

## LOS PLANES PARA GESTIONAR LA CIUDAD COMUNAL THE PLANS TO MANAGE THE COMMUNAL CITY

Norma Celina Carnevali Lobo<sup>1</sup>

### Resumen

El presente artículo basa su desarrollo en el análisis de la propuesta de los planes de gestión, planteado en el proyecto de Ley de la Ciudad Comunal y su complementariedad con los planes urbanos existentes. El tema de la Ciudad Comunal se ha planteado en Venezuela, a raíz del proyecto de ley presentado el 11 de marzo del 2021 ante la Asamblea Nacional, para su discusión y promulgación, con el fin de impulsar la organización ciudadana comunal. Analizar esta proposición de Ciudad Comunal, conlleva a la búsqueda de instrumentos que permitan la creación de espacios urbanos igualitarios, en un contexto de necesidades sociales diversas, que se presentan en los espacios urbanos venezolanos. El objetivo de la revisión del proyecto de Ley, es precisamente comentar sus implicaciones, entender lo que serían las Ciudades Comunales así concebidas desde un principio, sobre el supuesto de consolidar un estado comunal en nuestro país.

**Palabras claves:** Ciudad Comunal, estado comunal, planes comunales.

### Abstract

This article bases its development on the analysis of the proposed management plans, raised in the project of the Communal City Law and its complementarity with existing urban plans. The issue of the Communal City has been raised in Venezuela, as a result of the bill presented on March 11, 2021 before the National Assembly, for its discussion and promulgation, in order to promote the communal citizen organization. Analyzing this proposition of Ciudad Comunal, leads to the search for instruments that allow the creation of egalitarian urban spaces, in a context of diverse social needs, which are presented in Venezuelan urban spaces. The objective of the revision of the bill is precisely to comment on its implications, to understand what the Communal Cities thus conceived from the beginning would be, on the assumption of consolidating a communal state in our country.

**Keywords:** Communal city, communal state, communal plans.

---

<sup>1</sup> Arquitecto. Magister Scientiae en “El Urbanismo para la administración Local”. Doctora en Ciencias Humanas. Profesor Titular jubilado de la Escuela de Arquitectura y Diseño de la Universidad de Los Andes (Mérida Venezuela). Miembro correspondiente estatal de la Academia de Mérida. Investigador Adscrito al Centro de Investigaciones de la Vivienda y el Hábitat (CIVAH). Miembro del Consejo Técnico del programa de Maestría en Desarrollo Urbano Local. Integrante de Grupos de Trabajo en Investigación nacionales e internacionales. Miembro del Programa de Estímulo al Investigador (P.E.I) del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Miembro del Programa de Estímulo al Investigador (P.E.I) del CDCHTA de la Universidad de Los Andes.

## 1. COMPRENDIENDO EL ESTADO COMUNAL

Para comenzar este artículo, es necesario revisar los postulados de lo que el gobierno nacional de Venezuela desde la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1.999 ha denominado el estado comunal. Mucho se ha hablado a favor y en contra por parte de distintos actores políticos y académicos de la propuesta de establecer en Venezuela un Poder Popular, como sexto poder, que le daría expresión al llamado Estado Comunal. Esta situación entraría en contradicción con lo establecido en la C RBV vigente, la cual en su título IV (Art. 136 a 185), establece los poderes públicos nacionales en 5 poderes independientes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Conserva el orden jurídico del poder público en nacional, estatal y municipal, además determina las competencias del poder nacional, la organización, funcionamiento y competencias del poder estatal, el poder municipal y todo lo relativo al Consejo Federal de Gobierno.

El tema se ha planteado nuevamente a raíz de la discusión del proyecto de Ley de las Ciudades Comunales, que se encuentra en revisión y consulta por parte del órgano legislativo nacional. De acuerdo a este proyecto, para su creación, se requiere de la realización de un referéndum consultivo, hasta ahora no existen noticias de haberse realizado alguno.

Revisando las leyes que darían soporte al funcionamiento del llamado estado Comunal, se utiliza la estrategia de agregación social, articulando territorios en que se prueban experiencias, donde los grupos que los habitan se agrupan y crean proyectos, procesos y acciones conjuntas. Se busca satisfacer las necesidades de la población, mediante la participación en la gestión y cogestión de políticas públicas transferidas. La intención es generar procesos de socialización que permitan conocer nuevas experiencias de producir y enfrentar los problemas planteados, empresas comunales productivas y sus posibilidades de accionar en el espacio en que se desenvuelven. La agregación comienza por los Consejos comunales como células constitutivas, que agrupadas conforman Comunas y éstas, a su vez, constituyen escalas más amplias de agregación hasta llegar a las Ciudades comunales.

## 2. EL PODER PÚBLICO MUNICIPAL Y SU COMPETENCIA EN LO URBANO

Es necesario revisar los principios constitucionales que rigen la actividad urbanística en Venezuela, con el fin de entender las condiciones establecidas para el devenir de las aglomeraciones urbanas y, permitir el desarrollo de actividades sociales, económicas, políticas y urbanísticas, que guíen la convivencia en sociedad y sea aplicable igualmente a lo público y lo privado. Dado que los planes de gestión comunal planteados para los Consejos comunales, las Comunas y en el proyecto de Ley de las Ciudades comunales se dan en el espacio local, donde administrativamente se encuentra el poder público municipal constitucionalmente establecido, tendremos que revisar su competencia con el fin de establecer las coincidencias y/o desavenencias existentes entre ambas.

Ante esta realidad manifiesta es necesario que las comunidades se integren al proceso de planeación o planificación urbana, formando parte de la toma de decisiones para asegurar avances en la solución de los problemas. Este punto tan importante debe llevarse a cabo con sumo cuidado, ya que las leyes que dan vida al poder comunal parecen estar desvirtuando la competencia de las instancias de gobierno establecidas y constitucionalmente previstas. Esta situación podrá tener como consecuencia la incorporación de actores sociales sin la debida preparación y concepción de ciudad, tratando de resolver solo pequeños problemas sin la visión de conjunto necesaria en el momento de establecer actuaciones urbanísticas.

Por otra parte, la actividad urbanística será de interés colectivo en la medida en que los ciudadanos puedan ser sujetos activos en la toma de decisiones, en la formulación de la política pública, en función del orden de prioridad de sus necesidades y en el reconocimiento de su corresponsabilidad en el acontecer urbano. Junto a esta carencia de accionar por parte de los grupos sociales, está la falta de financiamiento y gestión de las intervenciones urbanas propuestas, sin proceso de seguimiento y control (Ornes, 2019).

En este contexto, revisando el proceso de planificación urbana en Venezuela y sus resultados, encontramos que se ha dado dentro de una visión centralizadora, imponiendo un sistema de planes urbanos que en todo momento señalan la incorporación de las comunidades organizadas en su revisión y aprobación. La realidad es que la mayoría de las ciudades y centros poblados de cierta jerarquía no

cuentan con planes urbanos de desarrollo, lo cual ha hecho que las ciudades crezcan de acuerdo al comportamiento del mercado de tierras, con la lógica de los actores urbanos que han ocupado espacios dentro de la ciudad para la satisfacción de sus necesidades inmediatas, sin la debida formulación de políticas públicas y programas de actuaciones urbanísticas, las cuales dependen de los presupuestos de las instancias de gobierno.

### **3. LOS PLANES DE GESTIÓN URBANA PLANTEADOS EN EL PROYECTO DE LEY DE LAS CIUDADES COMUNALES**

En la exposición de motivos de la propuesta de ley de la Ciudad Comunal, se desarrolla una nueva configuración jurídica que pretende fortalecer a la ciudadanía y reconocer la unidad en la diversidad de los territorios comunales. En este documento se dispone que a partir de unidades funcionales con criterios geo históricos e identidad de sus habitantes, se satisface el propósito de consolidar y expandir los nuevos procesos sociales, políticos y organizativos, a fin de resolver las necesidades Según los postulados de la ley propuesta: las Ciudades comunales están llamadas a ser epicentros de revolución cultural, deben ser sustentables; deben apostar a nuevas relaciones sociales, avanzando en la construcción de territorios libres de violencia y en formas organizativas cada vez más paritarias entre hombres y mujeres.

La participación ciudadana fue incorporada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) como principio del que derivan tanto derechos como deberes, por ende este aspecto es subyacente dentro del Sistema Nacional de Planificación del sector público en Venezuela. Este proceso de planificación del sector público, se basa en los Consejos comunales como instancia originaria del proceso, donde se diagnostican y se les da forma a las políticas específicas de actuación por medio de planes de distinta índole.

El planteamiento hecho en el proyecto de ley que propone las Ciudades comunales, establece que los planes a ser elaborados, ya fueron esbozados en la Ley del Poder Público Municipal (2010); Ley del Consejo Local de Políticas públicas (2006) y Ley de los Concejos Estadales de planificación y coordinación de políticas públicas (2002), todo dentro de la concepción de la organización comunal siguiendo el modelo de agregación social planteado, quedando establecido de esta manera:

En el Consejo comunal:

- Plan comunitario de desarrollo integral: prioridades y proyectos que orienten el desarrollo
- Proyecto comunitario: actividad concreta para dar respuesta a las necesidades, aspiraciones y potencialidades
- Proyecto socio productivo: a través del comité de economía comunal en base a las potencialidades de la comunidad vinculados al Plan

En las Comunas se establece la elaboración de:

- Plan Comunal de desarrollo: objetivos, metas, acciones y recursos en concordancia con el Plan de la Patria y el Consejo Federal de Gobierno. Se toma en cuenta los patrones de uso del territorio, su economía y ámbito geográfico
- Plan de desarrollo comunitario: proyectos propuestos por los Consejos Comunales articulados con el Sistema de Planificación pública.

El proyecto comunitario elaborado va a alimentar el Plan de desarrollo comunitario que en la Comuna, es la suma de todos los proyectos que están establecidos en los Consejos comunales. Los Planes comunitarios serán los que se compilarán en el Plan Comunal de Desarrollo de las Comunas, y estos a su vez se agruparán en el Plan de Desarrollo de la Ciudad Comunal (Art 23 LCC) en concordancia con el Plan de la Patria, atendiendo a las Leyes de planificación pública. De acuerdo a la propuesta de ley, el Plan de desarrollo de la Ciudad Comunal estaría basado en el desarrollo incluyente mediante la participación protagónica. En su Título III del desarrollo humano, la protección social y ambiental de las Ciudades comunales (Art 36, 37, 38, 39, 40,41, 42 y 43).

De esta manera, tendríamos un sistema de planes comunitarios que gestionarían las políticas públicas de las instancias del Poder Popular por una parte, y dado que los Consejos comunales, las Comunas y las mismas Ciudades comunales se encuentran inmersas dentro del ámbito municipal, deben estar en concordancia con los Planes municipales de desarrollo, los Planes de desarrollo urbano y lo pautado por el Consejo Local de Políticas Públicas, cumpliendo así con lo establecido en la

Ley del Poder Municipal y la Ley de planificación pública. De esta manera, se entraría en correspondencia con el Sistema nacional de Planificación pública.

Además, asumiríamos que hay que tomar en cuenta que el Ministerio de Infraestructura, de conformidad con lo dispuesto en el Art 8 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística y los Art 28, 29 y 30 de su Reglamento, resuelve tener como oficial los Documentos Guías para la elaboración de los planes urbanos. Esta publicación se realizó en Gaceta Oficial N° 37.888 de fecha 1 de marzo del 2004. El proceso de planificación se lleva a cabo mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes. Tendríamos entonces, que revisar el ámbito de aplicación de los mismos, con el fin de complementar acciones y políticas públicas que redunden en el mejor funcionamiento de la ciudad y su espacio urbano.

#### **4. LA CIUDAD COMUNAL**

##### **4.1. La ciudad como unidad global y compleja**

Explicar la ciudad como concepto es una tarea ardua, en la que cada profesión tiene su propia interpretación sin haber llegado a ponerse de acuerdo, lo cual ha conseguido que se registren distintas formulaciones y múltiples criterios para abordar su estudio. Una interpretación actual de la ciudad puede mirarse desde su realidad social, desde la esencia de su espacio social y de acuerdo a la forma del asentamiento de una comunidad.

Una ciudad es una comunidad de asentamiento, es decir, un espacio social donde un colectivo humano reside, se organiza y se reproduce socialmente. Como toda comunidad humana contará con sus propias pautas de organización, con su propia política, puesto que quienes participan de la vida de la ciudad forman parte de un colectivo” (Castro P, Escoriza T, Oltra J, Otero M, Sanahuja M., 2003: 5).

Los autores continúan afirmando que podríamos considerar la ciudad como comunidad, que contiene una expresión material que estudiamos desde el urbanismo, es decir, que los grupos sociales se asientan en espacios y van adoptando formas que generan una estructura urbana. Como toda comunidad humana contará con sus propias pautas de organización, su propia política, puesto que quienes participan de

la vida de la ciudad forman parte de un colectivo. Al entender la ciudad como comunidad humana, se considera lugar de emplazamiento de diversos asentamientos de grupos sociales, es decir, la ciudad como entramado de una sociedad representa la forma de mayor tamaño, que incluye asentamientos rurales aunque la disposición de espacios dispersos es variada por el tipo de actividad que realizan.

El espacio de la ciudad lo llamamos también urbano, ya que el modo de vida de sus habitantes sobre el espacio físico ambiental en el que se asienta, y sus condiciones de habitabilidad responden a la adecuación que los grupos sociales hacen para vivir. La vivencia de la colectividad sobre el espacio, y la organización de la sociedad para el desarrollo de sus actividades cotidianas y su representación, van generando un espacio característico y diferenciado que responde a esos modos de vida, que llamamos urbanos. Por tanto, el espacio urbano o la ciudad es consecuencia de etapas históricas, continuas, yuxtapuestas y subyacentes, que a su vez son dinámicas y dialécticas, que están constantemente cambiando para construir una imagen de ciudad, a lo largo de su desarrollo.

Las ciudades como los tejidos, están compuestas de entramados físicos, económicos, sociales, políticos, institucionales, simbólicos y de paisaje; se rompen y se aflojan, se rasgan en distintos lugares por causas diferentes, las ciudades se fracturan y se seccionan. Las características de la ciudad estarán dadas por los atributos de sus tramas y el armonioso diseño de las mismas, se generan fronteras, límites visibles e invisibles que contribuyen a la exclusión de ciertos territorios y de sus habitantes. (Nari, 2015).

En la actualidad y mediante un proyecto de Ley, las ciudades venezolanas pretenden ser delimitadas en espacios comunales, los cuales se definen como Consejos comunales, Comunas, y cónsono con el modelo de agregación utilizado, delimitar la Ciudad Comunal como suma de sus partes (Consejos comunales y Comunas), para darle expresión territorial al llamado poder comunal, lo que lleva a la necesidad de analizarlas respecto al todo. Hay que tomar en cuenta que ese espacio social que es hoy la ciudad, es un sistema abierto que se extiende por un amplio territorio producto de la difusión de la urbanización, que intercambia materia, energía e información con el medio en el que se inserta, con una movilidad humana diaria. Considerando esta forma de concebir la expansión de las ciudades tradicionales, nos

preguntamos si es posible definir, reconocer y delimitar la Ciudad Comunal, en contraste con la opinión de los urbanistas actuales que afirman que la ciudad contemporánea no tiene límites definidos y se ha imbricado con el espacio rural.

#### **4.2. Los procesos urbanos**

Para entender la expresión física de los grupos sociales sobre el territorio de la ciudad, revisaremos los procesos urbanos que le han dado vida a su configuración física. Actualmente, la ciudad y por ende el fenómeno urbano presenta una mayor complejidad, mayor magnitud en el espacio que ocupan, sujetas a condiciones ambientales variadas, dependiendo del interés del sector que ocupen. Por un lado, los actores inmobiliarios que pretenden dominar cualquier espacio que les permita monetizar su actuación, los grupos sociales organizados o no, que defienden su derecho de irrumpir en un espacio en la ciudad, quienes en ocasiones se juntan con actores interesados políticamente con el fin de lograr su objetivo.

Estas son variables que deben ser incorporadas para su análisis y estudio a la hora de plantear cualquier plan urbano, y mucho más en los procesos de gestión urbana, los cuales requieren de cierto grado de consenso y motivación de los grupos sociales para lograr su intervención.

El estudio de los espacios urbanos que conforman la ciudad es multidisciplinario, lo cual ayuda a explicar el fenómeno urbano y las condiciones por lo que se dan y cómo funcionan. Esta revisión podría arrojar normas, parámetros, lineamientos y criterios para determinar sus tendencias de expansión y proceso de consolidación, lo cual permitiría el abordaje para la gestión. Cada uno de estos fenómenos, ofrece una visión parcial del complejo fenómeno urbano que tiene su expresión en el espacio físico, donde se concretan la acción de los habitantes de la ciudad y su enfoque social, económico y político. Para su mayor comprensión los revisamos por separado, pese a que están imbricados en el espacio urbano.

#### **4.2.1. La dispersión urbana**

La mayor parte de los autores consultados, coinciden en que el fenómeno provoca grandes retos en materia de exclusión social, transporte y dotación de servicios, ya que tienden a distribuirse en torno a la vialidad en terrenos de bajo costo. La dispersión urbana como proceso vinculado a la expansión de la urbanización, desde sus inicios se le ha dado una connotación negativa; ya que encarna una distribución irregular y de baja densidad, sin un plan urbano de gran escala para prever el uso del suelo actual y futuro. Se configuran en las periferias, con modelos de crecimiento tentacular sobre infraestructura vial rural, se tiende a nuevos fragmentos de urbanización en los entornos rurales y naturales, en territorios que en muchas ocasiones presentan amenazas de riesgos.

Además, la composición de las periferias dispersas no es homogénea en su composición social, tampoco los sectores económicos que las conforman y dinamizan. De acuerdo a este planteamiento, las comunidades comienzan a integrarse en la medida que pueden obtener beneficios colectivos, así la sociedad se da en la medida que el beneficio social aparece. Después de esto, se da la aproximación espacial en función de la disponibilidad de vías de acceso. Este patrón se repite en cada ciudad, no obstante cada una de ellas posee una historia generadora distinta. Los autores Pradilla y Márquez (2008); consideran que sea por su situación geográfica, antigüedad, funcionalidad, entre otros elementos que algunas veces pueden considerarse y otras no tanto, la forma general es siempre la misma.

Sin embargo, en América Latina el nivel socioeconómico, la política urbana, la cultura y las características naturales, provocan que se generen procesos con características distintas, los asentamientos que se presentan en la periferia dispersa son en general de vivienda pequeña o fraccionamientos en serie, donde viven en su mayor parte personas de nivel económico medio a bajo. (Hernández, 2018).

#### **4.2.2. La exclusión urbana**

Exclusión social, inequidad y marginación social son tópicos que destacan entre los problemas sociales actuales, siendo la ciudad el principal escenario en el

cual se expresan, por tanto no pueden desvincularse de la dimensión territorial. Los procesos de exclusión social se manifiestan en las ciudades de casi todos los países, sin importar el amplio espectro de estratos socioeconómicos que actualmente desarrollan y consolidan diversos tipos de viviendas que pueden producir desintegración urbana, estructura fragmentada y segregación social, en la casi totalidad de las áreas urbanas. Estos fenómenos se analizan a partir de revisar la elección que hacen los grupos sociales para su localización residencial, el origen para establecer patrones de arraigo, apego, exclusión e imaginarios urbanos resultantes de los trayectos de movilidad urbana cotidiana. A decir de Subirats (2006): “La exclusión social se define también por la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección” (p.6).

En el caso de las ciudades latinoamericanas y por ende la venezolana, la exclusión urbana y social se ve expresada de distintas formas: espacios destinados a las élites económicas en condominios y urbanizaciones cerradas, las cuales aparecen en zonas suburbanas donde predomina la homogeneidad social, la seguridad y la privacidad. Ese modelo aparece como aquel menos malo ante la falta de viabilidad del modelo de la convivencia con viviendas de otros grupos sociales en el mismo espacio, alejados de la vivienda de clase media que ofrecía heterogeneidad y mezcla.

Por otro lado, las iniciativas habitacionales producto de la acción colectiva como forma de subsistencia, mediante la apropiación de espacios con problemas de toda índole, situaciones de pobreza y exclusión social urbana, donde pueden observarse los valores de ayuda mutua y de reciprocidad, como estrategias de sobrevivencia de los grupos en la ciudad.

#### **4.2.3. La segregación urbana**

La noción de segregación urbana, muy polisémica, ha sido abordada de diferentes maneras. “La *segregación*, como concepto, tiene diversas aplicaciones, como *segregación social*, *segregación territorial*, *segregación residencial*, entre otros. La *segregación en sí*, se define como una *desconexión*, *exclusión* o *aislamiento cotidiano entre los grupos con tendencias discriminatorias*” (Soto, 2013:2)

Varios autores que han trabajado el tema, insisten en que hablar de segregación solo es posible cuando los mismos grupos sociales así lo perciben, incluso cuando es una actitud asumida por ellos mismos generando auto segregación. En segundo término, la segregación territorial y residencial refiere a la distribución desigual de la población dentro del espacio, donde resalta el acceso diverso a servicios y equipamientos urbanos, por lo cual se refiere también a la movilidad de los individuos. Como tercera instancia, la segregación social denota como especialización de los individuos en sus

conflictos sociales. Se observan espacios en los cuales se da el fenómeno de micro segregación urbana, producto de la coexistencia de grupos socialmente concentrados en espacios de poca superficie con índices de segregación más elevados.

Algunos autores resaltan la conformación de la segregación residencial socioeconómica la cual puede entenderse como: “Es el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, por edad, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades”. (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001:12), puede concebirse como el agrupamiento espacial de familias con similares caracteres económicos, educativos y culturales y, supone formas de desigual distribución de grupos de población en el territorio.

La segregación residencial socio-económica refleja con clara evidencia, un complejo proceso de fragmentación socio espacial, actúa como mecanismo de reproducción de las desigualdades; se reducen los ámbitos de interacción de los diferentes grupos socioeconómicos, con un claro deterioro de la vida comunitaria, de la capacidad de acción colectiva integrada, asociándose por lo tanto, con altos índices de desconfianza y violencia. La segregación de los emprendimientos privados atenta contra la integración de sus habitantes con los demás moradores de la zona, que pertenecen a sectores sociales bajos.

En la actualidad, se observa que parte de los sectores medios y altos se apartan de los espacios públicos, generando auto segregación de los sectores pudientes, en verdaderos “enclaves amurallados”, con sofisticados sistemas de seguridad. Estos sectores sociales tratan de protegerse de la violencia urbana, problema que se ha

extendido y agravado en las ciudades actuales, habitando “urbanizaciones cerradas”, y edificios en torres encerradas.

Sabattini y Sierralta (2006), propone considerar tres dimensiones de la segregación socioeconómica residencial en el espacio urbano para poder analizar este complejo fenómeno: en primer lugar la concentración y dispersión territorial, la localización como tendencia de algunos grupos sociales a concentrarse en determinadas áreas de la ciudad, aunque residan también otros. Los autores continúan disertando acerca del hecho que una dimensión distinta a revisar es el Grado de homogeneidad/ heterogeneidad social de las áreas internas de la ciudad, examinando la conformación de áreas socialmente homogéneos o heterogéneos en términos de composición social, de acuerdo a las características económicas, sociales y culturales de la población. Por último, agrega una dimensión subjetiva: la percepción que los residentes tienen de las dos primeras dimensiones, con respecto a formar parte de un grupo social que tiene una manera de ocupar el espacio.

Esta dimensión subjetiva se relaciona con la identidad y prestigio asignados a determinadas zonas de la ciudad y, donde coexisten dos tendencias bien marcadas: por un lado, áreas exclusivas que otorgan status a quienes las habitan, porque cuentan con calidad de servicios, infraestructura, etc.; y por el otro, los sectores sin calidad de vida, ni inserción urbana adecuada. Finalmente, esta dimensión se relaciona con las representaciones que los miembros de un grupo social tienen de los lugares que habitan, o de los lugares donde residen personas pertenecientes a otra comunidad, como es el caso de las llamadas clases medias que buscan ocupar espacios cercanos los habitados por los grupos de ingreso económico más alto.

“La segregación tiene escalas diferentes en una misma ciudad y no es lo mismo la segregación a nivel micro local, que en un nivel más general en grandes zonas” (Sabatini y Sierralta, 2006: 10). Sintetizando, la segregación residencial es una dimensión espacial de la realidad social y no una manifestación espacial de ésta, no es de por sí un hecho negativo; es un fenómeno que forma parte de los procesos urbanos y que traen efectos positivos o negativos que deben ser analizados caso por caso.

#### 4.2.4. La fragmentación urbana

La fragmentación es inherente al proceso histórico de conformación de la ciudad. La ciudad antigua, medieval, colonial, moderna, e incluso, la contemporánea, muestran fragmentos claramente delimitados; es decir, la fragmentación es un atributo de la ciudad y desde su origen se ha dado un uso del suelo heterogéneo conforme a la ciudad y desde su origen se ha dado un uso del suelo heterogéneo conforme a la división social. De allí que se afirma, que es un proceso territorial mayor que se construye a través de tres subprocesos: fragmentación social, fragmentación física y fragmentación simbólica; y en cualquiera de los casos supone la independencia de las partes (fragmentos) en relación a todo el sistema urbano. (Castells, 1999).

Actualmente, la disertación sobre la fragmentación urbana se construye sobre dos líneas de análisis: por un lado, los procesos de desigualdad social y las barreras materiales e inmateriales presentes en el espacio urbano que se oponen al crecimiento; y por el otro, las discontinuidades en el proceso de expansión de la trama urbana producto de los procesos de metropolización. Desde el inicio de la observación del fenómeno de la fragmentación socio espacial, se relacionó con el de segregación social y espacial, pobreza e inseguridad.

En la actualidad, la percepción es la misma, el concepto de fragmentación implica sucesos y fenómenos complicados, y funciona como parámetro de comparación entre las desigualdades sociales, económicas, culturales y étnicas, que por consecuencia se reflejan en el espacio urbano. (Veiga, 2003).

La noción de fragmentación es utilizada entonces, para describir y explicar las transformaciones del espacio urbano surgidas por las diferencias establecidas, ya sean sociales, económicas o culturales, pero su uso comienza a extenderse al interpretar el comportamiento social de los ciudadanos y su percepción del espacio urbano, ya que "...al fragmentarse los espacios, son fragmentadas también las nociones del espacio social y todas aquellas variables que estructuran la experiencia urbana del individuo" (Sarlingo (1998) citado por Guzmán, Hernández y Kitzia, 2013: 44). Este proceso urbano registra y describe una segmentación y separación profunda del tejido urbano, en función de algún tipo de diferenciación económica, social y cultural, interpretando la realidad y comportamiento de los actores sociales y su rol dentro de

los nuevos procesos de urbanización en las ciudades. Por lo anterior, podemos explicar que la fragmentación es un concepto que expresa, describe e interpreta diferencias que se presentan en los procesos de urbanización, como división o fractura del continuum armónico de la ciudad y su sociedad.

## 5. LA CIUDAD VENEZOLANA

En la actualidad, se ha generado en el país una crisis económica por la baja de los precios petroleros, la cual se ve expresada en el espacio, observamos como la ciudad venezolana contemporánea ha ido adoptando diseños urbanos a partir de la fragmentación de la ciudad, expresados en los llamados condominios cerrados como pretexto de seguridad ciudadana. Si bien esta práctica no es nueva, hoy ha adquirido otras dinámicas y significados sobre todo en el espacio público.

Estas transformaciones espaciales que se vienen produciendo desde finales del siglo pasado, han afectado los espacios de convivencia social, cuya fragmentación y privatización de sectores de la ciudad, ha conducido a nuevas formas de organización socio-espacial, que trascienden lo relativo a las relaciones interpersonales, introduciendo otros aspectos de la vida cotidiana como es la gestión de los servicios públicos.

Este fraccionamiento de la ciudad a través de rejas u otros dispositivos, ha creado en los sectores tradicionalmente concebidos como espacios abiertos, nuevas forma de organización vecinal urbana. El cerramiento de determinados lugares, introduce una forma de aislamiento tanto al interior de los mismos como con el resto de la ciudad. De allí, que como señala Valenzuela (2003) el origen y las causas de la proliferación de las urbanizaciones cerradas tienen dimensiones muy complejas, que van desde la segregación, la polarización socioeconómica, la exclusión social y sus consecuencias, cuya materialización es la apropiación de los espacios públicos.

En estas condiciones, la ciudad venezolana tan frágil y resistente a la vez, propicia la aparición de guetos conformados por grupos que participan y protegen la violación de los más elementales derechos ciudadanos. Estos colectivos — autodenominados así— presentan similitudes y diferencias en sus modus operandi, en sus costumbres y en sus aspiraciones inmediatas. Nuestras ciudades transitan

entre la tradición y la modernidad, entre el centro y la periferia, entre colectivos establecidos y emergentes. Esta visión obliga a observar la realidad urbana caracterizada por complejos procesos de intercambio, de continuidad y discontinuidad, de pluralidad y creación imaginaria, donde las culturas y sus sujetos otorgan sentido y significación a la vida urbana.

Habría que decir también, que la noción de fragmentación que se impone en la mayoría de las ciudades venezolanas, pone el acento en las complejas dinámicas sociales y espaciales que se expresan en una separación de los grupos en el espacio, producto del ascenso de la pobreza y la pauperización de las clases medias. Esta noción, asocia componentes espaciales como la desconexión física, las discontinuidades morfológicas, con componentes sociales como las distancias entre moradores, que se ven reflejadas en el repliegue comunitario y las lógicas exclusivas, y finalmente, con la dimensión política que ha llevado a la dispersión de actores y de dispositivos de gestión y regulación urbana. (Smith y Williams, 1986).

En este contexto, podemos afirmar que el desarrollo urbano en Venezuela, da cuenta de la producción social del suelo como proceso histórico generador de ciudades fragmentadas, segregadas y desiguales, sobre las cuales se han librado importantes disputas no solo por el acceso a la tierra urbana, sino también por las formas mismas de producir y morar en la ciudad, generando hábitat residenciales heterogéneos.

## **6. LA CIUDAD COMUNAL CONSTRUIDA EN BASE A LOS PLANES COMUNALES**

Los anteriores procesos urbanos descritos y su presencia en la ciudad venezolana, nos lleva a la reflexión sobre el enfoque que se está manejando en los planes comunales previstos, desde el Proyecto comunal hasta el Plan de desarrollo de la Ciudad Comunal, lo cual exige tener en cuenta las escalas urbanas, sociales, espaciales y temporales. Tal como se ha venido ejecutando la gestión del urbanismo en el país, los planes urbanos tienen un grado de jerarquización, pero estos planes comunales asoman un nuevo esquema, con nuevas formas de relaciones, producto del modelo de agregación que se va dando entre instancias territoriales y políticas,

así designadas por las leyes que concurren para la construcción del llamado estado comunal.

Esta visión no da cuenta de las dinámicas internas y externas que se presentan en los espacios urbanos, producto de la manera como los grupos sociales han encarado su ubicación en la ciudad, y más claramente en lo que hasta hoy ha sido el desarrollo de las ciudades.

En ese contexto, el fenómeno de exclusión urbana se refiere no solo a la pobreza y a las desigualdades en la pirámide social, sino al hecho de tener o no un lugar adecuado a ocupar en la ciudad; la exclusión marca la distancia entre los que participan en la dinámica urbana y se benefician de ella, y los que son relegados e ignorados fruto de esa misma dinámica. Es innegable, que la exclusión urbana presenta distintas maneras de expresarse en el espacio urbano aun dentro de la misma ciudad, para algunos grupos esta exclusión es positiva, replegándose hacia el interior de los sectores y fortaleciendo su cohesión social a lo interno, como es el caso de los grupos de altos ingresos económicos. Ellos crean espacios cerrados alejados de otras comunidades vecinas, y usos permitidos acordes con los gustos o necesidades del conjunto social involucrado.

Este accionar de exclusión urbana tiene su efecto, expresándose en la desintegración social que provoca una potente segregación socio espacial, mostrando una conformación de áreas socialmente homogéneas donde se concentran los pobres y excluidos. De esta manera, el Plan de desarrollo integral - a construir en los Consejos comunales – busca mejorar los efectos de baja calidad de vida mediante la concepción de los Proyectos comunitarios. Estos planes, buscan enfatizar en las instancias de participación, como primer paso en la construcción de políticas públicas con miras a la gestión participativa.

Consideramos que la espacialización de la pobreza no debe ser pensada solamente en términos de enclave, sino también en términos de gradientes, como un fenómeno que toca a una gran parte del territorio y que acentúa las fronteras entre los diferentes sectores urbanos. A las secciones marginadas se agregan también en los últimos años, los espacios ocupados por las clases medias empobrecidas, propietarios de viviendas en sectores debilitados por la crisis, estos grupos medios no

esperan nada de los gobiernos en ninguna de sus instancias, buscando mediante la cohesión social de su grupo, reunir los recursos para la mejora de los sectores.

Hay que tomar en cuenta que los procesos de segregación que absorben la inclusión y exclusión son sociales y no pueden reducirse a fórmulas sectorizadas, ya que todos no se pueden intervenir de igual manera, y prever que buscando resolver problemas puntuales, no se ahonden los procesos de segregación urbana. Simultáneamente, debe saberse que ambos procesos son participativos y abiertos, de riesgo personal y colectivo vinculados al territorio más próximo, en los que individuo, comunidad y relaciones sociales son elementos clave. Por tanto entendemos que:

... las políticas de bienestar se conforman como espacios de gestión colectiva de los múltiples ejes de desigualdad —de clase, de ciudadanía, de género, etc.— que surcan las múltiples esferas —pública, mercantil, asociativa, familiar— que presentan las sociedades avanzadas de principios del siglo XXI. Se trata, en definitiva, de construir una agenda que aborde la exclusión social desde todas las dimensiones sectoriales y temáticas implicadas (Brugué, Gomà, y Subirats, 2002: 22).

Ahora bien, la expresión de la fragmentación urbana ha reemplazado el de segregación urbana, sobre todo en sectores de la ciudad donde al acceso a bienes y servicios y al centro de la ciudad, han hecho que los ciudadanos se hallan encargado de construir, en medio de muchas dificultades, nuevos espacios de convivencia. Gran parte de la noción de fragmentación urbana se podrá tratar en el Plan Comunal de desarrollo que da expresión al estado comunal en las llamadas Comunas, buscando mejorar su condición de fragmentos sin vinculación entre ellos, sin referente común ni todo integrativo. Estos planes están enfocados en lograr la sustentabilidad ambiental, ampliando los mecanismos de cogestión y autogestión. A pesar de la división y las fuertes desigualdades sociales que se perciben en el espacio, la ciudad sigue siendo un sistema social y económico, y se pierde esta noción, al no tener unas políticas públicas que guarden relación entre los distintos espacios, para conformar la unidad como territorio ocupado.

Para poder definir mejor los procesos urbanos presentes a este nivel de Comuna, podríamos afirmar que la segregación se expresa más como un fenómeno social, mientras que la fragmentación se refiere a un fenómeno espacial, con

evidentes lazos entre ambos. Rossi (1999), afirma que cuando un grupo se centra en una parte del espacio de la ciudad lo transforma a su imagen, pero al mismo tiempo se adapta a los hechos materiales que se le resisten. La modificación de los patrones espaciales donde residen no son los únicos en cambiar, sino que, comienza a desarrollarse una identificación social y cultural en sus habitantes, construyendo hábitat residenciales como espacio compartido, empezando a desarrollar tensiones sociales con las comunidades aledañas, buscando defender su territorio o mostrando superioridad ante los demás.

Estos procesos urbanos y los planes concebidos para atenderlos, conjugan procesos de dispersión urbana, fragmentación, segregación, exclusión urbana y asentamientos humanos irregulares con una disminuida accesibilidad, cuya sumatoria sería parte de lo planteado en el Plan de Desarrollo de la Ciudad Comunal, establecida para gestionar la llamada Ciudad Comunal. Estos planes así dirigidos, para intervenir por separado los espacios de la ciudad buscan consolidar lo que Vergara Duran (2011) conceptualiza como ciudades divididas tanto social como espacialmente, con enormes contrastes entre asentamientos informales, pobres, excluidos, perdedores y sectores formales, ricos, incluidos y ganadores.

Hoy, la preocupación por las ciudades significa atender un menú de situaciones complejas que afectan a grandes contingentes de población: la exclusión económica, social y territorial, la desigual distribución del ingreso y de oportunidades, los grandes contrastes en la calidad de vida, las dificultades de acceso a la tierra urbana y a los servicios básicos de infraestructura (Di Virgilio y Perelman, 2014); (Galster y Killen ,1995) son algunos de los fenómenos que aquejan a las ciudades y territorios latinoamericanos (Ziccardi, 2008) en general, y por ende un proceso que se evidencia también en la ciudad venezolana.

La Ciudad Comunal está llamada a intervenir y corregir los efectos negativos de los procesos urbanos presentes en un territorio fragmentado, sin buscar controlar socialmente a través de grupos escogidos, que profundicen dichos procesos. Este modelo de ciudad que es hoy la venezolana, sugiere la necesidad de repensar la relación público-privado, toda vez que esta desarticulación aleja cada vez más los vínculos y correlaciones que deben existir entre ambos, para permitir las condiciones esenciales de la vida urbana. En tal sentido, un enfoque diferente de la fragmentación

sin la delimitación como ciudades a parte de estos fragmentos, puede ser el punto de partida de nuevas formas de bisagra de lo urbano, en las que se entrecrucen acciones que superen las visiones simplificadoras, las telarañas ideológicas o las leyes aplicadas a las relaciones sociales.

Las Ciudades comunales así delimitadas, están llamadas a ser espacios incluyentes y sustentables, desde donde se construya un desarrollo urbano que respete el derecho a la ciudad de todos los grupos sociales, haciendo énfasis en los vulnerables y diversos culturalmente, que abarque numerosos mecanismo de participación.

A su vez, los análisis alrededor de la Ciudad Comunal y lo urbano, deben ampliar la comprensión de las escalas territoriales donde están inmersas, a través de las cuales capital privado, renta petrolera y mercado formal e informal de tierras, se entrecruzan para dar cuenta de los efectos reales de las luchas contra la desigualdad social, la segregación espacial y las lógicas de la ciudad que tenemos. Ello supone explorar la elaboración y/o consideración de un plan urbano, respetando las directrices trazadas en las otras escalas, que oriente su desarrollo hacia un nuevo esquema que privilegie la convivencia en la ciudad.

Todas estas observaciones desde la perspectiva de este trabajo, se inclinan por la identificación de los fenómenos de exclusión, segregación y fragmentación urbana presentes en las ciudades, lo cual resultaría clave para buscar la cohesión social urbana, en tanto que se reconoce que las ciudades cohesionadas surgen de una baja segregación territorial y baja exclusión social. (Subirats, 2006). El concepto de cohesión social es de vieja data en las ciencias sociales, incluso la CEPAL lo ha trabajado revisando los procesos existentes en América Latina. Tomamos como primera aproximación al tema la siguiente definición:

La cohesión social refiere a la propiedad por la cual sociedades enteras, y los individuos dentro de ellas, se encuentran unidas internamente mediante la acción de actitudes, comportamientos, reglas e instituciones específicas, que se basan en el consenso más que en la coerción pura (Green citado por Somma y Valenzuela, 2015:47).

De acuerdo a estos autores, la cohesión social dependerá de tres factores: el mercado, la sociedad civil y la comunidad política las cuales distribuyen recursos

sociales, materiales y simbólicos que ayudan a construir bienestar y vínculos estables dentro del hábitat residencial donde se hace vida

Así, las ciudades cohesionadas socialmente son aquellas donde las personas habitan la ciudad de manera democrática, existe una distribución equitativa de bienes y servicios urbanos, y usan los bienes públicos materiales y simbólicos de manera accesible, se promueve la participación, la diversidad, la defensa de los derechos humanos y el cuidado ambiental. Por otra parte, se identifican para su intervención los territorios excluidos, territorios urbanos desfavorecidos, en condiciones degradadas tanto en vivienda como en servicios, bienes urbanos y conectividad, al margen del sistema de oportunidades de movilidad social. (Subirats, 2006).

En ambos casos, el objetivo es garantizar la equidad en las oportunidades y la promoción de valores y comportamientos sociales, para que todos los habitantes de la ciudad puedan ser y se perciban como parte de la misma, con el fin de avanzar en el goce de todos los derechos ciudadanos.

Mas, no se trata solo de la defensa de los derechos sociales, sino la construcción de un accionar del colectivo presente en la estrategia de compensar las desigualdades promovidas por el mercado y el empoderamiento social con valores como imaginario combinado. Surge la necesidad de analizar la manera de integrar nuestras ciudades y sociedades tan segmentadas y desiguales, de incidir en el diseño de políticas públicas en la búsqueda de ciudades socialmente inclusivas y territorialmente articuladas, con políticas de desarrollo urbano pensadas para toda la ciudad, estableciendo actuaciones urbanísticas en las distintas escalas territoriales, entendiendo la ciudad como una unidad y con un horizonte para el crecimiento ordenado de la misma.

Visto así, pretender desagregar la ciudad en base a soluciones meramente técnicas puede ser una ilusión, cuando no se consideran los modos de vivir, los esquemas cognoscitivos de los sujetos, sus formas de organización e intercambio. Se trata de estudiar las formas de promover un marco de igualdad, a la vez de poner en valor las diferencias entre las personas, en definitiva, articular la convivencia sin anular la riqueza proactiva de los conflictos y las luchas populares. Por otro lado, hay que tener presente que cada día, los ciudadanos reclaman mayor participación en la toma

de decisiones para resolver problemáticas particulares en los sectores que ocupan en la ciudad.

De esto se desprende, que los gobiernos locales se enfoquen en diseñar políticas públicas para incluir a todos los actores sociales que conforman el territorio, buscando cohesión para transformar sus hábitat residenciales, a fin de reducir los contrastes entre los sectores poblacionales con mayores recursos económicos y los que menos tienen.

### REFERENCIAS

- Brikman, D., Najman, M., Aramburu, F., & Di Virgilio, M. M. (2019). El eslabón perdido: la gestión del suelo en las políticas de urbanización bajo los Planes Federales de vivienda en Avellaneda y Ciudad de Buenos Aires. *Revista De Urbanismo*, (40). <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2019.50567>
- Brugué, Q., Gomà, R., y Subirats, J. (2002). *De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas*. *Revista Internacional De Sociología*, 60(33), pp 7–45. Doi: <https://doi.org/10.3989/ris.2002.i33.728>
- Castells, M. (1999). *La era de la información*, 3 tomos. México: Siglo XXI. *Politeia*, (29) ,230-232. [fecha de Consulta 20 de Febrero de 2022]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170033587012>
- Castro, P. et al. (2003) *¿Qué es una ciudad? Aportaciones para su definición desde la Prehistoria*. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. VII, núm. 146(010). Extraído el 27 de febrero 2022. Disponible en [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(010\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(010).htm)
- Guzman, A, Hernandez, S y Kithzia, M (2013) *La fragmentacion urbana y la segregacion social una aproximacion conceptual*. En: *Revista legado de Arquitectura y Diseño*, numero 14. Julio – Diciembre, 2013. Pag 41-55.
- Hernández, H (2018) Los estudios asociados a la dispersión urbana moderna, del mundo a la metrópolis del occidente mexicano. En: *Ambientes urbanos, estudios territoriales y construcción de nuevos paradigmas*. Universidad de Guadalajara. pp 95-122.
- Paez, L. y Ornes, S. 2019. La resiliencia urbana: ¿Condición, proceso o fin? Reflexión para avanzar en la gestión integral de riesgo de desastres en ciudades. *Tekhné*. 22, 3 (dic. 2019).

- Pradilla, E., y Márquez, L. (2008). *Presente y futuro de las metrópolis de América Latina*. Territorios, (18-19) ,147-181. [fecha de Consulta 20 de Enero de 2022]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35711626007>
- Sabatini, F. y Sierralta, C. (2006) *Medición de la segregación residencial: meandros teóricos y metodológicos y especificidad latinoamericana*. Santiago de Chile: Documento de Trabajo N° 38, Instituto de estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F. Cáceres, G. y Cerda, J. (2001) *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las últimas tres décadas y posibles cursos de acción*. EURE, XXVII, 82
- Sarlingo, M. (1998), *Ciudades intermedias: Producción del espacio y fragmentación*, Instituto Gino Germani, Buenos Aires
- Smith, N., y Williams, P. (1986): *Gentrification of the City.Boston*. Unwin Hyman.
- Soto, Karina (2013) Segregación y exclusión urbana a partir de la morfología de la vivienda unifamiliar en fraccionamientos cerrados. Memorias Roma 1296. Extraído el 12 de enero del 2022 Disponible en: <https://revistes.upc.edu/index.php/CTV/issue/view/791>. (Consultado el 12/01/2022)
- Somma, NM y Valenzuela, E. (2015). Las paradojas de la cohesión social en América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (61), 43-74.
- Subirats, J (2006) ¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social? IV Seminario investigación ciencia política. Universidad Autónoma de Méjico. Extraído el 10 de diciembre del 2021 en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000002/2220.pdf> ( Consultado el 10/12/2021)
- Veiga, D. (2009) *Desigualdades sociales y fragmentación urbana*. En: Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática. CLACSO. Buenos Aire. Disponible en <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20130712045243/07veiga.pdf>
- Vergara, R. (ed.) (2011). *Vulnerabilidad en grandes ciudades de América Latina*. Revista Andaluza de Antropología, 2, 158-161
- Ziiccardi, Al. (2008). *Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI*. Papeles de Población, 14(58) ,127-139. [fecha de Consulta 21 de Diciembre 2021] Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1120580>