



8.

La ordenación de la ciudad

Las ciudades también tienen problemas

Sin duda las ciudades ofrecen a sus habitantes muchas ventajas y oportunidades pero también cuentan con importantes problemas que les afectan. La creciente urbanización sobre el territorio supone una mayor ocupación del suelo y un aumento del consumo de recursos (materias primas y energía) necesarios para satisfacer las necesidades de las sociedades humanas. Por tanto, existe un primer problema de **abastecimiento** por sobreexplotación de recursos, dado que la mayor parte de éstos son limitados.

Muchos de los graves problemas de las ciudades tienen que ver con el deterioro del **medio ambiente**:

La expansión de la urbanización conlleva la alteración, transformación y destrucción del medio natural y rural, provocando la **deforestación** y pérdida de **biodiversidad** (variedad de ecosistemas, paisajes y seres vivos).

Los automóviles, la industria y las calefacciones emiten a la atmósfera partículas y sustancias tóxicas **contaminantes** que, a su vez, tienen efectos perjudiciales para la salud de los seres vivos y para la conservación de monumentos.

El agua que se emplea en las ciudades para el desarrollo de las actividades económicas y el consumo doméstico se contamina con sustancias tóxicas, materia orgánica, plásticos, aceites, elevación de temperatura, etc.

La acumulación y eliminación de **residuos urbanos** puede también causar graves problemas de contaminación de los suelos.

Los transportes y las actividades industriales y de ocio generan altos niveles de **ruido** que afecta a la salud de las personas, en particular, y los seres vivos en general.

La intensa actividad de las ciudades provoca la alteración de temperaturas, vientos, humedad, nubosidad, precipitación y radiación solar, contribuyendo así al problema del **cambio climático**.

Por otro lado, en las ciudades también se generan importantes problemas estructurales y sociales:

El uso extendido de vehículos privados para los desplazamientos ocasiona grandes problemas de transporte, al quedar colapsado el **tráfico**; pero, además, contamina, consume excesiva energía, necesita muchos costes de mantenimiento, utiliza mucho suelo y registra un alto porcentaje de siniestros.

Es frecuente que se produzca una **degradación** del centro histórico por una fuerte presión de oficinas y comercios, ocupación por una clase económica desfavorecida, alto nivel de contaminación, aumento de tráfico, pérdida de zonas abiertas y edificaciones poco integradas.

La **especulación** inmobiliaria, unida a la demanda, provoca que el precio de la vivienda sea alto, especialmente en el centro de la ciudad, por lo que muchas personas no pueden acceder a su compra o alquiler, sobre todo aquellas que tienen rentas bajas o se encuentran en situación de desempleo.

En las ciudades existen fuertes **desigualdades sociales** que producen segregación en grupos claramente diferenciados (guetos) atendiendo a criterios diversos (económicos, étnicos, culturales, etc.). Esta separación también es física, creándose suburbios y urbanizaciones periféricas alejadas de instalaciones urbanas, con escasos servicios de transporte público, poca calidad arquitectónica y ausencia de actividades y oportunidades. Como consecuencia las personas que los habitan se sienten poco integradas en la sociedad (**exclusión social**) y aumentan las probabilidades de caer en la marginalidad y la delincuencia.

La vida en la ciudad no es fácil; cuesta adaptarse a un mundo tan complejo, impersonal y multitudinario, por lo que pueden aparecer sentimientos de soledad, desesperanza, desapego y desconfianza que, en casos extremos, desembocan en trastornos mentales, problemas de drogadicción y conductas agresivas.



El territorio se debe ocupar de manera racional

La ocupación desordenada y el uso improvisado del territorio causan importantes problemas ambientales y sociales que ponen en cuestión la viabilidad de un determinado modelo de desarrollo de las sociedades. Para evitar esto existe un instrumento de gestión denominado **ordenación del territorio**, cuya finalidad es la utilización racional y equilibrada del territorio mediante la aplicación de normativas que delimitan los usos del suelo. La ordenación del territorio es imprescindible para la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, la mejora de la calidad de vida de la población y, en definitiva, para el desarrollo socioeconómico sostenible.

Esta disciplina novedosa surgió en Inglaterra durante los años 20 del siglo pasado para intentar corregir la pérdida de suelo producida por el exceso de urbanismo.

Originariamente, el planeamiento del suelo era una tarea de arquitectos y se centraba sólo en los núcleos urbanos. Sin embargo, cuando el territorio urbanizado comenzó a generar problemas territoriales y ambientales, se extendió su campo de acción a todo el territorio, incluido el suelo rústico.

Actualmente, el ordenamiento territorial está en auge en gran parte del mundo y ha adquirido en algunos países gran relevancia. Se ha convertido en una herramienta fundamental para reequilibrar el desarrollo del campo y las ciudades reforzando las comunidades territoriales forjadas por la geografía,



Motril, ejemplo de crecimiento coherente y organización interna.

la historia y la economía. Además, ha incorporado las cuestiones ambientales como un factor primordial a tener en cuenta en la toma de decisiones.

La ordenación del territorio, por ser de interés general y colectivo, está por encima de los intereses individuales, por lo que necesariamente debe ser una función pública. La ordenación del territorio se concreta en políticas, planes y programas específicos que afectan a determinados ámbitos del territorio.

El planeamiento urbano es una herramienta fundamental en la ordenación del territorio

La gestión del territorio se efectúa a través de la legislación existente en materia urbanística que de forma directa o indirecta contribuye a gestionar el espacio donde tiene lugar la vida. Sin embargo, existen algunas leyes más evidentes en estas tareas que otras, si bien todas ellas son complementarias y no pueden entrar en contradicciones.

En este sentido, la Ley del Suelo establece un marco, que en el caso andaluz concreta la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), que arbitra los tipos de instrumentos y planes que pueden ordenar el territorio. Dicha ley en realidad fija el alcance, el contenido, la tramitación y el órgano competente para su aprobación, pero no ordena ningún territorio concreto. Establece unos principios generales de planificación urbana y define el instrumento legal y técnico para el ejercicio de la ordenación del territorio por parte de la Administración, que es el Planeamiento a través del cual se fijan las reglas básicas urbanísticas.

La ciudad es un sistema complejo que también necesita de ordenamiento y planificación. Cuando la ordenación del territorio se circunscribe al medio urbano y a sus áreas circundantes se denomina **urbanismo** o **planeamiento urbano**. Cuando los problemas son de ámbito supramunicipal, o sea que afectan a varios municipios, son los **planes de ordenación del territorio**

los que los abordan. En nuestra Comunidad Autónoma existen el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y una serie de Planes Subregionales que afectan a las áreas que sufren más tensiones por ser más dinámicas.

Además la LOUA prevé que todos los ayuntamientos andaluces cuenten con un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), mediante el cual clasifiquen el suelo; determinen el uso aplicable a cada clase de suelo de acuerdo con las necesidades económicas, sociales y culturales de la colectividad; y establezcan las prioridades de suministros, infraestructuras y servicios, dentro de un consenso o acuerdo entre las diferentes partes interesadas: administraciones públicas, promotoras inmobiliarias, propietarios del suelo, empresariado y ciudadanía.

El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) planifica la ciudad

Los PGOU ordenan de forma integral un término municipal de acuerdo con la normativa urbanística vigente (estatal y autonómica). Analizan la situación urbana actual de un municipio y marcan su desarrollo futuro, concretando, entre otras, las zonas urbanas en crecimiento y/o expansión, los espacios protegidos, las áreas destinadas a usos educativos, recreativos y zonas verdes, las infraestructuras de transporte, los espacios industriales, etc.

Los PGOU se recogen en un documento con planos en los que se identifican y delimitan los elementos existentes en el territorio y se cataloga el suelo determinando diferentes tipologías de usos y categorías:

Suelo urbano, que ya está edificado o urbanizado.

Suelo urbanizable, que puede construirse una vez esté acondicionado con calles, aceras, alcantarillado, alumbrado, etc.

Suelo no urbanizable, que está protegido o sólo tiene usos agropecuarios, forestales, cinegéticos o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

También se define el tipo de uso que tiene el suelo urbano o el que se va a dar al urbanizable:

Uso residencial (manzana cerrada, bloques abiertos, vivienda unifamiliar, vivienda unifamiliar con jardín, etc.).

Uso dotacional (jardines, polideportivos, colegios, hospitales, bibliotecas, cementerios, etc.).

Uso industrial (polígonos industriales, parques tecnológicos y empresariales).

Infraestructuras (calles, carreteras, estaciones de ferrocarril, vías férreas, puertos, aeropuertos, instalaciones eléctricas, conducciones de agua, etc.).

Los ayuntamientos son los principales responsables de impulsar, elaborar y redactar estos planes según la vigente legislación, así como de exponerlos al público para que los ciudadanos puedan realizar propuestas y alegaciones. Además, son responsables de su desarrollo y aplicación en los tiempos y modos establecidos mediante **programas de actuación**.



Clasificación de Suelo. PGOU de Algeciras.

En la planificación y ordenación del territorio tiene que participar la ciudadanía

Hay importantes diferencias entre las percepciones de la ciudad que tienen los planificadores y los habitantes. Es posible que aquello que los urbanistas consideran esencial resulte innecesario para los habitantes y viceversa. Para humanizar la ciudad es necesario despertar en sus habitantes el sentimiento de pertenencia a un lugar, reforzando los lazos afectivos que confieren estabilidad al individuo y al grupo.

Si el objetivo de la planificación urbana es crear una identificación positiva y afectiva entre el individuo y el lugar, hay que conocer primero como éste percibe ese espacio. Por tanto, es necesaria y primordial la participación de la ciudadanía en el planeamiento y, en general, en todos aquellos aspectos que

tienen incidencia en su vida cotidiana, para aspirar a la concepción democrática del espacio público. Las personas debemos implicarnos y comprometernos en la creación de un entorno amable, positivo, saludable y económicamente sostenible, mediante la participación activa en la aportación de información, conocimientos y opiniones, así como en la toma de decisiones. En este sentido, la ciudadanía puede hacer uso de los distintos mecanismos de participación que existen en las sociedades actuales (asociacionismo, encuestas de percepción y comportamiento urbano, audiencias públicas, consultas ciudadanas, espacios de participación ciudadana, periodos de alegaciones y exposiciones públicas de los planes, etc.)



Objetivos



Primaria

Sensibilizar sobre los problemas urbanos.

Aprender a identificar los problemas que afectan a las ciudades.

Adquirir destrezas en la búsqueda de soluciones para los problemas urbanos.

Comprender que los usos del territorio se regulan mediante planes de ordenación urbanísticos y territoriales.

Comprender la importancia de la participación ciudadana en la construcción de la ciudad.



Secundaria

Sensibilizar sobre los problemas urbanos.

Comprender y reconocer algunos de los problemas ambientales, sociales y estructurales de la ciudad.

Adquirir destrezas en la búsqueda de soluciones para los problemas urbanos.

Comprender la importancia y complejidad de gestionar y ordenar el territorio.

Conocer la existencia de planes de ordenación urbanísticos y territoriales para regular los usos del territorio.

Comprender la importancia de la participación ciudadana en la construcción de la ciudad.



Veo, veo ¿qué ciudad ves?



Organizad al alumnado por parejas y entregadles una fotocopia de la portadilla de este tema "La ordenación de la ciudad". Mediante su análisis cada pareja deberá obtener una relación de los aspectos negativos que observe en dicha ilustración. Pasado un tiempo plantead una puesta en común para reflexionar sobre las causas y consecuencias de los problemas urbanos detectados.

En una segunda parte de la actividad solicitad que las parejas propongan acciones y medidas que puedan resolver o reducir los problemas urbanos detectados anteriormente. Finalizad con otra puesta en común.

Cuéntame un cuento



Exponed al alumnado que, en grupos de tres personas, deberán construir un cuento relacionado con algún problema que, a su juicio, existe en la ciudad. Para facilitar el cometido proponed que construyan la narración a partir de las respuestas que den a una serie de preguntas:

- ¿Qué problema hay en la ciudad?
- ¿Quién causa ese problema?
- ¿Qué consecuencias tiene el problema?
- ¿Quién o quiénes son los/as protagonistas?
- ¿Cómo les afecta el problema a los/as protagonistas?
- ¿Qué hacen los/as protagonistas?
- ¿Qué dificultades tienen los/as protagonistas para conseguir sus objetivos?
- ¿Qué hacen los/as protagonistas para conseguir lo que se proponen?

Tras la exposición de los cuentos, dinamizad una puesta en común en la que se analicen los diferentes problemas urbanos tratados y las posibles acciones que se pudieran realizar para solucionarlos.

Otra forma de plantear esta actividad sería la de proponer la creación de un cuento entre todos/as que gire en torno a la ciudad y sus problemas. La mecánica es muy simple, alguien voluntariamente inicia el relato y los demás lo continúan siguiendo un turno de palabra, que habrá que solicitar levantando la mano. De esta manera se irá construyendo la historia con la participación de todos y todas.

Para el desarrollo del cuento se contará con la imaginación y creatividad de los participantes y, si se desea, con la ayuda de una serie de palabras clave, escritas en la pizarra, que servirán de inspiración (p.e: contaminación, tráfico, ruido, desigualdad, degradación, residuos, soledad, violencia, solución, colaboración, respeto, igualdad, tolerancia, conciencia, beneficio, participación, etc.). Quien inicie el cuento no tendrá más limitación que la de su propia inventiva y la de utilizar la ciudad como protagonista. Después, quien tenga el turno de palabra

deberá continuar con el cuento donde lo dejó la última persona que intervino. Además, deberá procurar que su relato encaje contextualmente con la línea argumental de la historia contada hasta entonces.

Escribid o grabad el cuento mientras se narra para que se pueda recapitular en el momento que sea necesario. Cuando consideréis oportuno haced una indicación para que concluya con una última intervención. Tras la finalización, leed todo el cuento y realizad una puesta en común en la que se diferenciarán los aspectos puramente ficticios de aquellos otros que corresponden a la realidad.



¿Qué problema tienes?



Proponed un trabajo de investigación en grupos de 2 ó 3 personas sobre los problemas que existen en la ciudad. Cada grupo realizará, en dos días, cinco entrevistas a personas de su localidad para averiguar la opinión y parecer de la ciudadanía sobre las tres cuestiones siguientes:

1. ¿Cuáles son los problemas más importantes de la ciudad?
2. ¿Por qué se producen?
3. ¿Cómo pueden resolverse?

Una vez en el aula, y ordenada la información recogida, los grupos expondrán los trabajos de sus investigaciones y sobre un plano de la ciudad, colocado en algún lugar del aula, se localizarán y marcarán los problemas detectados.

¿Estamos de acuerdo?



La actividad consiste en simular una reunión del Consejo Escolar para decidir el uso que se le quiere dar a unos terrenos cedidos al centro educativo y que son colindantes al mismo. Para el desarrollo del juego será fundamental que cada cual asuma el rol del personaje que le haya correspondido, haciendo suyas sus inquietudes, opiniones, argumentos y puntos de vista. Por tanto, se trata de representar un papel tal como lo haría un actor en una obra teatral.

Empezad explicando qué es el Consejo Escolar, para qué sirve y las personas que lo constituyen. Después, repartid entre el alumnado los personajes que deberán representar:

- El director o directora del centro, quien cumplirá la función de Presidente/a del Consejo. Este papel puede ser asumido por el profesor o profesora para poder moderar el debate.
- El jefe o jefa de estudios del centro.
- El secretario o secretaria del centro, quien levantará acta y tendrá voz pero no voto.
- Un representante del personal de administración y servicios del centro.
- Dos representantes del ayuntamiento.
- De tres a cinco profesores y profesoras
- De tres a cinco padres y madres de alumnos y alumnas
- De tres a cinco alumnos y alumnas.

Ajustad el número de personajes al total de alumnos y alumnas del aula, añadiendo o quitando representantes del profesorado, alumnado o padres y madres. A continuación, proponed que se reúnan de forma separada el personal del centro (director/a, jefe/a de estudios, secretario/a y persona de administración o servicios), representantes del ayuntamiento, representantes del profesorado, representantes del alumnado y representantes de padres y madres. Durante diez o quince minutos cada uno de estos grupos deberá poner en común las propuestas que

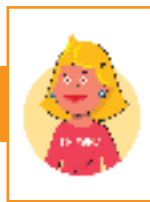
formularán ante los demás grupos. Finalizado este tiempo, se expondrán por turno de palabra cada una de estas propuestas. Los demás grupos se limitarán a escuchar y, en todo caso, a formular preguntas aclaratorias.

Luego iniciad un debate abierto en el que se expondrán todos los puntos de vista y se votarán las diferentes propuestas concretas formuladas. En las votaciones todas las personas tendrán un voto, excepto el/la secretario/a, y las decisiones serán aprobadas por mayoría simple (en caso de empate el voto de calidad será del Presidente).

Para finalizar, haced una breve reflexión sobre la complejidad de la gestión del territorio, así como de la importancia de los mecanismos y herramientas de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el territorio.



Hablemos de la ciudad



Se trata de una actividad de simulación de dinámica similar a la anterior *¿Estamos de acuerdo?*, solo que en este caso se simula un pleno del ayuntamiento en el que se debate sobre el uso que se le va a dar a una determinada zona de la ciudad. Puesto que el planteamiento de esta actividad es genérico, sería recomendable adaptarla a las características específicas o propias de cada lugar. Por tanto, antes de iniciarla, empezad seleccionando un espacio de la ciudad que realmente puede ser objeto de alguna actuación (solar, manzana muy antigua, parcela urbanizable del extrarradio, etc.). Después, determinad los agentes sociales que estarán implicados en el debate. De manera genérica se proponen los siguientes grupos: ayuntamiento, arquitectos/as, ecologistas, empresarios/as y ciudadanos/as. Asumid el papel de alcalde para poder moderar las distintas exposiciones.

El juego de simulación, propiamente dicho, constará de varias fases:

1. Presentad el juego dando unas indicaciones generales sobre su dinámica y formad cinco grupos distintos, a cada uno de los cuales se le asignará uno de los cinco roles propuestos.
2. Iniciad un periodo de tiempo para que cada grupo por separado determine e interiorice sus intereses, preferencias y estrategias a seguir en el pleno municipal. Esta fase puede durar de uno a varios días, si cada grupo investiga mediante entrevistas personales los puntos de vista del colectivo social al que representa; o bien de quince a veinte minutos si cada grupo cuenta solo con algunas orientaciones como las siguientes:

Ayuntamiento (concejales/as): Como representantes de los ciudadanos están interesados en defender el bien de interés común, el desarrollo económico de la zona, la creación de empleo, la cultura y las tradiciones.

Arquitectos/as: Están interesados en desarrollar proyectos arquitectónicos que cubran las necesidades de vivienda, infraestructura y equipamientos de la ciudad. Prefieren realizar obras de gran envergadura e importancia.

Ecologistas: Representan a distintas asociaciones ecologistas que defienden la mejora de las condiciones ambientales de la ciudad y la protección de especies y ecosistemas, y se oponen a una excesiva explotación de los recursos naturales.

Empresarios/as: Representan a distintas empresas privadas de la construcción, el turismo, el comercio y la industria que desean desarrollar algunos proyectos empresariales en la zona. Lógicamente, su principal interés es el de invertir en iniciativas que tengan rentabilidad económica.

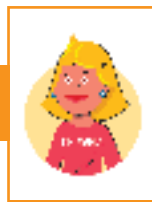
Ciudadanos/as: Quieren que se acometan actuaciones que resuelvan sus problemas cotidianos y que mejoren sus condiciones de vida en el día a día.

3. Una vez que los grupos hayan concretado sus preferencias y demandas, cada uno dará a conocer sus propuestas en un primer turno de exposición. Durante cada presentación los otros grupos se limitarán a escuchar y, en todo caso, a formular preguntas aclaratorias.
4. Los distintos grupos de opinión volverán a reunirse durante diez o quince minutos para valorar las propuestas de los otros, así como para encontrar argumentos que rebatan los puntos de vista contrarios y argumentos que apoyen los que sean de su interés.
5. Iniciad un debate abierto en el que se expondrán todos los puntos de vista.
6. Organizad votaciones democráticas para aprobar o rechazar las propuestas concretas que se formulen. En las votaciones cada colectivo tendrá un voto y las decisiones serán aprobadas siempre que tengan como mínimo tres votos.

Para finalizar, inducid una breve reflexión sobre la complejidad de la gestión del territorio, así como de la importancia de los mecanismos y herramientas de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el mismo.



Participar, participando, participado



El objeto principal de esta actividad es la de promover la participación e implicación del alumnado en acciones que redunden en el beneficio de la colectividad, para reforzar el sentimiento de pertenencia y estrechar lazos afectivos con el territorio.

- En un primer planteamiento proponed un trabajo de investigación que permita detectar las diferencias que pudieran existir entre el plano urbano de la localidad (ver Fuentes Cartográficas) y el espacio urbano actual, tanto en el aspecto estructural (manzanas, calles, edificios, etc.) como en la toponimia. Para ello, organizad el aula en grupos reducidos de 4 ó 5 personas que, en la medida de lo posible, tengan su domicilio en el mismo barrio. Asignad a cada uno de ellos un determinado espacio de la ciudad incluido en su barrio que deberán investigar y entregadles un plano de la misma. Durante unos días cada grupo deberá encontrar sobre el terreno posibles discrepancias o diferencias que hubieran entre los elementos y topónimos incluidos en el plano urbano y el espacio real, bien mediante la observación directa o realizando consultas a los vecinos y vecinas del lugar (¿Hay alguna nueva construcción en el barrio?, ¿Ha cambiado algún nombre de calle o plaza en el barrio en los últimos años?, ¿Hay calles nuevas?, etc.)

Transcurrido el trabajo de campo, y ya en el aula, cada grupo deberá hacer un pequeño informe con los resultados obtenidos que incluirá el plano con las anotaciones correspondientes. Después, dinamizar una puesta en común y explicad el interés de hacer llegar dichos datos al Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía para que se puedan corregir y modificar los posibles datos erróneos de la cartografía. En este sentido, se propone que las conclusiones obtenidas en esta actividad, así como las recogidas en otros capítulos de este cuaderno didáctico, se envíen por correo electrónico o correo ordinario a las siguientes direcciones:

informacion.ica@juntadeandalucia.es

Servicio de Difusión del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Pabellón de Nueva Zelanda. C/ Leonardo Da Vinci, nº 21. Isla de La Cartuja. 41071-SEVILLA.

- También se propone como actividad de participación e implicación la realización de una pequeña memoria o informe en el que se especifiquen las actividades que se han desarrollado de este cuaderno didáctico y las valoraciones que se hacen de ellas. Igual que en el caso anterior el documento elaborado se enviará por correo al Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía a alguna de las direcciones detalladas anteriormente.

Todos los centros que desarrollen alguna de estas actividades de participación recibirán del Instituto de Cartografía de Andalucía materiales cartográficos de interés y aplicación para el desarrollo docente.

