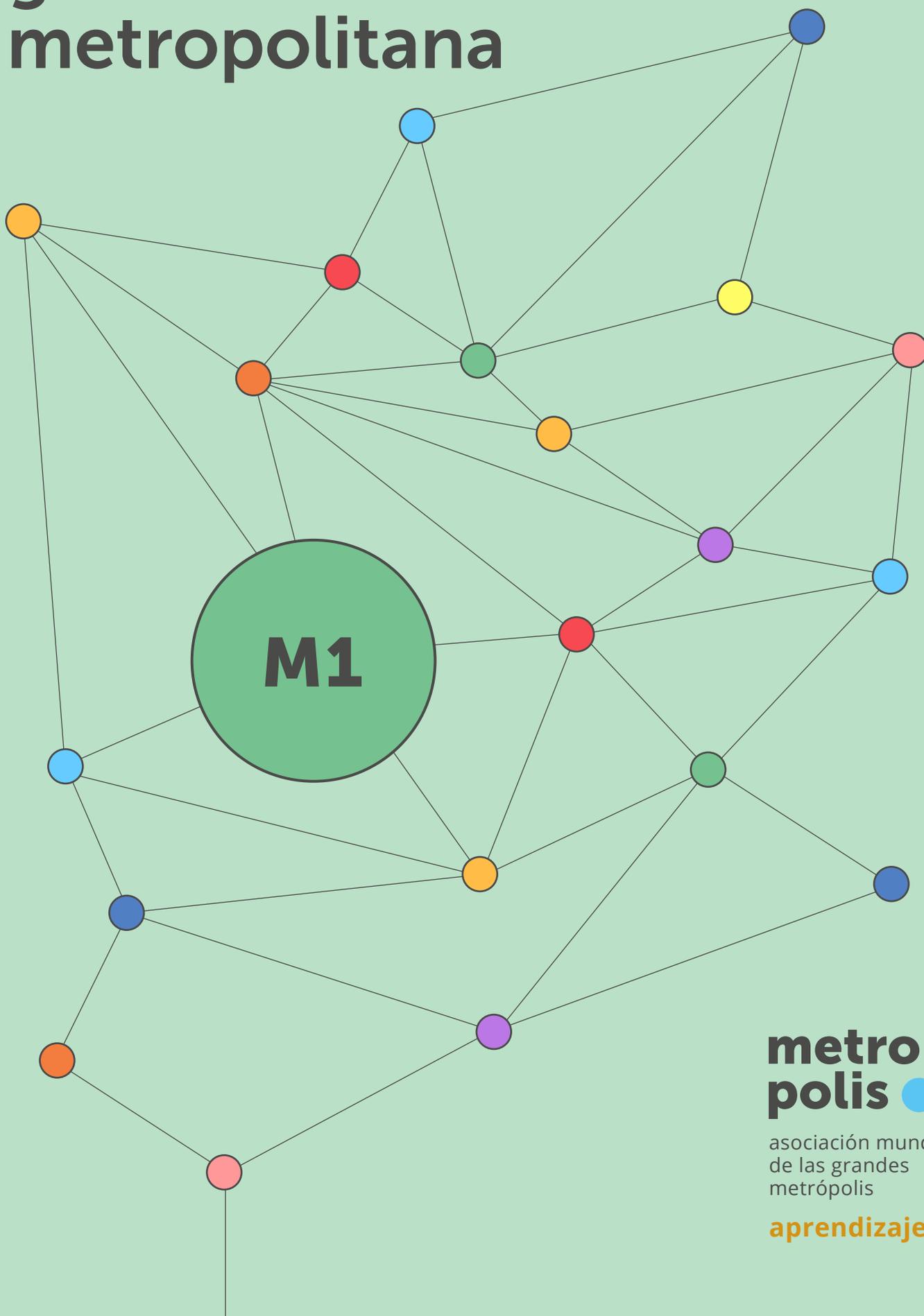


Modelos de gobernanza metropolitana



**metro
polis** ●

asociación mundial
de las grandes
metrópolis

aprendizaje

Esta publicación forma parte de los materiales del curso “Repensar la gobernanza metropolitana” coorganizado por Metròpolis y FUOC, Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya.

Con el apoyo de:



Autora del texto original del que se extrajo la presente edición

Mariona Tomàs

1

Introducción: la realidad metropolitana del mundo urbano contemporáneo

página 4

2

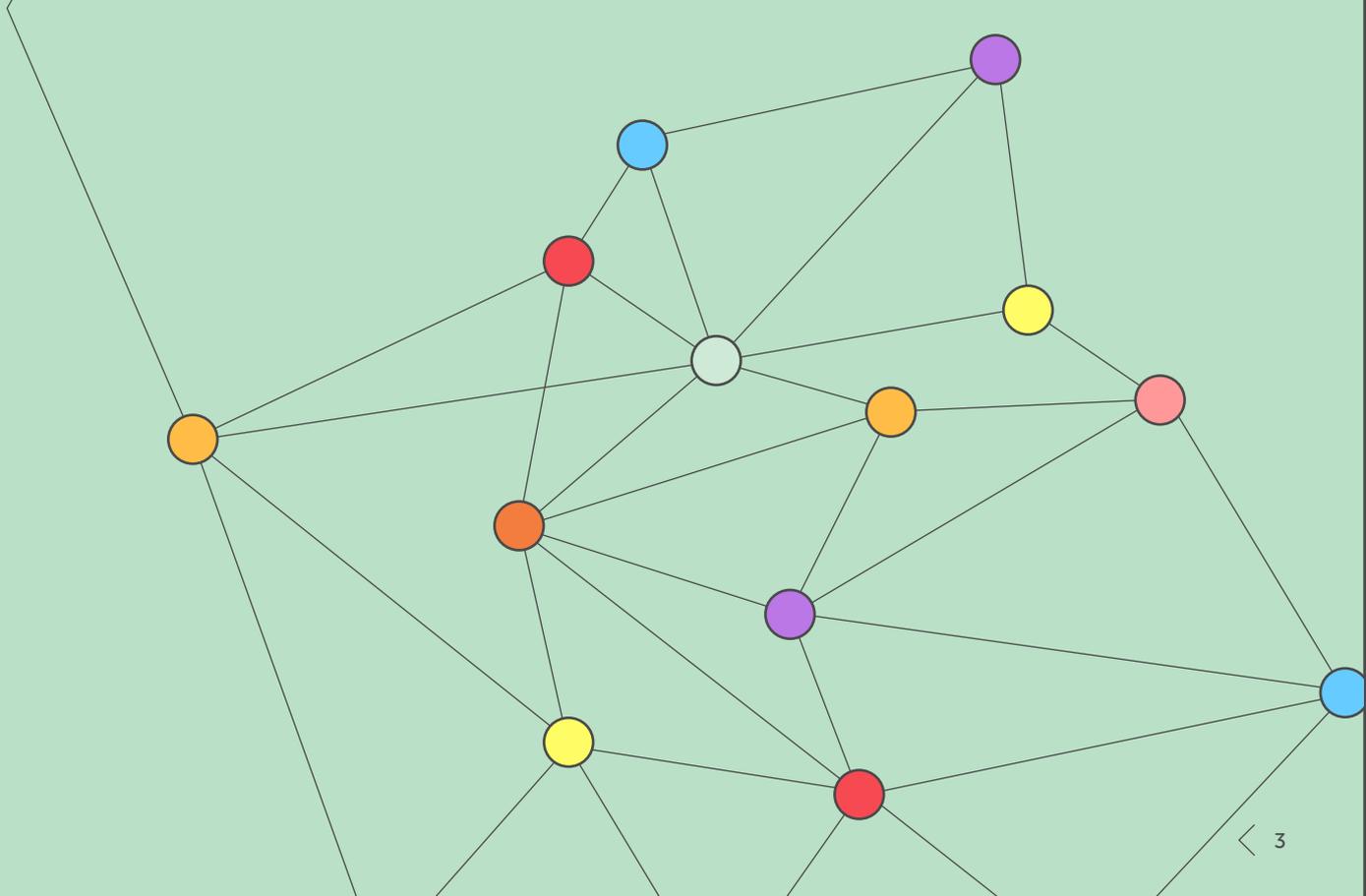
La gobernanza metropolitana

página 5

3

La visión de género en la gobernanza metropolitana

página 14



1

La realidad metropolitana del mundo urbano contemporáneo

Las áreas metropolitanas se pueden definir como aquellas áreas urbanas funcionales con una población mayor de un millón de habitantes. Estas metrópolis albergan en la actualidad el 41% del total de la población urbana¹ y generan el 60% del PIB mundial por lo que son **espacios de innovación y de oportunidades**. Sin embargo, también se ven amenazadas por graves problemas medioambientales e importantes **desigualdades sociales y de género**, prioridades que quedan reflejadas en los objetivos de las agendas globales como la Nueva Agenda Urbana o la Agenda 2030² para el desarrollo sostenible.

La ciudad limitada por sus competencias y fronteras administrativas **no puede gestionar eficazmente los impactos y las tensiones** a los que se enfrenta, especialmente en relación con los retos derivados de los problemas sociales y medioambientales, como son las graves inundaciones, la mala calidad del aire, la falta de vivienda digna y asequible, la escasez de transporte público, las desigualdades sociales y económicas. De allí que la sostenibilidad y la perspectiva inclusiva y de género sean **retos compartidos por la mayoría de las metrópolis**, a pesar de sus diferencias regionales.

Para responder a estos nuevos desafíos desde una escala real de la dinámica urbana contemporánea, se fortalece el consenso global sobre la necesidad de mejorar la **gobernanza metropolitana** y de incorporar la **transversalidad de género** al propio concepto de gobernanza. En este sentido, contemplar el género como categoría transversal evita homogeneizar la realidad de hombres y mujeres, invisibilizando necesidades y demandas diferenciadas que impide la **construcción de una igualdad real de oportunidades**. De allí la necesidad de modificar estructuras institucionales y revisar los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las **políticas metropolitanas** para salvaguardar la igualdad de género.

¹ En cuanto a la distribución regional, Asia-Pacífico alberga el 47% del total de la población urbana mundial y el 45% del total de metrópolis en el mundo. Le sigue América Latina y Caribe, con el 13% de la población urbana y 14% de áreas metropolitanas y África, con un 12% y 11% respectivamente. El resto se reparte entre las otras regiones (GOLD IV Report: Co-creating the urban future. Edition 2016). Más información:

[Other Reports | GOLD](#)

² Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 no son específicamente urbanos, aunque el conjunto de las problemáticas sociales y medioambientales se trasladan, inequívocamente, a la escala urbana.



2

La gobernanza metropolitana

2.1

La visión de género en las agendas globales

2.2

Los modelos de gobernanza según el grado de institucionalización

2.3

Variables para el análisis de la gobernanza metropolitana

2.1

La visión de género en las agendas globales

En el marco de las sesiones preparatorias previas a la aprobación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en Quito (2016), Hábitat III y la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) celebraron la Conferencia Temática de Áreas Metropolitanas de Montreal en la que se aprobó la **Declaración de Montreal sobre las Áreas Metropolitanas**³. En este documento de octubre de 2015, se señalan los déficits de las áreas metropolitanas y se llama a los Estados a **reconocer su importancia política** y conceder mejores instrumentos jurídicos y financieros a las aglomeraciones urbanas. Sin embargo, la perspectiva de género sólo es tratada en tres artículos sobre los 42 que lo conforman:

El artículo 12 habla del compromiso a promover políticas metropolitanas de desarrollo sostenible, que apoyen, desde una visión de género, el **acceso universal** a la vivienda, a los servicios sociales, a la cultura, a un entorno seguro y saludable (especialmente para mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y mayores), a espacios verdes, al agua y aire limpios, así como a una movilidad y energía sostenibles y accesible.

El artículo 25 destaca la necesidad de realizar un planeamiento urbano y metropolitano que incluya la **diversidad de perspectivas** de los actores sociales. En relación con esto, propone el tratamiento de datos desagregados por edad, género y origen.

Asimismo, el artículo 36 hace referencia sobre 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 a desarrollar, se reconoce “la necesidad de promover la igualdad de género”, aunque no se dan más detalles.

³ Más información:

[Promover la cooperación metropolitana para un desarrollo urbano sostenible - La Declaración de Montreal](#)

La NAU subraya la necesidad de una planificación basada en la edad y el género con el fin de fortalecer la resiliencia de las ciudades.

Por su parte, la NAU⁴ incorpora la dimensión de género en 15 artículos sobre un total de 175, a través de los siguientes temas:

La necesidad de lograr la **igualdad de género** y el **empoderamiento** de todas las mujeres y las niñas (artículos 5, 40), y su participación plena y efectiva. Hace referencia a la **igualdad de derechos en todas las esferas** y en los puestos de liderazgo en todos los niveles 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, 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, 114). Con el fin de fortalecer la resiliencia de las ciudades y los asentamientos humanos (artículo 77) y 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 de empleo, educación, y atención de la salud e integración social, y a todos los niveles de gobierno (artículo 32). Y que sean **participativos** en todas las fases, desde la formulación de conceptos, diseño, presupuestación, ejecución hasta la evaluación y examen (artículo 92).

La promoción, en el nivel apropiado de gobierno, del aumento de la seguridad de la tenencia para todas las personas por igual, reconociendo la pluralidad de tipos de tenencia para 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. Con especial atención a la seguridad de la tenencia de la tierra, en el caso de las mujeres, como elemento fundamental para su **empoderamiento** mediante sistemas administrativos eficaces (artículo 35).

⁴ Más información:
[La Nueva Agenda Urbana](#)

Se hace un llamamiento para promover nuevas formas de asociación entre los gobiernos y la sociedad civil, a través de plataformas de cooperación y consulta.

⁵ Más información: [Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development](#)

El apoyo a gobiernos subnacionales y locales en el cumplimiento de su función clave en el **fortalecimiento de la interfaz** entre todas las personas interesadas pertinentes, ofreciendo oportunidades de diálogo, 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, independientemente de su situación migratoria, sin discriminación por motivos de raza, religión, origen étnico o condición socioeconómica (artículo 42).

Nuevas formas de asociación directa entre todos los niveles de gobierno y la sociedad civil, mediante plataformas y mecanismos amplios y provistos de recursos para la **cooperación** y la consulta, que estén abiertos a todo el mundo, utilizando las **tecnologías de la información** y las comunicaciones y soluciones de datos accesibles (artículo 92).

Los programas de desarrollo y capacitación, para que gobiernos subnacionales y locales puedan llevar a cabo una planificación y una gestión financieras basadas en la coordinación institucional a todos los niveles, de forma transparente y sostenible. Con particular atención a los **presupuestos con perspectiva de género y de edad** y a la mejora y la digitalización de los procesos y registros contables, para promover enfoques basados en los resultados y crear capacidades administrativas y técnicas a medio y largo plazo (artículo 151).

Finalmente, la Agenda 2030⁵ para el desarrollo sostenible hace referencia explícita a la importancia de la perspectiva de género, y de la dimensión territorial y urbana, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 5 y 11, respectivamente. El ODS 5 se dirige a lograr la igualdad entre los géneros, empoderando a todas las mujeres y las niñas. Así, destaca la discriminación y violencia de género que las mujeres y las niñas siguen sufriendo alrededor del mundo, con un menor acceso a la educación, a la atención médica, a un trabajo decente, y a una **representación paritaria en los procesos de adopción y toma de decisiones** políticas y económicas.

El ODS 11 llama a lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Es evidente que uno y otros objetivos no pueden dissociarse y, llaman a **reconfigurar las actuaciones de las áreas urbanas** desde marcos renovados de gobernanza inclusiva con visión de género.

2.2

Los modelos de gobernanza según el grado de institucionalización

La gobernanza metropolitana es un concepto extendido a partir de los años 1990 que hace referencia a la **capacidad de hacer frente a los retos de las aglomeraciones urbanas**. Se distingue de la noción clásica de “gobierno” por una visión más amplia que incluye el papel del sector público, pero también privado en la gobernabilidad metropolitana (Jouve y Lefèvre, 1999).

Se define 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 Galés, 2001: 350), y cuyo resultado tiene un impacto directo sobre la vida, las normas y la estructura social de las ciudadanas y ciudadanos de nuestras metrópolis. Existen **múltiples modelos de gobernanza metropolitana** y no existe una fórmula consensuada. Por razones históricas y políticas, cada urbe tiene sus particularidades y forma de gobernanza. Sin embargo, se pueden diferenciar **cuatro modelos principales de gobernanza metropolitana** según sea su grado de institucionalización: gobiernos metropolitanos; agencias metropolitanas sectoriales; coordinación vertical y cooperación voluntaria entre municipios.

1

Los **gobiernos metropolitanos** implican el mayor reconocimiento político de la realidad metropolitana, aunque su proceso de creación suele ser complicado, debido a las **resistencias de otros niveles de gobierno**, reducen la fragmentación institucional ya que son estructuras creadas expresamente para afrontar los retos metropolitanos, con una **visión de conjunto**, e implementar políticas a dicha escala. Sin embargo, entre sus inconvenientes está el alto coste económico y su poca flexibilidad ante los cambios de las dinámicas de las áreas urbanas.

Pueden tomar dos formas, la primera derivada de una fusión de municipios que conforman un solo nivel de “ciudad metropolitana”.

Hay múltiples modelos de gobernanza metropolitana y ninguna fórmula acordada.

Lyon - Ludovic Charlet, Unsplash



En el modelo de coordinación vertical, las políticas metropolitanas se implementan a través de áreas de gobiernos existentes anteriormente.

Es el caso de Toronto, de Seúl, del Distrito Metropolitano de Quito y de la Municipalidad Metropolitana de Lima. También del Consejo Regional Metropolitano de Santiago de Chile pese a contar con recursos limitados y con intervención del gobierno federal y nacional. La otra opción es conformar un segundo nivel de gobierno con elección indirecta, manteniendo la estructura municipal, como lo hacen las áreas metropolitanas de Barcelona, Lyon, Londres, Hannover, entre otras.

2

Las **agencias metropolitanas** planifican y gestionan un **solo servicio** (transporte público, medio ambiente, policía, etc.) con un carácter más técnico que político. El modelo de representación suele ser indirecto con una financiación mixta, derivada de tasas y transferencias. Son frecuentes los casos de agencias metropolitanas de transporte, como en el área metropolitana de Buenos Aires o en Bogotá, donde se gestiona el TransMilenio⁶; o la gestión de residuos como lo hace la Región de Belo Horizonte⁷. Si bien esta tipología es eficaz, existe el **riesgo de perder la visión global del hecho metropolitano**, especialmente si en una misma aglomeración urbana actúan varias agencias sectoriales con coberturas territoriales diferentes. Por ejemplo, en Helsinki la agencia del transporte cubre siete municipios y la de medio ambiente, cuatro.

⁶ Más información: [TransMilenio Bus Rapid Transit System](#)

⁷ Más información: [Urban Solid Waste Management in MRBH](#)

En los países de la OCDE, el 51% de las áreas metropolitanas tienen algún tipo de organismo metropolitano, pero sin la capacidad de regulación.

⁸ Más información: [Urban Development Strategy for the Cotonou Agglomeration](#)

3

En el modelo de **coordinación vertical**, las políticas metropolitanas se realizan a través de **ámbitos de gobierno previamente existentes**. Por tanto, al no crearse un nuevo ente, la financiación, representación y el tipo de competencias dependen de la estructura territorial del país. En el caso de tener competencias amplias, financiación propia y representación directa, esta fórmula favorece **la implementación de políticas metropolitanas**. Sin embargo, al no existir un reconocimiento inicial del hecho metropolitano, la escala puede quedar diluida en las diferentes políticas de las instituciones que la conforman. Un ejemplo de este modelo es La Comunidad de Madrid que ha asumido el liderazgo metropolitano partiendo de la base de unas amplias competencias, fijadas en su Estatuto de autonomía, y de las competencias de la antigua Diputación provincial. Cuenta con una mayoría de ingresos propios (impuestos directos e indirectos) y de transferencias del Estado, así como una Asamblea elegida directamente por los ciudadanos. Esta tipología también es asumida por la Ciudad-estado de Viena o la Región de Bruselas-Capital.

4

La **cooperación voluntaria de municipios** es el modelo de menor institucionalización, en el que la diversidad de representantes locales se organiza por iniciativa propia, y puede tomar dos formas. Por un lado, la más tradicional es la **mancomunidad / asociación de municipios**, donde su efectividad (competencias y financiación) deriva del marco legal en que operan los municipios y de la voluntad política de los y las representantes municipales. Barcelona (1987-2011), San Salvador, Buenos Aires, Turín y Cotonou⁸ son ejemplos de este modelo. Por otro lado, las asociaciones **de planificación estratégica** son formas más flexibles, que funcionan como instrumentos de consulta y espacios de consenso para llegar a acuerdos inclusivos; aunque su carácter no vinculante puede ser un riesgo para la concreción de los objetivos.

En cualquiera de sus fórmulas, este modelo de gobernanza puede llegar a ser más efímero y ejercer una **menor incidencia en las políticas metropolitanas**. Además, la disparidad de recursos y perfiles de los municipios complejiza el reparto de la carga financiera. Sin embargo, también son las **formas más adaptables al entorno cambiante** y, al tener un origen municipal, mantienen el proceso controlado por los actores locales.

En el caso de Europa, en la mayoría de áreas metropolitanas existe **fragmentación institucional y prevalecen los modelos con un grado medio de institucionalización**. La misma tendencia siguen los países de la OCDE, donde el 51% de las áreas metropolitanas cuenta con algún tipo de ente metropolitano, pero sin capacidad de regulación y sólo el 18% tiene autoridades metropolitanas con poderes (OECD, 2015). Sin embargo, ha habido reformas metropolitanas en las mayores áreas urbanas de Italia, Francia (París y **Lyon**) e Inglaterra (en 9 áreas urbanas), para crear gobiernos metropolitanos, de elección indirecta, en Italia y Francia, y de elección directa en 7 de las autoridades inglesas. En otros casos, como en **Santiago de Chile**, está prevista la elección directa de la intendencia metropolitana. A la luz de estas reformas, se puede pensar que estamos en **una nueva etapa de oro de la institucionalización metropolitana**, como sucedió en los años 1960-70 (Heinelt y Kübler, 2005).

No obstante, se ha de tener en cuenta que **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.

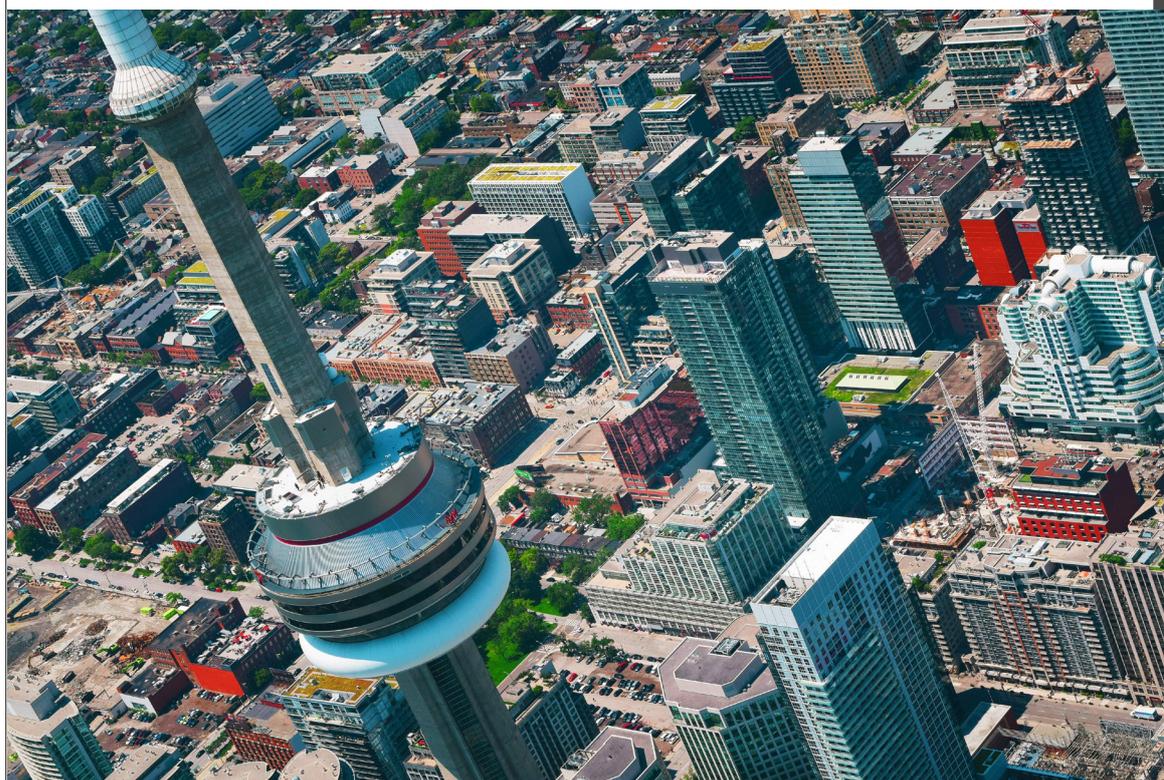


Dakar - Jeff Attaway, Flickr

Los principales desafíos implican introducir una perspectiva metropolitana inclusiva que tenga en cuenta las realidades de las mujeres, de la tercera edad, etc.

Estos equilibrios modulan el tipo de gobernanza, que evoluciona con el tiempo. Así se puede variar de un modelo a otro según las etapas de cada ciudad: de gobierno metropolitano se pasa a agencias sectoriales, de un plan estratégico o de la cooperación entre municipios, se avanza hacia un gobierno metropolitano, etc. En todo caso, **los retos claves pasan por introducir una visión metropolitana** construida inclusivamente, que tenga en cuenta las experiencias, percepciones y realidades de las mujeres, de la tercera edad, de las personas migrantes, etc.

En este sentido, existen cambios de enfoque hacia **procesos más participativos y descentralizados** donde los principios de transparencia, rendición de cuentas, equidad y defensa de derechos se sitúan como fundamentos para propiciar la transformación social. A pesar de los avances producidos mediante procesos más participativos, 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.



Toronto - Tim-gouwu, Unsplash

2.3

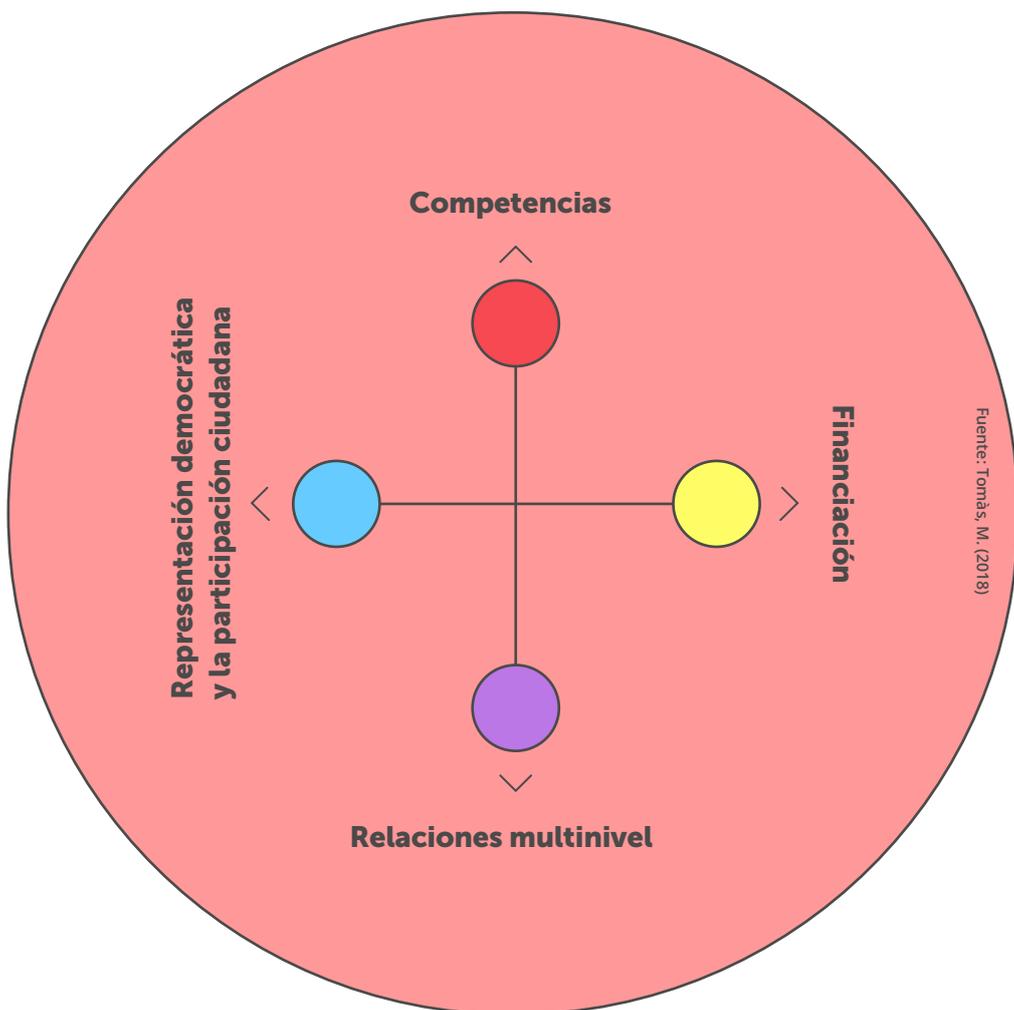
Variables para el análisis de la gobernanza metropolitana

Independientemente del modelo de gobernanza, existen cuatro variables transversales que afectan a la capacidad de las áreas metropolitanas para abordar los retos actuales y sirven como criterios de análisis y toma de decisiones:

- (1) Las competencias
- (2) La financiación
- (3) La representación democrática y la participación ciudadana
- (4) Las relaciones multinivel

Independientemente del modelo de gobernanza, hay cuatro variables transversales que afectan la capacidad de un área metropolitana para hacer frente a los desafíos actuales.

Variables de gobernanza metropolitana:



Las competencias metropolitanas se han centrado en políticas sobre la organización del territorio y el transporte donde tradicionalmente se ha ignorado la dimensión de género.

1

Las competencias de los modelos de gobernanza difieren según el volumen y tipo de temáticas, relacionadas con el medio físico (**hard policies**) o con el socioeconómico (**soft policies**); por la exclusividad o no en la toma de decisiones y finalmente, por el grado de alcance de estas decisiones según sean vinculantes o no. En general las **competencias metropolitanas** se han centrado casi exclusivamente en el campo de las **políticas relativas a la ordenación del territorio, el transporte y el medio ambiente**, ámbitos donde tradicionalmente se ha ignorado la dimensión de género.

En relación a las *soft policies*, las políticas de desarrollo económico y social son las más frecuentes, pero en muchos casos no son exclusivas. En este sentido, las **competencias exclusivas garantizan mayor autonomía**, al igual que el carácter vinculante de las mismas. Por ejemplo, determinar si las acciones fijadas por un plan metropolitano son obligatorias o no para los municipios, supondrá diferente impacto. Algunas estructuras metropolitanas como la *Communauté Métropolitaine de Montréal*⁹ tienen competencias en vivienda social, donde se puede incidir en políticas dirigidas a las mujeres. Otras políticas relacionadas con la cohesión social o la cultura son menos frecuentes, aunque en las estructuras de reciente creación, como en el Área Metropolitana de Barcelona se incluye la competencia de la cohesión social. Esto puede abrir la puerta al desarrollo de políticas metropolitanas relacionadas con el cuidado y las tareas reproductivas, tradicionalmente asumidas por las mujeres.

2

La financiación determina en gran medida el margen de autonomía de las estructuras metropolitanas en relación a la cantidad de recursos materiales y a la fuente de financiamiento. Esta última, por lo general combinada, proviene, por una parte, 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). Por otra, de **tasas e impuestos propios** derivados de la venta de servicios como el agua, tasas por tratamiento de residuos, etc.

Si bien la autonomía financiera facilita la realización de políticas públicas al no depender de presupuestos externos, en general, las **áreas metropolitanas no poseen autonomía fiscal** y sus recursos provienen de otros ámbitos administrativos. Es el caso de **Santiago de Chile**, que dispone de una institución metropolitana (el Consejo

⁹ Más información:

[Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2015-2020](#)

Las relaciones multinivel dan cuenta de cómo se sitúan las áreas metropolitanas en un entorno de gobierno multinivel donde hay relaciones horizontales y verticales.

¹⁰ Más información: [Municipal Finance Program](#)

¹¹ Más información: [Berlin Open Data strategy](#)

regional), pero su financiación depende de la subvención del Gobierno Central. 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, es interesante referenciar el caso de Dakar¹⁰, que amplió sus mecanismos financieros abriéndose al mercado de capitales internacional. Con un programa que supuso la asesoría técnica de organismos internacionales, la ciudad ha sido de las primeras en conseguir financiamiento para sus objetivos de inversión, sin la necesidad de garantía e intermediación del gobierno central.

3

La **representación y participación ciudadana** en los gobiernos metropolitanos es, generalmente, **a través de modelos de elección indirecta**, donde las alcaldías y concejalías forman parte de la estructura metropolitana como representantes del municipio, en el que han sido elegidas. En los casos de modelos de elección directa, la participación de la población suele ser baja y sigue los patrones de la participación municipal. En el caso de Stuttgart, tras una primera votación el año 1994 rozando el 70%, la participación habitual está por encima del 50%. Del 27% fue la participación en la primera elección del Greater Manchester frente al 15% en las elecciones municipales de 2019.

En cuanto a la **composición** de las asambleas y alcaldías metropolitanas, éstas no suelen ser representativas de la heterogeneidad social y de género. El **déficit de proporcionalidad de género** en las estructuras de gobierno y espacios participativos es una constante en todas las regiones. La carga desigual en los trabajos de cuidados que soportan las mujeres, suele ser uno de los principales obstáculos para su participación. Es fundamental entonces la **promoción de instrumentos y procesos inclusivos** con perspectiva de género y, el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación para facilitar la participación de las mujeres, como la iniciativa de Berlín¹¹.

4

Las **relaciones multinivel** dan cuenta de cómo se sitúan las áreas metropolitanas en un entorno de gobernanza multinivel, donde existen **relaciones horizontales y verticales**. Las **relaciones horizontales** se refieren a la necesaria articulación entre intereses públicos y privados, central para la construcción de la gobernanza metropolitana. Al igual que la visión inclusiva, la participación de la



¹² Algunas de ellas son: 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 FMDV (alianza internacional de gobiernos locales y regionales), *European Metropolitan Authorities* (EMA).

pluralidad de actores es requisito para avanzar en los retos que afrontan las metrópolis. Las **relaciones verticales** implican a otros niveles de gobierno (regional, estatal) siendo clave el peso de la aglomeración en el conjunto de la región o país. Es importante entonces **la consideración política y jurídica** del municipio o del ámbito metropolitano: si es un ámbito de gobierno con competencias, legitimidad política y autonomía fiscal, o tiene un papel destacado en la política del país. En este sentido, es frecuente la resistencia política de otros niveles de gobierno a su institucionalización, por temor a las competencias y los desequilibrios políticos que se puedan generar.

El reconocimiento político de las áreas metropolitanas pasa pues por la aceptación de los **gobiernos superiores**, que son los que legislan y determinan sus capacidades. Además, las urbes son agentes políticos que tejen sus propias redes internacionales¹² para el **intercambio de buenas experiencias**, así como para **visibilizar la problemática metropolitana** a escala mundial.



3

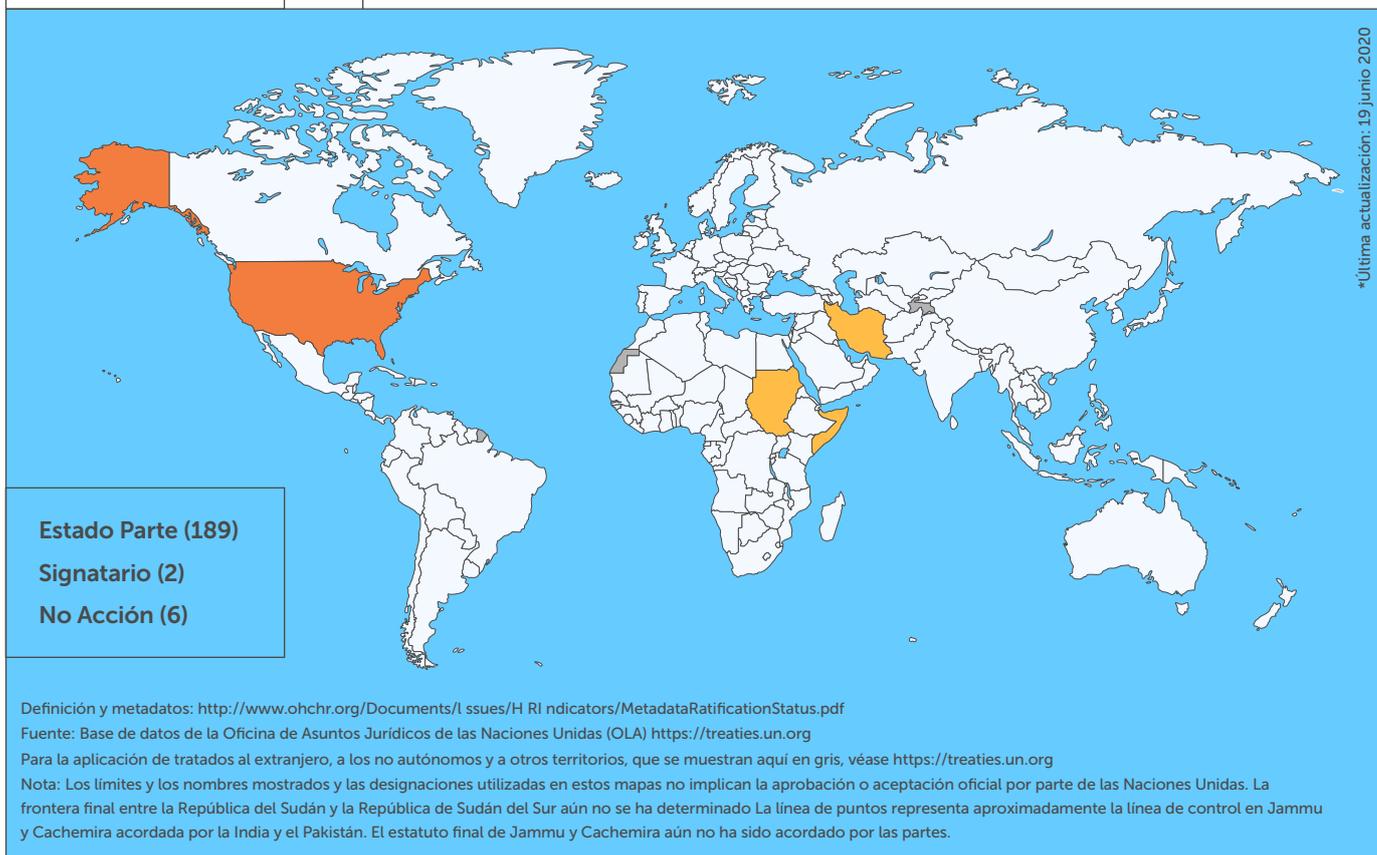
La visión de género en la gobernanza metropolitana

Los anteriores puntos nos han mostrado un notorio déficit en la implementación de la estrategia de transversalidad de género en las políticas e instituciones metropolitanas. En este apartado, se indican los principales retos y estrategias para promover una gobernanza metropolitana con visión de género.

Según Brody: *“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”* (Brody, 2009: 3). Para ello diferencia cuatro retos principales:

- **Combatir las arraigadas desigualdades de género:** aunque a nivel formal ha habido algunos progresos, la legislación y las políticas implementadas no están eliminando las desigualdades reales de género. A pesar de la existencia de **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, ni ratifican los mismos tratados.

Estado del país



Es esencial incorporar en los procesos de gobernanza una pluralidad de puntos de vista, incluidas las responsabilidades de cuidado y las personas que las asumen, principalmente las mujeres.

¹³ Más información: [Girls Leadership and the Urban Environment](#)

Feminizar la toma de decisiones: Los espacios de poder se manifiestan eminentemente masculinos, con independencia del nivel de gobernanza, traduciéndose en una minoría el número de mujeres lideresas con capacidad de decisión y acción sobre las políticas públicas y por ende, sobre las vidas de la ciudadanía. Según UN Women, en 2019, sólo el 24,3% de los escaños parlamentarios se encontraban ocupados por mujeres, lo que muestra el **lento crecimiento de mujeres electas** si tenemos en cuenta que en el año 1995 se situaba en un 11,3%.

Incorporar la pluralidad de miradas, incluyendo los cuidados y aquéllas que los asumen, mayoritariamente mujeres, en los procesos de gobernanza: la organización del mercado de trabajo y el funcionamiento de las instituciones de gobernanza 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 proveerles de servicios que puedan apoyar los cuidados.

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.

Estos retos pueden derivar en tres líneas de acción:

- 1 **Propiciar una participación inclusiva en la gobernanza:** la presencia de mujeres en los diferentes ámbitos de la gobernanza es un buen punto de partida, pero, es crucial invertir tiempo y otros recursos para el **empoderamiento** de las mujeres y el desarrollo de sus capacidades. Es interesante mencionar como ejemplo el **programa de liderazgo para mujeres**¹³ desarrollado por la ciudad de **Mashhad** con impacto en toda su área. El programa busca empoderar tempranamente a las jóvenes estudiantes (entre 8 y 11 años) para que asuman roles de liderazgo en sostenibilidad urbana y, simultáneamente, fomentar su participación en asuntos cívicos.
- 2 **Concebir una gobernanza inclusiva:** el reto es deconstruir el modelo estereotipado y excluyente acerca de la gobernanza como

Situar en el centro del accionar político los derechos ciudadanos, con sistemas de rendición de cuentas más sólidos y transparentes.

instrumento de reproducción de los privilegios de los hombres, alejados éstos de la vida cotidiana y propiciar la participación de las mujeres. Sobre incorporar la vivencia cotidiana de las mujeres en las políticas urbanas se puede mencionar el programa **Pin de seguridad**¹⁴ desplegado en Bogotá. Es una estrategia de seguridad basada en una aplicación móvil y de escritorio que a través de mapas, permite recopilar información de las usuarias y personas auditoras capacitadas sobre las percepciones de **seguridad urbana en los espacios públicos**. La auditoría se basa en nueve parámetros: iluminación, apertura, visibilidad, multitud, seguridad, sendero, disponibilidad de transporte público, diversidad de género y sentimiento. El programa se desarrolló con la articulación compleja de agentes del sector privado, administrativos, sociales y la participación de la comunidad.

3. **Reformar las instituciones de gobernanza:** para fomentar instituciones más equitativas, que no reproduzcan prácticas, visiones y conductas discriminatorias o carentes de visión de género, se debe:
 - **Situar en el centro del accionar político 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 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.**

Con relación a este punto se puede mencionar el **Programa Demeter**¹⁵ que lleva adelante la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona. Es un instrumento para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de transparencia y en los proyectos de innovación, con el objetivo de contribuir a lograr el

¹⁴ Más información: [Using SafetiPin to build safer cities for women](#)

¹⁵ Más información: [Programa Demèter](#)

equilibrio y la corresponsabilidad entre mujeres y hombres. Concretamente, se trata de generar, visibilizar y **promover la disponibilidad de datos** sobre la situación real de las mujeres en los diversos ámbitos, a fin de mejorar los diagnósticos sobre las situaciones de desigualdad de género que todavía persisten.

Por otro lado, Buenos Aires constituye otro ejemplo en el desarrollo de instituciones más equitativas mediante la creación de un **sistema de indicadores de género**¹⁶. En este caso, se trata de una plataforma abierta que proporciona información estadística con perspectiva de género, generada a partir de un proceso colaborativo entre diferentes organismos y niveles de gobierno.



Sistema de indicadores de género Buenos Aires

Las instituciones deben organizar procesos de participación más inclusivos y participativos que identifiquen las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres.

¹⁶ Más información: [Sistema de Indicadores de Género de Buenos Aires](#)

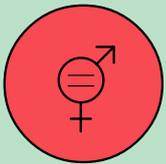
- Borraz, O. & P. Le Galès (2001). « Gouvernement et gouvernance des villes », Leresche, J.-P. (ed), *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*. Paris: Pedone, 343-367.
- Brody, A. (2009). *Género y gobernanza: Informe general*. Bridge, Institute of Development studies. Disponible en web (acceso el 01-06-2018):
- http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/reports/Governance_OR_Spanish.doc
- Heinelt, H. & Kübler, D. (dir.) (2005). *Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*. Londres: Routledge.
- Jouve, B. & C. Lefèvre (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. 6, 835-853.
- OECD (2015). *Governing the City*. Paris: OECD Publishing. Disponible en web (acceso el 16-04-2018) [Governing the City](#)
- Tomàs, M. (2018) *Modelos de gobernanza metropolitana*. Barcelona: FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya.

Con el apoyo de:

Edición:
Diciembre 2020



Esta publicación contribuye a la implementación de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible:



**IGUALDAD
DE GÉNERO**

ODS 5



**CIUDADES Y
COMUNIDADES
SOSTENIBLES**

ODS 11



**PAZ, JUSTICIA E
INSTITUCIONES SÓLIDAS**

ODS 16

Secretaría General

Avinyó, 15. 08002 Barcelona (España)

Tel. +34 93 342 94 60

metropolis@metropolis.org

metropolis.org



#MetroGovernance