

**SERVIÇOS URBANOS E URBANIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA:  
A ORIENTAÇÃO ENTRE O BEM-ESTAR E A  
REESTRUTURAÇÃO**

**SERVICIOS URBANOS Y URBANIZACIÓN EN AMÉRICA  
LATINA: SU ORIENTACIÓN ENTRE EL BIENESTAR Y LA  
REESTRUCTURACIÓN**

**URBAN SERVICES AND URBANIZATION IN LATIN AMERICA:  
THE GUIDANCE BETWEEN WELFARE AND RESTRUCTURING**

**Pedro Pérez**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica – Universidad de Buenos Aires.  
ptpirez@gmail.com

**RESUMO**

Este artigo é uma contribuição para o estudo dos serviços urbanos na América Latina, estabelecendo os termos centrais de um discurso analítico. Para isto, situa tais serviços em seu papel no desenvolvimento capitalista, particularmente na reprodução das relações econômicas e sociais das cidades. Propõe diferenciar duas fases deste desenvolvimento: Estado de Bem-Estar e reestruturação neoliberal, centrando a análise nos processos de mercantilização e/ou desmercantilização dos serviços e nas relações de redistribuição econômica a eles associados. Por outro lado, propõe identificar as particularidades do desenvolvimento capitalista na América Latina e seus efeitos na urbanização, os quais se consolidam com a emergência da “urbanização popular”, identificando o lugar que ocupam os serviços urbanos. Introduce a noção de serviços urbanos como processos históricos de base estrutural, que se concretiza no sentido (valor de uso/ valor de troca) e em instrumentos aplicados em processos históricos concretos.

A partir disso, apresenta as situações na urbanização popular na América Latina nos momentos de desenvolvimentismo por substituição de importações e reestruturação neoliberal, para finalizar com umas breves conclusões retomando a temática dos serviços urbanos.

Palavras chaves: Serviços Urbanos – América Latina – Urbanização Popular – Mercantilização/Desmercantilização.

**RESUMEN**

Este artículo contribuye al estudio de los servicios urbanos en América Latina, estableciendo los términos centrales de un discurso analítico. Para ello, ubica a esos servicios en su papel en el desarrollo capitalista, particularmente, en la reproducción de las relaciones económicas y sociales de las ciudades. Propone diferenciar dos fases de

ese desarrollo: Estado de Bienestar y reestructuración neoliberal, centrando el análisis en los procesos de mercantilización y/o desmercantilización de los servicios y en las relaciones de redistribución económica a ellos asociados. Por otra parte, propone identificar las particularidades del desarrollo capitalista en América Latina y sus efectos en la urbanización, que se consolidan en la emergencia de la “urbanización popular”, identificando el lugar que ocupan los servicios urbanos. Introduce la noción de orientación de los servicios urbanos como proceso histórico de base estructural, que se concreta en un sentido (bien de uso/bien de cambio) y en instrumentos aplicados en procesos históricos concretos. Con esa base plantear las situaciones en la urbanización popular en América Latina en los momentos de desarrollismo por sustitución de importaciones y reestructuración neoliberal, para finalizar con unas breves conclusiones volviendo a la tematización de los servicios urbanos.

Palabras Clave: Servicios urbanos – América Latina – Urbanización popular – Mercantilización/desmercantilización.

## **SUMMARY**

This article contributes to the study of urban services in Latin America, establishing the central terms of an analytical discourse. To do so, the services are related with capitalist development, particularly in the reproduction of economic and social relations in cities. It proposes to distinguish two phases of this development: the welfare state and neoliberal restructuring, focusing the analysis on the processes of services commodification and / or de-commodification, and economic redistribution associated with them. On the other hand, this article aims to identify the particularities of capitalist development in Latin America and its impact on urbanization, which are consolidated in the emergence of the "popular urbanization". Urban services are analyzed in relation to that urbanization. The article introduces the notion of orientation of urban services. This is a historical process of structural basis, directed in a commercial or no-commercial sense, and with instruments applied in concrete historical way. Finally, the article discusses the situations in popular urbanization in Latin America in two moments: import substitution development and neoliberal restructuring, to end with brief conclusions on urban services analysis.

Keywords: Urban services; Latin America; Popular Urbanisation; Commodification/decommodification.

## **Introducción**

Este artículo intenta contribuir a una tematización (COING, 1989) de los servicios urbanos en las ciudades de América Latina, estableciendo los términos centrales del discurso sobre ese componente de nuestras ciudades. Comienza ubicando esos servicios en el desarrollo capitalista en referencia al papel de la ciudad en la reproducción de las

relaciones económicas y sociales. Para ello diferencia dos momentos: Estado de Bienestar y reestructuración neoliberal, centrandó el análisis en la mercantilización-desmercantilización de los servicios y las relaciones de redistribución (2). Las particularidades del desarrollo capitalista en América Latina y sus efectos en la urbanización, permiten analizar a la emergencia de la “urbanización popular” y el lugar de los servicios urbanos (3). Introduce la noción de orientación de los servicios urbanos como proceso histórico de base estructural, su sentido (bien de uso/bien de cambio) y los instrumentos de los procesos concretos para ello (4), para plantear esas situaciones en la urbanización popular en América Latina en los momentos de sustitución de importaciones y bienestar y reestructuración neoliberal (5). Unas breves conclusiones pretenden marcar algunos elementos de la tematización de los servicios urbanos (6).

### **Los servicios urbanos en el capitalismo**

Los servicios urbanos (provisión de agua, energía, transporte y comunicaciones, recolección y disposición de residuos, etc.) son actividades necesarias para la reproducción de los procesos de acumulación de capital como para la reproducción de la población, sea o no fuerza de trabajo (PRADILLA, 2009, p.126). Hablar de urbanización es referirse a un proceso complejo que transforma “lo rural” en “urbano” y que para ello produce los soportes necesarios de la aglomeración urbana: suelo, infraestructuras y servicios, equipamientos.

Los servicios urbanos son *componentes de integración social y territorial*. Esos servicios, en especial los de redes, se localizan en forma puntual y limitada en la ciudad, cubriendo algunas áreas y no otras (cobertura territorial), como un resultado global de la ciudad ya que dependen de la relación entre su localización y la de los usuarios. Al mismo tiempo, los servicios urbanos son objeto de una distribución social que define quiénes y en qué condiciones acceden a ellos, con cierta independencia de su localización en el territorio urbano (cobertura social).

La inclusión de los diferentes grupos de la población es una condición para la inserción plena en la ciudad y para su participación en la distribución de los bienes sociales.

La exclusión de los servicios urbanos tiende a concentrarse en la población de menores recursos. La exclusión de base territorial se relaciona con la ocupación de lugares no servidos que suelen corresponder con suelo fuera del mercado formal o con las ofertas más baratas del mismo. La exclusión institucional suele coincidir, también, con la económica y su consecuencia de localización donde las normas urbanas no permiten la vivienda, o en asentamientos precarios o clandestinos. Sin embargo, ello no significa necesariamente que esa población esté económicamente excluida de los servicios. La exclusión base económica depende de las condiciones de la población que no le permiten afrontar los gastos monetarios necesarios para incorporarse y mantenerse en el servicio.

La exclusión de los servicios implica una, por lo menos relativa, exclusión de las relaciones sociales en sentido amplio, incluyendo por tanto los derechos que conforman los contenidos de la ciudadanía.

Esos servicios son necesarios para un *espacio integrador que garantice de manera amplia las condiciones de reproducción de la población*. El espacio urbano con *servicios insuficientes* no deja de ser urbano, porque permite la reproducción aglomerada de población y actividades, pero lo hace de manera inadecuada: es un *espacio urbano insuficiente*.

En la ciudad capitalista, el papel de los servicios urbanos, sus efectos en la configuración y funcionamiento urbanos y las consecuencias de integración-exclusión, son un resultado histórico que depende de condiciones estructurales y coyunturales.

Estructuralmente los servicios son parte de los bienes de consumo colectivo asociados con las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Son parte de la consolidación y expansión de las relaciones de mercado. Dada la “mercantilización

universal y hegemónica” del capitalismo, “el bienestar de los individuos viene a depender enteramente del circuito monetario”. Los diferentes bienes económicos son mercancías, bienes de uso y bienes de cambio. La población debe vender su fuerza de trabajo en el mercado para obtener el dinero que le permita adquirir los bienes necesarios para su vida (incluyendo los bienes urbanos<sup>1</sup>). Esto implica la conversión de los individuos en mercancías, su mercantilización (ESPING-ANDERSEN, 1993, p.41).

El papel de la ciudad como soporte de la acumulación económica depende de la oferta de bienes y servicios que, a la vez que son esenciales, difícilmente pueden ser producidos por los capitales individuales: por la escala requerida; por la dificultad para dividir el consumo colectivo; por la falta de demanda solvente; o por el prolongado período de rotación del capital. Para los *capitales individuales* esos límites debilitan su capacidad de garantizar la reproducción de las condiciones de acumulación y agudizan la lucha de fracciones. Promueven también estrategias de adaptación, con cambios en el aparato del Estado y sus prácticas ideológico-políticas y económicas. Para los *sectores populares*, implican el deterioro de consumos necesarios para su reproducción (JARAMILLO, 1988, p.20).

Como consecuencia, “una sociedad basada sobre la ‘ficticia’ forma mercantilizada de la fuerza laboral depende necesariamente de sistemas de apoyo no mercantilizados” (OFFE, 1990, p.266). Esto significa la oferta de aquellos bienes por fuera de las relaciones mercantiles, de manera de que puedan ser accedidos por quienes no poseen la cantidad de dinero que hace falta en el mercado. Esas ofertas se presentan como condiciones de bienestar<sup>2</sup> que se consolidan como derechos de los individuos. Así como la mercantilización define relaciones económicas, en las que el acceso a los bienes depende de los recursos monetarios, los procesos de desmercantilización definen relaciones en las que ese acceso depende del reconocimiento de derechos, asociándose a la ciudadanía.

Para Offe: “Las instituciones de ‘bienestar’ son más bien una precondition para la mercantilización de la fuerza laboral”. Precondition significa la necesidad,

contradictoria, de “un marco de apoyo de instituciones no mercantilizadas para un sistema económico que utiliza la fuerza laboral como si fuese una mercancía” (OFFE, 1990, pp.266-267). Es decir, desmercantilizar procesos de reproducción de la fuerza de trabajo para poder mercantilizar a esa fuerza. La necesidad contradictoria de superar las limitaciones de la mercantilización de la fuerza de trabajo, para garantizar su reproducción. El salario no permite adquirir todos esos bienes, particularmente los bienes urbanos; por lo que esos bienes son excluidos, total o parcialmente, de los procesos mercantiles (desmercantilización).

Las contradicciones entre procesos de mercantilización y desmercantilización se resuelven como orientaciones, dentro de restricciones estructurales. Históricamente, la consolidación del Estado del Bienestar impulsó una orientación desmercantilizadora (total o parcial) de la producción o del consumo de algunos de esos bienes, integrando el salario indirecto. Tal desmercantilización significa una *redistribución económica*, en la medida que se excluyen del ámbito de valoración del capital algunas actividades (la vivienda o los servicios urbanos para sectores de limitados recursos, por ejemplo) y a la vez se captan fiscalmente recursos de la acumulación económica privada para financiar las actividades estatales de desmercantilización. Estas tienden a garantizar, contradictoriamente, la continuidad del proceso de producción y, así, las condiciones de mercantilización de la fuerza de trabajo<sup>3</sup> (OFFE, 1990).

En ese contexto, que corresponde con el capitalismo avanzado y la consolidación de situaciones de Estado de Bienestar, los bienes urbanos son producidos dentro de dos lógicas sociales predominantes (PÍREZ, 1995): la lógica mercantil de ganancia y la lógica política (estatal) de bienestar.

La combinación de los procesos ordenados por esas lógicas determina, para cada tiempo y lugar, una particular producción de los componentes urbanos de la reproducción social. El predominio de la orientación mercantil supone la valorización del capital en la producción y circulación de los servicios, subordinando la satisfacción de las necesidades a la obtención de ganancia. Un servicio urbano producido como mercancía

se destina hacia el segmento de la población que tiene capacidad de compra (recursos monetarios suficientes). Para el resto, para quienes sus recursos monetarios son insuficientes, “no hay satisfacción mercantilizada posible, no hay demanda solvente y no hay por tanto, producción. Hay exigencia social, pero no hay mercancía correspondiente...” (TOPALOV, 1979, p.66). El predominio de una lógica política, *pública*, implica la posibilidad de la desmercantilización del servicio de que se trate, por medio de mecanismos de redistribución, sea operando en la producción y/o en el consumo.

La intervención estatal no fue la única alternativa para superar las limitaciones de la mercantilización. Encontramos alternativas *privadas* (no estatales) *no capitalistas* (no buscan ganancia), con formas de producción de organizaciones más primitivas como la *producción mercantil no capitalista*, modalidades *no mercantiles* como el autosuministro y el trabajo doméstico. (JARAMILLO, 1988, p.21).

El Estado interviene por fuera de la necesidad de ganancia, dispone de recursos que toma de las diferentes formas de plusvalía o desde los salarios de los trabajadores para asegurar condiciones que no producen los capitales individuales. Esa intervención tiene una dimensión política asociada con la legitimación de la dominación. Para que ese papel pueda cumplirse, es necesaria cierta coerción que depende de la capacidad (política) estatal.

Más allá de la tensión estructural para contribuir a resolver las contradicciones de la mercantilización, la intervención estatal fue el resultado de largos procesos históricos que, en referencia a la producción de los bienes urbanos, comenzaron a producir modificaciones desde mediados del siglo XIX en razón tanto de luchas sociales como de anticipaciones conservadoras (Benévolo 1974, MUNFORD 1979, TOPALOV 1979). Esos procesos se consolidaron con la configuración del Estado de Bienestar. Entonces, diferentes aparatos estatales producen bienes urbanos y/o facilitan su consumo.

La mera explicación estructural deja relativamente veladas las contradicciones que están en juego (OFFE 1990) y no da cuenta de esos procesos. Las políticas estatales que responden a la contradicción estructural entre mercantilización y desmercantilización, se sustentan en la sociedad política.<sup>4</sup> De ello depende su formulación y aplicación, ya que “... en el Estado se da una pugna permanente por redistribuir las cargas de esos costos generales, en principio en perjuicio de los sectores no capitalistas, y adicionalmente, de las fracciones capitalistas no hegemónicas” (JARAMILLO, 1988, p.25). De allí que se trate de construcciones históricas.

Si bien los procesos históricos no fueron iguales en todas las sociedades (ESPING-ANDERSEN, 1993), la intervención del Estado fue entendida como un componente propio de las contradicciones estructurales.

Con la crisis del Estado de Bienestar y el predominio de la reestructuración neoliberal, se modificaron las condiciones de participación de los capitales individuales en algunas de esas actividades. En ese contexto, las transformaciones tecnológicas permitieron que las industrias de telecomunicaciones, energía y servicios urbanos –agua y recolección y tratamiento de basuras muy especialmente- surgiesen como una posibilidad inexplorada de ganancias y de acumulación. Los capitales de los países centrales se abrieron paso en esas actividades utilizando medios como el comercio, la financiación y las concepciones de manejo económico (CUERVO, 1998, p.457). Al mismo tiempo el crecimiento del sector financiero, y la tendencia a subordinar a los demás sectores, con la conformación de grandes capitales privados, permitieron a los capitales individuales destinar recursos para inversiones que antes habrían estado limitadas a los estados quienes, en esta fase, se debilitaban financieramente (HARVEY, 2007).

Los servicios urbanos tendieron a ser “recuperados” para la valorización de los capitales individuales, con base en políticas estatales que lo facilitaron (particularmente desregulaciones y privatizaciones). En suma, como en otros ámbitos, también en infraestructuras y servicios se amplió la valorización económica.



## **Los servicios urbanos en la urbanización de América Latina: La urbanización popular**

La urbanización en América Latina puede caracterizarse por tres situaciones específicas. La primera se refiere a la existencia de un capitalismo subordinado, donde los procesos de acumulación de capital, dada su particular inserción en la división internacional del trabajo, transfieren parte de su excedente a las economías centrales. Con esa base se configura una “urbanización dependiente” en la que la forma urbana “sirve de canal para la extracción de cantidades de plusvalor de un hinterland rural a fin de transportarlas a centros metropolitanos más importantes” (HARVEY, 1977, p.242). La dependencia económica y financiera, a la que con la industrialización se suma la tecnológica, además de representar un freno para el desarrollo de las fuerzas productivas, implica un bajo dinamismo en la acumulación de capital, junto con una tendencia hacia la concentración monopólica de la producción industrial y su distribución desigual (concentradora) en los territorios nacionales. En segundo lugar, la existencia de aparatos estatales con limitada capacidad de captación económica (fiscal), asociada, tanto a las condiciones de la acumulación privada dependiente, como a la debilidad política que limita su capacidad para subordinar a los sectores económicamente poderosos, muchos de ellos de base internacional. Por último, la configuración de mercados de fuerza de trabajo urbanos que se caracterizan, ya desde antes de la industrialización, y más aún dada la dependencia tecnológica y financiera de la industria, por inserciones limitadas, precarias y mal remuneradas, en contextos de fuerte desigualdad de los ingresos, con estructural subutilización de la mano de obra (subempleo e informalidad). (JARAMILLO 1988, PRADILLA 1981, SZRETTTER 1990).

Como consecuencia, una parte importante de la población, integrada o no al mercado de trabajo, no obtiene las cantidades de dinero necesarias para acceder mercantilmente a los bienes urbanos, mientras que los estados de la región tienen una muy limitada intervención desmercantilizadora de esos consumos.

En las sociedades latinoamericanas la producción urbana “formal”, esto es, la organizada dentro de las lógicas mercantil y político-estatal excluye a segmentos importantes de la población urbana. Por ello, junto a esa producción formal se dan procesos de producción de bienes urbanos organizados por una *lógica de necesidad*, destinados a satisfacer directamente la necesidad de bienes urbanos (PÍREZ 1995). Se trata de la *urbanización popular* (AZUELA y SCHTEINGART 1990, DUHAU 1998).

El predominio de esa lógica de necesidad supone la producción y consumo de un bien urbano, como es un servicio, por fuera del predominio de relaciones mercantiles, en un proceso social de desmercantilización que permite su acceso a las familias que no logran reunir los montos monetarios necesarios para comprarlo en el mercado ni son beneficiarias de políticas estatales en tal sentido.

Esa exclusión de la lógica de la ganancia no significa que los procesos así organizados, que solamente pueden existir por ello, no muestren vinculación con procesos capitalistas (mercantiles), por ejemplo en la adquisición de materiales de construcción o en la compra de suelo de urbanizadores piratas (HAYATA 2012).

En las últimas décadas, y sobre la base de la producción popular por fuera del mercado, se observa la configuración en las urbanizaciones populares de lo que ha sido llamado un *mercado inmobiliario informal* que, entendemos, puede ser considerado una tercera forma de urbanización. No son procesos mercantiles de producción urbana tal como se dan en el mercado formal, tampoco son actividades excluidas de la búsqueda de rendimiento económico, aunque no puedan ser asemejadas a la obtención de ganancia en el mercado formal. Se trata de “transacciones inmobiliarias mercantilizadas (es decir monetarizadas) que no están ajustadas a las normas legales y urbanas, que no se convienen estrictamente a la lógica económica de la comercialización de inmuebles formal y cuyos actores interactúan por fuera de las regulaciones económicas legales y constituyen un entramado diferente al del mercado formal” (CRAVINO, 2006, p.140).

La urbanización popular se basa en el aporte de trabajo y algunos recursos monetarios de las familias necesitadas, no implica un proceso redistributivo como ocurre con la desmercantilización estatal. Sin embargo, si la urbanización popular se vincula con políticas o acciones estatales que incluyen aporte de recursos fiscales, esa desmercantilización social puede volverse redistributiva en algún grado.

### **La orientación de los servicios urbanos**

La orientación de los servicios urbanos es un componente de la intervención estatal que depende de procesos históricos de toma de decisiones dentro y fuera de las instituciones estatales.

El sentido de la orientación de los servicios se concreta en el direccionamiento de su producción, distribución y consumo de modo predominante como bien de uso o como bien de cambio. Esto es, como elemento de integración en la ciudad (bienes de uso accesibles para quienes los necesitan), o en la reproducción de las desigualdades de la distribución de los recursos propias del mercado (bienes de cambio en la maximización de la ganancia). Esto se concreta en el predominio de direcciones de mercantilización o desmercantilización.

La orientación hace referencia a la definición de los servicios urbanos como componentes de una totalidad territorial (urbano-territorial), o como sector (unidad en si misma) dentro del conjunto de las actividades económicas y de la organización gubernamental.

La noción que hemos adoptado de servicios urbanos (Introducción) los entiende como componentes de una totalidad mayor (ciudad, área urbana), y como parte de las condiciones que garantizan la reproducción de la vida aglomerada. No es posible pensar en la existencia real de un área urbana sin la correlativa presencia de servicios urbanos. Cuáles, cuántos y cómo dependerá de tiempo y lugar. Pero esos servicios son necesarios para la reproducción en sentido amplio, tanto de las actividades económicas

(reproducción del capital) como de la población, esté o no integrada al mercado de trabajo. No hay ciudad, prácticamente desde la industrialización, sin una oferta importante de servicios urbanos.

La mirada sectorial entiende a los servicios urbanos como una unidad en sí mismos que se integra en las relaciones económicas globales, en sus escalas nacional e internacional. Definidos sectorialmente, los servicios urbanos dejan de ser componentes de un todo territorial, y son entendidos como actividades técnico-económicas particulares que se desenvuelven sobre la base de una realidad territorial específica: un área urbana.

La distinción sectorial/global tiene una dimensión político-institucional relativa a la organización de los aparatos estatales y a la distribución de atribuciones entre las diferentes escalas gubernamentales. Por lo general, suele corresponder a los gobiernos locales, municipales, la responsabilidad de gobernar las ciudades como totalidad territorial. Ese ámbito estatal parece ofrecer la posibilidad de englobar a las distintas dimensiones de lo urbano. Sin embargo, no siempre los servicios de infraestructura le están atribuidos, como sucede en gran parte de las ciudades de Argentina. Allí son los niveles territoriales más amplios (intermedio o provincial y nacional) los que se hacen cargo.

Es posible suponer que el tratamiento sectorial hace predominar los componentes técnicos y económicos de los servicios urbanos, dejando relativamente subordinadas las dimensiones territoriales, sociales y ambientales. En ese contexto, la producción de los servicios es percibida como una actividad económica en relación con otras y no como un componente de la reproducción social urbana. Esto, además, se relaciona con las condiciones de financiamiento y redistribución que son centrales para comprender a los servicios urbanos en la urbanización popular.

Actualmente, los servicios urbanos son mayoritariamente considerados, y por lo tanto orientados, en términos sectoriales, oscureciendo su relevancia en la reproducción social y en la integración/exclusión en la ciudad.

Esa relevancia puede ser percibida si analizamos las formas concretas de los procesos de orientación de los servicios identificando, para ello, los medios o instrumentos a través de los cuales se realizan.

### **Los instrumentos de la orientación**

La orientación de los servicios se concreta, históricamente, por medio de políticas públicas que definen el marco fundamental de la producción de la ciudad y, particularmente, de los servicios urbanos. Ese marco se integra por dos tipos de intervenciones. **Acciones directas** de realización de obras (infraestructuras, equipamientos), de producción de bienes (desde materiales de construcción hasta potabilización de agua), de prestación de servicios (distribución eléctrica, recolección y disposición de residuos sólidos, etc.), de políticas fiscales, de políticas sociales, etc. **Acciones indirectas** que operan sobre los parámetros del conjunto de los actores (estatales, mercantiles y comunitarios) por medio de diferentes sistemas de normas que intentan condicionar sus comportamientos (reglamentación).

#### *Los instrumentos indirectos: la reglamentación*

La *reglamentación* de la producción de la ciudad, y de los servicios urbanos, es el conjunto de normas que emana de una instancia institucional particular que integra las modalidades de gobierno y control de la actividad a la que se aplica. Ese conjunto se concreta en tres sistemas. Normas **territoriales**, que regulan el ordenamiento territorial, los procesos de urbanización, la producción y uso del suelo urbano. Estas regulaciones pueden ser entendidas, por una parte, en un sentido limitado, como normas sobre el suelo urbano y sus usos que tratan de articular las condiciones privadas capitalistas de la producción de la ciudad con los resultados en términos de calidad de vida. De allí el establecimiento de condiciones para la producción del suelo y su comercialización. En un sentido amplio, esas normas territoriales suponen la posibilidad de una regulación global de la urbanización, incluyendo orientaciones de política social y ambiental. En

ambos casos, pero sobre todo en el segundo, las normas territoriales se dirigen hacia la producción de un medio urbano que sustente a la población y las actividades con cierto nivel de calidad. Normas **sectoriales** que regulan los componentes técnicos y económicos de la producción, circulación y consumo de esos servicios. Por lo general se orientan en términos de eficiencia y de rentabilidad. Uno de los componentes de estas normas es el reconocimiento de atribuciones normativas en los actores privados capitalistas para la orientación de los servicios. Así un sistema normativo que define una gestión privada en términos totales puede dejar a cargo de las empresas la toma de decisiones fundamentales. Por ejemplo, decisiones sobre la planificación de los servicios, tanto en sus aspectos productivos como en la expansión de las redes y la ampliación de sus capacidades para incorporar a usuarios de diferentes niveles de ingresos. Normas **ambientales** que se refieren a la relación de los servicios urbanos con la sustentabilidad ambiental. Se centran en gran medida en las diferentes contaminaciones que derivan de la vida urbana (del agua, el suelo y el aire) así como en el consumo de recursos no renovables. Es claro que los servicios de saneamiento son un instrumento clave para controlar algunos de los principales procesos de contaminación, fundamentalmente del agua. Al mismo tiempo la necesidad de controlar el consumo de recursos no renovables, como los derivados del petróleo, en la producción de energía, y la sustitución por sistemas alternativos que no afecten la sustentabilidad, son componentes de la gestión de los servicios urbanos.

La reglamentación es una totalidad integrada por regulaciones públicas y privadas, como es evidente en los casos de inexistencia o debilidad de la regulación pública y aparece, con carácter compensador, alguna regulación privada. Sucede, por ejemplo, cuando las normas públicas para ciertos servicios son insuficientes, porque no cubren la totalidad de las cuestiones o lo hacen de manera incompleta<sup>5</sup>. La consecuencia es la tendencia a una regulación por el mercado.<sup>6</sup>

La cuestión parece apuntar a la significación de derechos que emanan de la regulación. Así, la transición desde modelos estatales a privados supone el cambio del lugar de

consumidor de usuario a cliente, de sujeto de derecho público (administrativo) a otro de derecho privado (comercial).

La reglamentación puede introducir tensiones en la orientación de los servicios. Tensa sus procesos de producción y, así la significación de los productos, en una oposición entre mercantilización y desmercantilización. Las transformaciones son el resultado del logro de “encauzar” o “canalizar” el comportamiento de actores estatales, mercantiles y sociales. Por lo tanto, sus resultados son indirectos y, por eso mismo, dependen de procesos que no corresponden propiamente a las normas.

### *Los instrumentos directos*

La orientación por medio de **acciones directas** tiende a producir cambios (efectos) materiales “inmediatos”. La significación real de esas acciones, o de sus efectos, dependen tanto de dimensiones internas como externas a ellas. Entre estas últimas puede citarse su relación con otras políticas (territoriales, económicas, etc.) que puede modificar los parámetros con base en los cuales fueron diseñadas. Entre las primeras puede mencionarse la coherencia entre objetivos y medios, la adecuación tecnológica y de implementación, como la suficiencia financiera. Las que dependen de dimensiones externas, son fundamentales para entender la relación entre los intentos de orientación de la producción de los servicios urbanos y sus efectos finales.

Entre las acciones directas, tienen especial importancia las **políticas sociales**. Se aplican a las dimensiones redistributivas de los servicios y al reconocimiento de derechos (de ciudadanía) de los usuarios. Buscan generar condiciones de equidad e integración en la gestión de los servicios, para sostener las actividades sociales en la aglomeración urbana de manera integrada y legitimar ese orden urbano. Esas orientaciones tienden a dar sentido de desmercantilización a la gestión de los servicios urbanos. Al mismo tiempo, las políticas sociales pueden modificar la significación de los procesos de urbanización popular dándoles una orientación redistributiva que se suma a sus capacidades desmercantilizadoras. Podría considerarse que, en algunos casos, las normas sectoriales

incluyen principios de política social, en tanto incorporan contenidos de equidad para el acceso y consumo de los servicios.

Igualmente debemos incluir a las **políticas ambientales** como son las destinadas al saneamiento de cuencas hídricas que necesariamente ponen en cuestión aspectos territoriales junto con la cobertura de los servicios de saneamiento.

Esta diferenciación entre normas y políticas (territoriales, sectoriales, sociales y ambientales) que tiende a “romper” la unidad de los servicios urbanos debe ser relacionada también con la distribución de las atribuciones estatales entre los diferentes ámbitos jurisdiccionales. Si los gobiernos locales concentran la capacidad de dictar las normas de los tres sistemas de reglamentación de los servicios (territorial, sectorial y ambiental) las posibilidades de orientación serán diferentes si esos tres sistemas normativos corresponden a diferentes niveles gubernamentales<sup>7</sup>. El mismo razonamiento es válido con relación a las políticas sociales y ambientales.

Sin embargo, esa posible descentralización, o concentración en los gobiernos locales de la gestión de los servicios, puede traer, por lo menos, dos tipos de problemas. Uno de ellos económico-financiero que repercute en las capacidad de realizar políticas sociales y, aún la de aplicar importantes programas de saneamiento ambiental. El segundo político, ya que puede suponerse que la capacidad de relacionamiento y, más aún, de enfrentamiento de los gobiernos locales con los actores económicos (sean, por ejemplo, empresas privadas de servicios o empresas industriales) puede ser inferior a la de los niveles gubernamentales superiores.

### **Urbanización popular y servicios urbanos en dos momentos del desarrollo del capitalismo en América Latina.**

Los procesos de orientación de los servicios se dan históricamente dentro de sistemas de relaciones de significación global. Sus tensiones (bien de uso / bien de cambio) se resuelven por medio de institucionalizaciones más o menos estables que de alguna



manera dependen de procesos generales de orientación. Desde la consolidación del capitalismo tres han sido esos procesos que enmarcan la producción de lo urbano: liberalismo, estado de bienestar y reestructuración neoliberal (Benevolo 1974, MUNFORD 1979, CASTELLS 1995, HARVEY 2007).

Recordemos que es muy diferente la experiencia de las sociedades de capitalismo avanzado, con la consolidación a fines de la segunda guerra mundial del Estado del Bienestar (ESPING-ANDERSEN 1993, OFFE 1990), de lo sucedido en América Latina. A continuación analizamos la significación para nuestra región de dos de esos momentos: desarrollismo industrializador y reestructuración neoliberal.

### **El contexto desarrollista**

Desde los años cuarenta, y hasta fines de los setenta del siglo XX, las sociedades latinoamericanas aplicaron políticas de desarrollo económico de base industrial para el mercado interno. Las infraestructuras y servicios urbanos fueron una parte central de ellas. En la mayoría de los casos se organizaron empresas de propiedad estatal (BLANLOT 1992, PÍREZ 2000, TOLEDO 2008) que se orientaron, fundamentalmente, para favorecer las actividades industriales y, en un segundo plano, la reproducción de la población. Todo ello con grandes diferencias entre países. En Argentina, el desarrollo de esas políticas dio lugar a lo que se llamó proceso de “democratización del bienestar” más que “Estado de Bienestar”. Esa distinción refiere, fundamentalmente, a una diferente institucionalización: falta de pacto social de redistribución, ayuda personalizada en vez de reconocimiento de derechos, dependencia de orientaciones político partidarias, etc. (TORRE y PASTORIZA 2002).

Se destinaron recursos estatales para la producción de vivienda social y para la ampliación de las redes de infraestructuras urbanas, en especial de energía eléctrica y de agua, en procesos de desmercantilización redistributiva. Al mismo tiempo se utilizaron mecanismos redistributivos, por lo general con la aplicación de subsidios cruzados

dentro de cada servicio y, en algunos casos, de subsidios directos a los usuarios de bajos recursos (PÍREZ 2000, TOLEDO 2008).

Sin embargo, pese a la importante ampliación de coberturas, no se logró erradicar a las condiciones de exclusión de parte considerable de la población (PÍREZ 2000). Consecuentemente, la urbanización popular incluyó a los servicios en procesos que permitieron el acceso no mercantil sobre la base del esfuerzo económico y en horas de trabajo de los mismos usuarios necesitados, por lo general sin ampliar la redistribución.

No todos los servicios pueden ser sustituidos por procesos informales de producción. Pero sí los esenciales: agua y electricidad, por medio de dos formas fundamentales: acceso clandestino a las redes formales (estatales o privadas) con producción de conexiones secundarias hasta ellas, y producción autónoma del servicio.

Si las redes de agua están en la cercanía de asentamientos populares pueden ser conectadas clandestinamente para llevar el líquido a las viviendas. Cuando no se da esa condición encontramos alternativas. Por una parte, modalidades que mantienen el carácter de bienes colectivos por organizaciones no mercantiles como son las cooperativas, que realizan perforaciones para obtener agua que distribuyen entre sus socios. Por otra parte, soluciones individuales con perforaciones, generalmente familiares, para obtener el agua donde existen napas subterráneas accesibles con cierta facilidad. Lo mismo sucede con la realización de pozos sépticos en donde se arrojan las aguas utilizadas (MUTUBERRÍA 2007).

La ausencia de red formal obligó en algunos casos a consumos mercantiles de menor calidad y, por lo general, de mayor costo: desde la compra de agua embotellada, pasando por la compra privada de distribución de agua en camiones (*pipas*), y la construcción de una pequeña infraestructura, por lo menos como depósito, y a veces de distribución, por parte de los pobladores.

La producción individual del agua implica un retroceso respecto de la socialización de las condiciones de reproducción de la población. La necesidad de ese bien, que se define como colectiva con la urbanización, vuelve a individualizarse con pérdidas en su calidad, pérdidas económicas (horas de trabajo e insumos adquiridos mercantilmente) y pérdidas ambientales en tanto que contribuyen a la contaminación de las aguas subterráneas de la ciudad.

En el caso de la electricidad la producción popular adoptó, por lo general, la forma de conexiones clandestinas<sup>8</sup> de las redes formales, produciendo redes secundarias hasta los asentamientos y las viviendas individuales. Estas conexiones presentan varios problemas, además de los costos de su producción: la calidad del servicio es generalmente muy mala (cortes, bajas de tensión, etc.) y son muy inseguras, con fuertes riesgos de accidentes para los pobladores. Afectan también a las redes formales.

La gestión de los servicios urbanos fue un asunto fuertemente politizado. Por una parte, la producción del hábitat urbano para los sectores populares estuvo condicionada por la politización de su relación con el Estado (DUHAU 1998). Éste, por lo general, respondió con comportamientos *permisivos* frente a las diferentes *informalidades*, *irregularidades* o *clandestinidades* con las que esos grupos producían la urbanización popular. Un ejemplo de ello fue la estrategia del gobierno de Bogotá en los años setenta de permitir la expansión de la vivienda de bajos ingresos por medio de las urbanizaciones piratas (GILBERT y WARD, 1982, p.107). Otro la aceptación implícita de los consumos clandestinos en la ciudad de Buenos Aires en los años ochenta (PÍREZ 2009).

Esa permisividad del comportamiento estatal frente a las “irregularidades” de la urbanización popular muestra dos caras. Se integra en un sistema de dominación que induce a establecer y mantener relaciones de clientela para el logro de los bienes urbanos a cambio de integración de redes de acumulación política e implica descargar al Estado del peso de garantizar esos bienes para la población de bajos ingresos, ahorrando tanto en términos financieros como de pérdida de legitimidad. De todas formas, esa

permisividad no fue generalizada ni permanente. En algunos casos la autoproducción urbana fue reprimida, ya sea como respuesta a presiones políticas sobre los gobiernos (de las empresas privadas, de particulares afectados, etc.) o por contradicciones con otras definiciones de políticas estatales (con respecto a la propiedad privada, por ejemplo) (GILBERT y WARD, 1982, p.107). Esto significa que la relación fundamental entre aparatos estatales y sectores populares, depende del sistema de relaciones políticas más amplio en el que se inserta y de la correlación de fuerzas que allí se puede dar. Por otro lado, la politización se observaba también en la relación entre los aparatos políticos y las empresas estatales de servicio. Fue una constante crítica el llamado uso “político” de las tarifas, por ejemplo. Tanto las decisiones para mantenerlas bajas como para aumentarlas parecían estar más determinadas por criterios políticos que técnicos.

En síntesis, las políticas desarrollistas en América Latina, se movieron entre cierta satisfacción de la necesidad popular de ciudad, la permisividad de procesos populares de urbanización y la represión de invasiones de suelo o conexiones clandestinas de servicios. Se configuró una suerte de política implícita que permitía una relativa satisfacción de las necesidades de bienes urbanos a las familias de bajos recursos, descargando las responsabilidades estatales, al mismo tiempo, contribuía a mantener la “paz social”, fortaleciendo la legitimidad (GILBERT y WARD 1982, HAYATA 2010, PÍREZ 2009).

### **La reestructuración neoliberal**

La crisis de las economías de los años ochenta empujó a las sociedades latinoamericanas hacia respuestas de adecuación con los procesos de reestructuración neoliberal que se estaban imponiendo internacionalmente. El antecedente fueron las dictaduras chilena y argentina (HARVEY, 2007).

En toda la región se dio un cambio fundamental (HARVEY 2007, PÍREZ 2006, PRADILLA 1989, PRADILLA 2009, RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ 2009, SCHTEINGART 1989) que, en el caso de los servicios urbanos, comenzó en sus

reglamentaciones sectoriales. Esa modificación, más que el simple cambio de propiedad o de control de las empresas, trajo fuertes cambios. Tanto es así, que en Colombia las transformaciones comenzaron manteniendo las empresas de servicios como unidades económicas municipales (COING 2005).

Los servicios tendieron a descentralizarse y se impuso su autofinanciamiento. Se eliminaron los subsidios cruzados, con el argumento de que nadie debe hacerse cargo del consumo de otro, como dicen las normas de privatización de la distribución de energía eléctrica y del gas natural en Buenos Aires. Esas modificaciones se consolidaron con las privatizaciones. Se fortaleció la mercantilización de los servicios urbanos, aumentando las condiciones de exclusión. La urbanización popular se mantuvo como alternativa para los sectores populares (COING 2005, HAYATA 2010, PÍREZ 2009).

Esos cambios implicaron la reorientación de los servicios urbanos. Por una parte, la gestión dejó de lado las orientaciones, o pretensiones, de universalidad, centrándose en su obligatoriedad: deben ser prestados a quienes, estando en el área de cobertura o de expansión, pagan los precios establecidos para acceder y mantenerse en el sistema. Esto fue acompañado con la eliminación, o por lo menos la fuerte limitación, de la permisibilidad con los consumos clandestinos. Por ejemplo, para la regulación de la distribución eléctrica en Buenos Aires, las conexiones clandestinas detectadas, además de su corte, suponen la obligación de pagar consumos anteriores y multas. Las empresas pueden denunciarlas como hurtos de energía. Todo ello fue, para las empresas distribuidoras, parte de una tensión para “disciplinar” el mercado (PÍREZ 2009).

Las tarifas, orientadas al autofinanciamiento de los servicios y la eliminación de los subsidios, buscaron “el equilibrio económico-financiero del sector, [y] provocaron fuertes alzas en el precio de la electricidad”. La introducción de la competencia, al hacer imposible la aplicación de subsidios, provocó “la exclusión de los usuarios que no forman parte de los mercados rentables” (COING 2000).

En general, las reformas significaron la mercantilización de los servicios urbanos. Las privatizaciones la consolidaron al incluir en la valorización del capital actividades hasta entonces excluidas y al disminuir las transferencias para el consumo de la población de menores ingresos.

Dos fueron los principales efectos de esos cambios. En primer lugar, el incremento del peso de los servicios sobre los presupuestos familiares de manera inversamente proporcional a los ingresos de los usuarios. La información sobre el consumo familiar en la Región Metropolitana de Buenos Aires en 1988 y en 1996-97, antes y después de las privatizaciones, permite observar que la población en su conjunto destinó al rubro “vivienda”<sup>9</sup> el 9 por ciento de su gasto a fines de los años ochenta y 13,1 nueve años después. Si bien los datos no permiten diferenciar por servicios,<sup>10</sup> se observa que las familias del primer quintil, con la menor proporción de los ingresos, destinaban una parte que era aproximadamente dos veces mayor que el promedio metropolitano, y más de tres veces superior al de las familias del quinto quintil: la electricidad, junto con los combustibles y el agua, presenta la mayor desproporción entre los diferentes quintiles de la población. Además, a medida que se incrementa el ingreso disminuye la parte del mismo que se destina a esos componentes de la vivienda, cosa que no sucede con los otros rubros del gasto familiar (PÍREZ 2009). Las privatizaciones modificaron también el peso de esos gastos dentro del presupuesto de la población de menores recursos. En el promedio metropolitano, los gastos que tuvieron un mayor incremento fueron los de salud (62,3 por ciento) y vivienda (45,2 por ciento). Para la población de menores recursos el incremento en vivienda fue mucho menor que el promedio metropolitano, pero si bien no podemos analizar la dinámica de los componentes de ese gasto referidos a los servicios, puede inferirse que la proporción destinada a combustibles, electricidad y agua es muy superior, pues los otros componentes de vivienda en el primer quintil disminuyeron un 19 y un 18 por ciento. Esto significa que para que el rubro vivienda se haya incrementado en una tercera parte, el crecimiento en los servicios ha debido ser muy alto. Es opuesta la situación en la proporción de los gastos del quintil de mayores ingresos, donde el rubro vivienda se incrementó el 42 por ciento, y los otros dos componentes comprables lo hicieron un 75 y un 28 por ciento (PÍREZ 2009). Esto se

confirma si se tiene en cuenta que las tarifas de agua y saneamiento en Buenos Aires se incrementaron de manera inequitativa: entre 1993 y 2002 la tarifa mínima del servicio aumentó un 177,0 %, la factura promedio lo hizo en un 62 % y la de los usuarios de mayor facturación individual (no residenciales y residenciales que viven en unidades funcionales de mayor valor unitario) subió el 44,0 % (AZPIAZU 2010).

Lo anterior se observa también en Colombia donde se dio un incremento diferencial de las tarifas: subieron mucho más las destinadas a los usuarios de los estratos bajos que los altos<sup>11</sup>. En 1977 los diversos grupos sociales dedicaban a los servicios básicos una proporción similar de sus ingresos. Entre ese año y el año 2000 se redujo su peso para las familias de mayores ingresos, mientras aumentó para las familias más pobres, llegando a exigirles casi el doble del esfuerzo que a los primeros (COING 2005).

En segundo lugar, la exclusión de los servicios de los usuarios de menores ingresos. A la vez que se consolidaron las condiciones de mercantilización del servicio, se desconoció la existencia de población impedida o dificultada para acceder a los servicios por esas condiciones. De allí que la relación entre usuarios (regulares o clandestinos) y empresas distribuidoras dejó de lado todo vínculo fuera del comercial, y definió las obligaciones del prestador en razón de la valoración del servicio prestado (PÍREZ 2009). Esas exclusiones, por otra parte, contribuyeron a ampliar la realización de conexiones clandestinas.

En Buenos Aires, la tensión hacia el disciplinamiento del mercado fue un objetivo explícito de las distribuidoras privadas de electricidad. Intentaron modificar comportamientos, suponiendo que lo decisivo para la emergencia del consumo clandestino era un asunto cultural. Aplicaron además lo que podemos llamar “represión comercial”. Por último, intentaron que los usuarios con dificultades de pago se mantuvieran dentro del servicio, para evitar su posible conexión clandestina. Para ello desarrollaron estrategias “informales”, no contempladas en la regulación, como el cobro parcial de la deuda, o la operación de procedimientos de consumo prepago.

El uso del consumo prepago lleva hasta el extremo la mercantilización de la energía eléctrica, que ya no solamente debe ser comprada en el mercado, sino que únicamente se compra la cantidad que corresponde con el dinero con que se cuenta en cada momento, independientemente de la necesidad de energía que exista.

Como es obvio, frente a esas modificaciones, se fortaleció la producción informal de los servicios. Pero, en tanto que las empresas buscaban el disciplinamiento del mercado y la represión era una sombra permanente, las empresas mismas generaron comportamientos informales. No otra cosa significa las estrategias de cobro alternativas de algunas distribuidoras eléctricas (cuotas y prepago). Es interesante es conocer que la concesionaria de los servicios de agua y cloacas en Buenos Aires creó en 1996, a tres años de iniciada la concesión, el programa de asentamientos de bajos ingresos como parte de un plan para optimizar la planeación y expansión de los servicios. Tomó como base experiencias anteriores de provisión del servicio en procesos de producción popular con la colaboración de ONG's. El programa desarrolló una iniciativa conjunta con una ONG, el gobierno local y los pobladores para la construcción de la infraestructura. (HARDOY y SCHUSTERMAN 2000, pp.7 y 8).

Frente a los efectos sociales de la reestructuración, los gobiernos de la región desarrollaron políticas sociales compensatorias que, focalizando en ciertos grupos de población, intentaron morigerar los efectos negativos de las transformaciones sectoriales. Más allá de programas de tipo general, algunas políticas se destinaron a la cobertura de necesidades de bienes urbanos. Por ejemplo, se apoyaron los esfuerzos de las familias en la autoconstrucción de las infraestructuras de la red de agua, en una asociación entre pobladores, empresas y municipios (HARDOY y SCHUSTERMAN 2000). En Buenos Aires, a partir del año 2004 esas experiencias se sistematizaron en el plan "Agua + Trabajo" del gobierno federal. Los conflictos desatados por la "represión comercial" del consumo clandestino en la red de electricidad en Buenos Aires llevó a la aplicación de lo que se llamó el "acuerdo marco" destinado a transferir recursos para posibilitar el pago de las tarifas eléctricas y su regularización.



Los organismos de control aceptaron incumplimientos de parte de las empresas privadas prestadoras de los servicios y en, algunos casos, legitimaron procesos no regulares de renegociación de los contratos. Muchas veces la presión para ello se originaba en los aparatos políticos del gobierno. Se evidencia de esta manera una “politización” de las relaciones en torno a los servicios. Ya no es la permisividad con los comportamientos de los sectores de menores ingresos, sino por el contrario, se aceptan comportamientos “informales” de las empresas. Ese es el caso de las distribuidoras eléctricas en la Región Metropolitana de Buenos Aires que pusieron en práctica mecanismos “informales” de pago para retener a los usuarios y aún procedimientos como el “prepago” que redefinieron el servicio en un sentido claramente mercantil sin que estuviera apoyado en ninguna norma. En esa misma ciudad, la permisividad, en algunos casos incluyendo relaciones de corrupción, con que se aceptó el comportamiento de la empresa privada de agua y saneamiento, muestra claramente el peso político que el gobierno federal le otorgaba a esa empresa.

### **Conclusiones.**

Las proposiciones anteriores permiten obtener algunas conclusiones.

Las condiciones particulares del desarrollo del capitalismo en la generalidad de las ciudades de América Latina han dado lugar a procesos de urbanización sin cobertura de servicios urbanos esenciales (agua y saneamiento, electricidad, etc.). Esa realidad, urbanización sin servicios urbanos, es una contradicción conceptual pero no histórica.

Lo anterior está asociado con la mercantilización de la producción de los bienes urbanos y las alternativas de desmercantilización social (no estatal) (urbanización popular). Esta desmercantilización, a diferencia de la que se da en situaciones de Estado de Bienestar, no es redistributiva. La articulación de políticas estatales, y fundamentalmente las “políticas sociales”, agregaron componentes redistributivos a las prácticas populares de urbanización popular. La contradicción entre mercantilización y desmercantilización,

con expropiación o redistribución, contribuye a la politización de los servicios urbanos en la región.

Las diferentes fases o etapas del capitalismo en América Latina han tenido influencia decisiva en la configuración de los procesos de producción y consumo de los servicios urbanos. Se han configurado diferentes orientaciones que es posible identificar, a la vez que tratar de conocer sus componentes.

Durante la sustitución de importaciones la significación de los servicios urbanos dependió de la articulación de un conjunto de políticas y comportamientos gubernamentales y sociales. Por una parte, políticas de nivel macro orientadas al desarrollo, con base en el crecimiento interno y la ampliación del mercado, tratando de mantener empleo e ingresos para configurar bases del consumo y una oferta suficiente de fuerza de trabajo. Producción de algunos bienes para la reproducción de esa fuerza de trabajo asociados a la urbanización, en particular viviendas e infraestructuras, que además de servir a las industrias acercaban los servicios a la población de bajo ingresos, con una orientación tendencialmente universal. Sin embargo, las debilidades financieras limitaron su capacidad de cobertura. La gestión, se caracterizó por la articulación política de los grupos urbanos de bajos ingresos, sea por su acceso a los bienes urbanos formalmente producidos como por la permisividad frente a comportamientos clandestinos de producción de bienes urbanos para satisfacer sus necesidades. De esta manera se descargaba al Estado y se legitimaba la relación con la población de bajos ingresos. Las preocupaciones ambientales fueron prácticamente inexistentes.

En la reestructuración neoliberal, las políticas macro se orientaron a la apertura económica y provocaron el predominio del sector financiero, el desempleo y la baja de los salarios reales. Dentro de una orientación general de promoción de la acumulación económica privada, los servicios se orientaron como actividades autofinanciadas y rentables. Se encarecieron, volviéndose más difíciles para la población de menores recursos. Las condiciones sociales se atendieron por medio de programas asistenciales focalizados que intentaban compensar los efectos sociales de las nuevas políticas. En

algunos casos ello incluyó producción de “soluciones habitacionales” que sin embargo no lograron desplazar a la necesidad de la urbanización popular. La politización de los servicios no desapareció sino que cambió de sentido. Se concretó en procedimientos de “disciplinamiento” de mercado para los sectores populares (en muchos casos como parte de procesos de represión social y política) al mismo tiempo que emergieron actitudes gubernamentales “permisivas” con algunas de las empresas privadas de servicios dentro del papel “facilitador” de los negocios que asumieron las políticas estatales.

## **Bibliografía**

AZPIAZU, Daniel (2010); “Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A.”, en Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement. Disponible en <http://vertigo.revues.org/9730>; DOI: 10.4000/vertigo.9730. Acceso 16 de julio de 2012.

AZUELA, Antonio y Martha SCHTEINGART (1990); “Hábitat popular” en Clichevsky, Nora et al., *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aires: IIED-GEL. 526, pp. 351-390.

BENEVOLO, Leonardo (1974); *Historia de la Arquitectura moderna*, Barcelona: Gustavo Gili, 944 p.

BLANLOT S., Vivianne (1992); “La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena” en Muñoz G., Oscar (editor) *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*, Santiago de Chile: CIEPLAN. 359, pp. 281-321.

CASTELLS, Manuel (1995); *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano*, Madrid: Alianza Editorial. 504 p.

COING, Henry (1989); “Los servicios urbanos” en Lungo, Mario (editor), *Lo urbano: teoría y métodos*, Centroamérica: EDUCA, 342p., 207-227.

COING, Henri (2000); “Réformes du Secteur Electrique: au Brésil, en France et au Vénézuéla”. In: *Semaine Brésil 2000*, Paris, Atelier Services Urbains brésiliens et français. 2000.

COING, Henri (2005); “Servicios públicos en Bogotá. Impacto de las reformas sobre la solidaridad territorial y social” en Vincent GOUËSE et al. (coord): *Hacer Metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 339, pp. 135-167.

CRAVINO, María Cristina (2006); *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Los Polvorines: UNGS. 280 p.

CUERVO, Luís Mauricio (1998); “El régimen de servicios públicos domiciliarios. Primer Tiempo: Tecnocracias=1, Autonomía local=0” en *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997*, Tomo 1, Bogotá: Carlos Valencia Editores. 501, pp. 456-472.

DUHAU, Emilio (1998); *Hábitat popular y política urbana*, Miguel Ángel Porrúa – UAM-A, México, p. 304.

ESPING-ANDERSEN, Gosta 1993: *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Edicions Alfons El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València, 309 p.

GILBERT, Allan y Peter WARD (1982); “Low-income housing and the State” en Gilbert, A., JE Hardoy y R. Ramirez (eds.) *Urbanization in Contemporary Latin America. Critical Approaches to the Analysis of Urban Issues*, New York: John Wiley & Sons. Pp. 79-127.

HARDOY, Ana and Ricardo SCHUSTERMAN (2000); “New models for the privatization of water and sanitation for the urban poor” en *Environment and Urbanization* Vol.12, No 2, pp. 63-75.

HARVEY, David (2007); *A Brief History of Neoliberalism*, New York: Oxford University Press. 247p.

HARVEY, David (1997); *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid: Siglo XXI, 340 p.

HAYATA, Noriko (2010); *La ilusión de la participación comunitaria. Lucha y negociación en los barrios irregulares de Bogotá 1992-2003*, Bogotá: Universidad del Externado.478p.

JARAMILLO, Samuel (1988); “Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico” en Cuervo, Luís Mauricio, Samuel Jaramillo, Jorge Iván González y Fernando Rojas *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, Bogotá: CIDEF, 1988, 303p p 15-37.

MATOS MAR, José (1967); *Estudio de las barriadas limeñas*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima. 97 p.

MUNFORD, Lewis (1979); *La ciudad en la historia*, (T. II) Buenos Aires: Ed. Infinito, 891 p.

MUTUBERRÍA, Valeria (2007); *Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social. Análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires*, 180 p., Tesis de Maestría en Economía Social, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires. 2007.

NAVARRO, Clemente (2002); “La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos”, In: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa.

OFFE, Claus (1990); *Las contradicciones del Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza, 309 p.

PÍREZ, Pedro (1995); "Actores sociales y gestión de la ciudad" en *Ciudades*, Año 7, No. 28, pp. 8-14, 1995.

PÍREZ, Pedro (2000); “Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos”, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* no. 26, Santiago de Chile: CEPAL. 86 p.

PÍREZ, Pedro (2006); “La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires, en *Economía, Sociedad y Territorio*, Toluca, Vol. VI, no. 21, pp. 31-54, mayo-agosto 2006.

PÍREZ, Pedro (2009); *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: EUDEBA, 294 p.

PÍREZ, Pedro (2012); “La configuración de la distribución eléctrica como servicio público en la ciudad de Buenos Aires”, *Geo-crítica Cuadernos críticos de geografía humana*, Disponible en: [http://www.ub.edu/geocrit/Simposio/cPirez\\_Laconfiguracion.pdf](http://www.ub.edu/geocrit/Simposio/cPirez_Laconfiguracion.pdf)

PRADILLA, Emilio (1981); “Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina”, *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XV, No. 57, pp. 73-99.

PRADILLA, Emilio (1989); “Degradación de las condiciones de vida en las ciudades latinoamericanas” en Martha Schteingart (coord.) *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*, México: Trillas. 286, pp. 30-40.

PRADILLA, Emilio (2009); “Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina: teoría e historia” en Pradilla, Emilio, *Los territorios del neoliberalismo en América Latina. Compilación de ensayos*, México: UAM-Porrúa. 340, pp. 15-90.

RODRÍGUEZ, Alfredo y Paula RODRÍGUEZ 2009); “Santiago, una ciudad neoliberal” en *Revista Foro*, Bogotá, No. 68, setiembre de 2009, pp. 60-76

SCHTEINGART, Martha (1989);”El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis” en Martha Schteingart (coord.) *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*, México: Trillas. 286, pp.163-179.

SZRETTTER, Héctor (1990); “Empleo e ingresos urbanos”, en Clichevsky et al. *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aries: IIED-GEL. 526, pp. 117-174.

TOLEDO S., Ricardo (2008); “Infraestructura, metrópolis y medio ambiente: cuestiones de gobernabilidad y regulación a partir del caso de la Región Metropolitana de Sao Paulo” en Yañez, G, Orellana, A., Figueroa, O. y Arenas, F. (Editores), *Ciudad, Poder, Gobernanza*, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales-PUCCh.455 pp. 431-455.

TOPALOV, Christian (1979); *La urbanización capitalista*, México: EDICOL, p 186.

TORRE, Juan Carlos y Elisa PASTORIZA (2002); “La democratización del bienestar” en Torre, Juan Carlos (dir.): *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires: Sudamericana. 572, pp.257-312.

---

<sup>1</sup> Por bienes urbanos entendemos al conjunto de soportes materiales como el suelo, las construcciones (viviendas, etc.), las infraestructuras, los servicios urbanos, los equipamientos.

---

<sup>2</sup> Conjunto de políticas que atienden necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo superando las limitaciones de la capacidad monetaria de los trabajadores.

<sup>3</sup> Una de esas contradicciones se concreta en el aumento de la autonomía de los asalariados, ya que buena parte de los bienes de su reproducción no dependen de la relación con su empleador: A la vez eso supone una mayor dependencia “sistémica”, en el sentido de otorgar legitimidad al sistema social que lo permite. Particularmente al Estado (al gobierno) que garantiza esos derechos de reproducción.

<sup>4</sup> Entendemos por sociedad política la esfera que combina sociedad civil y Estado como resultado de “complejos sistemas de intermediación y negociación de intereses de diversa naturaleza...” en los cuales “toma cuerpo a través de la intensidad y diversidad con la que los actores sociales, individuales y colectivos, tratan de hacer valer sus intereses en la toma de decisiones que subyacen a las políticas públicas...” (NAVARRO 2002)

<sup>5</sup> Es el caso de transporte de personas con combis, del pago “en cuotas” o del “prepagado” de la electricidad a la población de bajos ingresos en la Región Metropolitana de Buenos Aires (PÍREZ 2009).

<sup>6</sup> Y por lo mismo, pérdida de la capacidad de orientación pública.

<sup>7</sup> Tal como ocurre en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

<sup>8</sup> Matos Mar en su pionero estudio menciona que en la barriada de Puerto Nuevo de Lima, los pobladores utilizan electricidad que “se obtiene de cuatro motores que existen en la barriada” (MATOS MAR 1967, p. 42).

<sup>9</sup> Incluye: alquiler, gastos comunes y reparaciones, combustibles y electricidad (1988), combustibles (1996-97), agua y electricidad (1996-97).

<sup>10</sup> En 1988 se midió de forma integrada combustibles y electricidad, en 1996-97 se separó combustibles y se agregó agua.

<sup>11</sup> En Bogotá el cargo fijo de las tarifas del agua se incrementó entre 1995 y 2003 en un 1507,1 % para el estrato 1 y un 59,6 % para el estrato 6 (HAYATA 2010).

Artigo encaminhado para publicação em novembro de 2012.

Artigo aceito para publicação em dezembro de 2012.