemos hecho sobre los planes de Bilbao, Barcelona, Zaragoza, Málaga y Jaén (Innerarity y Sancho, 2014).

En cuanto a la metodología, realizaremos un análisis del contenido de los planes estratégicos y urbanísticos, utilizando como indicadores de la inclusión de la perspectiva de género las recomendaciones principales de los organismos internacionales señaladas en el epígrafe anterior y que hemos tratado de agrupar y sintetizar al máximo. Para ello, llevaremos a cabo dos tareas: en primer lugar, buscar términos como género, igualdad, mujer, conciliación, participación. Posteriormente analizaremos el contenido de la documentación para ver si incluye referencias a alguna actuación concreta -aunque sea únicamente de manera propositiva- en el ámbito de las recomendaciones propuestas.

Somos conscientes de que realizar un diagnóstico de la inclusión de la perspectiva de género solamente desde el análisis de los planes podría dar una imagen parcial de la preocupación real de las entidades locales con las cuestiones de género. Por eso, en varios casos hacemos referencia a otro tipo de medidas -como la existencia de planes de igualdad en los ayuntamientos, cuando el plan estratégico es municipal- que, aunque no sean el objeto directo de nuestro análisis, muestran la existencia de un compromiso con el género a pesar de que no se recoja expresamente en los planes estratégicos.

El siguiente cuadro presenta de forma preliminar y sistemática los cinco aspectos en los que se pueden resumir las recomendaciones sobre urbanismo a las que hemos aludido en el apartado anterior y señala si aparece alguna referencia a ellas en los planes estudiados. Pretendemos mostrar aquí una visión general de la inclusión o no de dichas recomendaciones, para pasar posteriormente a analizar con más detalle la manera en que las recogen los planes objeto de nuestro análisis.

Cuadro 1:
La inclusión de las recomendaciones sobre urbanismo y género
en los planes estratégicos de desarrollo urbano

	<i>PE Ciudad de Burgos</i>	<i>PE Donostia-San Sebastián</i>	<i>PE Ciudad de Logroño</i>	<i>PE Santander</i>	<i>PE Vitoria-Gasteiz</i>
1. Participación de las mujeres en el diseño de la ciudad		X		X	
2. Igualdad en el acceso a la vivienda		X			
3. Necesidad de seguridad para el uso del espacio público					
4. Promover la mejora de equipamientos y transportes públicos		X	X	X	X
5. Incrementar la formación en igualdad y visibilizar a las mujeres				X	

Fuente: elaboración propia

3. a) Plan Estratégico Ciudad de Burgos

La elaboración, el desarrollo y seguimiento del plan estratégico de Burgos y su entorno corre a cargo de la Asociación Plan Estratégico Ciudad de Burgos. En el año 2010 elabora el Plan Estratégico Ciudad de Burgos 2020, a partir de la revisión y actualización del Plan Estratégico de Burgos 2001-2015. Se articula en torno a nueve líneas estratégicas: cultura como generadora de riqueza, agroalimentación, desarrollo industrial e impulso a las PYMES, centro de servicios a empresas, referente logístico, educación y centros de I+D+i, energía y sostenibilidad, sanidad, cohesión social, accesibilidad y gobernanza.

La única alusión en el Plan de Burgos a los temas objeto de este estudio es la referencia, en el capítulo de cohesión social, a que la lucha contra la exclusión social tiene como objetivo, entre otros, lograr la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres o tratar otros temas de carácter social como la violencia de género. No hay ninguna otra referencia ni a participación femenina, ni a formación o visibilización, ni igualdad en acceso a vivienda ni a cómo las personas pueden conciliar su vida personal y familiar con la profesional. Tampoco aparece la promoción de la mejora de equipamientos y transporte público o seguridad en el uso del espacio. Sí hay ciertas alusiones a la sostenibilidad en la línea estratégica de la energía, pero sin relacionarla con el género.

Lo que sí hay que destacar es que la Asociación Plan Estratégico de Burgos junto con la Universidad Autónoma de Madrid realizó en 2009 un *Estudio de Prospectiva Territorial para la Ciudad de Burgos* con el fin de identificar las principales tendencias de cambio, para diseñar escenarios alternativos de futuro y para identificar nuevas oportunidades de desarrollo. Dicho estudio hace referencia a algunas cuestiones interesantes, como la tendencia a la dispersión espacial de la población urbana, o los nuevos instrumentos del mercado (telecompra, ventas a domicilio, hipermercados) que, junto con la deslocalización metropolitana de los centros de trabajo y la expansión de las tecnologías de comunicación, propiciarán sistemas de hábitat más dispersos en los cuales se mezclarán los modelos urbano y rural. Al mismo tiempo, señala también que la contratendencia de la vuelta a la ciudad compacta por razones ambientales y económicas, trae consigo una serie de implicaciones como el aumento del consumo per cápita de suelo urbanizado, el incremento de los desplazamientos trabajo-residencia en tiempo y distancia, la ineficacia del transporte colectivo en áreas urbanas de baja densidad o el aumento de la utilización del automóvil en los desplazamientos familiares. (Fernández Guell y Sanjuán, 2009: 13, 18-19). Sin embargo, estas ideas no son recogidas en el Plan Estratégico Ciudad de Burgos.

3. b) Plan Estratégico de Donostia-San Sebastián

La Oficina de Estrategia de Donostia/San Sebastián presentó a principios de 2011 el documento estratégico denominado *Estrategia 2020 Donostia-San Sebastián* (E2020DSS) en colaboración con los principales agentes políticos, económicos, sociales y culturales de la ciudad. El documento recoge el resultado del proceso de reflexión estratégica de Donostia-San Sebastián, en el que se plantea el modelo de ciudad deseada en el escenario de los próximos años. Esta reflexión no parte de cero, sino que tiene en cuenta el Plan Estratégico 2010, presentado públicamente en 2004.

E2020DSS aborda el futuro de Donostia-San Sebastián desde la perspectiva de una ciudad cohesionada, amigable con la edad, bien conectada, que genera riqueza ligada a la I+D+i y que es referente internacional en ciencia y tecnología, en las actividades ligadas a la cultura y a la economía creativa. Pretende ser una ciudad abierta, dinámica, acogedora, donde merece la pena vivir y disfrutar, un modelo de sostenibilidad desde el punto de vista ambiental, social y económico.

Con cuatro ejes (diseñado en DSS, personas y valores, ciudad conectada, y vivir y disfrutar), es en este último eje en el que se proponen las estrategias objeto del presente estudio, como el fomento de la natalidad, a través de la cooperación interinstitucional que se traduzca en una política de apoyo a la paternidad/maternidad, favoreciendo la conciliación familiar/laboral (*Estrategia 2020 Donostia-San Sebastián*, 2011: 73). Desde la perspectiva municipal, las claves van a pasar por favorecer un entorno amigable a las familias, manteniendo las buenas prácticas en cuanto a la conciliación de la vida familiar y laboral, como la ampliación de escuelas infantiles, al tiempo que se ha de promover un plan de actuación interinstitucional de apoyo a la familia, que incluye, por ejemplo, la mejora de equipamientos públicos.

En las páginas dedicadas al diagnóstico previo al plan (*Estrategia 2020 Donostia-San Sebastián*, 2011: 39) se expone la apuesta de la ciudad por una movilidad sostenible, donde el peatón, el empleo del transporte público-autobuses ecológicos y el impulso al uso de la bicicleta son su marca y que tiene su reflejo en el uso creciente del transporte público y los desplazamientos no motorizados. Es este otro de los indicadores

utilizados en este estudio -apoyar el transporte público- pero no hace referencia alguna al género.

El indicador de igualdad en el acceso a la vivienda consideramos que está recogido en el Eje 2 (Estrategia 2020 Donostia-San Sebastián, 2011: 68) cuando aboga por continuar con las políticas de vivienda que favorezcan el acceso a la misma de toda la ciudadanía, especialmente de la juventud y de los colectivos más desfavorecidos, donde podrían estar incluidas las mujeres, aunque no hace referencia expresa al género.

Finalmente, el plan *Estrategia 2020 Donostia-San Sebastián* es, en nuestra opinión, un plan inclusivo, en cuanto que es respetuoso con el lenguaje de género y porque considera a la ciudadanía como objeto de sus estrategias, pretendiendo ser una “ciudad para la ciudadanía”. Consideramos que, en este sentido, incluye el indicador de la recomendación “participación de las mujeres en el diseño de la ciudad”, al hacer una referencia expresa a la participación de ciudadanos y ciudadanas en el planeamiento urbanístico (Estrategia 2020 Donostia-San Sebastián, 2011: 52).

3. c) Plan Estratégico Ciudad de Logroño

El Plan Estratégico de la Ciudad de Logroño 2020 comienza a gestarse en julio de 2008, contando para su elaboración con la participación activa de la sociedad logroñesa y de las instituciones más representativas de la ciudad. Este esfuerzo conjunto concluye en Octubre de 2010 con la publicación del Plan Estratégico de la ciudad de Logroño 2020.

En cuanto al contenido, el Plan se estructura en seis grandes ejes, que contienen sus correspondientes estrategias, desplegadas en acciones concretas a desarrollar para alcanzar el modelo de ciudad definido. Los ejes son: desarrollo urbano sostenible, desarrollo económico y empleo, cohesión social, servicios de calidad, innovación y conocimiento, y gobernanza local.

En esa preocupación por el desarrollo urbano sostenible se recogen las recomendaciones que aquí analizamos. Así, se recomienda limitar el crecimiento urbano para asegurar una ciudad sostenible (Plan Estratégico de la Ciudad de Logroño 2020, 2010: 19) y promover un modelo de movilidad mediante el fomento de los medios de transporte más sostenibles y la adecuada planificación en los nuevos sectores (Plan Estratégico de la Ciudad de Logroño 2020, 2010: 18-20). Apuesta por una estrategia de evolución de la ciudad que permita mantener su escala humana, fomentando el desarrollo cualitativo frente a lo cuantitativo. Asimismo y en esta línea, entre las estrategias para la cohesión social, se propone potenciar los espacios y servicios públicos de escala humana que faciliten la comunicación y el encuentro, así como una movilidad urbana sostenible.

Por otro lado, en la reunión de análisis DAFO de cohesión social, cuya estrategia es “una ciudad articulada socialmente, solidaria y segura”, se considera como amenaza la segregación espacial, funcional y social de los nuevos desarrollos urbanísticos, reflexionando sobre la oportunidad de llevar a cabo una planificación urbana más compacta, compleja, diversa y bien cohesionada, y el fomento de la movilidad urbana sostenible (muy adecuada para la ciudad de Logroño por tamaño, clima y topografía, como así lo destacan).

Asimismo, hay que subrayar que el Ayuntamiento de Logroño ha elaborado, a partir del trabajo participativo de todas las áreas municipales, el Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres 2012. Este Plan concreta los

compromisos de actuación en materia de igualdad para el periodo 2012- 2016 e incluye acciones como la adaptación de servicios municipales de atención a personas dependientes para la cobertura de necesidades de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y la realización de campañas que fomenten la corresponsabilidad y el reparto equilibrado de responsabilidades entre mujeres y hombres. También se refiere al objetivo de promover la igualdad real de oportunidades entre mujeres y hombres a través de la participación y toma de decisiones de las mujeres en diferentes esferas de la vida de la ciudad de Logroño, con acciones de visibilización y empoderamiento. Este es un indicador de los que buscamos en los planes estratégicos locales (incrementar la formación en igualdad y visibilizar a las mujeres) pero no es allí donde se recoge, sino en el Plan Estratégico para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de Logroño.

3. d) Plan Estratégico de Santander

El *Plan Estratégico de Santander 2020* comenzó su andadura a finales del año 2009, promovido por el Ayuntamiento de Santander, con la elaboración de una primera encuesta a la ciudadanía, continuando con dos conferencias de exploración estratégica en las que se trabaja a partir de cuatro mesas de trabajo y deliberación (territorio y movilidad, economía, cultura y educación y bienestar y ciudadanía). A partir de todo ello se elabora el documento de visión o modelo de futuro de la ciudad. El futuro de la ciudad queda definido en 2012, cerrando así una etapa dedicada a la planificación de Santander, desde una triple vertiente: el modelo de crecimiento, a través del Plan Estratégico, que tiene como horizonte el año 2020; el modelo económico, por medio del Plan de Ajuste hasta el año 2022; y el modelo territorial, con el PGOU programado hasta el 2024.

El Plan Estratégico de Santander es un plan de los denominados de “segunda generación” (2012: 14), Los planes estratégico de segunda generación son aquellos que se plantean impulsar la gestión relacional, facilitando la colaboración, la relación, el intercambio y el consenso (Pascual, 2007; Martín Mesa y Merinero, 2010), a diferencia de los de primera generación que ponen el énfasis primordial en la identificación de los proyectos infraestructurales y de dotación de servicios para la ciudad. En el de Santander el tejido de redes sociales, la implicación ciudadana y la colaboración público-privada en la construcción del futuro de la ciudad pasan a ocupar el centro de las estrategias del Plan.

Este plan, elaborado en plena crisis económica, cuenta con visiones (ciudad intermedia vertebradora del sistema de ciudades del Cantábrico y del arco atlántico europeo, ciudad en la que predomina la economía del conocimiento y la innovación productiva, ciudad creativa y generadora de talento, ciudad del compromiso de la ciudadanía y cohesionada socialmente, y ciudad sostenible, abierta y accesible), que se corresponden con cinco ejes estratégicos: posicionamiento exterior, economía, cultura y educación, bienestar y ciudadanía, territorio y movilidad.

Son estos dos últimos los ejes los que podemos relacionar con los indicadores utilizados en nuestro estudio. En el capítulo “Territorio y movilidad” figuran algunos de ellos, como desarrollo de los planes y proyectos del Plan de Movilidad Sostenible, o mejora de la red de transporte público con municipios metropolitanos (Plan Estratégico de Santander 2020, 2012: 78), por lo que podemos considerar que si cumple con la recomendación de “promover la mejora de equipamientos y transportes públicos”. En el capítulo de “Bienestar y ciudadanía” figura impulsar actuaciones como las relativas a

promover los valores y actitudes igualitarios, las dirigidas a apoyar la conciliación de todos los ámbitos de la vida, a impulsar la formación, el empleo y la participación social de las mujeres, a combatir y erradicar la violencia contra las mujeres, y sobre todo a implicar la presencia activa de los hombres en el logro de la Igualdad de Oportunidades, fomentando el cambio en éstos hacia posiciones favorables a la igualdad, apoyándoles en ese proceso (Plan Estratégico de Santander 2020, 2012: 173).

3. a) *Plan Estratégico de Vitoria-Gasteiz*

El *Plan Director Vitoria-Gasteiz 2015* es el fruto de la reflexión sobre la situación actual de la ciudad y sobre la necesidad de reordenar la Estrategia de Ciudad. Se basa en el anterior plan, el Plan Estratégico Vitoria-Gasteiz 2010, así como en el Master Plan XXI y otros proyectos anteriores de la ciudad como el Plan de Movilidad Sostenible y Espacio Público y el Proyecto Kronos (consolidación de Vitoria-Gasteiz como ciudad del deporte).

Los ejes de la estrategia de ciudad *Vitoria-Gasteiz 2015* son: capital de Euskadi, ciudad abierta y vertebrada, ciudad sostenible por excelencia, ciudad innovadora y atractiva, ciudad de deporte, y ciudad-espacios de oportunidad en la nueva economía. La implicación de la ciudad de Vitoria en la sostenibilidad le hizo merecer el título de Capital Verde Europea 2012, en el transcurso de la conferencia de Capital Verde Europea en Estocolmo, el 21 de octubre de 2010.

Este objetivo de sostenibilidad le ha llevado incluir en su *Plan Director Vitoria-Gasteiz 2015* retos como avanzar e innovar en políticas locales de cuidado del medio ambiente, de compromiso con la lucha contra el cambio climático o la eficiencia en el uso de recursos y la reducción de residuos, así como a integrar y afrontar desde la óptica de la sostenibilidad otras cuestiones que forman también parte de la Agenda 21 de segunda generación, como la garantía de ejercicio de sus derechos y acceso a los servicios públicos de todos los ciudadanos y ciudadanas, el trazado de la propia ciudad, las pautas en el uso del suelo, la densidad de la población y la edificación, los equipamientos, la promoción de la estabilidad, la cohesión social, la diversidad y las identidades culturales, o la movilidad y el uso de transporte público. Sin embargo, en el documento que se aporta no hay concreciones sobre ello, ni tampoco ninguna referencia al género.

4. Conclusiones

El análisis de la recepción de las recomendaciones sobre la perspectiva de género y las ciudades conciliadoras en los planes estratégicos no es de un interés de carácter meramente teórico o intelectual, sino que pretende ser una herramienta que arroje algo de luz sobre la acción futura de las instituciones encargadas de llevar a cabo los planes estratégicos a nivel local. El plan estratégico de cada ciudad no sustituye al planeamiento urbano tradicional pero si lo refuerza, dota de legitimidad, y ayuda a integrar actividades (Fernández Guell, 2007: 623). Ambos instrumentos proporcionan las directrices políticas de planificación urbana que, en la medida en que incluyan la perspectiva de género, pueden realizar una importante contribución a superar la dicotomía de espacios sociales típica de la sociedad liberal y su plasmación en la ciudad. En este sentido, no es el plan estratégico en sí quien aporta a veces la inclusión de una recomendación o no, sino el proceso mediante el cual se elabora el plan, que es un proceso de aportación de ideas, de gobernanza, de intercambio de conocimiento. Este aspecto constituye, además, algo característico de los llamados planes estratégicos de

segunda generación: “si en los planes estratégicos de primera generación lo importante eran los proyectos y su impulso, en los de segunda lo principal es la articulación del proceso que organiza y reestructura las relaciones de interdependencia y las interacciones sociales” (Farinós, 2010: 98). Es lo que se ha venido llamando la gobernanza relacional (Pascual y Tarragona, 2009: 26; González Medina y Merinero, 2013: 8), basado en el capital social. La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo OCDE define el capital social como “las redes, junto a las normas, valores y conocimientos compartidos, que facilitan la cooperación intra o intergrupos”, y al que hace referencia múltiples veces el Plan Estratégico de Donostia-San Sebastián, citando los escritos de Putman (2000), sobre “capital social” y destacando el hecho de que una mayor participación aumenta el nivel de cohesión social (Estrategia 2020 Donostia-San Sebastián, 2011: 51-52).

La comparación de la inclusión de los cinco ámbitos en los que hemos resumido y sistematizado las recomendaciones de los organismos analizados arroja algunos resultados interesantes para nuestro estudio. En primer lugar, llama la atención que la recomendación de *necesidad de seguridad para el uso del espacio público*, que es de las primeras premisas que aparece en la consideración de garantizar por igual el derecho a la ciudad y a transitar por ella, no es recogida por ninguno de los cinco planes analizados.

La recomendación relativa a *la formación en igualdad y a visibilizar a las mujeres*, aparece solamente en el plan estratégico de Santander. Dada la importancia de la formación en igualdad de los agentes encargados de la elaboración de las políticas públicas, no cabe hacer una valoración positiva del poco eco que recibe esta recomendación.

En cambio, sí que consideramos positiva -desde la perspectiva de lo que constituye el marco teórico de este trabajo- la inclusión en dos de los planes (Donostia-San Sebastián y Santander) de la recomendación de fomentar la *participación de las mujeres en el diseño de la ciudad*. Ambos planes señalan la necesidad de atender a las necesidades y experiencias de las mujeres, escuchar su voz y mirar la ciudad desde una perspectiva femenina, lejos del universalismo abstracto liberal, que dificulta el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad. En este sentido, cabe destacar del Plan Estratégico de Donostia-San Sebastián su búsqueda del modelo de ciudad: “en relación a los aspectos más territoriales de la ciudad y a tenor de las tendencias territoriales y urbanas y en el momento actual, con el nuevo PGOU en aprobación inicial, el modelo de ciudad debe ser un proyecto integral y sostenible de ciudad y vida urbana basado en los elementos existentes, desde un planteamiento de “ciudad para la ciudadanía”, para todo el conjunto de ciudadanos y ciudadanas -que satisface sus necesidades básicas y, más allá de las mismas- equilibrada y sostenible con elevada calidad de vida urbana (equilibrio de servicios, dotaciones, formación, cultura ocio, espacios verdes y actividad económica)” (Estrategia 2020 Donostia-San Sebastián, 2011: 52).

En esta línea, hemos apreciado que aquellos planes considerados de segunda generación, por fomentar la participación y el consenso, son los que tienen una sensibilidad mayor para apreciar la igualdad y la participación de las mujeres. La planificación estratégica en estos casos pretende convertirse en una herramienta de gobernanza democrática o gestión relacional (Pascual, 2007; Farinós, 2010), evolucionando hacia un estilo de gestión más inclusivo (González Medina, 2012). Esto tiene su sentido si consideramos que las propuestas en igualdad, participación o ciudadanía son plenamente transversales en el mismo sentido que lo es la gobernanza.

La recomendación con mayor resonancia es la referente a *promover la mejora de equipamientos y transporte público*. Es recogida por cuatro de los cinco planes estratégicos.

Sin embargo, como señalábamos al comienzo de este estudio, el hecho de que haya planes estratégicos que no recojan las recomendaciones aquí analizadas no indica una despreocupación por las cuestiones de género por parte de los organismos que gestionan planes, puesto que, aunque no hagan una referencia expresa a dichas propuestas, llevan a cabo otra serie de actividades en campos relacionados con la igualdad. En este sentido, si bien nuestro estudio arroja resultados desiguales en cuanto a la recepción de las recomendaciones en los planes estratégicos de desarrollo urbano, para poder hacer un diagnóstico certero del alcance del compromiso con una política de planificación urbanística diferenciada no basta con el análisis de los planes estratégicos, sino que es preciso mirar más allá y tener en cuenta otro tipo de acciones o instituciones que sí que muestran la inclusión de la perspectiva de género o la preocupación por cuestiones que pueden afectar especialmente a las mujeres. Un ejemplo de ello es Logroño, con su *Plan Estratégico para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de Logroño*, o el *Plan Director de Vitoria-Gasteiz* con su preocupación por incluir la *Carta Europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad*.

En cualquier caso, y como conclusión de nuestro estudio, hay que señalar que la inclusión de la perspectiva de género en las políticas de planificación urbana se presenta ahora mismo como una oportunidad para todos los planes estratégicos, desde el momento en que la *Estrategia Europa 2020* incluye la cuestión urbana con el objetivo de un crecimiento de las ciudades inteligente, sostenible e integrador.

REFERENCIAS

a) Bibliográficas

Buckingham, Shelley (2010): “El Derecho a la Ciudad y la Vida Cotidiana basada en el género”. En, Sugranyes, Ana y Mathivet, Charlotte, eds. (2010): *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile, HIC. Disponible en http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1402

Farinós Dasí, J. (2010) *Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica: hacia la innovación socio-territorial*. En, Martín Mesa, A. y Merinero, R. (dirs.), “Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos”, pp. 89-116. Córdoba: Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación y Justicia, Dirección General de Administración Local.

Fenster, Tovi (2010): “El Derecho a la Ciudad y la Vida Cotidiana basada en el género”. En, Sugranyes, Ana y Mathivet, Charlotte, eds. (2010): *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile, HIC. Disponible en http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1402

Fernández Güell, José Miguel (2007) “25 años de planificación estratégica de ciudades”, *Ciudad y Territorio*, XXXIX (154), 621-637.

González Medina, Moneyba (2012) “La planificación estratégica de «nueva generación»: ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial?”. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 3, núm. 2, 271-291.

González Medina, Moneyba y Merinero, Rafael (2013): “¿Evaluar la gobernanza?: análisis de la planificación estratégica urbana como instrumento de gobernanza territorial en Italia y España”. Ponencia para el XI congreso de AECPA, Sevilla, 18 - 20 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/763.pdf>

Herrador, Inmaculada y Martín Mesa, Antonio (2010): “Evaluación y Planificación Estratégica Territorial”. En, Martín Mesa, A. y Merinero, R. (dirs.), *Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos*, Córdoba: Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación y Justicia, Dirección General de Administración Local. pp. 117-136.

Innerarity, Carmen y Sancho, Ana (2014): “Ciudad y ciudadanía. Un análisis de los planes estratégicos de desarrollo urbano desde la perspectiva de género”. *Investigaciones Feministas: papeles de estudios de mujeres, feministas y de género*, vol. 5, pp. 342-370. Disponible en <http://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/48139/45275>

Kymlicka, Will (1996): *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal sobre los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.

Martín Mesa, Antonio y Merinero, Rafael (dirs.) (2010): *Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos*. Córdoba: Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación y Justicia, Dirección General de Administración Local.

Muxí, Zaida et al (2014): *Mujeres trabajando. Guía de reconocimiento urbano con perspectiva de género*. Barcelona: Comanegra.

Muxí, Zaida et al. (2011): “¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo?”. *Feminismo/s*, 17, pp. 105-129.

Pascual, José María (2007): *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Pascual, José María y Tarragona, Marta (2009): *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación estratégica de 2ª generación*. Sevilla: Junta de Andalucía, Dirección General de Administración Local.

Pateman, Carole (1996): *Críticas feministas a la dicotomía público/privado*. En, Castells, C. (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós. pp. 31-53

Putnam, Robert (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Sánchez de Madariaga, Inés (2009): “Vivienda, movilidad y urbanismo para la igualdad en la diversidad: ciudades, género y dependencia”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 161-162, pp. 581-598.

Sancho, Ana (2012): *Ciudad y perspectiva de género a raíz de Hábitat II*. En, Miranda, M. y López, D., (eds), *Ideología de género. Perspectivas filosófico-antropológica, social y jurídica*, pp. 403-410. San José (Costa Rica): Editorial Promesa.

Young, Iris Marion (1996): *Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal*. En, Castells, Carme (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós, pp. 99-126.

b) Documentales

Asociación Plan Estratégico Ciudad de Burgos 2020: *Plan Estratégico de Ciudad de Burgos* 2020. Disponible en http://www.burgosciudad21.org/adftp/plan_estrat%C3%A9gico_2020baja.pdf

Ayuntamiento de Logroño: *Plan Estratégico de la Ciudad de Logroño 2020*. Disponible en <http://www.log2020.org/>

Ayuntamiento de Santander: *Plan Estratégico Santander 2020*. Disponible en <http://www.planestrategicosantander.com/documentos.php>

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: *Plan Director de la Estrategia de Ciudad Vitoria-Gasteiz* 2015. Disponible en http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&aplicacion=wb021&tabla=contenido&uid=692fa657_1215c41d136__7ff4

Carta Europea de las Mujeres en la ciudad (1996). Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp018.html>

Comisión Europea (2011): *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020*. Disponible en http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/Agenda_Territorial_Europea_2020_adoptada_en_G%C3%B6d%C3%B6ll%C3%B6_en_2011_tcm7-172182.doc

Comisión Europea (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>

Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (1996): *Mujer y Urbanismo: Una recreación del espacio*. Madrid: FEMP.

Fernández Guell, José Miguel y San Juan, Mario (2009): *Estudio de Prospectiva Territorial para la Ciudad de Burgos*. Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en <http://www.burgosciudad21.org/adftp/informe%20definitivo%20GUELL%20NOV%2009.pdf>

Ministerio de Fomento (1996): *Agenda Habitat España: contribución de las ciudades al desarrollo sostenible*. Disponible en <http://www.femp.es/files/566-224-archivo/Agenda%20Habitat.pdf>

Naciones Unidas (1996): *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos*. Disponible en <http://Habitat.aq.upm.es/aghab/adecllestambul.html>

Naciones Unidas (1996): *Programa Habitat*. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/aghab/aproghab.html>

Oficina de Estrategia de Donostia/San Sebastián: *Estrategia 2020 Donostia-San Sebastián*. Disponible en http://donostiafutura.com/images/E2020DSS_Es.pdf

ONU-HABITAT (2014): *Gender Issue Guide: Gender Responsive Urban Research and Capacity Development*. Disponible en <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=MTEyMy5ob3RsaW5r>

ONU-HABITAT (2014): *Women in Post-Conflict Settlement Planning*. Disponible en <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=MTMzLmhvdGxpbms=>

ONU-HABITAT (2013): *Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2013. Resumen Ejecutivo*. Disponible en

http://www.unhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=954&tmpl=component&format=raw&Itemid=538

ONU-HABITAT (2013): *A Compendium of Case Studies on Gender Mainstreaming Initiatives in UN-Habitat*. Disponible en <http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3488&alt=1>

ONU-HABITAT (2013): *Gender and Prosperity of Cities: State of Women in Cities 2012/2013*. Disponible en <http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3457&alt=1>

ONU-HABITAT (2013): *Gender Equality Action Plan: Progress report*. Disponible en <http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3507&alt=1>

ONU-HABITAT (2013): *Housing and Slum Upgrading: Gender issue guide, Gender Responsive Urban Planning and Design: Gender issue guide*. Disponible en <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=MTgxLmhvdGxpbms=>

ONU-HABITAT (2012): *Gender and Urban Planning*. Disponible en <http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3351&alt=1>

ONU-HABITAT (2012): *Les Formules de Tenure Partagee pour les Femmes*. Disponible en <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=MzIzLmhvdGxpbms=>

ONU-HABITAT (2011): *Designing and Evaluating Land Tools with a Gender Perspective*. Disponible en <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=Mzk2LmhvdGxpbms=>

ONU-HABITAT (2011): *Evaluation of Gender Mainstreaming in UN-HABITAT*. Disponible en <http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3507&alt=1>

ONU-HABITAT (2011): *Gender and Economic Development: Global Urban Economic Dialogue Series*. Disponible en <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=MzY0LmhvdGxpbms=>

ONU-HABITAT (2011): *Improving Gender Equality and Grassroots Participation through Good Land Governance: A training package*. Disponible en <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=Mzk3LmhvdGxpbms=>

ONU-HABITAT (2010): *Igualdad de género para Ciudades más inteligentes. Desafíos y avances*. Disponible en <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=NDkzLmhvdGxpbms=>

ONU-HABITAT (2001): *Indicadores Urbanos Estambul + 5*. Disponible en http://www.unhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=142&Itemid=71