

CIUDADES IGUALITARIAS

Guía práctica de urbanismo y género.

TÍTULO 1.- INTRODUCCIÓN

La introducción de la perspectiva de género en el urbanismo obedece a razones sociales, legales y urbanísticas. En este sentido, la profunda transformación de las relaciones entre mujeres y hombres experimentada durante los últimos años ha llevado al reconocimiento del género en la normativa legal, como se explicita en el artículo 31 de la “Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres” y el artículo 10.1 del “Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo”. Asimismo, esta perspectiva ha contribuido notablemente a la renovación de la teoría y la práctica urbanística.

El género se define como una categoría sociológica de análisis, que reconoce y explica la existencia de personas desiguales por razón de su sexo. Esta explicación tiene como objetivo facilitar un cambio social que otorgue las mismas oportunidades a la personas sean mujeres o varones. Para ello el pensamiento feminista sobre la ciudad aporta una reflexión sobre las generaciones, los cuidados, las relaciones económicas y sus condiciones medioambientales y, además, propone un enfoque integrado de la intervención urbana, que tenga en cuenta la diversidad de personas y grupos que interactúan en la ciudad.

La elaboración de esta Guía formó parte de la Estrategia de Igualdad del Ayuntamiento de Madrid, siendo un ejemplo de transversalidad y cooperación entre las Áreas competentes en materia de urbanismo e igualdad.

TITULO 2.- PRINCIPIOS PARA UNA CIUDAD IGUALITARIA

Una ciudad sensible al género debe cumplir dos condiciones: reconocer la diferente posición social entre mujeres y varones y afrontar las contradicciones de la ciudad global, caracterizada por una hipertrofia de la privacidad y el retroceso del espacio público.

La igualdad no es creíble sin un cambio en el modelo urbano. La sociedad industrial se organizó sobre una división del trabajo que creó una ciudad marcada por el género: trabajadores, por un lado, y amas de casa, por otro, La superación de este modelo dual ha supuesto un gran esfuerzo social que ha descansado sobre las mujeres, al adoptar un doble rol (trabajadoras y amas de casa).

En el contexto, la perspectiva de género aporta un proyecto de ciudad inspirado en los siguientes principios:

- Una ciudad capaz de dar espacio, equilibrar y relacionar las diferentes dimensiones de la vida: producción, consumo, ocio, relaciones, cuidados, participación, a través de la escala, la accesibilidad, la densidad y la mezcla, Esto debe facilitar un nuevo reparto del tiempo, bien social de vital importancia, Por ello, frente a la dispersión y zonificación se propone

favorecer los espacios flexibles, de usos múltiples y con una densidad suficiente para sostener la complejidad de la vida urbana.

- Una ciudad que busque un equilibrio entre la vida privada y el espacio público. Existe una tendencia a la privatización de la vida urbana que beneficia a los grupos más privilegiados. Frente a ello se reivindica la diversidad social como uno de los ingredientes fundamentales de un espacio público rico, que trabaja a favor de la cohesión social.
- Una ciudad que asuma el cambio social, luchando contra la segregación espacial; que postule una mezcla social de rentas, de orígenes, de edades; el equilibrio entre el centro y la periferia; una nueva visión de la seguridad y el conflicto.
- Una ciudad que responda al desarrollo económico sostenible; que apueste por la regeneración de barrios y la rehabilitación, preste apoyo a empresas y autónomos, atraiga inversiones, genere innovación y establezca una relación equilibrada con el área metropolitana.

Estos principios se aplicarán en ciudades reales, con paisajes urbanos muy consolidados y generados en diferentes décadas de desarrollo, dando lugar a espacios urbanos heterogéneos; el centro histórico, los barrios periféricos y los nuevos desarrollo residenciales. Cada uno de estos espacios tienen posibilidades, problemas y soluciones diferentes.

TÍTULO 3.- HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS PARA UNA CIUDADA IGUALITARIA

Este título aborda una nueva forma de gestionar los asuntos urbanos y menciona algunas herramientas específicas respecto al género.

Esta nueva forma de trabajar cuestiona el carácter “científico “ y “neutral” de la disciplina urbanística e incorpora los siguientes principios:

- Transversalidad de género, lo que significa que todos los proyectos o acciones deben considerar el género.
- Nuevos conceptos y una mayor flexibilidad en la concepción del planeamiento. Algunas definiciones deberían replantearse. Por ejemplo, qué es un equipamiento, qué usos son admisibles en las zonas verdes, etc.
- Un trabajo interdisciplinar, que aproveche el conocimiento que detenta la propia administración en sus diferentes áreas y profesionales.
- Poner el acento en las relaciones y en la escala, dado que el espacio público no tiene entidad en sí, si no se consideran la vivienda y sus relaciones con la calle, los equipamientos, el comercio, el transporte, etc.
- La participación ciudadana, que debe ser una fase de las diferentes herramientas del planeamiento, con plazos, recursos, profesionales y técnicas específicas previstas desde el inicio y que superen el modelo formal de las alegaciones.
- Las nuevas fórmulas de cooperación público- privada deben reorientar las fuerzas del mercado y reforzar lo público, al tiempo que debe aprovechar los recursos e ideas de las empresas y particulares y acordar su espacio.

Respecto a las herramientas específicas para incorporar la perspectiva de género en las decisiones públicas se mencionan las siguientes:

- Los estudios de impacto de género, que tratan de analizar qué efectos tendrá o ha tenido una medida sobre hombres y mujeres, sobre su bienestar o su acceso a la ciudad
- La participación de las mujeres, teniendo en cuenta su heterogeneidad por edad, clase social, origen nacional, etc.
- La presencia de mujeres en los equipos técnicos y directivos, que constituye un requisito necesario pero no suficiente. Es imprescindible que se incorpore una visión crítica y de género.
- Los indicadores sensibles al género que ofrecen una información sintética y comparable de fenómenos complejos.

TÍTULO 4.- EL ESPACIO PÚBLICO A LA LUZ DEL GÉNERO

Este título recoge los objetivos para lograr un espacio público igualitario y su influencia sobre el modelo urbano, la edificación y la intervención en los espacios libres.

a) Objetivos

Los objetivos que se persiguen en la planificación y gestión de los espacios públicos son los siguientes:

-Equilibrar las desigualdades y generar nuevas oportunidades.

Los bienes comunes, como el espacio público, siguen siendo los más accesibles para quienes menos recursos propios tienen, contribuyendo a equilibrar desigualdades y a generar oportunidades nuevas. El espacio público, de acceso universal, puede proveer y facilitar muchas necesidades que ahora mismo no están cubiertas satisfactoriamente para toda la ciudadanía.

-Favorecer la autonomía de los colectivos más vulnerables.

Intervenir a favor de la equidad supone crear las condiciones para que todos los colectivos que no pueden actualmente lidiar con la movilidad motorizada de forma segura (menores, mayores y personas con discapacidad), puedan volver a recuperar y hacer un uso autónomo de la calle, generando unas mejores condiciones de vida para estos grupos sociales y también, para quienes se ocupan de ellas y de ellos, mayoritariamente mujeres.

-Facilitar las tareas domésticas y la conciliación de la vida personal y laboral.

La corresponsabilidad en el planeamiento urbano se materializa generando proximidad, accesibilidad y atractivo. La simplificación en la gestión urbanística y en los servicios públicos provoca una ciudad de piezas inconexas que complica la vida a quienes tienen que compatibilizar distintas actividades y esferas a lo largo del día.

-Favorecer el uso “libre de miedo”.

No cabe hablar de equidad e igualdad si la mitad de la población sufre temor o restringe el uso y disfrute de la ciudad a causa del miedo. Para ello, es necesario redefinir el concepto mismo de seguridad, mostrando que esta cuestión tiene que estar integrada en la planificación y en la elaboración de proyectos.

b) Modelo urbano

El modelo urbano define los elementos de mayor relevancia de la ciudad, incidiendo en aspectos clave que conforman la estructura del espacio público, en particular la clasificación del suelo, los usos y la densidad.

-Clasificación del suelo.

El urbanismo de género, y el urbanismo sostenible, aboga por concentrar los esfuerzos y al inversión en la ciudad consolidada. Esta forma de planificar sobre lo existente está menos ensayada y exige un replanteamiento de las herramientas de intervención y de la forma de trabajo, Las labores de gestión cobran un gran protagonismo y la participación ciudadana se torna como una herramienta indispensable para hacer posible y garantizar el éxito de la intervención en áreas urbanas habitadas.

-Usos

La técnica de la zonificación ha llevado a excesos que dificultan la necesaria mezcla y complejidad que precisa el espacio público. El espacio público resultante refleja bien esta limitación: calles que se vacían durante gran parte del día; espacios que pueden tener gran calidad constructiva pero absolutamente carentes de vida y de interés; y un incremento de la percepción de inseguridad debido al aislamiento y a la falta de uso y apropiación ciudadana del espacio. Al marco normativo y a la cultura urbanística, se suma una forma de trabajo que perpetúa la compartimentación de decisiones y la segmentación de competencias.

Para evitar la desconexión de piezas por el territorio se recomienda:

- Ampliar las posibilidades de incluir otros usos, distintos del global de cada área, mediante la definición de usos compatibles o permitidos. La segunda opción es la de acuñar el término de “uso global mixto” que permita incluir en una misma área varios usos combinados, por ejemplo, “uso global residencial-terciario”.
- Localizar e integrar adecuadamente los equipamientos, como elementos de riqueza del espacio público frente a una concepción de los mismos como piezas desconectadas y aisladas en su función única sectorial.
- La defensa de los usos residenciales, el aumento de la calidad del espacio y la variedad de negocios depende de los instrumentos del planeamiento pero también de la gestión, empezando por la concesión de licencias, las decisiones sobre áreas peatonales, la rehabilitación de viviendas y su coste, la accesibilidad, etc.

-Densidad urbana.

La densidad urbana es claramente una de las principales herramientas del planeamiento municipal, tanto para el suelo urbano consolidado y no consolidado, así como de los sectores de suelo urbanizable. La vida urbana rica y diversa exige unos umbrales mínimos de densidad para garantizar la viabilidad de comercios variados, actividades culturales y ocio. La optimización de las infraestructuras y redes de transporte público están también muy vinculadas a la densidad y según ésta se va reduciendo, disminuye la eficacia de los servicios colectivos.

c) Edificación

El espacio público como malla que une y articula los distintos elementos urbanos, está íntimamente vinculado a las edificaciones y piezas de sus bordes, tanto de titularidad pública como privada. El espacio público no es ajeno al espacio privado. Entre ambos se establece una relación continua; a veces en positivo de diálogo y enriquecimiento mutuo; y otras, en negativo, de sospecha y divorcio. Sobre esta cuestión se realizan las siguientes recomendaciones:

-Variedad de tipologías constructivas

Para lograr diversidad social y evitar la monotonía arquitectónica, es importante que la oferta de vivienda sea variada, tanto en su tamaño y tipo, como en las formas de tenencia. Lo mismo sucede en los barrios consolidados y en los centros históricos, donde es básico luchar por la permanencia de la población residente frente a los procesos paralelos de elitización o degradación urbanas que empobrecen el espacio público.

-Dimensiones y tratamiento de manzanas.

La normativa de edificación debería establecer un máximo de los frentes de fachada, para evitar que las edificaciones se conviertan en barreras infranqueables y generen monotonía en el espacio público.

Otra de las cuestiones que inciden en el dinamismo e interés de una calle urbana es el grado de porosidad de la edificación, esto es, los accesos a los edificios desde el exterior. Como recomendación general, los puntos de comunicación entre el interior y el exterior no deberían concentrarse sino repartirse a lo largo de toda la manzana.

Por el contrario, el tratamiento de salidas de vehículos, de aparcamientos, debería ser el opuesto, esto es, concentrar las salidas para minimizar los puntos de conflicto generados por los vehículos que atraviesan el espacio peatonal.

-Dotación de plazas de aparcamiento

La restricción del aparcamiento se ha desvelado como uno de los mecanismos más útiles para disuadir su uso, aunque las exigencias contempladas en la legislación del suelo no contribuyan a poner coto a la presencia y predominio de este bien privado en las calles.

Lo que parece más necesario es establecer máximos en suelo no residencial, como forma de limitar y domesticar el uso del vehículo y favorecer soluciones más sostenibles basadas en el uso de transportes públicos o en el fomento de los modos no motorizados.

d) Intervención en los espacios libres

La intervención en los espacios libres diferencia entre red viaria y zonas verdes. El planeamiento municipal puede realizar una jerarquización del viario y una categorización de los espacios libres, clasificando sus elementos y estableciendo normas para su diseño. Cuando se trata de la red viaria la escala macro no debe desintegrar o desdibujar las consideraciones básicas y requerimientos del viario de escalas inferiores. Se trata de una red capilar interconectada y el sistema tiene sentido sólo en conjunto.

Este aspecto es de suma importancia cuando se vincula con la forma de abordar las distintas redes, su diseño e integración. Habitualmente el proceso es “de más rápido a más lento” y las infraestructuras y vías rápidas asumen un fuerte protagonismo en la definición y estructuración del sistema urbano, Por eso, es importante que el planeamiento territorial defina y establezca redes ciclistas y redes peatonales y que proponga para ambas criterios de diseño básico y forma de salvar intersecciones y cruces con el resto de redes. Al igual que la red viaria convencional, la red de itinerarios peatonales y ciclistas debería formar parte de los Sistemas Generales de Comunicaciones.

Esto mismo sucede con las zonas verdes, donde la definición de grandes parques urbanos, los “pulmones de la ciudad”, no deben desdibujar la importancia de los pequeños espacios verdes de los barrios, evitando ubicarlos en los bordes de grandes infraestructuras, en zonas ambientalmente degradadas o en espacios marginales.

TÍTULO 5.- LOS EQUIPAMIENTOS PARA LA IGUALDAD

Este título comienza con una reflexión sobre la naturaleza de los equipamientos como espacios para satisfacer las necesidades de la ciudadanía y piezas básicas para la articulación de los tejidos urbanos.

Los equipamientos asumen tareas que antes se realizaban exclusivamente en la esfera privada (nacimiento, crianza, educación, cuidado de enfermos, etc.). Por ellos, los equipamientos han sido históricamente aliados de la igualdad al facilitar a las mujeres el acceso al mercado de trabajo.

Desde una perspectiva urbana, los equipamientos son algo más que espacios destinados a la prestación de servicios por la Administración. Además, éstos constituyen espacios de centralidad revitalizadores del barrio. Sin embargo, algunos equipamientos no cumplen esa función integradora porque son expresión de una planificación sectorial que construye edificios monofuncionales en localizaciones inadecuadas e ignorando el espacio público circundante (vallas, fachadas ciegas, etc.). Esta ausencia de planificación integrada conllevará una mayor necesidad de

tiempo y dinero por los usuarios/as finales, en virtud de la denominada “ley de costes diferidos”.

Por tanto, en materia de equipamientos, el planeamiento urbanístico tiene que ir más allá de la reserva de suelo, integrando un programa de coordinación y gestión transversal, que amplíe las soluciones al ciclo completo: análisis de las necesidades, planificación, gestión y evaluación.

a) Análisis de necesidades dotacionales

Las demandas dotacionales deben estudiarse a través de diagnósticos plurisectoriales, que permitan entender cada ámbito urbano en toda su complejidad, con objeto de ofrecer los servicios públicos de forma integrada. Para delimitar dichos ámbitos debe tenerse en cuenta la ubicación de la población residente frente a otros criterios físicos (tipologías) o jurídicos (clasificación del suelo).

Unos parámetros dotacionales mínimos contribuyen a garantizar unos niveles de calidad adecuados, buscando un reparto equitativo de los servicios y las inversiones en un ámbito territorial. Así mismo, se recomienda la realización de estudios cualitativos que maten y singularicen la demanda de las distintas áreas urbanas. La información cuantitativa precisa ser complementada con otras investigaciones que saquen a la luz demandas que quedan fuera de los registros habituales.

b) Planificación urbanística

La calificación urbanística del suelo dotacional debe ir acompañada de una regulación más flexible que permita la mezcla de usos. Las respuestas a las demandas sociales exigen redefinir y ampliar el mismo concepto de equipamiento, entre otras, por las siguientes razones:

- El nuevo rol social de las mujeres y su incorporación masiva al mercado laboral está transformando el papel que, tradicionalmente, tenían las familias en el cuidado de personas dependientes, exigiendo nuevos servicios vinculados a los cuidados.
- Los cambios acaecidos en el modelo urbano y territorial, que han llevado a la debilidad del pequeño comercio, están provocando que determinados servicios de proximidad se tengan que regular como equipamientos para garantizar su pervivencia.
- La carestía e inaccesibilidad de la vivienda para ciertos colectivos sociales – jóvenes, madres solteras, inmigrantes recién llegados, etc.- está también conduciendo a considerar como equipamiento cierto tipo de viviendas que dan respuesta a esta demanda, que no tiene posibilidad de acudir al mercado libre.

En cuanto a la ubicación de los equipamientos, se trata sólo de garantizar una localización adecuada de las dotaciones y servicios públicos, en espacios accesibles y de calidad. Se pueden regular distancias máximas y otras condiciones de accesibilidad con respecto a la red peatonal y a los transportes públicos. Así mismo,

se pueden establecer una serie de condicionantes ambientales de partida que eviten su ubicación en zonas degradadas o residuales.

Para la integración de los edificios dotacionales en el espacio urbano circundante, se propone una regulación conforme a las siguientes determinaciones:

- Línea de edificación próxima al espacio público. Al situar la línea de edificación a ras de calle o próxima a ella, se contribuye a la accesibilidad en todos los sentidos y al diálogo entre dentro y fuera, retroalimentando el atractivo y la seguridad de ambos espacios.
- Evitar los vallados, especialmente los opacos y rígidos. En aquellos equipamientos que, justificadamente, se tengan que vallar, se promoverán delimitaciones blandas o con cierta transparencia.
- Retranqueos en las zonas de acceso: el establecimiento de los retranqueos obligatorios en los frentes de los equipamientos contribuye a favorecer usos estanciales en sus inmediaciones y, por lo tanto, a dinamizar la vida de las calles.
- Mejorar la legibilidad y facilidad de uso y acceso a los edificios, mediante la supresión de barreras arquitectónicas y un diseño que favorezca la comprensión sencilla de la ubicación de los accesos y de la forma de uso de sus distintos ámbitos por parte de los usuarios/as.
- Soluciones arquitectónicas para que los usos existentes en los espacios interiores se abran al exterior. Dentro de la enorme variedad posible, se promoverá que los edificios contemplen distintas soluciones arquitectónicas, como ventanales, terrazas, o miradores, que funcionen como los “ojos” y los “oídos” de las fachadas.
- Los equipamientos no deberían ser barreras infranqueables dentro de la trama urbana. Aunque los usos que albergan exijan grandes dimensiones, la normativa de edificación debería recoger un máximo de longitud de los frentes de fachada, para evitar que se generen manzanas con dimensiones fuera de escala.

c) Gestión urbanística

La innovación en la gestión no es sólo ampliar el abanico de respuestas para proveer de servicios a la ciudadanía, sino también cambiar las formas de trabajo institucional para priorizar la coordinación intra e inter departamental frente a la especialización fragmentada y a la segmentación sectorial.

La gestión mixta público-privada que se propone desde el urbanismo de género conlleva un refuerzo de lo público. Se trata de que los equipamientos asuman un papel activo en la articulación y dinamización de la vida social y comunitaria de un barrio, lo que supone apoyar, integrar y colaborar con organizaciones vecinales y sociales, así como con pequeñas empresas locales.

d) Evaluación

La evaluación es la manera idónea para conocer los efectos deseados e indeseados de las intervenciones públicas. Esta herramienta permite, en un escenario de cambio social, valorar las repercusiones y afinar las políticas públicas, así como en el destino de las inversiones.

La evaluación consiste en hacerse preguntas sobre la utilidad relativa de la inversión pública, con el fin de mejorar su rendimiento o corregir sus sesgos, lo que resulta especialmente interesante cuando se analiza desde la perspectiva de género.

Evidentemente, las preguntas pueden situarse en diferentes momentos del ciclo de las políticas públicas: antes de la inversión, siendo la evaluación una herramienta para prever los efectos o comparar alternativas; durante la vida del proyecto, para mejorar el funcionamiento o cambiar lo que no logra sus objetivos; al final del mismo, si el proyecto tiene fin, o cuando quiere tomarse una decisión importante sobre su continuidad o su replicabilidad.

La evaluación es además una forma muy adecuada de fortalecer el servicio o equipamiento y su implantación, puesto que se basa en las preguntas e ideas de los "stakeholders" (actores implicados), permite que el malestar o las dificultades se expresen, pero también los apoyos, alianzas, ideas o creatividad. Bien diseñada, ofrece seguridad a las decisiones públicas, que cuentan con información rigurosa, lo que favorece la innovación y el riesgo, al contarse con elementos de juicio para realizar los cambios que sean necesarios. Por último, permite garantizar la utilidad de recursos escasos y establecer prioridades equitativas sobre gasto público.