

## Los servicios urbanos en América Latina

Pedro Pérez<sup>1</sup>

### Resumen

Este capítulo presenta los aportes latinoamericanos para el estudio de los servicios urbanos. Entiende a esos servicios como actividades económicas que produciendo bienes no materiales, integran la capacidad de la ciudad para sostener a la población y a las actividades aglomeradas. Son servicios colectivos que hacen parte de las condiciones del desarrollo de la ciudad capitalista. El capítulo focaliza en los servicios de infraestructura (agua y saneamiento, distribución eléctrica y de gas).

La urbanización latinoamericana, en las fases de sustitución de importaciones y políticas de bienestar, como en la reestructuración neoliberal, es un aspecto fundamental para conceptualizar los servicios y su relación con los procesos de nivel macro en cada sociedad.

Tres son las principales perspectivas en las que se estudiaron los servicios en América latina. Por un lado, los análisis de la urbanización popular. La existencia de cantidad de familias de “sectores populares” que no logran adquirir suelo, vivienda, infraestructuras, servicios en el mercado, y que no son cubiertas por políticas estatales, da lugar a la autoproducción que incluye a los servicios urbanos en procesos sociales de desmercantilización. Los estudios de economía política de la urbanización que analizan esos servicios desde la reproducción del capital y de la población, integrando los componentes políticos en los diferentes momentos del desarrollo del capitalismo en la región. Por último, los estudios de gestión local que apuntan a la intervención estatal y sus componentes políticos y técnicos.

El capítulo se cierra con una síntesis y un intento de tematización.

**Palabras clave:** Servicios urbanos – urbanización popular – reproducción económica – gestión urbana

### Abstract

This chapter presents the Latin-American contributions for the study of the urban services. These services are economic activities that produce not material goods, and they integrate the capacity of the city to support the population and the economic activities.

They are collective services, and they do part of the capitalist city development. The chapter focuses in the services of infrastructure, like water and sanitation, electrical and gas distribution.

The Latin-American urbanization, in the phases of substitution of imports and policies of well-fare, like in the neoliberal restructuring, is a fundamental aspect to conceptualize the services and his relation with the macro processes in every society.

---

<sup>1</sup> Investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Three are the principal perspectives in which the services were studied in Latin America. On the one hand, the analyses of the popular urbanization. The existence of many family of "popular sectors" that do not manage to acquire land, housing, and services on the market, and that are not covered by state policies, it gives place to the self-production processes, including urban services in social processes of decommodification. The political economy of the urbanization that analyze these services in relation with the reproduction of capital and of population, integrating political components in different moments of Latin American capitalism development. Finally, local management studies that point at the state intervention and his political components.

The chapter is closed with a synthesis and an attempt of thematize them.

**Key words:** Urban services - popular urbanization - economic reproduction - urban management

En este artículo propongo un panorama de los estudios latinoamericanos sobre los servicios urbanos. La tarea no es fácil y remite a lo que hace más de veinte años señaló Henry Coing sobre la débil "tematización"<sup>2</sup> de esos servicios (Coing 1989: 155). Si bien en estas dos décadas han aumentado los estudios, tal vez se haya tratado, como ya decía Coing, de un "cambio cuantitativo" más que "cualitativo". A continuación presento un texto que pretende aproximarse a la cuestión puesta por Henry Coing. Comienzo marcando el territorio, sugiriendo una definición conceptual del objeto de estudio (I); continúo organizando los aportes en tres "perspectivas": hábitat popular, economía política y gestión urbana (II); para retomar la cuestión de la tematización (III).

## **1. Hacia una definición conceptual**

### **1. 1. Los servicios urbanos.**

Construyo este trabajo con base en el análisis de los *estudios urbanos* de los servicios urbanos. Me refiero a las investigaciones que atienden la relación de esos servicios con los procesos de producción, configuración y funcionamiento de las ciudades o áreas urbanas. Es evidente que no se agotan los estudios sobre esos servicios en

---

<sup>2</sup> Recordemos que para la RAE, tematizar significa: "Convertir algo en tema central de un discurso, texto, discusión, obra de arte"

América Latina. Quedan fuera trabajos sectoriales, como los de naturaleza técnica, económica o política<sup>3</sup>. Tampoco incluyo la perspectiva de redes (Dupuy, 1998)

La investigación urbana en América Latina ha entendido de manera relativamente implícita y uniforme que un *servicio* es una actividad económica cuya finalidad es la producción de un bien no material y cuyo consumo se identifica con la actividad misma. Los servicios *urbanos* son componentes esenciales de la configuración y funcionamiento de la aglomeración urbana, en tanto hacen parte de la capacidad de ese territorio de *sostener* a la población y las actividades en él aglomeradas.

Dentro de ese marco, considero a los llamados servicios urbanos de infraestructura y, en particular, a los de agua y saneamiento, electricidad y gas. Estas reflexiones son también aplicables a servicios de mantenimiento, como el referido a los residuos sólidos urbanos.

Se trata de servicios urbanos *colectivos*. La aglomeración urbana territorial modifica las condiciones de satisfacción de ciertas necesidades que, pudiendo resolverse individualmente en condiciones de dispersión espacial, propias de la vida pre-urbana y pre-industrial, deben ser encaradas colectivamente con la conformación de una *organización* que garantice “sistemas unificados de oferta.” (Toledo, 1999: 185). Su producción y distribución se organiza de manera *colectiva*, respondiendo a una necesidad que ha dejado de ser posible de solucionar en forma individual (Cuervo, 1988: 45),

Los servicios son valores de uso colectivo que integran las condiciones estructurales del desarrollo de la ciudad capitalista. En ese sentido, su producción, siendo necesaria, aparece como contradictoria con el desenvolvimiento<sup>4</sup> de las actividades capitalistas. En consecuencia, es necesaria una organización que opere desde fuera de los procesos individuales de acumulación económica.

Suele confundirse el carácter colectivo de los servicios con su calificación de públicos. La relevancia del tema y su relación con los contenidos de este artículo sugieren tratar este tema más adelante.

Es conveniente diferenciar la infraestructura del servicio propiamente tal. La primera es el soporte material del segundo. El servicio es el conjunto de actividades que, sobre la base de ese soporte material particular (tubos, cables, etc.) lleva a los usuarios el bien de que se trata. Los servicios de infraestructura se integran de, por lo menos, dos fases: la producción del bien y su distribución. Por ejemplo la producción

---

<sup>3</sup> Por ejemplo los trabajos del grupo de FLACSO Buenos Aires, dirigidos por Daniel Aspiazu (2002) vinculados a las privatizaciones de los SU en sus dimensiones fundamentalmente económicas o los de Murillo (2009) en miradas políticas sobre esos mismos fenómenos.

<sup>4</sup> Referido a la tendencia de los capitales privados a operar únicamente en razón del logro de ganancia.

del agua potable, de la energía eléctrica o del gas y su distribución<sup>5</sup>. Esta última, soportada por una infraestructura específica, es la que constituye el momento propiamente urbano del servicio y es el referente de este trabajo.

Los servicios urbanos se relacionan tanto con la reproducción de la producción como con la de la fuerza de trabajo y de la población en general. Como componentes de la reproducción de la fuerza de trabajo son elementos de configuración de su hábitat de residencia. Pero a la vez, constituyen condiciones de la reproducción de actividades productivas particulares. Las mismas redes y los mismos procesos de distribución llevan el agua, la electricidad y el gas a los domicilios familiares y a las fábricas o talleres y recogen los residuos líquidos y los sólidos de ambos (Coing, 1989: 163).

## **1. 2. Proceso de urbanización y servicios urbanos. Las particularidades de la urbanización en América Latina.**

La urbanización capitalista es el resultado de una gran cantidad de procesos particulares de producción de diferentes bienes: suelo, vivienda y otras construcciones para actividades diversas. Esos procesos tienden a ser organizados dentro de dos lógicas principales, la *lógica económica de la ganancia* y la *lógica política del Estado* (Pírez, 1995), que son desenvueltas por actores sociales particulares: actores capitalistas (propietarios de suelo, promotores, empresas de construcción, etc.) y diferentes aparatos estatales de distintas jurisdicciones (locales, intermedias y nacionales) y sectores. Las familias y las empresas consumen esa producción en relación con sus capacidades económicas que dependen de la fuente de sus ingresos (renta, ganancia, salario). Los servicios, como el resto de los bienes urbanos, además de satisfacer las necesidades de la aglomeración urbana (bienes de uso) son mercancías que deben ser adquiridas intercambiando por ellos cantidades de dinero suficientes para garantizar a sus productores la rentabilidad de las operaciones (bienes de cambio).

El carácter mercantil de los servicios urbanos ha llevado a que se desarrollara una intervención estatal que intenta, contradictoriamente (Offe, 1989), superar sus limitaciones. La producción urbana en general, y la de los servicios en particular, se basa en una articulación entre el mercado de trabajo, que define las condiciones

---

<sup>5</sup> Decimos que *por lo menos* pues pueden diferenciarse dos fases ya que entre la producción y la distribución es posible identificar una tercera, como es el transporte de, por ejemplo, la energía eléctrica o el gas, desde los lugares de su producción hasta los mercados urbanos. Puede identificar una cuarta, distinguiendo la comercialización de la distribución.

fundamentales de la distribución económica de la sociedad; el mercado de bienes urbanos (fundamentalmente del suelo) y el Estado o las políticas públicas.

El resultado es un ámbito urbano desigual, tendencialmente segregado en razón de las diferencias económicas y sociales de los pobladores y, en ese contexto, del acceso a los bienes urbanos por parte del conjunto de la sociedad.

Muy distinta es la situación de la urbanización en América Latina donde cada una de esas tres esferas (mercado de trabajo, mercado de bienes urbanos y Estado) presenta condiciones diferentes y, como consecuencia, su articulación da lugar a otros resultados.

En los momentos de fuerte urbanización, pocas ciudades latinoamericanas contaban con regulaciones, y en los casos en que estas existían, no siempre se cumplían. De allí la venta de suelo urbano sin infraestructuras ni servicios. La ocupación de ese suelo, aún siendo legal, no garantizaba una calidad mínima, particularmente para la población de bajos ingresos. Las urbanizaciones regulares, a veces incluso las que no contaban con servicios, quedaron fuera de las posibilidades económicas de muchas familias. Las ciudades latinoamericanas a partir de los años cuarenta, y en algunos casos desde antes, crecieron sobre la base de procesos informales de urbanización.

## **2. Los servicios urbanos en América Latina**

El núcleo del estudio de los servicios ha sido la particular configuración de los procesos de urbanización de la región como parte del análisis de los procesos de la llamada producción del *hábitat popular*, la *urbanización popular*, como un tema subordinado, tributario de esos estudios y sus principales enfoques. Esa perspectiva inicial se prolonga y se vincula con otras dos que fueron organizando la investigación sobre esos servicios. Por un lado, los servicios urbanos como parte de análisis globales de la urbanización capitalista atendiendo a las condiciones de la *reproducción* de las formaciones sociales, en perspectivas de economía política. Por otro lado, la emergencia de los estudios locales y la configuración de un área de investigación en relación con la *gestión urbana* que incluyó a los servicios y se proyectó en ámbitos territoriales mayores.

Los trabajos realizados en esas perspectivas diferenciaron dos momentos, dos fases particulares del desarrollo del capitalismo en la región. La primera, desde los años cuarenta hasta fines de los años setenta del siglo XX, ha sido caracterizada por la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la aplicación de políticas económicas keynesianas y políticas de bienestar; la segunda, perceptible a partir de la

crisis de los años setenta y ochenta, es parte de la reestructuración internacional orientada por concepciones neoliberales.

## **2.1. Servicios urbanos y urbanización popular en América Latina**

En la urbanización de América Latina se diferencian dos procesos. La *urbanización capitalista*,<sup>6</sup> producida dentro de la lógica del mercado, con adecuación a las normas que regulan la propiedad del suelo y los procesos de producción, circulación y distribución de los bienes urbanos. Este proceso ofrece esos bienes a la población que puede pagarlos.

Los servicios urbanos aparecen dentro de las cuestiones de la *urbanización popular* (Duhau, 1998:13). Una parte importante de la población latinoamericana no puede resolver esas necesidades dentro de la oferta *formal* porque no consigue la cantidad de dinero necesaria para acceder a esas mercancías<sup>7</sup>, y no existen políticas públicas que lo permitan. Como consecuencia, se desarrollan procesos de urbanización por fuera del mercado y del Estado para acceder a los bienes urbanos en condiciones precarias (invasión de propiedad privada o estatal, compra a urbanizadores clandestinos -“piratas”-) o no y luego, las familias deben producir, normalmente por sí mismas, las viviendas, infraestructuras, servicios y equipamientos. Esa urbanización popular tiene relevancia cuantitativa ya que representa una gran proporción del territorio y de la población de las ciudades latinoamericanas<sup>8</sup>. Marca un rasgo diferencial de la urbanización de esas formaciones sociales. Mientras los servicios urbanos tienden a ser un componente dado en la *urbanización formal*, en la *urbanización popular* son una carencia más.

Los estudios del hábitat popular son la base del análisis, ofrecen una descripción, la relación con otras dimensiones de la urbanización y pistas para un encuadre teórico de los servicios.

### **2.1.1. La descripción**

Podemos decir que por “definición” las urbanizaciones populares no cuentan con provisión de servicios. Este rasgo ha sido marcado desde el trabajo pionero sobre las barriadas de Lima donde los servicios eran provistos por habitantes que sufragaban “el costo de las instalaciones, bien sea conectándolas con la red de agua potable de

---

<sup>6</sup> También denominada como “urbanización formal”.

<sup>7</sup> Acceder en el sentido de adquirir o comprar como de arrendar.

<sup>8</sup> Por ejemplo, en Bogotá en 1970 el 45% de la población, en Lima en 1982 el 42,6%, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en 1976 el 50% de los habitantes (Duhau, 1998; Matos Mar, 1967 y Scheingart, 2001).

Lima, o construyendo pozos artesianos y cisternas para depósito o instalando piletas públicas para su distribución.” En algunos casos había electricidad provista desde pequeños motores locales, otras veces un pequeño porcentaje tenía electricidad de la red, o agua de alguna fuente pública (Matos Mar, 1967: 38, 40, 42, 49 y 50). No son diferentes las descripciones que ofrecen estudios sobre otras ciudades y tiempos distintos<sup>9</sup>.

Tres rasgos caracterizan a los servicios urbanos en la urbanización popular: *exclusión*, *alta precariedad* y *autoproducción*. La exclusión, absoluta (*ausencia*) o relativa (*precariedad*), es la base tanto de las demandas de la población ante organismos estatales, como de la producción por sí misma (con o sin apoyo estatal o social) de algunos de esos servicios.

Esas situaciones no se dieron únicamente en los inicios de la urbanización popular, sino que se prolongan en el tiempo. Por lo general, pocos cambios no están relacionados con las acciones de sus propios habitantes.

La urbanización popular es un proceso *desmercantilizador* de la producción urbana que puede adoptar diferentes formas. Es *consumo no mercantil* cuando se trata de procesos informales de acceso a servicios urbanos que se concretan por conexiones clandestinas a las redes formales, particularmente de agua y de electricidad (Pírez, 2000: 62). Es *producción no mercantil* en los procesos de *autoconstrucción* basados en el aporte predominante de recursos de los pobladores y, fundamentalmente, de su trabajo. La organización y el control queda bajo el predominio de la lógica de la necesidad, más allá de que algunos insumos sean producidos bajo la lógica de la ganancia. Esa *desmercantilización* no incluye normalmente redistribución económica, sino que conforma situaciones de expoliación urbana (Coulomb, 1993; Kowarick, 1981). Es también *producción no mercantil* en procesos de *autogestión* (Rodríguez et al. 2007) que, junto con la organización bajo la lógica de la necesidad, articula la intervención estatal que implica transferencia de recursos, incluso financieros. En este caso, puede ocurrir cierta redistribución, si la intervención estatal complementa la desmercantilización social y permite evitar o debilitar las condiciones de expoliación.

Los estudios hacen referencia, fundamentalmente, a la producción de la infraestructura que sustenta a los servicios y no a los servicios propiamente tales. La infraestructura producida fuera del mercado es conectada con las redes formales de manera de recibir el servicio. Esto se realiza de dos formas. Por medio de conexiones clandestinas, tanto a electricidad como a agua corriente, o por medio de conexiones

---

<sup>9</sup> Puede verse: Cuenya et al., 1984; Cravino, 2006; Duhau, 1998; Schteingart, 2001.

legales. En este caso la infraestructura se “formaliza” en la medida que se integra a la infraestructura preexistente y la población recibe el servicio Logra acceder al mismo ya que ha producido de manera desmercantilizada la red, pero recibe el servicio mercantil, más allá del posible reconocimiento económico de la empresa por la infraestructura que se le transfiere.

No todos los servicios de redes pueden sustituirse por procesos informales de producción, tanto por razones económicas como técnicas. Sin embargo, diferentes estudios muestran gran cantidad de casos de agua y saneamiento, energía eléctrica, gas y transporte de personas. En el agua, las tomas clandestinas desde las redes formales de distribución son posibles si en la cercanía de los asentamientos populares existen esas redes. Cuando no es así, se encuentran modalidades que mantienen el carácter de bienes colectivos con organizaciones no mercantiles<sup>10</sup>.

La producción individual de los servicios implica un retroceso en la socialización de las condiciones de reproducción de la población: la necesidad colectiva vuelve a individualizarse. Esto supone un conjunto de pérdidas: en la *calidad del servicio* con impacto en la salud de la población; *económicas* en la medida que, como todo proceso de autoconstrucción permite superar la limitación de la falta de dinero, termina significando una aplicación de horas de trabajo para ello, además de los insumos y maquinarias que deberán ser adquiridos mercantilmente con base en la obtención de recursos monetarios; *ambientales* en tanto que se contribuye a la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales de la ciudad.

En el caso de la electricidad la producción popular es más compleja y por lo general adopta la forma de conexiones clandestinas (Pérez, 2009).

Los estudios de la urbanización popular identifican a los actores que intervienen: *sectores populares* que no consiguen los recursos monetarios suficientes para resolver sus necesidades en el mercado; *organizaciones estatales* que se caracterizan por su omisión (falta de políticas) como por su acción (las regulaciones que no pueden cumplirse en la producción popular de la ciudad); y actores *capitalistas*, que “hacen negocios” con las urbanizaciones populares: fraccionadores (formales o no), propietarios de suelo y diversos productores de los bienes necesarios para el servicio<sup>11</sup> (Schteingart, 2001: 91). Los sectores populares, pese a estar normalmente insertos en relaciones capitalistas, no tienen “acceso a ciertos medios de consumo, como la vivienda, los servicios”. Quedan excluidos de “las formas de provisión de los

---

<sup>10</sup> Por ejemplo cooperativas que realizan perforaciones para obtener agua que distribuyen entre sus socios (Brunstein, 1988; Mutuberría, 2007) o perforaciones familiares donde existen napas subterráneas accesibles. Lo mismo sucede con la realización de pozos sépticos en donde se arrojan las aguas utilizadas (Bodard, 1992).

<sup>11</sup> Es el caso de quienes producen y venden agua embotellada o gas embasado.

mencionados medios de consumo, en el marco de sociedades capitalistas dependientes signadas por grandes diferencias sociales y por la existencia de amplios sectores de la población que reciben muy escasos e irregulares ingresos” (Azuela y Schteingart, 1990: 352). Esto nos acerca a las explicaciones.

### **2.1.2. Líneas de explicación**

#### **\* Los servicios urbanos en la urbanización dependiente**

Las respuestas más fecundas a las preguntas sobre la urbanización popular se han desarrollado dentro de perspectivas “histórico-estructurales”. No es el momento de desarrollarlas, simplemente sintetizamos algunos de sus aspectos relevantes en relación a nuestra tarea (Duhau, 1998; Pradilla 1981 y 2009).

En las sociedades europeas, las condiciones excluyentes de la urbanización capitalista liberal (siglos XVIII-XIX) se modificaron desde mediados del siglo XIX y, particularmente con la consolidación del Estado del Bienestar en la segunda posguerra del siglo XX (Benevolo, 1993; Esping-Andersen, 1993; Offe, 1990). Sus aspectos centrales fueron la salarización generalizada (Castel, 1997), en condiciones de pleno empleo, y el desarrollo de políticas sociales (incluyendo las políticas urbanas) (Topalov, 1990) con redistribución de recursos captados por vía fiscal. Las condiciones de pleno empleo, creciente productividad y crecimiento económico, por lo menos hasta mediados de los años setenta del siglo XX, permitieron garantizar el desarrollo de la acumulación capitalista con procesos de desmercantilización, total o parcial, de componentes de la reproducción de la fuerza de trabajo y de la población en general, entre ellos, los bienes urbanos.

En América Latina la historia es otra. La urbanización no coincidió con la industrialización. Fue el resultado de la inserción de esas sociedades en la división internacional del trabajo como exportadoras de alimentos, materias primas e insumos para la industrialización europea.

Los procesos posteriores de industrialización por sustitución de importaciones fueron promovidos en sociedades ya relativamente urbanizadas. Esa industrialización se basó en el “aumento de la productividad de los sectores dinámicos transnacionalizados, las formas de explotación de la mano de obra se apoyaron en la contención salarial, en la extensión de la mano de obra y en las deficientes condiciones de trabajo. Se constituyó así un capitalismo tecnológicamente moderno pero que guardó un sin número de modalidades de extracción de plusvalía absoluta” (Kowarik y Campanario, 1989: 87). El desarrollo industrial, tecnológica y financieramente dependiente, consolidó las condiciones del mercado de trabajo urbano: inserción limitada, precaria y mal remunerada, con gran desigualdad en la

distribución de los ingresos, y una estructural subutilización de la fuerza de trabajo, por subempleo e informalidad (Szretter, 1990; Pradilla, 1981: 86).

La producción popular de la ciudad implicó la posibilidad de controlar e incorporar, desde el Estado, las demandas sociales, ejerciendo “una autoridad pública que goza de amplios márgenes de discrecionalidad.” Todo ello con bajo costo político y económico: no responde a derechos ciudadanos y ofrece “diferentes formas de intercambio cuya reproducción resulta facilitada y estimulada en situaciones en las que, como es el caso de los asentamientos populares, están en juego bienes tan básicos...” (Duhau, 1998:15).

Las dificultades técnicas y económicas para la producción alternativa de los servicios urbanos fortalece la presentación de demandas ante los aparatos estatales. De allí la relevancia de incluir los procesos de acumulación política, normalmente electoral, en el estudio de las relaciones entre el Estado y los actores de la urbanización popular.

#### **\* La urbanización en la sustitución de importaciones y en la reestructuración neoliberal**

Las proposiciones anteriores, de alguna manera válidas en términos generales para la urbanización popular, son particularmente aplicables a las condiciones imperantes entre 1940 y fines de los años setenta. Entonces, las políticas estatales se orientaron a generar condiciones para el crecimiento con base en la ISI. Sin embargo, no fueron situaciones de Estado del Bienestar. En el mejor de los casos, se trató, como lo califican para Argentina Torre y Pastoriza (2002), procesos de “democratización del bienestar” que resultaron de políticas que se alteraron cuando cambiaron las condiciones que las sustentaban, y no de definiciones de Estado. En otra perspectiva, Schamis se refiere a “Estado de Compromiso” definido por “un creciente desarrollo de la maquinaria de bienestar, la activa participación del Estado en el monitoreo del nivel de la actividad económica y el reconocimiento del derecho de los sindicatos para expresar sus demandas y participar en el proceso de diseño e implementación de políticas todo lo cual resultó en una significativa redistribución de ingresos.” (Schamis, 1992: 58)

Si bien las políticas tendieron a definir (formalmente) servicios urbanos orientados por su universalización, fue imposible para los estados de la región, en economías dependientes, mantener el ritmo del crecimiento demográfico y territorial de las áreas urbanas. Las respuestas para quienes quedaban fuera de los servicios fueron, también por lo general, de permisividad respecto de las producciones clandestinas propias de la urbanización popular (Toledo, 1999; Pírez 2009).

Esas condiciones fueron puestas en cuestión a partir de los años ochenta. La crisis económica que vivió la región y, particularmente, las políticas que se impusieron a partir de ella, dieron lugar a la transformación de las economías y los estados en procesos de reestructuración neoliberal. Se cerraron alternativas formales que eran accesibles a los sectores populares. Se produjo una fuerte reducción de nivel de consumo por desempleo y baja de salarios, aumentó el costo de los materiales de construcción, disminuyeron las condiciones de ahorro, se perdieron viviendas consolidadas, a la vez que se incrementó el costo de los alquileres. Como consecuencia, las reivindicaciones sociales se dirigieron de manera directa al aumento de salarios y al cuestionamiento general del papel de los estados (Scheingart, 1989: 177-178). Se aceleró el crecimiento de la urbanización popular. Por ejemplo, si entre 1981 y 1991 el 25 por ciento de los nuevos habitantes de los municipios que integran el Área Metropolitana de Buenos Aires se ubicaban en “asentamientos informales”, entre 2001 y 2006 lo hacía el 60 por ciento (Cravino et al., 2008: 105).

## **2.2. La economía política de los servicios urbanos**

Tomamos esta denominación del título de un libro fundamental<sup>12</sup>, aunque podríamos hablar de la perspectiva de la “reproducción capitalista” que permite integrar los procesos históricos de la urbanización latinoamericana e identificar la significación de la urbanización popular y de la producción de los servicios urbanos.

### **2.2.1. Los servicios urbanos y la socialización de las condiciones de producción capitalista**

El desarrollo capitalista implica la socialización de las fuerzas productivas, con un papel relevante del conjunto de “consumos colectivos” como son “los servicios públicos, la vialidad y los espacios colectivos, los servicios de salud, de educación y la vivienda para sectores populares, etc.” (Jaramillo 1988: 15).

La cooperación en la unidad individual de producción (taller, fábrica) se complementa con la interdependencia de los capitales individuales. La primera resulta de la férrea conducción del capital. La segunda depende de las “leyes externas del mercado” y ocurre “siempre de forma precaria y contradictoria” (Jaramillo, 1988: 19). La ciudad capitalista es uno de los mecanismos de la cooperación que permite la concentración y simultaneidad de los procesos que potencian la capacidad productiva del trabajo, y el entrelazamiento de los diversos procesos de producción y el acceso a

---

<sup>12</sup> Cuervo, Luis M., Samuel Jaramillo, Jorge I. Gonzalez y Fernando Rojas, 1988.

los valores de uso colectivo. En ese papel, la ciudad es un resultado incierto de las relaciones de múltiples intereses, muchas veces contradictorios (Jaramillo, 1988: 19). Esto es, del mercado. Depende de la existencia de “valores de uso y de actividades, que siendo indispensables... no pueden ser emprendidos por los capitales individuales” porque la escala requerida lo hace difícil; por la dificultad para dividir el consumo colectivo; por la falta de demanda solvente; o por el prolongado período de rotación del capital. Su producción mercantil “comprometería seriamente la tasa de ganancia global”, y los capitales puestos a producirlos deberían asumir riesgos excesivos y enfrentar barreras institucionales difíciles de manejar (Ídem: 20).

Para los *capitales individuales* esos “límites de la socialización capitalista” debilitan su capacidad de garantizar la reproducción de las condiciones de acumulación y agudizan la lucha de fracciones, promoviendo también estrategias de adaptación, con cambios en el aparato del Estado y sus prácticas ideológico-políticas y económicas. Para los *sectores populares*, esos límites a la socialización del capital, implican el deterioro de algunos consumos que son parte de sus “formas de vida”, y generan respuestas políticas, con movilizaciones y contradicciones con el capital (Ídem).

Las proposiciones anteriores son válidas para el “capitalismo central” en una fase particular de su proceso de acumulación. Fase que se consolidó luego de la Segunda Guerra Mundial en lo que se ha llamado “capitalismo monopolista de estado” o “estado de bienestar”, y se caracterizó por el fordismo en la organización de la producción, el predominio del trabajo asalariado, políticas keynesianas que contribuyeron a superar la crisis de 1929-30, y un pacto social de redistribución.

En esas condiciones, la superación de las limitaciones para producir los bienes de consumo colectivo asumió dos modalidades fundamentales. Por una parte, diferentes formas de intervención del Estado que predominaron hasta la crisis de los años setenta-ochenta. El Estado “crea organismos ‘capitalistas desvalorizados’, (para) contribuir a la reproducción del capital en su conjunto”. Interviene también de manera indirecta, creando “ciertas circunstancias *ad hoc* para que el capital privado pueda operar allí donde las condiciones espontáneas no se lo permitirían”, por medio de diferentes instrumentos, como subsidios, transferencias, o concesión de monopolios (Ídem) que permiten la intervención de capital privado de manera que pueda obtener una ganancia media.

Por otra parte, se dieron alternativas *privadas* (no estatales) *no capitalistas* (no buscan ganancia), basadas en la persistencia y aun proliferación de formas de producción que corresponden con organizaciones más primitivas como la *producción mercantil no capitalista*, que busca su reproducción simple, o modalidades *no*

*mercantiles* como “el autosuministro y el trabajo doméstico. Pueden ser formas capitalistas, ya que con diferenciación de las tasas de ganancia para el gran capital y los pequeños capitales subordinados, éstos pueden hacerse cargo de esa producción pudiendo solamente “exigir una remuneración menor a la del capital monopólico”, contribuyendo a una “desvalorización’ de fracciones de capital privado” (Idem: 21).

Esas alternativas a la intervención del Estado se ven limitadas por su “poco acceso a técnicas avanzadas”: no sirven para la producción de valores de uso que “requieren técnicas sofisticadas,” o lo hacen con poca eficiencia y mala calidad.

Jaramillo menciona una “alternativa paradójica”: el no suministro de esos valores de uso. Esa ausencia bloquearía el desarrollo del capital, aunque se produciría en el largo plazo, por lo que pueden darse períodos de deterioro y penuria en su producción (Ídem: 21).

### **2.2.2. La intervención del Estado**

El Estado interviene por fuera de la necesidad de ganancia, disponiendo de recursos que toma de las diferentes formas de plusvalía o desde los salarios de los trabajadores, pero dentro de la “racionalidad económica capitalista” para asegurar condiciones generales de la acumulación que no producen los capitales individuales (Ibíd.: 23).

La intervención estatal tiene una dimensión política asociada con la legitimación de la dominación, al generar condiciones de distribución más allá del mercado. Dado que cada capitalista individual procura que los costos no recaigan sobre él, es necesaria cierta coerción que dependerá de la capacidad (política) estatal para hacerse de recursos, relacionando “la restricción del grado de acumulación global” y la capacidad de superar “la resistencia de los capitales particulares” (Ídem: 25)

Una mera explicación estructural, que dejaría relativamente veladas las contradicciones que se presentan (Offe, 1990), difícilmente dará cuenta de esos procesos. El análisis debe recurrir a las relaciones políticas. Las políticas estatales que responden a la contradicción estructural, se sustentan en la sociedad política.<sup>13</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

---

<sup>13</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)

perjuicio de los sectores no capitalistas, y adicionalmente, de las fracciones capitalistas no hegemónicas” (Ídem: 25)

La relación entre lo estructural y lo político explica la existencia de una suerte de jerarquía en las acciones estatales. Estas tenderán a atender, en primer lugar, a los valores de uso colectivos que afectan directamente la producción de plusvalía; luego a los bienes y servicios que sin ser creadores de valor están estrechamente relacionados con procesos indispensables para la acumulación, y son esferas de acción del capital privado; en tercer lugar a los valores de uso colectivo ligados a la reproducción de la fuerza de trabajo.

No pueden desconocerse las “necesidades” políticas de legitimación general o de respuesta a conflictos concretos. La de movilización popular, vinculada con los bienes de consumo colectivo, es parte de las condiciones que tienden a superar los límites estructurales de la acción estatal (Ídem, p. 27).

### **2.3. El capitalismo en América Latina y las diferentes fases de su desarrollo**

Las proposiciones anteriores son válidas para las sociedades capitalistas de “estado de bienestar”. Allí, la contradicción que analizamos se resolvió, predominantemente, por la participación del Estado. Esto supone la existencia de dos criterios que permiten identificar distintas situaciones: lugar y tiempo. Las condiciones generales del desarrollo capitalista se concretan en “dos fuentes globales de determinación”: las relaciones desiguales a nivel internacional con “el papel subordinado” del capitalismo latinoamericano; y la diferente fase de ese desarrollo (Ídem: 18).

#### **2.3.1. La urbanización en el capitalismo dependiente**

La participación de los estados latinoamericanos en la producción de los servicios urbanos fue parte de un pacto social<sup>14</sup> en el que se basó el régimen político y el crecimiento económico. Era una respuesta a las necesidades de la acumulación económica y al fortalecimiento de la legitimidad política, garantizando a los trabajadores, y aún a la población no incluida en relaciones salariales, cierto nivel en las condiciones materiales de subsistencia (Pradilla, 2009: 137-138).

La intervención estatal estuvo marcada por cuestiones coyunturales y aleatorias derivadas de contradicciones estructurales, de las necesidades de la acumulación dependiente, y del peso de ideologías de desarrollo autónomo (Pradilla, 2009: 136). Se caracterizó por la debilidad propia de la acumulación capitalista

---

<sup>14</sup> Como vimos, Schamis lo llama “compromiso”

dependiente, y por la limitación de los recursos destinados para ello (Jaramillo, 1988: 28).

Las condiciones sociopolíticas (conformación de las sociedades dependientes, sus relaciones y el lugar del Estado) limitaron la capacidad de orientar las tensiones estructurales y redujeron el peso específico del Estado frente al capital privado. El papel estatal fue pequeño en la unificación de los intereses globales de las clases explotadoras y en su capacidad de crear estrategias de largo plazo. Ello motivó el predominio de los intereses inmediatos de las fracciones dominantes y la dificultad estatal para retirar parte de las ganancias privadas para la provisión de consumos colectivos, particularmente para los vinculados con la legitimación de largo plazo por la integración de las clases dominadas. Complementariamente, esos recursos se aplicaron en pocos centros primados, reforzando la desigualdad de los equipamientos y las tendencias a la concentración espacial y la segregación urbana (Ídem: 29).

Los estados pudieron descargar ese papel aprovechando la “supervivencia dentro de capas populares de procesos no capitalistas de producción de algunos de estos valores de uso”, en lo que se configuró como la urbanización popular (Ídem: 31). La estructural “excedencia” de población del mercado de trabajo, junto a la tendencia a la baja de los salarios, forzó a la búsqueda de alternativas para su sobrevivencia. Ello se dio, por lo general, en producciones mercantiles simples que permiten producir esos valores de uso a precios accesibles. Una parte de esos valores de uso, “desplazados de la acción directa del capital y del Estado” son “en forma preponderante ciertos valores de uso colectivo urbanos.” Si a lo anterior se le suman los procesos de dilapidación de la fuerza de trabajo, por una remuneración salarial muy baja y una aguda precariedad de las condiciones generales de la existencia, constituida en buena parte por esos consumos colectivos urbanos, se configura lo que Kowarick (1981: 32) llama expoliación.

En las ciudades latinoamericanas con fuerte segregación territorial, la limitada producción de bienes de uso colectivo urbanos afecta predominantemente a la población de bajos recursos. Las áreas de sectores de mayores ingresos y de asentamiento de actividades económicas quedan mucho mejor dotadas. (Ídem)

### **2.3.2. Reestructuración capitalista, urbanización y servicios en América Latina**

Las contradicciones entre la necesidad de bienes de consumo colectivo y la dificultad de las formas capitalistas para producirlos, caracteriza a una fase del desarrollo del capitalismo. Las “restricciones técnicas y económicas para la ‘rentabilización’” de los medios de consumo colectivo urbanos, “estaban históricamente determinadas”. En

consecuencia, esas condiciones “podían cambiar, en algunos casos profundamente, como efectivamente se ha dado durante los últimos 20 años” (Cuervo 1997).

Desde mediados de los años setenta se percibe la detención del proceso de crecimiento con pleno empleo, rentabilidad creciente y estabilidad que caracterizó a la segunda posguerra. Esa crisis fue enfrentada con un proceso de reestructuración basado en la apropiación por parte del capital de una porción cada vez mayor del excedente, combinando aumento de la productividad y nivel de explotación por modificaciones en el proceso de trabajo y el mercado laboral. Incluyó un cambio de la intervención estatal, con énfasis en el dominio político y la acumulación del capital, en detrimento de la legitimación política y la redistribución social. La internacionalización acelerada de los procesos económicos permite incrementar la rentabilidad y abrir mercados para su expansión. El sector financiero se vuelve predominante y se “financieriza” la economía en su conjunto, incluyendo a la producción urbana y de los servicios. Esos cambios económicos, sociales y políticos fueron justificados y valorados con el creciente predominio de ideas neoliberales (Harvey, 2007).

Las transformaciones tecnológicas (TIC) permitieron que las industrias de telecomunicaciones, energía y servicios urbanos – en particular agua y recolección y tratamiento de basuras- ofreciesen una posibilidad inexplorada de acumulación. Los capitales de los países centrales se expandieron en ellas, utilizando el comercio, la financiación y las concepciones de manejo económico (Cuervo, 1998: 457).

La asfixia financiera de América Latina debida a la crisis de los años ochenta impidió que se convirtiera en consumidora de esos nuevos circuitos. Pero, al mismo tiempo, esa crisis fortaleció el cambio de las concepciones sobre el papel del Estado y su relación con la economía, dando pie a la influencia de las doctrinas neoliberales. En los años noventa, al modificarse las condiciones económicas mundiales, y latinoamericanas, se abrió paso al dominio neoliberal, a la vez que el capital multinacional se orientó hacia las economías del sur (Ídem). Confluyeron las tendencias del norte y del sur, creando condiciones para la reforma, la apertura económica y la modernización del Estado: reducción de aranceles, liberalización financiera y cambiaria, flexibilización laboral y, en particular, privatizaciones.

### **2.3.3. La re-mercantilización de los servicios urbanos en América Latina**

Los servicios urbanos en la región modificaron su orientación, intentando en principio articular competencia, autosuficiencia financiera y aplicación de mecanismos de mercado para su universalización (Coing, 2005: 137). En los hechos se orientaron a conservar o conquistar los clientes más rentables, sin invertir en las zonas de población de menores recursos. La competencia dificultó la posibilidad de aplicar

subsidios cruzados, ya que los grandes consumidores pueden buscar a otro proveedor, negociar con él su tarifa, y evadir así el sobreprecio (Coing, 2005:147).

Las privatizaciones transformaron las relaciones sociales al introducir en las ciudades a empresas de gran poder, por lo general extranjeras, con gran capacidad para influir en la toma de las decisiones que las afectan (Murillo, 2009)<sup>15</sup>.

Los resultados son conocidos: concentración económica en las ciudades por aumento de las ganancias del capital y creciente peso económico sobre la población, desigualmente distribuido, pesando más en los presupuestos de las familias de menores recursos.

### **2.3. La gestión de los servicios urbanos en América Latina: entre lo técnico y lo político**

En los años ochenta los estudios sociales se focalizaron sobre lo local. Esa atención tenía diferentes motivaciones y, por lo mismo, distintos enfoques y objetivos. Estaba asociada, de alguna manera, a la *descentralización*. Ese concepto, y los procesos históricos asociados, fueron percibidos entre dos extremos: como aplicación de ajustes neoliberales y fragmentación de los conflictos, y como intentos de democratización y de responder a las necesidades sociales. Con referencia a los servicios en particular, se suponía que la descentralización “propiciaría una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos y sociales y, en consecuencia, una mejora sustancial de la calidad de vida de la población.” (Rodríguez y Velázquez, 1994<sup>a</sup>: 19). Situación que, en la generalidad de los casos, no se hizo realidad.

El “descubrimiento” de lo local, como la postulación de la descentralización, fue parte de una reformulación de enfoques que, desde la llamada crisis de los “grandes relatos” (globales, estructurales y de largo plazo), orientó la investigación social en general, y la aplicada a la urbanización en particular, hacia recortes locales y coyunturales. La utilización del término *gestión* refirió la investigación de objetos que venían siendo trabajados dentro del enfoque de políticas urbanas o, de manera más abstracta aún, como parte de la relación entre el Estado y la urbanización.

#### **2.3.1. La gestión urbana como actividad político-técnica**

Los estudios del nivel local introdujeron una mirada particular y, al mismo tiempo, una discusión sobre la noción de gestión urbana. La gestión de los servicios se entendió

---

<sup>15</sup> Es interesante tener en cuenta que se vuelven a presentar situaciones análogas a las que existían a fines del siglo XIX y principios del siglo XX cuando esos servicios estaban en manos de empresas privadas extranjeras.

como un componente de aquella, remitiendo “a un conjunto de prácticas políticas y sociales, a través de las cuales ‘se gestionan’, *al mismo tiempo*, las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas.” Se perciben allí dos dimensiones: “prácticas institucionales, administrativas y técnicas, públicas (preferentemente a nivel local) que conciernen a la creación y administración de los servicios urbanos”; y “prácticas de gestión de la población en torno al aprovisionamiento y consumo de estos servicios”. (Coulomb, 1993: 17-18).

La gestión es “colocada” en el ámbito gubernamental (gestión estatal o pública) y en el de la sociedad civil (gestión social), específicamente respecto de la población que necesita de los servicios. Coulomb resalta que se trata de una relación entre necesidad-demanda que se enfrenta desde los aparatos de gobierno local. La gestión se desenvuelve entre una lógica política y otra técnica. Sin embargo, parecería que la segunda tiene mayor peso en la definición de “prácticas institucionales, administrativas y técnicas”. Allí, lo local es el ámbito donde se administran cosas comunes, que no está contaminado por la política.

La gestión es conceptualizada también a partir de la noción de *gobierno de la ciudad*. Es “el conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus necesidades” (Pírez, 1994: 54). Supone la orientación de los procesos urbanos por medio de la producción de normas que regulan acciones y relaciones y de la producción de obras y servicios que impactan de manera directa. La gestión urbana es, por tanto, “parte de una política de gobierno e implica una orientación de procesos urbanos que supone decisiones sobre intereses, a la vez que depende de un adecuado manejo instrumental (técnico) para el logro de sus objetivos” (Pírez 1994, p. 58).

### **2.3.2. La gestión de los servicios urbanos como sistema de relaciones entre actores sociales**

Los estudios de la gestión de los servicios urbanos identifican diferente tipo de actores. *Actores sociales* “sujetos colectivos, más o menos organizados..., cuyos intereses están ligados a la construcción de una identidad social definida en función de parámetros de diverso tipo —de clase, de género, territoriales, funcionales, entre otros”; *actores políticos* “cuyos intereses están marcados por los principios, tesis, objetivos y programas de una organización política determinada”; y *actores*

*institucionales*, que “actúan en representación de instituciones estatales o privadas” (Rodríguez y Velásquez, 1994c: 212).

La clasificación de los actores depende de la perspectiva y el objetivo de la investigación. Sin embargo, se basa en una hipótesis teórico-metodológica: “Los servicios se caracterizan (son definidos) históricamente con base en decisiones que toman los actores que integran su sistema de relaciones... a partir del desarrollo y la vinculación de las estrategias de cada uno de los actores implicados.” (Pírez: 2000, p.12)<sup>16</sup>. Esto nos remite, una vez más, a la relación entre las condiciones estructurales y aquellas propias de la acción.

#### **2.3.4. De las relaciones entre actores a los modelos de gestión**

Las relaciones que se dan en los procesos de gestión de los servicios dependen de quienes participan y de su peso relativo. Este último se refiere a las posiciones de cada uno de los actores dentro del “sistema de relaciones propio del servicio” y “en ámbitos mayores de la sociedad local.” De allí que “las asimetrías... se vinculan tanto con las relaciones de fuerza globales y su forma de expresión, como con las propias del servicio” (Rodríguez y Velásquez, 1994c: 213)<sup>17</sup>.

Esas relaciones tienden a configurar modalidades (modelos) relativas a los contextos institucionales y sociopolíticos. La diversidad de esos contextos explica la existencia de “varios modos de gestión, en los que el peso de los distintos actores y de sus respectivas racionalidades sería diferente.” (Rodríguez y Velásquez, 1994c: 214). Tales modelos son “formas de organización y manejo de los recursos... para definir, diseñar, ejecutar y evaluar los planes y programas relativos a la prestación de los servicios.” (Rodríguez y Velásquez, 1994c: 213). Se trata de unidades de significación en la organización de la gestión de los servicios y de sus efectos urbanos y sociales.

Es posible clasificar esos modelos atendiendo a las relaciones que establecen los principales actores (estatales, empresas privadas capitalistas y usuarios), teniendo en cuenta tres dimensiones (nivel gubernamental implicado, relación entre sector estatal y sector privado, y existencia de procesos participativos).

En la *gestión estatal* las organizaciones gubernamentales tienen bajo su responsabilidad, y a su cargo directo, la totalidad de la prestación de un servicio, incluyendo su producción. En la *gestión privada* son empresas capitalistas las que se hacen cargo de la prestación, siendo responsables básicamente de la producción, pero también de fases correspondientes a su provisión. En este caso el servicio

---

<sup>16</sup> Para Coing, “la extrema complejidad de las flacones sociales que están en juego en el uso de los servicios urbanos, tiene como corolario la complejidad de relaciones sociales que intervienen en su producción (y no solamente en la decisión de producirlos)” (Coing, 1989: 163).

<sup>17</sup> Esto muestra su importancia en los procesos de privatización de los servicios.

depende de “procedimientos de mercado” que pueden estar regulados por normas gubernamentales. En la *gestión mixta con control estatal* el aparato gubernamental mantiene el control de la provisión (a cargo de más o menos procesos que la integran) e incluye a empresas privadas, particularmente, en algún momento de su producción. Combina la participación de procedimientos gubernamentales y de mercado.

Esos modelos son *centralizados* cuando se compromete el nivel central, nacional, de los aparatos estatales. Pueden ser organismos y/o empresas de ese nivel a cargo de la totalidad del servicio, responsables de la interlocución con las empresas privadas a cargo del mismo, o que incorporan a las empresas privadas en los servicios que controlan. En los modelos *descentralizados* intervienen organismos gubernamentales o empresas públicas que corresponden a los niveles intermedio o local que se hacen cargo en forma plena del servicio, son interlocutores de las empresas responsables o controlan el servicio que incorpora a empresas capitalistas.

Los modelos se vuelven más complejos si intervienen “procedimientos sociales” que implican la presencia de individuos, grupos u organizaciones populares en su carácter de usuarios actuales o potenciales. Si bien existe evidencia histórica sobre la presencia de procedimientos sociales en las gestiones estatales, no ocurre lo mismo con las gestiones privadas.

La noción de gestión, y sus modalidades, permite relacionar los análisis con los diferentes momentos históricos. El estudio de la evolución histórica de la distribución eléctrica en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) encontró cuatro modalidades. Desde fines del siglo XIX hasta 1907 fue una actividad económica privada análoga a cualquier otra actividad económica capitalista. En 1907, el gobierno local logró regular esa actividad, ejerciendo cierto control sobre las empresas privadas, en una modalidad privada-descentralizada. En los años cuarenta y cincuenta, el gobierno federal estatizó las empresas privadas que prestaban el servicio eléctrico. Los gobiernos locales perdieron su control, que pasó a organismos federales que regulan, producen, distribuyen y controlan en una modalidad estatal-centralizada. En la década de 1990, como parte de la reestructuración neoliberal, el gobierno federal privatizó la distribución eléctrica, conservando la atribución de reglamentar y controlar. Se configuró, entonces, una modalidad privada-centralizada. Cada modalidad muestra una diferente significación social y territorial (Pírez 2000, 2009 y 2011).

### **2.3.5. Gestión democrática y “participación”**

La relación entre la gestión de los servicios urbanos y la población, en particular la de menores ingresos, fue trabajada atendiendo al vínculo de los usuarios con la toma de decisiones del servicio y su inclusión en las prestaciones. Esto implicó su lugar frente a

las instituciones y los procesos de gestión. Aquí existe un punto de conexión con las perspectivas de la urbanización popular.

La primera de esas dimensiones identifica los "... componentes que apuntan a una democratización de la gestión", y que se sintetizan en: *gobierno local democrático* (legitimidad formal y sustantiva, transparencia, receptividad, control, participación), y *orientación universal* del servicio. Tal vez deberíamos separar la *participación* del primero y colocarla como un punto en particular, dada la relevancia que tiene, si recordamos las proposiciones de la urbanización popular (Rodríguez y Velásquez, 1994c: 213-214)

Se ha llamado *participación* a procesos sociales muy diferentes: desde el traspaso a la población excluida de los "servicios formales" de las tareas de producir los bienes colectivos, aportando trabajo y recursos económicos; hasta la integración, con capacidad de decisión, en los diferentes momentos que definen la prestación de los servicios, el diseño de políticas y el control de su producción. Estos han sido menos visibles que la participación en la autoproducción de vivienda, entre otras razones porque se presentan con gran diversidad de prácticas y de formas de organización (Coulomb, 1991).

## 2.4. Las prácticas participativas en los servicios urbanos

### 2.4.1. Las prácticas formales

La participación formal en las decisiones coloca a los pobladores en relaciones desiguales con los técnicos (y políticos) de las empresas. La interlocución en lenguaje técnico debilita las posiciones populares en la toma de decisiones. Los representantes sociales suelen tener un papel pasivo, con poca capacidad para definir políticas y programas de acción. Todo ello, más allá de que las formas de su elección sean realmente legítimas y representativas. (Velásquez et al., 1994: 272-3).

### 2.4.-2. Las prácticas no formales<sup>18</sup>

#### *Gestión de la escasez y de la crisis*

La población excluida de los servicios, muchas veces promovida por organismos gubernamentales, "participa" con su fuerza de trabajo y sus limitados recursos económicos en la producción de los servicios, aliviando de tareas y gastos a los organismos estatales. Suele incluirse en esta categoría a las prácticas reivindicativas (también a veces promovidas por actores políticos) dirigidas a las autoridades

---

<sup>18</sup> En este apartado seguimos a Coulomb, 1991.

pidiendo-exigiendo la extensión de las redes o la mejora de la calidad de los servicios. Estos procesos suelen ser parte de experiencias clientelares o bien relaciones de confrontación de organizaciones relativamente autónomas (Merklen, 2005).

#### *Autogestión de las carencias y modelo de gestión popular*

Los pobladores urbanos implementan diferentes prácticas para satisfacer sus necesidades de servicios urbanos. Suelen ser soluciones pensadas como transitorias, hasta la llegada de los servicios formales, aunque se vuelven poco menos que definitivas. Se orientan hacia alternativas técnicas de construcción, administración y control de los sistemas de gestión de los servicios y las redes.

El fortalecimiento de los sectores populares, junto con aportes de organizaciones no gubernamentales o universitarias, abre una posibilidad diferente: el rol de usuarios pasivos se transforma y puede acercarse, por lo menos, al de control activo de las prestaciones y su relación con la calidad de vida de las familias y los territorios urbanos.

Puede configurarse en estos casos una nueva modalidad: *gestión social o popular* cuando organizaciones sociales que se hacen cargo de servicios de manera relativamente independiente de los procesos mercantiles como estatales. Por ejemplo, cooperativas para la provisión de agua y saneamiento, gas por red o transporte urbano (Brunstein, 1988; Coulomb, 1991; Mutuberría, 2007).

### **3. Para una tematización de los servicios urbanos en América Latina**

Toda tematización resulta tanto de un proceso intelectual como de un proceso social. En el caso particular, los servicios urbanos “atraen” a un conjunto de “facetas de la realidad social”. No se ha encontrado una tematización resultado de una simultánea “elaboración intelectual del tema, construcciones ideológicas en la sociedad, una legitimación de ese tema traduciéndose en reorganizaciones institucionales (...); es decir, cuando la cristalización temática expresa (mal o bien) una coyuntura.” (Coing, 1989: 157-158).

En los últimos años los servicios urbanos aparecen significados por los procesos sociales de la reestructuración neoliberal y, particularmente, por tensiones de privatización<sup>19</sup>. Esa vinculación configura una coyuntura que puede sustentar un intento de tematización. A continuación presento algunas bases para esa operación

---

<sup>19</sup> Como en su momento lo fueron con las condiciones de la “ciudad liberal” o del capitalismo de bienestar.

intelectual. Si el resultado permite acumular las perspectivas y dar cuenta de las situaciones cambiantes (Coing, 1989: 159), puede que sea una buena senda.

Argumento en un nivel general, dejando de lado las particularidades de países y ciudades, para tematizar los servicios en relación con una coyuntura para toda América Latina. Igualmente, lo hago, más allá de las especificidades sectoriales, para dar cuenta genérica de los servicios urbanos.

### **3.1. La oposición público/privado**

Los servicios urbanos suelen ser calificarlos como *públicos*, aunque no se haga explícito qué se entiende por tal. La significación de “lo público” es histórica, con “tres sentidos básicos”: a) “Lo que es de interés o utilidad común, que atañe a lo colectivo, que concierne a la comunidad y por ende a la autoridad de ella emanada, contra lo privado que se refiere a la utilidad y al interés individual”; b) “Lo que es visible, lo manifiesto y ostensible opuesto a lo reservado, secreto, oculto”; y c) “Lo que es de uso común, accesible a todos, abierto, contra lo cerrado, aquello que se sustrae a la disposición de los otros” (Rabotnicof, 1997: 18 y 19).

Los servicios urbanos han sido entendidos como algo colectivo y referido al Estado (sentido “a”), y como bien de uso común, accesible a todos (sentido “c”). El carácter colectivo se define en oposición a individual; público en oposición a privado<sup>20</sup>.

Según Duhau, por ejemplo, público alude a un servicio cuyo acceso y provisión se realiza “colectivamente”, suponiendo “que la prestación de los servicios públicos responde a necesidades compartidas por la totalidad de los ciudadanos cuya satisfacción *debe ser garantizada* a través del ejercicio del poder público, es decir del poder estatal como única instancia a la que legítimamente se puede atribuir, en principio, la representación de tal conjunto”. (1991: 84. El énfasis es nuestro). Según esa definición, el carácter colectivo integra lo que el servicio es; mientras que el de bien común lo que *debe ser*. Si el uso común es el resultado de una garantía que debe ser ejercida, quiere decir que su uso puede ser excluyente, no público en el sentido “c”. Esto ocurre cuando un servicio atiende “necesidades compartidas por la totalidad de los ciudadanos”, sin garantizar su plena accesibilidad. Ese servicio, ¿sigue siendo “público” además de colectivo?

Para el derecho público un servicio es público si es atribuido a un aparato estatal; o si se relaciona con la satisfacción de una necesidad colectiva, esté o no a cargo del

---

20 Según la RAE, colectivo es lo “pertenciente o relativo a una agrupación de individuos”, mientras que público es lo “pertenciente o relativo a todo el pueblo” o “común del pueblo o ciudad.” (DRAE, 22 Edición, <http://buscon.rae.es/drae/>).

Estado. Sin embargo, esa calificación depende de que una ley lo disponga (Valls, 2009: 442 y 443). Como atribución al Estado, que excluye las actividades privadas, se justifica en razones de “interés público”. La determinación de ese interés público, y por lo tanto de un servicio público, “implica una valoración social sobre la procedencia del mismo y su impacto en la aspiración de la justicia” (Valls, 2009: 439). Esa definición positiva (determinación legal) agrega una dimensión histórico cultural clave. Un servicio es público si satisface una necesidad de interés público definido legalmente con base en una *valoración social* que la ley reconoce. Consecuentemente, Valls agrega una concepción que llama “jurídica” y que se basa en la necesidad de someter una actividad a un régimen especial para considerar a los usuarios como sujetos de derechos frente al prestador que se beneficia de una “situación exorbitante”. De allí que es público un servicio con reconocimiento estatal que, basado en una valoración social, lo regula determinando usuarios como sujetos de derecho frente al prestador.

La consolidación del capitalismo introdujo una particular definición de “lo privado”: actividades individuales de acumulación económica orientadas por el lucro individual, que culminan en el mercado. Los servicios son actividades privadas que, en el mercado, se relacionan con la capacidad monetaria de la población y de los actores económicos individuales. Capacidad que “resulta” también de relaciones de mercado. De allí las contradicciones que muestra la economía política (Sección 2.2).

La historicidad incluye las primeras intervenciones estatales en la ciudad “post liberal” (Benévolo, 1993), con normas que limitan la libre capacidad de operación del capital individual, manteniendo la condición mercantil del servicio<sup>21</sup>. En el capitalismo de Estado del Bienestar, como de alguna manera en fases de la ISI en América Latina, la calificación de público tiende a incluir la garantía del acceso a las prestaciones como reconocimiento de un derecho y, por lo tanto, una, por lo menos relativa, independencia de las condiciones económicas de la población, con algún grado de desmercantilización. Con el predominio de los procesos de reestructuración neoliberal, la calificación de público vuelve a la noción de actividad mercantil sujeta a una reglamentación, aunque no garantice el acceso común a los servicios.

Queda en evidencia que la significación de público se mueve (históricamente) entre la existencia de una regulación que limita la libertad de decisión de los capitales individuales y la garantía de libre accesibilidad a sus productos. Este último sentido implica “desmercantilización” de la prestación de un servicio. Se percibe una dinámica histórica entre la mercancía y el derecho.

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, la imposición de condiciones de higiene.

### **3.2. Privatizaciones**

La perspectiva de la economía política permite entender las transformaciones de los procesos de gestión de los servicios urbanos y su significación. En las últimas décadas el capital privado ha “reconquistado” los servicios urbanos para procesos individuales de acumulación de capital<sup>22</sup>. Esa relación del capital individual con los servicios urbanos ha sido posible por transformaciones tecnológicas como, particularmente, por la aplicación de políticas públicas inspiradas en concepciones neoliberales. El Estado, de intervenir en la promoción del desarrollo y la legitimidad, pasó a apoyar la acumulación y consolidar la dominación.

Las transformaciones neoliberales dependen de políticas estatales, por lo general de aplicación autoritaria,<sup>23</sup> que concretan la “re-orientación” de la gestión de los servicios, introduciendo “nuevos” principios: competencia, autofinanciamiento, servicio obligatorio (no universal), descentralización (Coing, 2005; Pérez, 2009, Pradilla. 2009).

La privatización es más amplia que la mera transferencia de servicios de empresas estatales a privadas. También se “privatizan” los procesos de gestión de los servicios a cargo de empresas estatales. El instrumento clave es la regulación o reglamentación.

### **3.3. Reglamentación**

Los estudios sobre servicios urbanos han sido en general sectoriales, analizando las normas que se aplican a casos particulares, dejando de lado las que reglamentan la urbanización como proceso territorial. No todas las ciudades latinoamericanas tienen las mismas condiciones de reglamentación. Cuando no existen normas o son inadecuadas, es posible producir urbanizaciones sin proveer infraestructuras, servicios y equipamientos (Sección 2.1). En esas condiciones, la oferta de suelo de baja calidad puede ser una actividad rentable ya que el precio relativamente bajo del suelo permite adquirirlo a familias de recursos limitados. Al mismo tiempo, ello fortalece las alternativas de autoproducción de los restantes bienes urbanos (Duhau, 1998; Schteingart, 2001).

---

<sup>22</sup> No repetiremos lo expuesto en el apartado “La reestructuración y el nuevo papel del capital privado en la prestación de los servicios urbanos”.

<sup>23</sup> Si bien no son comparables, podemos considerar que las primeras aplicaciones se dieron en contextos autoritarios: dictatorial como el de Chile de Pinochet o democrático como la Gran Bretaña de Thatcher, la “dama de hierro”.

La falta de normas no puede considerarse casual: los Estados no consideran prioritaria la atención de las necesidades urbanas (suelo, servicios, etc.) y “esperan” que la población “solucione” su situación. Además de la “desclandestinización” que implica la falta de normas, los estados se muestran permisivos frente a los usos clandestinos. Ambas situaciones canalizan las fuerzas sociales hacia la autoproducción en vez de hacia la demanda y el conflicto<sup>24</sup>.

La *reglamentación* sectorial de los servicios se integra por las normas que emanan de una instancia institucional particular, social o jurídica, y forman parte de las modalidades de gobierno y control de la actividad. Se integra por regulaciones *públicas, técnicas y profesionales*. La primera es el conjunto de normas de la autoridad. La *regulación técnica* se integra por las normas y capacidades relativas a la “exigencia en la provisión del servicio”<sup>25</sup>. La *profesional* se refiere a las formas de gestión y organización de las instancias prestadoras, destinadas a “asegurar por una parte su unidad como oferentes del servicio y, por otras, su coordinación y eficiencia operativas” (Figuroa, 1990: 24). Esas regulaciones se articulan. Por ejemplo, la ausencia o debilidad de la regulación pública parece ser “compensada” por la privada lo que implica una regulación *por el mercado*, con lo que Figuroa (1990) llama “regulaciones profesionales” que organizan el servicio, más allá de la aplicación de normas del derecho civil y comercial.

La relevancia otorgada a la reglamentación ha limitado la consideración sobre la propiedad: “O objetivo central da regulação e do controle sobre a infra-estrutura e os serviços a ela associados é garantir seu caráter efetivamente público, independentemente da operação estatal ou privada dos mesmos” (Toledo, 1999: 185).

El carácter público derivaría de la eficacia de la regulación-control, haciendo posible el logro del servicio público en un proceso privado de gestión. Al mismo tiempo, una regulación-control inadecuada no permitiría garantizar el carácter público de un servicio de gestión estatal. La eficacia y adecuación parece referirse a la capacidad de la reglamentación de instrumentar los principios que organizan al servicio.

Podemos suponer que una regulación con base en la solidaridad y la universalidad puede sustentar una orientación pública, de acceso común al servicio. Para ello debería operar particularmente sobre dos cuestiones: tarifas *adecuadas*<sup>26</sup> y

---

24 Demanda y conflicto que puede tener dos ámbitos, el urbano y el económico.

25 Pueden ser aspectos técnicos, de naturaleza económica como propiamente tecnológica. Suele ser difícil discriminar entre esas normas y las que Figuroa llama profesionales.

26 La adecuación de las tarifas es muy difícil de concretar ya que se basan en una contradicción (la maximización de la ganancia versus la satisfacción de una necesidad) que, por cierto, se da en un contexto socioeconómico y político particular (bienestar, reestructuración neoliberal). No abundamos en

subsidios para el caso de que las tarifas excluyan a ciertos usuarios (tanto familias como actividades económicas).

En los servicios a cargo de empresas privadas resulta difícil compatibilizar esas condiciones con la tensión hacia la maximización de la ganancia<sup>27</sup>, más aún cuando la reglamentación consolida a los servicios como actividades que valorizan el capital<sup>28</sup>. La descentralización de la gestión y la introducción de la competencia hacen difícil subsidiar las tarifas y extender las redes en áreas de población de bajos ingresos; la búsqueda del equilibrio económico-financiero produce fuertes aumentos de las tarifas; los subsidios directos se eliminan con justificaciones valorativas (neoliberales) (Coing, 2000). La privatización implica la mercantilización (o re-mercantilización) tanto en la producción de los servicios, con predominio de su carácter de bienes de cambio, como en el consumo, por la necesidad de una cantidad relevante de dinero para acceder a ellos. El resultado es el incremento de las desigualdades sociales y territoriales y el aumento de población que debe acceder a los servicios en formas alternativas (2.1 y 2)<sup>29</sup>. La transferencia de las empresas estatales de servicios al capital privado genera, además, nuevas fuentes de acumulación económica concentrada, que constituyen la base de actores urbanos de gran influencia política.

Lo anterior permite afirmar que con la privatización la calificación de público de los servicios significa meramente la existencia de una regulación estatal que limita la libertad de decisión de sus propietarios. Sin configurar una actividad cuyo producto es de uso común. Las nociones de *servicio obligatorio* y *servicio universal* nombran esos casos. Un servicio es obligatorio cuando su prestador no puede negarlo a quien cumple con las condiciones indicadas en las normas, fundamentalmente distancia respecto de las redes existentes y pago de las tarifas establecidas. Es universal si garantiza que quien necesita un servicio acceda a él. El *servicio obligatorio* es coherente con la privatización.

Hemos visto que “lo público” significa también, lo que es visible, manifiesto u ostensible, opuesto a lo reservado, secreto, oculto (Rabotnicof, 1997: 18). Puede suponerse que los procesos estatales de gestión de los servicios son públicos en ese sentido: abiertos al conocimiento de sus usuarios, de los ciudadanos, de los investigadores. No siempre se ha cumplido esa condición, aunque siempre haya sido declarada. Es evidente que las reformas neoliberales privatizaron esta dimensión. La

---

este tema muy relevante y que constituye el núcleo de lo que Coing (1989) llama la “caja negra” de los servicios.

<sup>27</sup> Aunque, como ha venido sucediendo en el Área Metropolitana de Buenos Aires, el productor puede recibir subsidios suficientes como para mantener su “ecuación económica” sin que las tarifas sean excluyentes

<sup>28</sup> Recordemos que solamente un organismo estatal puede operar sin lucro.

<sup>29</sup> La significación de esos hechos en las sociedades dependientes y desiguales de América Latina (2.1 y 2) es diferente de la significación en sociedades con fuertes políticas de bienestar.

información sobre la producción de los servicios ha pasado a estar sujeta a las restricciones impuestas por las empresas.

La reglamentación de los servicios es un acto político (estatal) que concreta jurídicamente principios derivados de valoraciones sociales predominantes en un momento dado. Esto remite a las condiciones de la producción de políticas públicas y a su tratamiento como gobernabilidad urbana (Bassols y Mendoza, 2011), por una parte, y a la atención de la construcción social de las valoraciones, por la otra (Pírez, 2009 y 2011).

Los reformas neoliberales modificaron las condiciones de la política local: además del cambio en el papel estatal, se configuran actores de gran poder económico y político, asociados a capitales internacionales y apoyados por gobiernos extranjeros que pueden tomar elementos de las relaciones internacionales (deudas, créditos, etc.) para presionar en las decisiones de regulación y control de los servicios. Los intereses privados pueden penetrar en las decisiones de quienes sancionan o aplican las reglas: desde el logro de excepciones “legales” hasta la no aplicación de normas, la permisividad con el “negocio”, y aun experiencias de corrupción (Ostuni, 2011: 133).

Las valoraciones se construyen en la sociedad civil. Con relación a la orientación de los servicios urbanos, encontramos una configuración de “propuestas” de orientación extremas: como bien de uso (sentido público de uso común) o como bien de cambio (mercancía). A cada una le corresponde una definición social contradictoria. Una *orientación hegemónica* representa una versión “posible” de la organización capitalista de los servicios, como bien de cambio *puro*, y se concreta como resultado de una relación de *governance* (condiciones estructurales y acción política) con un resultado de orientación. Se trata de uno de los “polos” reales que constituyen los términos de los procesos de valoración social de la gestión de los servicios urbanos. Una *orientación popular* entendida, también, como formulación real que concreta, en un tiempo y lugar particulares, la lógica de la necesidad, que define a los servicios como bienes de uso *puros* garantizados como derechos.

Durante el predominio de orientaciones de desarrollo y bienestar, la visión *hegemónica* define a los servicios urbanos de manera tensionada como mercancías que deben ser accesibles en forma amplia (universal). Lo hace de manera contradictoria: entre el derecho y la represión, con la permisividad como resultado. Los servicios aparecen como un componente del hábitat caracterizado por una tríada contradictoria: derechos, demandas, autoproducción. Define un *núcleo desmercantilizado* con base en la intervención estatal en relación con formas mercantiles

En la reestructuración neoliberal, la *orientación hegemónica* apunta a la mercantilización, a “devolver” los servicios al “mundo de los negocios” y garantizar su gestión como bienes de cambio. Se concreta en el autofinanciamiento (fin de los subsidios), una tensión hacia el “disciplinamiento” del mercado considerando a los consumidores como clientes abstractos, eliminando las políticas de “permisividad”. Para la *orientación popular*, los servicios, como el hábitat en general, ponen en juego no una “posibilidad” jurídica sino la satisfacción de necesidades particulares como parte de un movimiento hacia la inclusión en las relaciones sociales, que comienza con la garantía de un lugar donde asentarse. Justifica el intento de ejercer un derecho que se define de más de una forma: a la vivienda, a la ciudad, a la centralidad urbana, a los servicios urbanos, pero que se basa en normas, generalmente de nivel constitucional.

Una mirada institucional sobre la orientación popular, hace evidente que ante la vigencia de un derecho (normalmente constitucional) se cruza una norma (reglamentación) que, aun siendo de nivel inferior, la vuelve ineficaz. Frente a ello suelen encontrarse dos formulaciones desde la orientación popular: el servicio como derecho o la propuesta de pagar por el servicio. Pagar por el servicio significa acceder como lo hacen *todos*. Es decir, expresa el *deseo de poder* pagar el servicio. Es una situación compleja: se reconoce la existencia de un derecho sobre un servicio y de condiciones económicas para su producción. Al mismo tiempo, rechaza su mercantilización excluyente y demanda condiciones para la inclusión. Mientras esa demanda no se satisfaga, los servicios son producidos y/o consumidos “informalmente”.

#### **4. Para terminar**

He presentado una revisión, entre otras posibles, de la producción latinoamericana sobre los servicios urbanos, organizando los aportes dentro de tres enfoques o perspectivas fundamentales. Ello permitió observar la construcción de las bases para su estudio desde diferentes lugares teóricos y conceptuales. Pese a ello, queda en claro la falta de una formulación unitaria que permita, como ya lo reclamaba Coing hace más de 20 años, tematizar el análisis de los servicios urbanos.

He sintetizado un conjunto de aspectos conceptuales e históricos que entiendo constituyen las bases de intentos posteriores para una posible tematización que permita avanzar en el conocimiento de los servicios urbanos en América Latina. Se abren muchas líneas de trabajo desde ese núcleo que podrán aportar y acumular esos

conocimientos. Menciono, más que nada como ilustración, algunas de esas posibles líneas.

Las condiciones económicas de la producción de los servicios urbanos en la trama de relaciones entre los diferentes capitales comprometidos (industriales, comerciales, financieros; locales, nacionales, internacionales), los flujos de tecnologías y sus condiciones y las relaciones con los aparatos estatales de regulación y control. La economía de los servicios y los usuarios: tarifas y subsidios, sus modalidades y significaciones, las condiciones fiscales y los procedimientos de aplicación. La producción social de las valoraciones, particularmente, las definiciones populares para los servicios urbanos. Las articulaciones entre las regulaciones territoriales y sectoriales. Las tramas sociales y políticas que subyacen a las decisiones en los procesos de gestión de los servicios urbanos. Las formas y posibilidades de experiencias de desmercantilización social y las condiciones redistributivas.

## **Bibliografía**

ASPIAZU, Daniel (comp.), 2002, *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, Universidad Nacional de Quilmas, Bernal.

AZUELA, Antonio y Martha Schteingart, 1990, "Hábitat popular" en Nora Clichevsky et al., *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, IIED-GEL, Buenos Aires, Argentina.

BASSOLS, Mario y Cristóbal Mendoza (Coords.), 2011, *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos, Barcelona, España.

BENEVOLO, Leonardo, 1993, *La ciudad europea*, Crítica, Barcelona, España.

BODARD, Thierry, 1992, "De la red al bombeador: La alternativa para el agua potable" en Gabriel Dupuy (coord.) *Las redes de servicios urbanos de Buenos Aires*, PARADIGME, Caen, Francia.

BRUNSTEIN, Fernando, 1988, "Saneamiento hídrico en el Gran Buenos Aires. Límite de la precariedad" en Fernando Brunstein (comp.), *Crisis y servicios públicos. Agua y saneamiento en la región metropolitana de Buenos Aires*, Cuadernos del CEUR 23, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, Argentina.

CASTEL, Robert, 1997, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.

COING, Henry, 1989, "Servicios urbanos: ¿viejo o nuevo tema?" en Mario Unda (editor), *La investigación urbana en América Latina*, Ed. CIUDAD, Quito, Ecuador.

COING, Henri, 2005, "Servicios públicos en Bogotá. Impacto de las reformas sobre la solidaridad territorial y social" en Vincent Gouëset, Luis Mauricio Cuervo, Thierry Lulle y Henri Coing (Coord.): *Hacer Metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

COULOMB, René, 1991 “La participación popular en la provisión de los servicios urbanos. ¿Estrategias de sobrevivencia o prácticas autogestionarias?” en Martha Schteingart y Luciano d’Andrea (comp.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, El Colegio de México, México DF, México.

COULOMB, René, 1993 “La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿Privatización o socialización?” en Antonio Azuela y Emilio Duhau (Coord.) *Gestión urbana y cambio institucional*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF, México.

CRAVINO, María Cristina, 2006, *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, UNGS, Los Polvorines, Argentina.

CRAVINO, María Cristina, Juan Pablo del Río y Juan Ignacio Duarte 2008, “Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires” en María Cristina Cravino (org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, UNGS, Los Polvorines, Argentina.

CUENYA, Beatriz, Ernesto Pastrana y Oscar Yujnovsky, 1984, *De la villa miseria al barrio autoconstruido*, Ediciones CEUR, Buenos Aires, Argentina.

CUERVO, Luís Mauricio, Samuel Jaramillo, Jorge Iván González y Fernando Rojas, 1988, *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, CIDEP, Bogotá, Colombia.

CUERVO, Luis Mauricio, 1988, “Servicios colectivos domiciliarios: principales componentes teóricos” en Luis Mauricio Cuervo, Samuel Jaramillo, Jorge Iván González y Fernando Rojas, *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, CIDEP, Bogotá, Colombia.

CUERVO, Luís Mauricio 1997, “El agua potable como bien mayor”, *Revista Regulación* No. 2, Agosto de 1997, Bogotá, Colombia.

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, Carlos Valencia Editores, Bogotá, Colombia.

DUHAU, Emilio, 1998, *Hábitat popular y política urbana*, Miguel Ángel Porrúa y UAM-A, México DF, México.

DUPUY, Gabriel, 1998, *El urbanismo de las redes. Teorías y métodos*, Oikos – Tau, Barcelona, España.

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

FIGUEROA, Oscar, 1990, “La desregulación del transporte colectivo en Santiago: Balance de diez años”, *EURE*, Vol. XVI, N° 49, Santiago de Chile.

HARVEY, David, 2007, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, New York, USA.

JARAMILLO, Samuel, 1988, "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico", en Luis Mauricio Cuervo, Samuel Jaramillo, Jorge Iván González y Fernando Rojas *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, CIDEP, Bogotá, Colombia.

KOWARICK, Lucio, 1981, "El precio del progreso: crecimiento económico, expropiación urbana y la cuestión del medio ambiente", en Osvaldo Sunkel y Nicolás Gligo, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, El Trimestre Económico, México DF, México.

KOWARICK, Lucio y Milton Campanario, 1989, "Sao Paulo. La metrópoli del subdesarrollo industrializado" en Martha Schteingart (coord.) *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*, Trillas. México DF, México.

MATOS MAR, José, 1967, *Estudio de las barriadas limeñas*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

MERKLEN, Denis 2005, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Editorial Gorla, Buenos Aires, Argentina.

MURILLO, M. Victoria, 2009, *Political Competition, Partisanship, and Policy Making in Latin American Public Utilities*, Cambridge University Press, New York, USA.

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*, Tesis de Maestría en Economía Social, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.

NAVARRO, Clemente, 2002, "La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos", en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.

OFFE, Claus, 1990 *Las contradicciones del Estado del Bienestar*, Alianza, Madrid, España.

OSTUNI, Fernando, 2011, "El acceso al hábitat y la política estatal de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Programa Federal de Construcción de Viviendas" en M. Carla Rodríguez y M. Mercedes Di Virgilio (Compiladoras) *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*, Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

PÍREZ, Pedro, 1994, *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina.

PÍREZ, Pedro, 1995, "Actores sociales y gestión de la ciudad", *Ciudades*, Año 7, No. 28, octubre-diciembre 1995, Puebla, México.

PÍREZ, Pedro, 2000, "Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* no. 26, CEPAL, Santiago de Chile.

PÍREZ, Pedro, 2006, "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires, en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. VI, no. 21, Toluca, México.

PÍREZ, Pedro, 2009, *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, EUDEBA, Buenos Aires, Argentina.

PÍREZ, Pedro, 2011, "Distribución eléctrica y desigualdades en la urbanización en América Latina", *Seminario Internacional Infraestructuras Urbanas en América Latina: gestión y construcción de servicios y obra pública*, FLACSO, Quito, Ecuador.

PRADILLA, Emilio 1981, "Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XV, No. 57, México DF, México.

PRADILLA, Emilio, 2009, "Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina: teoría e historia" Emilio Pradilla, *Los territorios del neoliberalismo en América Latina. Compilación de ensayos.*, UAM-X y Miguel Ángel Porrúa, México DF, México.

RODRÍGUEZ, Alfredo y Fabio Velásquez, 1994a, "Presentación", en Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez (ed.), *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

RODRÍGUEZ, Alfredo y Fabio Velásquez (ed.), 1994b, *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

RODRÍGUEZ, Alfredo y Fabio Velásquez, 1994c, "Introducción" Segunda Parte, en Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez (ed.), *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

RODRÍGUEZ, María Carla et al., 2007 *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*, AEU-IIGG/FSOC-UBA, Buenos Aires, Argentina.

ROJAS, Ferrnando y Jorge Iván González, 1988, en Luis Mauricio Cuervo, Samuel Jaramillo, Jorge Iván González y Fernando Rojas *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, CIDEP, Bogotá, Colombia.

TOLEDO, Ricardo, 1999, "A regulação e o controle público a infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil" en C. Deák y S: O: Schiffer, *processo de urbanização no Brasil*, FUPAM/EDUSO, São Paulo, Brasil.