

---

# Modelos de gobernanza metropolitana

---

PID\_00261938

Mariona Tomàs

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas

---



metropolis ●

Ajuntament de  
Barcelona



**Mariona Tomàs**

Profesora agregada Serra Hünter de Ciencia Política en la Universidad de Barcelona y miembro del Grupo de Investigación en Estudios Locales, su investigación se centra en la gobernanza metropolitana y las políticas urbanas. Ha sido investigadora en el Instituto Nacional de Investigación Científica de Quebec (INRS) y posdoctoranda en la Universidad de Montreal. Recibió la Medalla Académica de Oro de la Gobernadora General de Canadá y el premio del INRS por su doctorado de Estudios Urbanos (2007). En el año 2013 ganó el primer premio del libro político del Parlamento de Quebec por su libro sobre las reformas metropolitanas en Montreal. Su último libro (2017) analiza el pensamiento metropolitano de Pasqual Maragall.

Primera edición: septiembre 2018

© Mariona Tomàs

Todos los derechos reservados

© de esta edición, FUOC, 2018

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Diseño: Manel Andreu

Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-Compartir igual (BY-SA) v.3.0 España de Creative Commons. Se puede modificar la obra, reproducirla, distribuirla o comunicarla públicamente siempre que se cite el autor y la fuente (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), y siempre que la obra derivada quede sujeta a la misma licencia que el material original. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/es/legalcode.ca>

# Índice

<b>1. Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>2. La gobernanza metropolitana.....</b>	<b>8</b>
2.1. Modelos de gobernanza metropolitana .....	8
2.2. Ventajas e inconvenientes de los modelos de gobernanza metropolitana .....	11
<b>3. Variables que influyen en la gobernanza metropolitana.....</b>	<b>14</b>
3.1. Competencias .....	14
3.2. Financiación .....	15
3.3. Representación y participación ciudadana .....	16
3.4. Relaciones multinivel .....	17
<b>4. Retos de gobernanza metropolitana con visión de género: identificando soluciones y estrategias.....</b>	<b>20</b>
4.1. Análisis de las agendas globales .....	21
4.2. Identificando soluciones y estrategias .....	24
4.3. Conclusión .....	27
<b>Bibliografía.....</b>	<b>29</b>



## 1. Introducción

La aprobación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en octubre de 2016 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) y de la Agenda Urbana Europea en mayo de 2016 es un símbolo del reconocimiento internacional de lo «urbano». Los datos muestran que el proceso de urbanización en el mundo es una tendencia estable y en aumento. En 1950, el 30 % de la población mundial vivía en áreas urbanas; actualmente, este porcentaje es del 50 %, y se estima que en 2030 alcanzará el 60 % y, en 2050, el 66 % (según datos de las Naciones Unidas, 2015). La primera fase del proceso de urbanización, entre 1750 y 1950, urbanizó a cuatrocientos millones de personas, principalmente en el Norte global (América del Norte y Europa). La segunda fase, aún en curso, se inició en 1950 y ha afectado sobre todo al Sur global (especialmente al continente asiático, América del Sur y África). En menos de un siglo, casi cuatro mil millones de personas habitarán en áreas urbanas. Se espera que esta tendencia crecerá en las próximas dos o tres décadas, con un aumento de 2,4 mil millones de residentes en áreas urbanas. Las regiones que actualmente son de carácter rural entrarán en una fase de transición a **sociedades urbanas** y protagonizarán una de las mayores transformaciones de la historia humana, con sus ventajas e inconvenientes.

De acuerdo con el criterio de Metropolis, las **áreas metropolitanas** son aquellas áreas urbanas funcionales con una población mayor de un millón de habitantes. Estas metrópolis albergan en la actualidad a 1,6 miles de millones de personas (41 % del total de la población urbana) y está previsto que acojan a más de seiscientos millones de nuevos habitantes en 2030. La región de Asia-Pacífico domina el sistema urbano global, ya que alberga al 47 % del total de la población urbana mundial y al 45 % del total de las metrópolis del mundo. Le sigue la región de América Latina y el Caribe, con el 13 % de la población urbana y el 14 % de las áreas metropolitanas, y África, con el 12 % y el 11 % respectivamente. El resto se reparte entre las otras regiones (datos del GOLD IV Report, 2016<sup>1</sup>).

Las metrópolis en todo el mundo comparten unas tendencias generales, pero también hay especificidades en relación con los retos del Norte y el Sur global. En primer lugar, las áreas metropolitanas son espacios de **innovación** y de generación de riqueza, de cultura y de oportunidades. Aunque representan el 41 % de la población urbana, las áreas metropolitanas generan el 60 % del PIB (producto interior bruto) mundial. Además, los índices de desarrollo humano son más elevados en las áreas urbanas que en las rurales. Sin embargo, esta calidad de vida se ve amenazada por dos problemas principales que están relacionados: las desigualdades sociales y los problemas medioambientales.

<sup>(1)</sup>Para más información, ved *GOLD IV Report: Co-creating the urban future*. Edition 2016: <http://www.gold.uclg.org/reports/other/gold-report-iv>

El reto de la cohesión social es compartido: actualmente existen grandes **desigualdades** en las áreas urbanas, no solo con relación a la renta per cápita sino también con respecto al acceso a los servicios y bienes (educación, sanidad, vivienda, así como agua potable, alimentación, electricidad, etc.). Unas desigualdades a las que es necesario incorporar la categoría de género como un enfoque que nos permite estudiar, desde otra mirada, cómo las desigualdades se asientan en las diferencias, basadas en los roles adjudicados históricamente a hombres y mujeres, poner al descubierto las relaciones de poder asimétricas entre ambos sexos y señalar los sistemas socioculturales que sostienen y reproducen esas desigualdades.

Por tanto, afirmamos que no existe una igualdad de oportunidades real: esta varía según el origen social, la edad, el lugar de nacimiento, la orientación sexual y el grupo étnico, por nombrar algunas variables en las que el género se convierte en una categoría que atraviesa al resto. No tener en consideración el género como categoría transversal supone homogeneizar la realidad de hombres y mujeres, e invisibilizar necesidades y demandas diferenciadas.

Así, la esperanza de vida depende no solo del país de residencia (Norte o Sur) sino del barrio en el que se habita. Por ejemplo, en la ciudad de Barcelona las estadísticas de 2014 muestran una diferencia de hasta nueve años en la esperanza de vida masculina entre el barrio más rico y el más pobre de la ciudad (Agència de Salut Pública de Barcelona, 2015). Estas desigualdades, existentes en los países del Norte global, se amplifican en los del Sur global: las áreas metropolitanas se han convertido en el campo de batalla de los derechos humanos y en concreto del «derecho a la ciudad», que tanto se reivindica en la Nueva Agenda Urbana (derecho a la vivienda, a la movilidad, a los servicios básicos, a la cultura, a la libertad, a la participación) (el módulo 2 profundizará en este concepto).

Los **problemas medioambientales** son el segundo problema de las áreas metropolitanas, en las que se genera la mayoría de los residuos y de las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Las muertes prematuras en las metrópolis por la contaminación empiezan a ser un indicador de un problema que requiere una acción global y no solamente local. Varias iniciativas y foros celebrados a escala mundial han hecho hincapié en la necesidad de conseguir una mayor sostenibilidad, como la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP21), que aprobó el acuerdo de París sobre el cambio climático en 2015. Así, los próximos veinte años resultan cruciales para hallar nuevos modelos de producción y de consumo urbanos. Además, los desastres naturales son devastadores en las áreas urbanas, lo que conlleva planificar mejor, adaptar las infraestructuras para combatir sus efectos y aumentar su resiliencia, sobre todo en las zonas más vulnerables. En este sentido, se han llevado a cabo varias iniciativas para contrarrestar los efectos del cambio climático en las ciudades<sup>2</sup>.

<sup>(2)</sup>En el ámbito metropolitano, existe el caso del Valle de Aburrá, Colombia: <https://goo.gl/bSkzLc>. Ved también los casos de la provincia de Albay en Filipinas (<https://goo.gl/14koyQ>), de Río de Janeiro (<https://goo.gl/44vxMV>) y de Daca, Bangladés, con un programa dirigido a las mujeres de los barrios bajos (<https://goo.gl/xzXHt4>).

En septiembre de 2015 más de ciento cincuenta jefaturas de estado y de gobierno se reunieron en la Cumbre del Desarrollo Sostenible, en la que se aprobó la Agenda 2030, que contiene diecisiete objetivos de aplicación universal para lograr un mundo sostenible en el año 2030. Como se desarrolla ampliamente en el módulo 2, los **diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** no son específicamente urbanos, aunque el conjunto de las problemáticas sociales y medioambientales se traslada, inequívocamente, a la escala urbana.

En definitiva, inclusión y sostenibilidad se han convertido en los retos principales de las áreas metropolitanas. Todos los documentos (agendas urbanas, declaraciones, etc.) coinciden en el hecho de que para afrontar estos retos se debe mejorar la **gobernanza metropolitana**.

En esta unidad analizamos distintos aspectos de la gobernanza metropolitana: 1) los modelos, 2) sus ventajas e inconvenientes y las variables principales que influyen en la gobernanza. Asimismo, aplicaremos una perspectiva de género a la gobernanza metropolitana, e identificaremos estrategias y soluciones. Como veremos, uno de los retos es incorporar la **transversalidad de género** al mismo concepto de gobernanza, ya sea en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de las políticas metropolitanas como modificando las estructuras institucionales para salvaguardar la igualdad de género. De hecho, esta transversalidad en las políticas y el cambio institucional encuentra muchos obstáculos a escala municipal. En el caso de las áreas metropolitanas, que a menudo no gozan de reconocimiento político ni institucionalización, esta perspectiva es aún más difícil de introducir.

## 2. La gobernanza metropolitana

### 2.1. Modelos de gobernanza metropolitana

La gobernanza metropolitana hace referencia a la capacidad de hacer frente a los retos de las aglomeraciones urbanas. Este concepto, extendido a partir de los años noventa del siglo xx, se quiere distinguir de la noción clásica de *gobierno* por una visión más amplia que incluye el papel del sector público y también el del sector privado en la gobernabilidad metropolitana (Jouve y Lefèvre, 1999).

Así, definimos la *gobernanza metropolitana* como «un proceso de **coordinación** de actores, de grupos sociales y de instituciones con la intención de alcanzar unos **objetivos** debatidos que se han discutido colectivamente y se han definido en entornos fragmentados» (Borraz y Le Galès, 2001, pág. 350), y cuyo resultado tiene un impacto directo sobre la vida, las normas y la estructura social de las ciudadanas y los ciudadanos de nuestras metrópolis.

Así, todo proceso debe basarse en una gobernanza eficaz —comprometida con la mejora de la calidad de vida de todas las personas— y efectiva —erigida sobre los principios de rendición de cuentas, transparencia, equidad, inclusión y sensibilidad de las instituciones para con las realidades ciudadanas— que refleje las consideraciones y responda a las necesidades y demandas de ambos sexos. De esta manera, apoyamos la afirmación dada por Brody (2009, pág. iii): «la gobernanza puede ser eficaz únicamente si se centra en el logro de la justicia social y la igualdad de género y que la igualdad entre mujeres y hombres propicia una gobernanza efectiva».

La incongruencia constante entre las delimitaciones administrativas tradicionales y el territorio metropolitano ha dado lugar a diversas propuestas sobre la fórmula ideal para gobernar las aglomeraciones urbanas (Brenner, 2002; Heineit y Kübler, 2005; Savitch y Vogel, 2009; Tomàs, 2017a). Existen múltiples modelos de gobernanza metropolitana y no hay una fórmula adecuada para todos (no *one-size-fits-all*). En efecto, cada urbe tiene sus particularidades y forma de gobernanza, por razones históricas y políticas. Sin embargo, podemos diferenciar **cuatro modelos principales de gobernanza metropolitana** en función de su grado de institucionalización, es decir, según el tipo de arre-

glos institucionales realizados (de mayor a menor): gobiernos metropolitanos, agencias metropolitanas sectoriales, coordinación vertical y cooperación voluntaria entre municipios, que detallamos a continuación.

Tabla 1. Modelos de gobernanza metropolitana (de mayor a menor grado de institucionalización)

Gobiernos metropolitanos (elección directa o indirecta)
Agencias metropolitanas (sectoriales)
Coordinación vertical (a partir de un nivel de gobierno como la provincia, la región, etc.)
Cooperación voluntaria entre municipios (asociación de municipios, planes estratégicos)

Fuente: Elaboración propia.

En un extremo, los **gobiernos metropolitanos** son estructuras creadas expresamente para afrontar los retos metropolitanos e implican el mayor reconocimiento político de la realidad metropolitana. Este modelo puede tomar dos formas: a un nivel, después de la fusión de todos los municipios del área metropolitana —como en Toronto— o con una designación de «ciudad metropolitana» —como en Seúl—; o a dos niveles, manteniendo los municipios, pero con un gobierno de segundo nivel para asegurar la coordinación metropolitana. Los modelos más institucionalizados de segundo nivel son más comunes en Europa, donde están los ejemplos de Stuttgart (1994), Londres (1999), Lyon (1999, reformado en 2015), Hannover (2006) o Barcelona (2010). Estas estructuras cuentan con un consejo metropolitano (elegido directamente en el caso alemán e inglés e indirectamente en Barcelona y Lyon) y unas competencias y financiación fijadas por una **ley**. Su objetivo es proporcionar una **visión de conjunto** de los retos metropolitanos e implementar políticas a escala metropolitana, aunque su proceso de creación suele ser difícil por las resistencias políticas tanto de los electos locales como nacionales. Encontramos otros ejemplos de gobiernos metropolitanos en América Latina: el Distrito Metropolitano de Quito, la Municipalidad Metropolitana de Lima o el Consejo Regional (Core) de la Región Metropolitana de Santiago de Chile, aunque sus poderes son limitados, ya que cuentan con pocos recursos y con la intervención del gobierno federal o central.

También creadas a escala metropolitana existen **agencias metropolitanas**, que, a diferencia de los gobiernos metropolitanos, tienen la función de gestionar o planificar un **solo servicio** (transporte público, medio ambiente, policía, etc.). Por ejemplo, en Múnich se trata de la planificación regional (mediante la Regionaler Planungsverband München, RPV), mientras que en Buenos Aires y Bogotá se encarga del transporte (la Agencia Metropolitana de Transporte y el TransMilenio<sup>3</sup>, respectivamente) y en la Región Metropolitana de Belo Horizonte, de la gestión de residuos urbanos sólidos<sup>4</sup>. La pérdida de visión global del hecho metropolitano se produce a menudo en este tipo de modelo, sobre todo cuando existen aglomeraciones con varias agencias sectoriales, en las que

<sup>(3)</sup>Para saber más del TransMilenio, ved: <https://policytransfer.metropolis.org/case-studies/transmilenio-bus-rapid-transit-system>

<sup>(4)</sup>Para saber más de Belo Horizonte, ved: <https://policytransfer.metropolis.org/case-studies/urban-solid-waste-management-in-mrbh>

cada una cubre un territorio diferente. Este es el caso de Helsinki, donde hay una agencia del transporte para siete municipios y otra del medio ambiente para cuatro municipios, o de tres aglomeraciones urbanas españolas (Valencia, Bilbao y Sevilla), donde coexisten varias agencias sectoriales con territorios dispares. Estas agencias se presentan con carácter más técnico que político, y tienen un modelo de representación indirecto y una financiación mixta (tasas y transferencias).

El tercer modelo es el de **coordinación vertical**, en el que las políticas metropolitanas no se realizan por un ente específicamente metropolitano sino *de facto* por **otros ámbitos de gobierno que ya existen** (la Comunidad Autónoma en el caso de Madrid, la Ciudad-estado de Viena, la Región de Bruselas-Capital, el condado de Estocolmo, la Autoridad Regional de Dublín, la Región Hovedstaden en Copenhague, etc.). En este modelo, la financiación, la representación y el tipo de competencias dependen de su condición en la estructura territorial del país. Por ejemplo, en Madrid la Comunidad de Madrid ha asumido el liderazgo metropolitano partiendo de la base de unas amplias competencias, fijadas en su Estatuto de autonomía, además de las competencias de la antigua Diputación Provincial. Además, cuenta con una mayoría de ingresos propios (impuestos directos e indirectos) y de transferencias del Estado, así como con una asamblea elegida directamente por los ciudadanos. En el caso de competencias amplias, financiación propia y representación directa, se trata de una fórmula que favorece implementar políticas metropolitanas. Sin embargo, en los modelos de coordinación vertical, la dimensión metropolitana suele quedar diluida en el conjunto de las políticas. En consecuencia, existen más dificultades para construir una visión metropolitana, ya que no hay, de entrada, un reconocimiento explícito del hecho metropolitano; este dependerá de la capacidad de crear proyectos y políticas de ámbito metropolitano de cada una de las instituciones.

Finalmente, el modelo menos institucionalizado es el de la **cooperación voluntaria de municipios**, en el que los diversos representantes locales se organizan por iniciativa propia. Este modelo puede adoptar la forma más tradicional (mancomunidad o asociación de municipios, como en la aglomeración polaca de Poznan o en Bruselas) o una forma más flexible y en la línea de los postulados de la gobernanza (la planificación estratégica, ejemplos de Turín, Barcelona, San Salvador, Buenos Aires y Cotonú<sup>5</sup>). En el caso de las **asociaciones intermunicipales o mancomunidades**, su efectividad depende en gran medida del marco legal en el que operan los municipios (competencias, financiación, etc.) y de la voluntad política de los representantes municipales. Sin un liderazgo claro y ganas de cooperar, este modelo de gobernanza es efímero. Algo parecido sucede con las asociaciones de **planificación estratégica**, creadas especialmente entre los años de 1990 a 2010 para afianzar espacios de discusión y debate de los representantes municipales con otros actores tanto de otras administraciones como de los sindicatos y patronales, cámaras de comercio, universidades, organizaciones sin ánimo de lucro, etc. El objetivo de los planes estratégicos metropolitanos es crear una visión metropolitana

<sup>(5)</sup>Para saber más sobre el caso de Cotonú, Benín, ved: <https://policytransfer.metropolis.org/case-studies/urban-development-strategy-for-the-cotonou-agglomeration>

de consenso: trazar los elementos principales que han de guiar el futuro de la metrópoli. Se trata, pues, de un instrumento de consulta, sin capacidad vinculante. Esta característica favorece llegar a acuerdos e incluir a otros representantes que no tienen voz en las instituciones formales pero que son actores destacados del área metropolitana. En contrapartida, los objetivos estratégicos pueden ser abandonados fácilmente, ya sea por una ausencia de liderazgo, por cambios políticos o por la falta de cooperación con otros ámbitos de gobierno. Precisamente para reforzar tanto la cooperación horizontal como la vertical se creó en 2010 el Consejo para el Desarrollo Integral de la Zona Metropolitana de Colima, con el objetivo de formular e implementar una agenda metropolitana<sup>6</sup>.

<sup>(6)</sup>Para saber más sobre el caso de Colima, ved: <https://policytransfer.metropolis.org/case-studies/institutional-capacity-building>

A partir del caso europeo, Tomàs (2017b) constata que en la mayoría de las áreas metropolitanas existe una **fragmentación institucional y que prevalecen los modelos con un grado medio de institucionalización**: los gobiernos metropolitanos fuertes y la asociación voluntaria de municipios son minoritarios. Esta tendencia se puede extrapolar a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en los que el 51 % de las áreas metropolitanas cuentan con algún tipo de ente metropolitano pero sin capacidad de regulación, y solo el 18 % tienen autoridades metropolitanas con poderes (OECD, 2015). Sin embargo, recientemente ha habido reformas metropolitanas en Italia (en las mayores áreas urbanas), Francia (París y Lyon) e Inglaterra (en nueve áreas urbanas) para crear gobiernos metropolitanos, de elección indirecta en Italia y Francia (en principio hasta 2020) y de elección directa en siete de las autoridades inglesas. En otros casos, como en Santiago de Chile, está prevista la elección directa de la intendenta metropolitana o del intendente metropolitano. A la luz de las reformas recientes, podríamos plantearnos si estamos asistiendo a una nueva etapa de oro de la institucionalización metropolitana, como sucedió en los años 1960-1970 (Heinelt y Kübler, 2005).

## **2.2. Ventajas e inconvenientes de los modelos de gobernanza metropolitana**

La gobernanza metropolitana adopta una pluralidad de formas que hemos clasificado en cuatro grandes tipos, de más a menos institucionalizadas: los gobiernos metropolitanos (de elección directa o indirecta), las agencias metropolitanas (sectoriales), la coordinación vertical (a partir de un ámbito de gobierno ya existente: una región, provincia, etc.) y la cooperación voluntaria entre municipios (mancomunidad, planes estratégicos). No hay un modelo ideal, ya que todos tienen sus ventajas e inconvenientes.

En un extremo, la manera de afrontar los problemas metropolitanos mediante la creación de **gobiernos metropolitanos** implica cambios institucionales y el reconocimiento por ley del hecho metropolitano. Esto supone una serie de

pros y contras. En primer lugar, si la nueva estructura tiene competencias reales y financiación adecuada, es la opción que permitirá afrontar globalmente los retos metropolitanos y tratar las **desigualdades sociales y fiscales**, temas que habitualmente son responsabilidad de los gobiernos superiores (regionales o estatales). No obstante, la autonomía de los gobiernos metropolitanos se ve limitada por la distribución de competencias con otros ámbitos, la falta de financiación propia o la debilidad de la legitimidad democrática (ved el punto 3).

En segundo lugar, la creación de gobiernos metropolitanos ayuda a **reducir la fragmentación institucional**, pero, aun así, existen varios entes y empresas (planificación, gestión, promoción económica) que operan en el ámbito metropolitano. Otro inconveniente de crear un nuevo ámbito de gobierno es su **coste económico** (sobre todo si no se eliminan otras estructuras). En cuarto lugar, la creación de gobiernos metropolitanos es **menos flexible** ante los cambios inherentes a la dinámica metropolitana. Una vez creada una institución con competencias, financiación y representación política, es muy difícil de cambiar. En cambio, el territorio metropolitano no es fijo: el ámbito sobre el que actúa la nueva estructura queda superado en poco tiempo. Finalmente, la razón principal por la cual no se crean gobiernos metropolitanos poderosos es la **resistencia política** que genera este tipo de intervención, por parte de municipios y por otros ámbitos de gobierno ya existentes, como las provincias, las regiones o el propio gobierno central. En efecto, pocos gobiernos se atreven a crear gobiernos metropolitanos que agrupen a la mayor parte de la población del país o su ciudad capital. En los casos en los que se ha hecho, se los ha dotado de poderes limitados (de gestión, ejecución y planificación) en campos muy concretos (sobre todo el transporte y el medio ambiente, y en menor medida el ordenamiento del territorio y el desarrollo económico).

En cambio, los modelos de gobernanza metropolitana **poco institucionalizados** son más **flexibles** y se adaptan mejor al entorno cambiante. En efecto, la adhesión de nuevos municipios a la asociación es más fácil, ya que depende de la voluntad de los municipios miembros. Del mismo modo, según el tipo de régimen local, se pueden ampliar o reducir las competencias de la asociación cambiando sus estatutos. La segunda ventaja de los mecanismos poco institucionalizados es que acostumbran a surgir de una **iniciativa local**. En efecto, son los municipios los que deciden asociarse y por tanto el proceso es controlado por los actores locales. La toma de decisiones durante el proceso y después de este se mantiene en el ámbito local y no hay interferencia de otro ámbito de gobierno. La **descentralización** de las decisiones permite un funcionamiento más ágil y una mayor apropiación de los objetivos.

Los modelos de cooperación voluntaria tienen tres inconvenientes principales. Primero, este tipo de mecanismos puede tener más dificultad para perdurar, pues depende de las dinámicas internas (alianzas políticas) y del liderazgo de la asociación. En la práctica, el tipo de actuaciones se plantea a **corto plazo**, ya que el acuerdo se mantiene por la adscripción voluntaria. Otro ras-

go negativo de la cooperación voluntaria es la posibilidad de funcionar con el *statu quo*. Dicho de otra manera, el hecho de que las decisiones se tomen consensuadamente puede provocar que no se llegue a acuerdos y no se realice ninguna acción. Igualmente, también depende de la distribución del poder en el interior de la asociación (número de representantes por municipio). Según los equilibrios de poder a la hora de votar, es posible bloquear las decisiones y no avanzar en ninguna acción concreta. El riesgo de **parálisis** también puede ocurrir si los miembros dejan de financiar la asociación, pues buena parte de los fondos provienen de transferencias de los municipios. De hecho, uno de los elementos que condicionan el funcionamiento de la cooperación voluntaria entre municipios es el reparto de la carga financiera entre miembros con recursos y perfiles socioeconómicos muy distintos.

Finalmente, las asociaciones de cooperación entre municipios suelen tener unas **competencias limitadas** (gestión de servicios, asistencia a los miembros), y por tanto su incidencia en las grandes políticas metropolitanas es menor que en los casos de gobiernos metropolitanos. En el caso de la planificación estratégica, a estos inconvenientes debe añadirse su carácter **consultivo**, aunque también puede ser una herramienta útil para superar conflictos institucionales y crear una visión metropolitana de consenso.

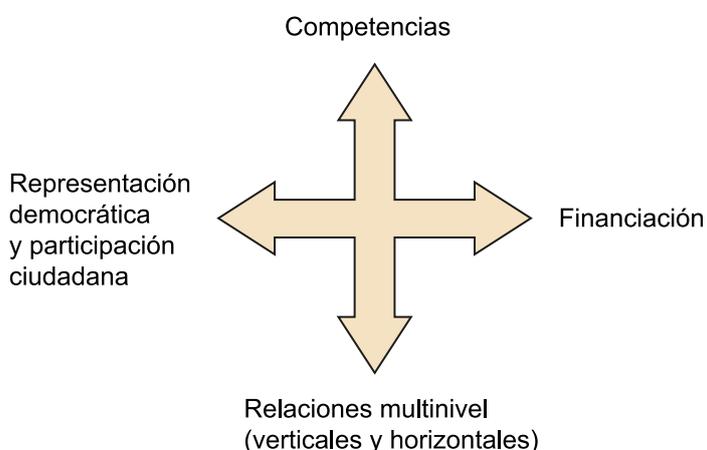
En la práctica, cada área metropolitana tiene un modelo de gobernanza según la tradición de cooperación, las alianzas políticas, las relaciones entre ámbitos de gobierno y la configuración local de los actores públicos y privados. Estos equilibrios modulan el tipo de gobernanza, que evoluciona con el tiempo. Hay muchos ejemplos de ciudades que tienen un modelo de gobernanza metropolitana más o menos institucionalizado según las etapas: de gobierno metropolitano pasa a agencias sectoriales, de un plan estratégico o la cooperación entre municipios a un gobierno metropolitano, etc. Como veremos más adelante, uno de los retos clave es cómo introducir una **visión metropolitana construida inclusivamente**, es decir, que tenga en cuenta las experiencias, percepciones y realidades de las mujeres, de las personas mayores, de la infancia, de las personas inmigrantes, etc.

Los cambios en los enfoques de la gobernanza en los últimos tiempos están tendiendo a procesos más participativos y descentralizados, en los que los principios de transparencia, rendición de cuentas, equidad y defensa de derechos se sitúan como fundamentos para propiciar la transformación social. Sin embargo, a pesar de los avances producidos mediante procesos más participativos y sensibles con mayor presencia de mujeres en los espacios de decisión, los diferentes modelos de gobernanza aún tienen un largo camino por recorrer, tanto en la edificación de estructuras que promuevan la igualdad como en las dinámicas que perpetúan conductas discriminatorias con respecto a los derechos de las mujeres. En efecto, los procesos de construcción metropolitana son en su mayoría procesos exclusivos que reflejan una mirada masculina de la ciudad metropolitana.

### 3. Variables que influyen en la gobernanza metropolitana

Independientemente del modelo de gobernanza, hay unas cuestiones transversales que afectan a todas las áreas metropolitanas y a su capacidad de abordar los retos metropolitanos: las competencias, la financiación, la representación democrática y la participación ciudadana y las relaciones multinivel (horizontales y verticales) (ved la figura 1).

Figura 1. Variables de la gobernanza metropolitana



Fuente: Elaboración propia.

Mediante estas variables podemos analizar cómo se articula la gobernanza metropolitana y si incorpora la perspectiva de género: ¿hasta qué punto se tienen en cuenta las necesidades de las mujeres y sus intereses en la planificación metropolitana?, ¿cómo se incluye a las mujeres en los procesos de toma de decisiones?, ¿las políticas metropolitanas incorporan la dimensión de género?

#### 3.1. Competencias

Las competencias de los modelos de gobernanza metropolitana pueden ser caracterizadas según distintos criterios. En primer lugar, se pueden enmarcar en el campo de las *hard policies*, es decir, relacionadas con el medio físico (ordenación del territorio, urbanismo, transporte, medio ambiente, etc.) y en el ámbito de las *soft policies* (desarrollo económico y social, educación, sanidad, cultura, servicios sociales, etc.). Las competencias metropolitanas se han centrado casi exclusivamente en el campo de las *hard policies* y especialmente las relativas a la ordenación del territorio, el transporte y el medio ambiente (Tomàs, 2009; VV. AA., 2009). Precisamente en los ámbitos de la planificación urbanística y la movilidad se ha ignorado tradicionalmente la dimensión de

género. En efecto, la planificación se ha realizado sin tener en cuenta las distintas pautas de movilidad y usos del espacio público y de los espacios urbanos en general (ved el módulo 2).

Con relación a las *soft policies*, las políticas de desarrollo económico y social son las más frecuentes, básicamente la promoción de estrategias para fomentar el empleo y generar riqueza. Por ejemplo, la competencia en desarrollo económico y competitividad suele encontrarse a escala metropolitana, pero en muchos casos no es exclusiva de esta. Algunas estructuras metropolitanas, como la Communauté Métropolitaine de Montreal, tienen competencias en vivienda social, en las que se puede incidir en políticas dirigidas a las mujeres<sup>7</sup>. Otras políticas relacionadas con la cohesión social o la cultura son menos frecuentes, aunque en las estructuras de reciente creación (como en Francia, en Inglaterra o en Barcelona) ya se incluye la competencia de la cohesión social. Esto puede abrir la puerta al desarrollo de políticas metropolitanas relacionadas con el cuidado y con las tareas reproductivas, tradicionalmente realizados por las mujeres.

<sup>(7)</sup>Para más información, ved el «Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2015-2020».

Así pues, los modelos de gobernanza difieren en el alcance competencial, es decir, en un mayor o menor número de competencias y de qué tipo. En segundo lugar, hay que diferenciar si se trata de **competencias exclusivas**, ya que esto garantiza una mayor autonomía en las políticas que hay que desarrollar, o si otras administraciones también tienen poderes en estos ámbitos. Finalmente, otra manera de identificar la capacidad política a escala metropolitana es analizar el carácter vinculante o no vinculante de las decisiones que se toman. Por ejemplo, determinar si las acciones fijadas por un plan metropolitano son obligatorias o no lo son para los municipios, ya que su impacto es distinto. En efecto, sin estas competencias exclusivas y vinculantes es más difícil dar respuesta a los retos urbanos.

### 3.2. Financiación

En segundo lugar, la financiación determina en gran medida el margen de autonomía. No solo con respecto a los recursos materiales (la cantidad), sino también con respecto a la fuente de esa financiación (propia o por otras vías). En cuanto a las estructuras metropolitanas, la financiación proviene básicamente de dos fuentes, normalmente combinadas. En primer lugar, de las **transferencias** de los municipios (de abajo arriba) y de un ámbito superior de gobierno, estados o entes subestatales, según la estructura política del país (de arriba abajo). En segundo lugar, los recursos provienen de **tasas e impuestos propios** (venta de servicios como el agua, tasas por tratamiento de residuos, etc.). Cuanto mayor sea la autonomía financiera, menor dependencia de las transferencias de otros ámbitos de gobierno y mayor capacidad para realizar políticas públicas.

En general, las áreas metropolitanas no tienen los recursos financieros para poder afrontar los retos urbanos: hay poca autonomía fiscal, ya que la mayor parte de los recursos son transferencias de otros ámbitos administrativos. Por ejemplo, aunque Santiago de Chile dispone de una institución metropolitana (el Consejo Regional), su financiación depende de la subvención del Gobierno. Se necesitan, pues, otros instrumentos fiscales para poder desarrollar políticas propias y que incluyan la visión de género. También deben basarse en la sostenibilidad y la **solidaridad**. En efecto, en las áreas urbanas se producen grandes desigualdades: sin instrumentos de redistribución fiscal en el territorio metropolitano (ejemplos de Copenhague, Tokio o Minneapolis-Saint Paul), estas no se podrán reducir.

### **La financiación metropolitana en Dakar**

El problema de financiación metropolitana también es, en la mayoría de los casos, un problema municipal, especialmente en las ciudades africanas. Para afrontar este problema, ved, por ejemplo, el caso de Dakar: <https://policytransfer.metropolis.org/case-studies/municipal-finance-program>.

### **3.3. Representación y participación ciudadana**

En tercer lugar, existe el reto de hacer partícipe y apoderar a la ciudadanía. En algunos (pocos) casos, las áreas metropolitanas disponen de gobiernos metropolitanos, de elección directa e indirecta. En general, predominan los modelos de elección indirecta, en los que las alcaldías y concejalías forman parte de la estructura metropolitana como representantes del municipio en el que han sido elegidas. En los casos de gobiernos metropolitanos escogidos directamente por la población, **no hay una gran participación**. En Europa, los dos casos más longevos son Stuttgart y Londres. En Stuttgart, tras una primera votación en el año 1994 que rozó el 70 %, la participación se ha ido estabilizando por encima del 50 %. En Londres, hay una estabilidad por debajo del 40 %, excepto en las elecciones de 2008 (45 %) y 2016 (46 %). De hecho, el gobierno de Blair hizo un referéndum previo a la creación de la Greater London Authority: un 72 % de los ciudadanos y ciudadanas votó a favor, pero solamente votó el 35 % de los ciudadanos y ciudadanas con derecho a voto. Si lo comparamos con la participación electoral en las elecciones municipales, vemos en ambos casos que son porcentajes similares. En otras palabras, la elección directa del consejo metropolitano en estas dos aglomeraciones no habría logrado un mayor éxito de participación ni diferenciarse de las elecciones municipales. Así se confirma en las elecciones más recientes, en mayo de 2017, en las nuevas autoridades metropolitanas inglesas. En el Greater Manchester, la participación en la elección del alcalde metropolitano o de la alcaldesa metropolitana fue del 29 %, mientras que en el caso de Liverpool fue del 26 %.

Además de la poca participación en los casos en los que hay elecciones metropolitanas, hay que analizar la **composición** de las asambleas y alcaldías metropolitanas: ¿reflejan la heterogeneidad social?, ¿hasta qué punto están representados todos los colectivos? Si nos fijamos en las mujeres, constituyen

el 51 % de la población mundial, pero los parlamentos nacionales, regionales, metropolitanos y locales no representan su voz en esa proporción. Por ejemplo, entre la membresía de la red Metropolis (ciento treinta y siete ciudades y áreas metropolitanas), solamente veintiuna administraciones están lideradas por mujeres, es decir, un 15 % (datos de 2017).

La cuestión de la participación política en las áreas metropolitanas es aún más compleja, ya que en la mayoría de los casos no existen instituciones representativas en un territorio en el que la gente vive, trabaja y desarrolla su vida cotidiana en más de un municipio. ¿Existen otros mecanismos, aparte del voto, para que la población se sienta parte del territorio y tenga instrumentos para desarrollar su condición de ciudadanía? ¿Cómo **incluir** a aquellas personas que suelen estar excluidas? ¿Cómo garantizar que toda la ciudadanía tenga las mismas oportunidades y acceso a la participación<sup>8</sup>, si en algunos casos no tienen ni acceso a la vivienda? El planteamiento de nuevos instrumentos participativos, como los presupuestos participativos con visión de género y el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación de las mujeres, cuyas responsabilidades de cuidados obstaculizan su implicación, son instrumentos útiles que reflejan la pluralidad de voces y fortalecen la participación ciudadana en el entorno urbano<sup>9</sup>.

<sup>(8)</sup>Ved, por ejemplo, el Programa de Desarrollo Participativo en Áreas Urbanas de la ciudad de El Cairo (<https://goo.gl/M2Mo95>), así como el de Colombo, en Sri Lanka (<https://goo.gl/TeJzkn>).

<sup>(9)</sup>Ved, por ejemplo, el caso del Helsinki Region Infoshare (<https://goo.gl/favvsU>). En el ámbito local, ved Berlín (<https://goo.gl/LRSu2j>) y Gijón (<https://goo.gl/URwXEy>).

### 3.4. Relaciones multinivel

Finalmente, destacamos la importancia de cómo se sitúan las áreas metropolitanas en un entorno de gobernanza multinivel, donde existen **relaciones horizontales y verticales**. En efecto, las urbes se han erigido como actor político que teje sus propias redes internacionales, como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU, red mundial de ciudades y gobiernos locales y regionales), Metropolis (asociación mundial de las grandes metrópolis), Medcities (red de ciudades del Mediterráneo), Eurocities (red de ciudades europeas), Metrex (red europea de áreas y regiones metropolitanas) y el Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV, alianza internacional de gobiernos locales y regionales). Este intercambio de experiencias y de buenas prácticas puede servir para estimular políticas en otras urbes y para visibilizar la problemática metropolitana a escala mundial.

Por ejemplo, a escala europea, desde 2015 un grupo de alcaldes y alcaldesas de varias áreas metropolitanas y miembros de distintas redes de ciudades se reúnen anualmente en el **European Metropolitan Authorities** (EMA). El European Metropolitan Authorities es un foro creado a iniciativa del Área Metropolitana de Barcelona para reclamar una mayor visibilidad del hecho metropolitano y mejores instrumentos de gobernanza metropolitana. Los alcaldes y alcaldesas reclaman especialmente una mayor participación de las metrópolis en los asuntos europeos, como en la gestión de los fondos estructurales correspondientes a sus territorios, una responsabilidad que actualmente ejercen los estados miembros y las regiones. Así, uno de los retos de la gobernanza euro-

pea es dar voz a los representantes metropolitanos, tanto en el diseño de las políticas como de los objetivos prioritarios de los programas. No obstante, la Agenda Urbana Europea no se puede desarrollar independientemente en los estados miembros, que han de reconocer también el rol de las aglomeraciones urbanas (ved más adelante).

En las relaciones horizontales hay que tener en cuenta también cómo se relacionan las autoridades locales y metropolitanas con el **sector privado**. En efecto, uno de los retos actuales consiste en impulsar estrategias de desarrollo económico que generen oportunidades de riqueza para todas las personas y que sean respetuosas con el medio ambiente: actividades económicas que se sustenten en la economía circular, social y colaborativa, que creen empleos dignos y que, en los países en desarrollo, promuevan la transición de la economía informal a la formal.

En las aglomeraciones urbanas operan distintos entes públicos, privados o de capital mixto de ámbito territorial diferente, composición diversa y funciones variadas: otro reto de la gobernanza metropolitana es la **coordinación** de todos ellos. Además, hay que garantizar la eficiencia y la viabilidad económica de la gestión de los servicios en ámbitos con grandes beneficios como el del agua y los relacionados con la sostenibilidad del territorio. En este sentido, el interés creciente de las grandes multinacionales por desarrollar las *smart cities* o ciudades inteligentes pone a prueba la capacidad de gobernanza, pues en este campo la cooperación público-privada es ineludible. En efecto, ni los ayuntamientos ni los gobiernos metropolitanos poseen la tecnología ni los conocimientos para desplegar la ciudad inteligente: la articulación entre intereses públicos y privados se halla en el centro de la gobernanza metropolitana.

En este sentido, y relacionado con el punto anterior, hay dos interpretaciones de las oportunidades del ámbito metropolitano para mejorar la democracia (Kübler y Wälti, 2001). Según una visión pesimista, la mayor implicación del sector privado en el gobierno de las áreas metropolitanas puede conllevar una menor transparencia y rendimiento de cuentas (*accountability*). Según una lectura optimista, la apertura de la toma de decisiones a otros actores (públicos y privados) y la introducción de mecanismos participativos representan una oportunidad para implicar a la ciudadanía y mejorar la calidad de la democracia. En todo caso, una **visión inclusiva** (con una pluralidad de actores) y compartida por todos los actores es necesaria para avanzar en los retos que afrontan las áreas metropolitanas.

Además de las relaciones horizontales (con otras urbes u otros actores), la gobernanza de las áreas metropolitanas se ve afectada por las **relaciones verticales**, es decir, por las relaciones con otros niveles de gobierno (regional, estatal). En este sentido, es importante la consideración política y jurídica del municipio o del ámbito metropolitano: si es un ámbito de gobierno importante (con competencias y financiación), si tiene un papel destacado en la política del país (elevada participación en las elecciones), etc. Además, para entender

las relaciones verticales es clave el peso de la aglomeración en el conjunto de la región o país (según su estructura política, más o menos descentralizada). En efecto, la creación de instituciones metropolitanas con fuertes poderes (autonomía jurídica y fiscal) y legitimidad democrática (elección directa de sus representantes) no se realiza en el vacío, sino en una estructura política ya existente. La razón principal por la cual no se crean gobiernos metropolitanos poderosos es la **resistencia política** que genera este tipo de intervención, por municipios y por otros ámbitos de gobierno ya existentes, como las provincias, las regiones o el propio gobierno central. En efecto, pocos gobiernos se atreven a crear gobiernos metropolitanos que agrupan la mayor parte de la población del país o su ciudad capital. Como hemos visto, en los casos en los que se ha hecho se los ha dotado de poderes limitados (de gestión, ejecución y planificación) en campos muy concretos (sobre todo el transporte y el medio ambiente, y en menor medida el ordenamiento del territorio y el desarrollo económico). Así pues, el reconocimiento político de las áreas metropolitanas pasa por la aceptación de los **gobiernos superiores**, que son los que legislan y determinan sus capacidades.

## **4. Retos de gobernanza metropolitana con visión de género: identificando soluciones y estrategias**

Como hemos visto en los puntos anteriores, el reconocimiento político de las áreas metropolitanas es una asignatura pendiente, al igual que la inclusión de una perspectiva de género en las políticas e instituciones metropolitanas. En esta última parte exploramos cuáles son los retos de la gobernanza metropolitana con visión de género en la agenda internacional, y qué estrategias y soluciones podemos identificar.

Brody (2009) diferencia cuatro retos principales con relación a la gobernanza con visión de género:

### **1) Combatir las arraigadas desigualdades de género**

Aunque formalmente ha habido algunos progresos, la legislación y las políticas implementadas no están eliminando las desigualdades reales de género. Un ejemplo de ello es que las políticas de liberalización comercial lideradas por la Organización Mundial del Comercio pueden haber generado más empleos para algunas mujeres en los países en desarrollo, pero con frecuencia a las mujeres se les niegan sus derechos laborales. Aunque existen marcos internacionales para luchar contra las desigualdades de género —como puede ser la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y otros instrumentos de derechos humanos—, gran parte de los países signatarios no respetan los compromisos y otros, simplemente, no ratifican ni los propios tratados.

### **2) Feminizar la toma de decisiones**

Los espacios de poder se manifiestan eminentemente masculinos, con independencia del nivel de gobierno, lo que se traduce en que es una minoría el número de mujeres líderes con capacidad de decisión y acción sobre las políticas públicas y, por ende, sobre las vidas de la ciudadanía. Según la ONU Mujeres, en 2011, el promedio mundial de mujeres en los parlamentos era de apenas el 22 %.

### **3) Incorporar la pluralidad de miradas, incluyendo los cuidados y a aquellas personas que los asumen, mayoritariamente mujeres, en los procesos de gobernanza**

La organización del mercado de trabajo y el funcionamiento de las instituciones son con frecuencia poco flexibles, lo que dificulta que las mujeres participen en el mercado laboral, en igualdad de condiciones, debido a sus responsabilidades de cuidados no remunerados. A la vez, los procesos participativos

diseñados para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones —como los presupuestos participativos— pueden excluir a las mujeres al no proveerlos de servicios de ludotecas que puedan apoyar los cuidados.

4) Situar en la agenda política la discriminación que sufren las mujeres en las instituciones y procesos de gobernanza

Aun cuando las mujeres participan, a menudo se las mantiene fuera de la adopción de decisiones o confinadas en áreas «suaves» de las políticas, como salud y educación.

#### 4.1. Análisis de las agendas globales

Como paso previo a la elaboración y aprobación de la Nueva Agenda Urbana en Quito en octubre de 2016, Hábitat III celebró una serie de diálogos urbanos y conferencias temáticas y regionales. Una de ellas tuvo lugar en Montreal en octubre de 2015 y se centró en las áreas metropolitanas, con una gran participación de representantes locales y de redes de ciudades. Al final de esta conferencia se aprobó la **Declaración de Montreal sobre las Áreas Metropolitanas**<sup>10</sup>, un extenso y exhaustivo documento sobre los déficits de la gobernanza metropolitana. Como señala esta declaración, no hay un reconocimiento político de las áreas metropolitanas: los estados deben conceder mejores instrumentos jurídicos y financieros a las aglomeraciones urbanas y reconocer su importancia política.

<sup>(10)</sup>Se puede consultar en: [http://cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/documents/20151007\\_habitat\\_declarationMontreal-es.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20151007_habitat_declarationMontreal-es.pdf).

La Declaración de Montreal sobre las Áreas Metropolitanas se refiere a la perspectiva de **género** en la gobernanza metropolitana mediante tres artículos (de los cuarenta y dos que tiene). En el artículo 12 se habla del compromiso de:

Promover políticas metropolitanas de desarrollo sostenible que apoyen el acceso universal a la vivienda, a los servicios sociales, a la cultura, a un entorno seguro y saludable (especialmente para niños, jóvenes, mujeres, personas de edad, población nativa y personas con discapacidad), a espacios verdes, al agua y el aire limpios, a la diversidad en el empleo; que sostengan la igualdad de género; así como las políticas de movilidad y de energía sostenibles y abordables.

El texto del artículo 25 hace referencia a la necesidad de realizar un planeamiento urbano y metropolitano que incluya a una diversidad de actores interesados, y también a aprovechar los datos desagregados por edad, género y origen, que tratan principalmente sobre las tendencias sociodemográficas y económicas. En la misma dirección, el artículo 36 destaca la necesidad de implementar políticas metropolitanas de ordenamiento y desarrollo sostenibles para responder eficazmente al crecimiento previsto de las poblaciones urbanas en las próximas décadas. En el conjunto de políticas que se desarrollarán, se reconoce «la necesidad de promover la igualdad de género», aunque no se dan más detalles.

A pesar de las reivindicaciones de la Declaración de Montreal, la Nueva Agenda Urbana es muy escueta con relación a la importancia política de las áreas metropolitanas y la necesidad de dotarlas de mejores instrumentos. De hecho, las múltiples cuestiones resaltadas en la Declaración de Montreal sobre las metrópolis se ven reflejadas en la Nueva Agenda Urbana únicamente en un artículo (el 90), que también incorpora la dimensión de género:

Apoyaremos, en consonancia con la legislación nacional de los países, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales y locales para aplicar una gobernanza local y metropolitana eficaz a diferentes niveles, que cruce fronteras administrativas y se base en los territorios funcionales, velando por la participación de los gobiernos subnacionales y locales en la toma de decisiones y trabajando para conferirles la autoridad y los recursos necesarios para gestionar las cuestiones cruciales urbanas, metropolitanas y territoriales. Promoveremos una gobernanza metropolitana inclusiva que abarque diversos marcos jurídicos y mecanismos de financiación fiables, incluida la gestión sostenible de la deuda, según proceda. Adoptaremos medidas para promover la participación plena y eficaz de las mujeres y la igualdad de derechos en todos los ámbitos y en el liderazgo a todos los niveles de toma de decisiones, en particular en los gobiernos locales.

En cuanto a la dimensión de género, podemos encontrar un total de quince artículos en la Nueva Agenda Urbana, sobre un total de ciento setenta y cinco, a menudo juntamente con la categoría de edad (niñas, personas mayores). Estos artículos hablan de los siguientes temas:

- la necesidad de lograr la **igualdad** de género y el **empoderamiento** de todas las mujeres y las niñas (artículos 5 y 40), su participación plena y efectiva, la igualdad de derechos en todas las esferas y en los puestos de liderazgo en todos los niveles de adopción de decisiones, el acceso a un trabajo decente y el principio de igual remuneración por igual trabajo, o trabajo de igual valor (artículo 13c);
- la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación, **violencia** y acoso contra las mujeres y las niñas en espacios públicos y privados (artículos 13c, 26, 39 y 100), y sus limitaciones de libertades individuales (como la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil forzado) (artículo 39);
- la **planificación** basada en la edad y el género e inversiones para una movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos (artículos 13f, 15 y 114), para fortalecer la resiliencia de las ciudades y los asentamientos humanos (artículo 77), y para reducir el riesgo de desastres y adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos (artículo 101);
- el desarrollo de **políticas y enfoques habitacionales integrados** que tengan en cuenta la edad y el género en todos los sectores, en particular en los ámbitos del empleo, la educación, la atención de la salud y la integración social, y a todos los niveles de gobierno (artículo 32), y que sean **participativos** en todas las fases (desde la formulación de conceptos hasta su diseño, presupuestación, ejecución, evaluación y examen) (artículo 92);

- promover, al nivel apropiado de gobierno, el aumento de la seguridad de la **tenencia** para todos, reconociendo la pluralidad de tipos de tenencia, y desarrollar, en el conjunto de los derechos sobre la tierra y la propiedad, soluciones ajustadas a distintos fines que tengan en cuenta la edad y el género y se adecúen al medio ambiente, prestando especial atención a la seguridad de la tenencia de la tierra en el caso de las mujeres como elemento fundamental para su empoderamiento, entre otras cosas mediante sistemas administrativos eficaces (artículo 35);
- apoyar a los gobiernos subnacionales y locales en el cumplimiento de su función clave en el **fortalecimiento de la interfaz** entre todos los interesados pertinentes, ofreciendo oportunidades de diálogo, incluso mediante enfoques que tengan en cuenta la edad y el género, prestando especial atención a las posibles contribuciones de todos los segmentos de la sociedad, incluidos los hombres y las mujeres, los niños y las niñas, las personas jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las comunidades locales, las personas refugiadas, las personas desplazadas internas y las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, sin discriminación por motivos de raza, religión, origen étnico o condición socioeconómica (artículo 42);
- promover enfoques basados en nuevas formas de asociación directa entre todos los niveles de gobierno y la sociedad civil, entre otras cosas, mediante plataformas y mecanismos permanentes amplios y bien provistos de recursos para la **cooperación** y la consulta que estén abiertos a todas las personas, utilizando las **tecnologías de la información y la comunicación** y soluciones de datos accesibles (artículo 92);
- impulsar programas de desarrollo de la capacidad para ayudar a los gobiernos subnacionales y locales a llevar a cabo una planificación y una gestión financieras basadas en la coordinación institucional a todos los niveles, incluida la sensibilidad ambiental y las medidas de lucha contra la **corrupción**, adoptando para ello procesos de supervisión, contabilidad, adquisiciones, presentación de informes, auditoría y vigilancia transparentes e independientes, y para examinar el rendimiento y el cumplimiento a escala subnacional y nacional, prestando particular atención a la presupuestación con perspectiva de género y de edad y a la mejora y la digitalización de los procesos y registros contables, a fin de promover enfoques basados en los resultados y de crear capacidades administrativas y técnicas a medio y largo plazo (artículo 151).

Con relación a la Agenda 2030 que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible (sobre los que se volverá con mucho más detalle en el módulo 2), el objetivo 11 se refiere a las ciudades y a la inclusión: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. El objetivo 5 se dirige específicamente a la igualdad de género: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. El objetivo

5 destaca el hecho de que las mujeres y las niñas siguen sufriendo la discriminación y la violencia en todos los lugares del mundo: menor acceso a la educación, a la atención médica, a un trabajo decente, y menor representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas. Así, la Agenda 2030 debe hacer cumplir el objetivo de igualdad.

## **4.2. Identificando soluciones y estrategias**

Una de las primeras preguntas que debemos plantearnos cuando tratamos de identificar posibles soluciones y estrategias para una gobernanza inclusiva es ¿cómo nos la imaginamos? ¿De qué estamos hablando cuando nombramos el concepto de gobernanza sensible al género?

Según Brody (2009, pág. 3), «La gobernanza sensible al género requiere que la igualdad entre los sexos y la realización de los derechos de las mujeres estén en el centro de las metas y prácticas de la gobernanza. Las políticas y la legislación deberían abordar las diferentes necesidades, intereses, prioridades y responsabilidades de las mujeres y los hombres, además de su desigual poder económico y social».

Como comentamos al inicio, es importante incorporar la perspectiva de género en los principios asociados a una gobernanza eficaz, que se traducirá en tres líneas de acción:

### **1) Propiciar una participación inclusiva en la gobernanza**

Aunque la presencia de mujeres en los diferentes ámbitos de la gobernanza es un buen punto de partida para una gobernanza con visión de género, requiere de algo más que una cifra. Así, es crucial invertir tiempo y otros recursos para el empoderamiento de las mujeres y el desarrollo de sus capacidades.

### **2) Reformar las instituciones de gobernanza**

Las instituciones, como instrumento de la sociedad en la que vivimos, reproducen prácticas, visiones y conductas discriminatorias o carentes de visión de género. Con el objetivo de edificar instituciones más equitativas, debemos:

- Situar en el centro de la actuación política los derechos ciudadanos, con sistemas de rendición de cuentas más sólidos y transparentes.
- Organizar procesos de participación más inclusivos y participativos que identifiquen las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres.
- Sensibilizar a las instituciones y los actores de la gobernanza en las cuestiones de género.

- Promover una nueva distribución del tiempo de trabajo, para una correcta conciliación de la vida familiar y personal, apostando por un modelo social corresponsable con acceso a servicios de cuidados gratuitos.

### 3) Concebir una gobernanza inclusiva

Urge deconstruir el modelo estereotipado y excluyente acerca de la gobernanza como instrumento de reproducción de los privilegios de los varones —alejados estos de la vida cotidiana— e inspirar la participación de las mujeres y de los hombres que apuestan por una sociedad más equitativa. Este es también un reto a escala metropolitana, sobre todo porque hay pocos gobiernos metropolitanos con la capacidad real de afrontar los retos urbanos. Además, la perspectiva de género suele estar ausente en las políticas que se diseñan. En este apartado nos fijamos brevemente en la acción de dos gobiernos metropolitanos (en Barcelona y en Londres), para ver hasta qué punto se incluye la transversalidad de género en la gobernanza metropolitana.

El Área Metropolitana de Barcelona fue creada por ley del Parlamento de Cataluña en 2010 y se constituyó en 2011. De elección indirecta, los miembros de la asamblea son los representantes municipales (alcaldes y alcaldesas y concejales y concejalas) y sus competencias incluyen el transporte, el urbanismo, el medio ambiente, el desarrollo económico y la cohesión social. Su Plan de acción metropolitana 2016-2019 contiene tres ejes estratégicos, veintidós líneas de intervención, ochenta y cuatro objetivos y trescientas sesenta y seis actuaciones. En este extenso documento, de las trescientas sesenta y seis actuaciones solo dos incluyen una perspectiva de género: la 2.1.1 (apoyar los planes de empleo e inserción laboral de los ayuntamientos, especialmente de mayores de 45 años, jóvenes, mujeres y otros colectivos vulnerables) y la 4.4.3 (participar en los estudios de movilidad relacionados con temas de igualdad de oportunidades, de género, de accesibilidad y de nivel de pobreza, cooperando con el Plan metropolitano de movilidad urbana). En el módulo 2 veremos la importancia de incorporar la visión de género en temas como la movilidad, la seguridad y el diseño del espacio público<sup>11</sup>.

Por otro lado, la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, creada en 2015 como un servicio potenciador de la transparencia y el buen gobierno, incluye la igualdad de género como uno de sus ocho pilares. En concreto, destaca la distribución equitativa de derechos, beneficios, obligaciones, oportunidades y recursos entre hombres y mujeres, centrada en la igualdad basada en el reconocimiento y el respeto de las diferencias. En este sentido, ha impulsado el Programa Deméter, un instrumento para incorporar la perspectiva de género en las políticas de transparencia y en los proyectos de innovación en el buen gobierno para contribuir a lograr el equilibrio y la corresponsabilidad entre mujeres y hombres. Concretamente, el programa tiene siete objetivos (Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, 2018):

<sup>(11)</sup>Por ejemplo, en la ciudad de Viena se tiene en cuenta la visión de género en el diseño de parques y jardines públicos: <https://policytransfer.metropolis.org/case-studies/gender-sensitive-park-design>

- 1) Incorporar la dimensión de género en todos los datos, fomentando la transparencia en la visualización y el acceso a los datos, reforzando los principios de legalidad, equidad y promoción de la igualdad.
- 2) Fomentar el diagnóstico de los factores que están siendo un obstáculo en la igualdad en el acceso de las mujeres a los cargos directivos, aplicando la metodología del Departamento de Trabajo de la Generalitat de Cataluña.
- 3) Publicar y difundir los resultados del diagnóstico sobre la igualdad entre mujeres y hombres.
- 4) Elaborar instrumentos e impulsar la formación para la promoción continuada de la igualdad de oportunidades.
- 5) Establecer medidas efectivas de protección ante el acoso sexual y por razón de sexo.
- 6) Impulsar condiciones especiales de ejecución en la contratación pública relativas a la promoción de la igualdad efectiva y de preferencia en la adjudicación de contratos en determinadas circunstancias para las empresas licitadoras que dispongan de medidas en este sentido.
- 7) Evaluar el impacto en la igualdad de género en el ámbito metropolitano.

Aún es pronto para evaluar la repercusión de este programa, pero se espera que la transparencia en los datos sobre la situación real de las mujeres en los diversos ámbitos mejorará el diagnóstico sobre la realidad, al poner de relieve las situaciones de desigualdad que todavía persisten en muchos ámbitos. Asimismo, la mayor visibilidad del papel de las mujeres tendría que contribuir a incorporar la perspectiva de género en todas las decisiones e iniciativas de la administración metropolitana y tendría que facilitar la adopción de políticas que contribuyan a lograr una igualdad efectiva entre hombres y mujeres en todos los ámbitos y niveles de responsabilidad.

La Greater London Authority, creada en 1999 por una ley del Parlamento británico, es de elección directa y tiene competencias principalmente en transporte y movilidad, medio ambiente, vivienda, policía y seguridad, desarrollo económico y competitividad. El gobierno metropolitano actual, liderado por el alcalde Sadiq Khan, elegido en mayo de 2016, aborda la cuestión de género mediante tres políticas principales: igualdad, inclusión y seguridad.

Con relación a la igualdad y la inclusión, se está cumpliendo la ley británica de igualdad de 2010 y se están implementando planes específicos, recogidos en el plan de acción («Equal Life Chances for All», de 2014), en el que se incluye la igualdad (en el término general) en el diseño de políticas y proyectos, en el momento de asignar presupuestos y tomar decisiones. En el colectivo de mujeres, se prevé incidir en la pobreza, la educación y la movilidad segura.

Además, en cumplimiento de la ley británica de igualdad en el sueldo de 2014, desde la Greater London Authority se está trabajando para reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres (que es del 11,8 % a favor de los hombres).

Otra iniciativa del alcalde actual pretende visibilizar el rol de las mujeres. Coincidiendo con el centenario del derecho al sufragio femenino, en 2018 se lleva a cabo una campaña, «#BehindEveryGreatCity», que pondrá de relieve a las mujeres que han contribuido al desarrollo de Londres. Se promoverán las obras realizadas por mujeres artistas y se inaugurará la primera estatua de una mujer —la lideresa sufragista Millicent Fawcett— en Parliament Square.

Finalmente, en la cuestión de la **seguridad**, el objetivo es reducir la violencia contra las mujeres y las niñas<sup>12</sup>. En 2013, el alcalde actualizó su estrategia para combatir la violencia contra las mujeres y las niñas («Violence Against Women and Girls», VAWG), con el objetivo de prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas, mejorar el apoyo a este colectivo, abordar las consecuencias sanitarias, sociales y económicas de la violencia, proteger a las mujeres y las niñas en riesgo y endurecer las medidas contra los perpetradores. Desde entonces, se ha aumentado de uno a cuatro los centros de crisis por violación, distribuidos por toda el área metropolitana. Además, existe el compromiso de garantizar que todos los nuevos desarrollos en Londres alcancen los estándares de diseño accesible e inclusivo: que garanticen que puedan usarlos de manera segura, fácil y digna todos los ciudadanos independientemente de su discapacidad, edad, género, etnia o circunstancias económicas (ved el módulo 2 para más información sobre seguridad y accesibilidad).

<sup>(12)</sup>Ved, por ejemplo, la estrategia de seguridad de la ciudad de Bogotá, en la que se utiliza una aplicación basada en mapas: <https://policytransfer.metropolis.org/case-studies/using-safetipin-to-build-safer-cities-for-women>

### 4.3. Conclusión

Aunque podemos detectar algunas estrategias y soluciones, la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas metropolitanas es aún incipiente. Pensamos que algunas buenas prácticas que ya se están implementando a escala municipal, como los **bancos del tiempo** o la **planificación urbanística** con perspectiva de género, se podrían ampliar a escala metropolitana. En primer lugar, el intercambio de tiempo por actividades podría superar el ámbito estrictamente municipal y utilizarse a escala metropolitana, ya que tanto hombres como mujeres se desplazan cotidianamente en el área metropolitana y pasan tiempo en otros municipios que no son el de residencia. En el segundo caso, la revisión de planes urbanísticos metropolitanos podría ser una oportunidad para concebir el territorio desde una perspectiva de género y construir espacios metropolitanos inclusivos y plurales.



## Bibliografía

**Agència de Salut Pública de Barcelona** (2015). *La salut a Barcelona 2014*. Barcelona: Agència de Salut Pública.

**Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona** (2018). *Programa Deméter*. [Fecha de consulta: 16 de abril de 2018]. <<http://transparencia.amb.cat/es/web/bon-govern/programa-demeter>>

**Agenda Urbana para la Unión Europea** (2016). [Fecha de consulta: 5 de abril de 2018]. <<https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>>

**Borraz, O.; Le Galès, P.** (2001). «Gouvernement et gouvernance des villes». En: J. P. Leresche (ed.). *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse* (págs. 343-367). París: Pedone.

**Brenner, N.** (2002). «Decoding the newest “Metropolitan Regionalism” in the USA: a critical overview». *Cities* (vol. 19, n.º 1, págs. 3-21).

**Brody, A.** (2009). *Género y gobernanza: Informe general*. Bridge: Institute of Development Studies. [Fecha de consulta: 1 de junio de 2018]. <[http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/reports/Governance\\_OR\\_Spanish.doc](http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/reports/Governance_OR_Spanish.doc)>

**Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)** (2016). *Informe GOLD IV: Co-creando el futuro urbano* (ed. de 2016). [Fecha de consulta: 5 de abril de 2018]. <<http://www.gold.uclg.org/reports/other/gold-report-iv>>

**Declaración de Barcelona** (2015). *European Metropolitan Authorities*. [Fecha de consulta: 16 de abril de 2018]. <[http://www.amb.cat/documents/11696/1118960/DeclaracioEMA2015\\_13Mar%C3%A7.pdf/a15f5495-034f-451a-9c95-a2b692f8e414](http://www.amb.cat/documents/11696/1118960/DeclaracioEMA2015_13Mar%C3%A7.pdf/a15f5495-034f-451a-9c95-a2b692f8e414)>

**Declaración de Montreal sobre las Áreas Metropolitanas** (2015). [Fecha de consulta: 16 de abril de 2018]. <[http://cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/documents/20151007\\_habitat\\_declarationMontreal-es.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20151007_habitat_declarationMontreal-es.pdf)>

**Greater London Authority** (2014). *Equal Life Chances for All*. [Fecha de consulta: 19 de abril de 2018]. <[https://www.london.gov.uk/sites/default/files/equal\\_life\\_chances\\_for\\_all.pdf](https://www.london.gov.uk/sites/default/files/equal_life_chances_for_all.pdf)>

**Heinelt, H.; Kübler, D. (dirs.)** (2005). *Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*. Londres: Routledge.

**Jouve, B.; Lefèvre C.** (1999). «De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe». *Revue française de science politique* (vol. 49, n.º 6, págs. 835-853).

**Kübler, D.; Wälti, S.** (2001). «Metropolitan governance and democracy: how to evaluate new tendencies?». En: P. McLaverty (ed.). *Public participation and developments in community governance* (págs. 115-140). Aldershot: Ashga.

**Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)** (2015). *Governing the City*. París: OECD Publishing. [Fecha de consulta: 16 de abril de 2018]. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>>

**Savitch, H. V.; Vogel, R. K.** (2009). «Regionalism and urban politics». En: J. S. Davies; D. L. Imbroscio (eds.). *Theories of urban politics* (págs. 106-124). Londres: Sage.

**Tomàs, M.** (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

**Tomàs, M.** (2017a). *Governar la Barcelona real: Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.

**Tomàs, M.** (2017b). «Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain». *Raumforschung und Raumordnung* (vol. 75, n.º 3, págs. 243-252).

**United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division** (2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision (ST/ESA/SER.A/366)*.

**VV. AA.** (2009). «Aglomeraciones metropolitanas europeas». *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* (n.º 50).