

# LA URBANIZACIÓN Y LA POLÍTICA DE LOS SERVICIOS URBANOS EN AMÉRICA LATINA

Pedro Pérez\*

**RESUMEN.** En este artículo se reflexiona sobre los servicios de infraestructura urbana en América Latina. Se analizan estos servicios como bienes producidos y distribuidos colectivamente, que apoyan la operación (y reproducción) de la aglomeración urbana. El trabajo trata de estudiar los servicios como parte del proceso de urbanización dentro de las determinaciones estructurales y los procesos particulares (sociales y políticos) que los definen. Se desarrolla una breve conceptualización de los servicios urbanos en la urbanización capitalista en general y en América Latina, presentando la cuestión de su orientación en dos fases del capitalismo: el keynesianismo-bienestar y la reestructuración neoliberal.

**PALABRAS CLAVE.** Servicios urbanos, infraestructura urbana, urbanización latinoamericana, orientación, desmercantilización.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo propone una reflexión sobre los servicios urbanos en América Latina que, más allá de las limitaciones de la generalización, se sostiene en la existencia de rasgos estructurales comunes y procesos históricos análogos. Tiene base en investigaciones propias realizadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, y de colegas en otras ciudades de la región.

---

\* 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. Correo electrónico: [ptpirez@gmail.com](mailto:ptpirez@gmail.com)

Me refiero a los servicios de infraestructura,<sup>1</sup> que se basan en un soporte material —redes de tubos o de cables, por ejemplo— (infraestructura propiamente dicha) y por una actividad (el servicio propiamente tal) que, con base en ese soporte pone a la disposición de los usuarios un bien de uso: agua, saneamiento, electricidad, etcétera. Son servicios producidos y distribuidos de manera colectiva. Constituyen soportes necesarios para el funcionamiento (y la reproducción) de la aglomeración urbana.

Los estudios sobre los servicios urbanos en la región han seguido, por lo general, enfoques sectoriales definidos predominantemente de manera técnico-económica.

Aquí intento analizarlos como parte de la urbanización, en relación con sus determinaciones estructurales y los procesos coyunturales, sociales y políticos, que los definen. Para ello hablo de orientación o direccionamiento de su producción, distribución y consumo, vinculando la dimensión estructural y las acciones sociales en estructuras socio-políticas históricas. Esta argumentación se desarrolla con una breve conceptualización de los servicios urbanos en la urbanización capitalista en general y en América Latina, para luego introducir la cuestión de la orientación y sus instrumentos, ensayando un análisis histórico en dos fases del capitalismo: keynesianismo-bienestar y reestructuración neoliberal. Por último, expongo algunas conclusiones.

#### LOS SERVICIOS URBANOS Y LA REPRODUCCIÓN DE LA SOCIEDAD URBANA

La urbanización es un proceso complejo de producción de un conjunto de soportes materiales necesarios para la aglomeración de población y actividades, que hacen posible que las sociedades urbanas contribuyan a la reproducción social. Los servicios urbanos son parte de ello: actividades que resuelven, de manera colectiva, necesidades de las familias y las empresas que no pueden ser encaradas individualmente

<sup>1</sup> Por infraestructura entendemos el conjunto de obras que soportan la configuración y el funcionamiento de las ciudades, posibilitando el uso del territorio urbano. Se trata del conjunto de redes que conducen y distribuyen bienes y servicios fundamentales: agua y saneamiento, electricidad, comunicaciones, movilidades, etcétera.

o cuya resolución individual sería poco racional<sup>2</sup> (provisión de agua, energía, transporte y comunicaciones, recolección y disposición de residuos, etcétera) (Cuervo, 1988: 45). Son necesarios para la reproducción de la acumulación de capital en sentido estricto como para la reproducción de la población, sea o no fuerza de trabajo. Lo mismo para la legitimidad de las relaciones sociales (Jaramillo, 1988; Pradilla, 2009: 126).

Esos servicios operan como procedimientos de distribución de los bienes socialmente producidos.<sup>3</sup> La distribución territorial de los bienes urbanos<sup>4</sup> depende de la asignación de “lugares” en la ciudad y de su distribución entre los diferentes grupos de la población, entre la población y las actividades económicas, o entre las distintas actividades entre sí. Se distribuye su uso como resultado de la localización de los diferentes grupos sociales, según las condiciones (sectoriales) para su producción, distribución y consumo, y por su vinculación con la situación (económica, social y cultural) de la población y las actividades. El resultado es un continuo desde el acceso libre o restringido hasta la exclusión.

La inclusión de la población en el uso de los servicios urbanos es una condición (necesaria pero no suficiente) para la inserción en la ciudad y su participación en la distribución de los bienes sociales. Esos servicios son una *posibilidad* de integración del conjunto de los habitantes en la aglomeración urbana, “en la vida social y política, donde se acumulan no sólo las riquezas, sino conocimientos, técnicas y obras (obras de arte, monumentos)” (Lefebvre, 1969: 18).

Como soportes materiales de la urbanización, los servicios integran las condiciones generales de la reproducción de la sociedad urbana, sustentando la cooperación fuera del *taller* por la interdependencia de los capitales individuales que amplían la división del trabajo hacia el

<sup>2</sup> Básicamente en términos económicos, técnicos y ambientales.

<sup>3</sup> Recordemos las formulaciones “liberales” de Harvey sobre la relación entre urbanización y redistribución del ingreso (Harvey, 1977).

<sup>4</sup> Entiendo los “bienes urbanos” como el conjunto de bienes que operan como condiciones de soporte de la población y las actividades aglomeradas: suelo, vivienda, edificaciones, equipamientos, infraestructuras y servicios.

conjunto de la sociedad. Esta socialización depende de las “leyes externas del mercado” y ocurre “siempre de forma precaria y contradictoria”. Pese a que son valores de uso indispensables para la acumulación, los capitales individuales difícilmente los producen debido, entre otros factores, a la gran escala necesaria, la dificultad para dividir el consumo colectivo, la falta de demanda solvente, y el largo periodo de rotación del capital. La producción mercantil capitalista<sup>5</sup> de esos bienes, con una tasa de ganancia individual adecuada, haría imposible su papel y pondría en cuestión “la tasa de ganancia global” (Jaramillo, 1988: 19-20).

En el capitalismo avanzado esas contradicciones han sido enfrentadas con procesos de desmercantilización por la intervención estatal (Offe, 1990), que con base en la generalización de la relación salarial (Castel, 1997), consolidaron los mecanismos propios del estado de bienestar.

#### LA URBANIZACIÓN LATINOAMERICANA<sup>6</sup>

La urbanización en América Latina fue el resultado de la incorporación de sus sociedades en la división internacional del trabajo, insertándose en la industrialización que se consolidaba en otros territorios. De allí la falta de correlación entre los indicadores de urbanización e industrialización, y la no correspondencia del incremento demográfico con el crecimiento del empleo urbano, particularmente industrial. Ello se da por la subordinación de la acumulación de capital, y la transferencia de buena parte del excedente a las economías centrales, frenando el desarrollo de las fuerzas productivas y limitando el dinamismo local. Se caracteriza también por una importante cantidad de población no incorporada en el mercado de fuerza de trabajo, o incorporada en forma precaria, que no consolida sus condiciones económicas de reproducción

<sup>5</sup> Se intercambia en el mercado por una contraprestación monetaria, orientada a la maximización de la ganancia.

<sup>6</sup> Dejo de lado la discusión sobre las interpretaciones de la urbanización de América Latina (véase Jaramillo, 1993). Menciono sólo de manera descriptiva ciertos rasgos importantes para entender ese proceso.

y opera como “ejército de reserva” que contribuye a mantener bajos los salarios. Por último, estados con limitada capacidad de captación fiscal, asociada a la acumulación subordinada y a la debilidad política frente a los sectores económicamente poderosos, muchos de ellos de base internacional.

Mientras que suelo, infraestructuras y servicios son incorporados a la “mercantilización universal y hegemónica” (Esping-Andersen, 1993: 41) del capitalismo, y los estados no desarrollan suficientes políticas redistributivas de desmercantilización, una parte importante de la población urbana no puede acceder a esos bienes por falta de recursos monetarios suficientes.

Como consecuencia, junto a los procesos de urbanización organizados con predominio de la lógica capitalista de ganancia y la lógica política del Estado (Pírez, 1995), surge la “urbanización popular” o “hábitat popular” (Azuela y Schteingart, 1990; Duhau, 1998). Esta denominación esconde una heterogeneidad de situaciones. Desde la producción con predominio de la lógica de la necesidad, destinada al consumo directo (Pírez, 1995) en situaciones de “autoconstrucción” o de “autosuministro”, y por ello de naturaleza “pre-mercantil” (Jaramillo, 2012: 72), hasta la existencia de procesos de producción mercantil simple<sup>7</sup> de bienes urbanos (Jaramillo, 2012; Abramo, 2012). Estos casos dan lugar a la ciudad “informal” que representa cerca de la mitad de la superficie y de la población en las grandes ciudades de América Latina (Duhau, 1998: 72-74).

La producción (“informal”) de suelo accesible a los grupos de bajos ingresos, sea por medio de invasiones (“autosuministro”) o de loteos irregulares (“mercado informal”), tiende a desarrollarse en la periferia, con tierra disponible y precios bajos, entre otras razones por la falta de infraestructuras básicas.<sup>8</sup> El territorio urbano así producido es un área ocupada por familias y actividades que carece de los soportes materiales. Es “urbanización” sin infraestructuras ni servicios; es “urbanización precaria”. A diferencia de los procesos “formales”, la urbanización popular

<sup>7</sup> Que no se orientan por la acumulación de la ganancia.

<sup>8</sup> La anticipación de que el Estado proveerá de servicios a los compradores, contribuye a incrementar el precio de venta informal (Abramo, 2012: 106).

comienza por la ocupación del suelo sin “urbanizar”, para luego intentar producir los soportes de la urbanización.

Algo análogo ocurre con la urbanización popular en áreas consolidadas donde las redes pasan en la cercanía de los asentamientos y es posible su densificación por mayor ocupación o por vía del mercado informal de alquileres (Abramo, 2012; Cravino, 2006). Como consecuencia, la producción informal de la ciudad genera un “fenómeno multidimensional” que:

involucra cuestiones de tenencia (derechos de ocupación legal, registro de títulos, etcétera); cumplimiento de normas y regulaciones urbanas (tamaños de lotes, tolerancia para espacios públicos, disposición de calles, etcétera); cantidad y calidad de servicios suministrados; tipo de área donde se produce el asentamiento (áreas con riesgos ecológicos, laderas, zonas industriales abandonadas contaminadas, etcétera); y por encima de todo, el proceso de ocupación en sí, que suele ser diametralmente opuesto al de la urbanización formal. (Smolka y Damasio, 2007: 135)

Los procesos de urbanización popular tienen una significación desmercantilizadora de los bienes urbanos, permitiendo su acceso sin la necesidad de contar con los recursos monetarios que exige el mercado formal. Al cargar sobre los recursos de las familias necesitadas (fundamentalmente su fuerza de trabajo) consolidan las desigualdades, en lo que Kowarick (1981) llamó la expliación urbana. La producción mercantil simple de la ciudad permite también el acceso de esos bienes a la población de menores ingresos (Jaramillo, 1988 y 2012) al disminuir la necesidad de recursos monetarios.

Como vemos, la producción de esas condiciones generales de la reproducción urbana están asociadas a cuestiones estructurales y a los comportamientos de un conjunto de actores económicos, políticos y sociales. De allí la relevancia de estudiarlos como una realidad que depende de las decisiones que coyunturalmente toman ciertos actores según las relaciones políticas, dentro de bases estructurales que marcan límites y posibilidades.

## LA ORIENTACIÓN DE LOS SERVICIOS URBANOS

La orientación de los servicios urbanos es una dimensión de la intervención estatal, depende de la toma de decisiones dentro y fuera de las instituciones gubernamentales, y se concreta en el direccionamiento de su producción, distribución y consumo en un doble sentido. Hacia la obtención de ganancia o acumulación económica, es decir, como bienes de cambio; o hacia la integración social amplia en su consumo, satisfacción de la necesidad que atienden los servicios, es decir, como bienes de uso accesibles. Esto es, mercantilización o desmercantilización. La orientación de los servicios urbanos, hace también referencia a su definición como partes de una totalidad territorial (urbano-territorial); o como sector dentro del conjunto de las actividades económicas, sin asociarse a la reproducción urbana. Esta diferenciación global/sectorial tiene una dimensión político-institucional relativa a la organización de los aparatos estatales y a la distribución de atribuciones entre sus diferentes escalas.

Encontramos, además, un nivel global de orientación relacionado con el papel del Estado en el desarrollo del capitalismo, en cada una de sus fases. Podemos diferenciar, de manera abstracta, tres modalidades: liberal, de intervención keynesiana-bienestar y de reestructuración neoliberal. En cada una de ellas los aparatos estatales promueven una particular orientación de los procesos económicos y sociales. En la primera, como garantía del libre juego de los mercados que se conforman, fue predominante, tanto en los países centrales como en América Latina, hasta la segunda mitad del siglo XIX. En la segunda, con grandes diferencias entre el capitalismo central y el periférico, el Estado introdujo una tensión de redistribución y de limitación de los procesos mercantiles, en la generación de condiciones para un desarrollo capitalista de largo plazo, con incorporación de la población y ampliación de la legitimidad. Con la reestructuración neoliberal el Estado modifica el sentido de su intervención hacia la promoción de la acumulación capitalista y su expansión al conjunto de las actividades económicas, y el predominio del mercado. Esos modelos de orientación global pueden ser referidos tanto a las políticas de los niveles centrales como locales de gobierno.

La orientación urbana en el segundo periodo corresponde con el predominio del urbanismo modernista y regulador. El Estado como productor de normas y responsable (particularmente financiero) de la producción de los soportes materiales de la ciudad. Con la reestructuración neoliberal el mercado se vuelve “el mecanismo principal de coordinación de la producción de las materialidades urbanas, ya sea por la vía de la privatización de las empresas públicas urbanas, o por la hegemonía del capital privado en la producción de los espacios residenciales y comerciales de la ciudad” (Abramo, 2012: 86).

En esos contextos globales, se dan orientaciones particulares que se concretan por medio de intervenciones que aplican dos tipos de instrumentos. *Instrumentos directos*, que pueden ser *específicos*, como la realización de obras (infraestructuras, equipamientos), producción de bienes (desde materiales de construcción hasta potabilización de agua), y prestación de servicios (distribución eléctrica, recolección y disposición de residuos sólidos, etcétera); o *generales* en el caso de políticas fiscales, de políticas sociales, etcétera. E *instrumentos indirectos* que operan sobre los parámetros del comportamiento de los actores (estatales, mercantiles y comunitarios) por medio de diferentes sistemas de normas.

#### *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 que integra las modalidades de gobierno y control de la actividad a la que se aplica. En el caso de los servicios urbanos se concreta en tres sistemas principales.

Normas *territoriales*, que regulan el ordenamiento del territorio, los procesos de urbanización, la producción y uso del suelo urbano. Para ello establecen las condiciones de la urbanización, entre las que se encuentra la existencia de infraestructuras y servicios. En un sentido restringido son normas sobre el suelo urbano y sus usos que tratan de articular la producción capitalista de la ciudad con sus resultados en términos de la capacidad de soportar la aglomeración urbana, indicando las condiciones para la producción del suelo y su comercialización. En un

sentido amplio, esas normas suponen la posibilidad de una orientación de la urbanización, incluyendo dimensiones sociales y ambientales.

Normas *sectoriales* que regulan los componentes técnicos y económicos de la producción, circulación y consumo de los servicios e infraestructuras. Convencionalmente han sido entendidas como resultado de tensiones en términos de eficiencia/equidad, asociada la primera con la rentabilidad. Incluyen el reconocimiento de atribuciones normativas en actores privados capitalistas. 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 las condiciones naturales de la reproducción social, atendiendo a su sustentabilidad. 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. Los servicios de saneamiento son un aspecto clave para controlar algunos de los principales procesos de contaminación.

Toda reglamentación es una totalidad integrada por regulaciones públicas y privadas: en caso de inexistencia o debilidad de las primeras aparece alguna regulación privada (Figueroa, 1990). Sucede, por ejemplo, cuando las normas públicas son insuficientes, porque no cubren la totalidad de las cuestiones o lo hacen de manera incompleta. La consecuencia es la tendencia a una orientación del mercado<sup>9</sup> por medio de “regulaciones profesionales” que organizan el servicio, más allá de la aplicación de normas generales, como las del derecho civil y comercial (Figueroa, 1990: 24).

Así, la reglamentación introduce tensiones en la orientación de los procesos de producción de los servicios, entre mercantilización y desmercantilización.

---

<sup>9</sup>Y por lo mismo, pérdida de la capacidad de orientación pública.

### *Los instrumentos directos*

La orientación por medio de acciones directas tiende a producir efectos *inmediatos*.

Consideremos las *políticas urbanas*, las *políticas sociales* y las *políticas ambientales*. Las *políticas urbanas* se refieren a las acciones gubernamentales dirigidas a la producción de suelo, vivienda, infraestructura y equipamientos, o la prestación de servicios, para garantizar la configuración y el funcionamiento de las aglomeraciones según las orientaciones que se asuman: intentar que la producción de la ciudad satisfaga las necesidades del conjunto de la población, previniendo la consolidación de situaciones desiguales, o intentar resolver esas situaciones luego de que se hayan generado (regularizar).

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 de manera integrada y legitimar el orden urbano. Esas orientaciones tienden a introducir un sentido de desmercantilización. Al mismo tiempo, pueden modificar la significación de los procesos de urbanización popular dándoles un sentido redistributivo que se suma a su desmercantilización. Estas políticas han sido desarrolladas en enfoques universales, que intentaban reconocer derechos de ciudadanía, o bien focalizadas, para compensar en la población más pobre los efectos de las políticas económicas restrictivas. La política social puede modificar las condiciones de acceso a los bienes urbanos aun cuando no se destine específicamente a ello, al disminuir la presión sobre las familias de menores ingresos del peso de su reproducción.

Las *políticas ambientales*, como las destinadas al saneamiento de cuencas hídricas, ponen en cuestión aspectos territoriales junto con la cobertura de los servicios de saneamiento.

Esta diferenciación entre normas y políticas está asociada a la distribución de las atribuciones estatales entre los diferentes ámbitos jurisdiccionales. Si el nivel local de gobierno llega a concentrar la capacidad de su elaboración, las posibilidades de orientación podrán ser diferentes si corresponden con distintos niveles gubernamentales.

Esa concentración en el nivel local puede traer, por lo menos, dos cuestiones. Una económico-financiera que repercute en la capacidad de realizar políticas sociales y ambientales. Otra, política, suponiendo que la capacidad de relacionamiento y, más aún, de enfrentamiento de los gobiernos locales con los actores económicos (empresas privadas de servicios o industriales) puede ser inferior a la de los niveles gubernamentales superiores.

Las normas sectoriales pueden incluir principios de política social, si integran contenidos de equidad para el acceso y consumo de los servicios, o principios ambientales si incorporan el cuidado de los efectos de la producción y el consumo de los servicios en el medio ambiente.

#### URBANIZACIÓN Y SERVICIOS URBANOS EN AMÉRICA LATINA

La orientación de los servicios se da históricamente dentro de sistemas de significación global y se resuelve en institucionalizaciones que dependen de ellos. Desde la consolidación del capitalismo, tres han sido los sistemas que enmarcan la producción de lo urbano: liberalismo, estado de bienestar y reestructuración neoliberal (Benevolo, 1974; Castells, 1995; Harvey, 2007). Analizamos la significación para nuestra región de dos de esos momentos.

##### *La fase de la industrialización y el bienestar*

Desde los años cuarenta y hasta fines de los setenta del siglo XX, durante el periodo de rápido crecimiento urbano, la mayor parte de los estados latinoamericanos aplicaron políticas de desarrollo económico de base industrial para el mercado interno. Las infraestructuras y servicios urbanos fueron una parte de esas estrategias.

Las normas urbano-territoriales, existentes en buena parte de las ciudades de la región, establecieron condiciones para la aprobación de los fraccionamientos, incluyendo la cobertura de servicios básicos, como agua, saneamiento y electricidad. Esas normas, al no incluir disposiciones operativas, no preveían sistemas de financiamiento, no permitieron generalizar la urbanización formal.

Los gobiernos centrales destinaron recursos fiscales para la producción de vivienda social y la ampliación de las redes en procesos de desmercantilización redistributiva. En la mayoría de los casos se organizaron empresas de servicios de propiedad estatal (Blanlot, 1992; Pírez, 2000; Toledo, 2008) dirigidas fundamentalmente para apoyar las actividades industriales y, secundariamente, la reproducción de la población. Se utilizaron subsidios cruzados en cada servicio y subsidios directos a los usuarios de bajos recursos (Pírez, 2000; Toledo, 2008). Pese a la ampliación de coberturas, y a cierta reivindicación de universalidad, no se eliminaron las condiciones de exclusión de parte considerable de la población (Pírez, 2000).

La población de bajos ingresos, que accedía al suelo por invasiones o urbanizaciones clandestinas, se encargaba de gestionar los servicios, sea por autoproducción o por demandas a los organismos estatales. La urbanización popular incluyó los servicios, permitiendo su acceso con base en el esfuerzo de los usuarios necesitados, por lo general sin ampliar la redistribución. Aunque no era posible sustituir todos los servicios, se logró con el agua y la electricidad. Si las redes de agua estaban en la cercanía de asentamientos populares, podían conectarse clandestinamente para llevar el líquido a las viviendas. Cuando no se daba esa condición aparecieron alternativas: algunas, manteniendo el carácter de bienes colectivos con organizaciones no mercantiles como las cooperativas, que realizan perforaciones para sacar agua y distribuirla; o soluciones individuales con perforaciones, generalmente familiares, para obtener el agua donde existen napas subterráneas accesibles. Lo mismo para la realización de pozos sépticos en donde se arrojan las aguas utilizadas (Brunstein, 1988; Mutuberría, 2007; Pírez, 2000).

La ausencia de red formal obligó en algunos casos a consumos mercantiles de mayor costo y, a veces, de menor calidad: desde la compra de agua embotellada, pasando por la compra privada de distribución de agua en camiones.

La producción individual del agua implicó un retroceso respecto de la socialización de las condiciones de reproducción de la población, con pérdidas en la calidad del servicio, 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 la electricidad, la producción popular adoptó, por lo general, la forma de conexiones clandestinas<sup>10</sup> a 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: mala calidad (cortes, bajas de tensión, etcétera) e inseguridad para los usuarios, afectando también a las redes formales.

La aplicación de políticas sociales en general, fortaleció las condiciones de reproducción de los sectores populares, contribuyendo a su capacidad para participar en procesos de producción urbana informal.

La gestión de los servicios urbanos estuvo fuertemente politizada, tanto en los niveles centrales como locales del Estado. La producción del hábitat urbano para los sectores populares fue condicionada por esas relaciones (Duhau, 1998; Gilbert y Ward, 1982; Hayata, 2010). El Estado, por lo general, respondió con comportamientos permisivos frente a la urbanización popular. En Bogotá, durante los años setenta, se permitió la expansión de la vivienda de bajos ingresos por medio de urbanizaciones piratas (Gilbert y Ward, 1982: 107). En los años ochenta, en Buenos Aires se aceptó de manera implícita el consumo clandestino de los servicios (Pírez, 2000 y 2009).

La permisividad estatal frente a las “irregularidades” de la urbanización popular era parte de relaciones de dominación que inducían a establecer y mantener vínculos de clientela para el logro de los bienes urbanos; contribuía a 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; por otra parte, esa producción informal contribuía a disminuir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, que era transferido a la población misma (Jaramillo, 2012). De todas formas, la permisividad no fue generalizada ni permanente. En algunos casos la autoproducción fue reprimida, sea como respuesta a presiones sobre los gobiernos (de empresas privadas, particulares afectados, etcétera) o contradicciones con otras

---

<sup>10</sup> Matos Mar menciona que en Puerto Nuevo, Lima, los pobladores utilizan electricidad que “se obtiene de cuatro motores que existen en la barriada” (Matos Mar, 1967: 42).

definiciones de políticas estatales (con respecto a la propiedad privada, por ejemplo) (Gilbert y Ward, 1982: 107).

La politización se observa también en la relación entre los aparatos políticos y las empresas estatales de servicio. Fue una constante el llamado uso “político” de las tarifas: si se mantenían bajas como si aumentaban, parecían estar más determinadas por criterios políticos que técnicos.

En síntesis, las políticas de “bienestar” 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 limitada satisfacción de las necesidades de bienes urbanos a las familias de bajos recursos y, al mismo tiempo, contribuía a mantener la “paz social” (Gilbert y Ward, 1982; Hayata, 2010; Pírez, 2009).

#### *En la reestructuración neoliberal*

La crisis económica de los años ochenta empujó a las sociedades latinoamericanas hacia respuestas de adecuación con los procesos de reestructuración neoliberal que se imponían internacionalmente. Las políticas de las dictaduras chilena y argentina fueron su antecedente (Harvey, 2007). El paso de redistribución y legitimidad hacia el fortalecimiento de la acumulación y la dominación, afectó los procesos urbanos (Harvey, 2007; Pradilla, 1989 y 2009; Rodríguez y Rodríguez, 2009; Schteingart, 1989).

El cambio en las reglamentaciones sectoriales de los servicios fue más importante que la transferencia de propiedad o de control de las empresas. En Colombia las transformaciones comenzaron manteniendo las empresas de servicios como unidades económicas municipales (Coing, 2005). Los servicios se orientaron a su descentralización y autofinanciamiento y se eliminaron los subsidios cruzados<sup>11</sup> (Coing, 2005; Hayata, 2010; Pírez, 2009).

<sup>11</sup> Las normas de privatización de la distribución de energía eléctrica y del gas natural en Buenos Aires introducen esa prohibición con el argumento de que nadie debe hacerse cargo del consumo de otro.

El resultado fue la reorientación de los servicios. De la pretensión de universalidad a su obligatoriedad: 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. En Buenos Aires, las conexiones eléctricas clandestinas detectadas, además de su corte, implicaron la obligación de pagar consumos anteriores y multas, pudiendo ser denunciadas como hurto. Para las empresas distribuidoras ello fue parte de una estrategia para “disciplinar” el mercado.

Las tarifas orientadas al autofinanciamiento 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).

Esas reformas significaron la (re)mercantilización de los servicios urbanos, que las privatizaciones consolidaron al incluir en la valorización del capital actividades hasta entonces excluidas y al disminuir las transferencias en favor de la población de menores ingresos.

Dos fueron los principales efectos. En primer lugar, el peso de los servicios sobre los presupuestos familiares aumentó de manera inversamente proporcional a los ingresos de los usuarios. La información para la Región Metropolitana de Buenos Aires antes y después de las privatizaciones (1988 y 1996-1997) permite observar que la población en su conjunto destinó en 1988 al rubro “vivienda”<sup>12</sup> el 9% de su gasto y el 13.1% nueve años después. La parte del presupuesto destinado por las familias del primer quintil era aproximadamente dos veces mayor que el porcentaje promedio metropolitano, y más de tres veces superior al porcentaje que aplicaban las familias del quinto quintil (Pírez, 2009). Se modificó también el peso de esos gastos dentro del presupuesto de la población de menores recursos. En Buenos Aires, las tarifas de agua y saneamiento se incrementaron de

---

<sup>12</sup> Incluye: alquiler, gastos comunes y reparaciones, combustibles y electricidad (1988), combustibles (1996-1997), agua y electricidad (1996-1997).

manera inequitativa: entre 1993 y 2002 la tarifa mínima aumentó 177%, la factura promedio lo hizo en 62% y la de los usuarios de mayor facturación individual subió el 44% (Azpiazu, 2010).

Lo mismo sucedió en Colombia.<sup>13</sup> En 1977 los diversos grupos sociales dedicaban a los servicios básicos una proporción similar de sus ingresos. Entre ese año y el 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).

El segundo efecto fue la exclusión de los servicios a los usuarios de menores ingresos. A la vez que se consolidaron las condiciones de mercantilización, se desconoció la existencia de población impedida o dificultada para acceder a los servicios por esas condiciones. 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). Las exclusiones 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 que intentaron modificar comportamientos. Trataron de retener en el servicio a los usuarios con dificultades de pago para evitar su conexión clandestina, desarrollando estrategias “informales”, no contempladas en la regulación, como el cobro parcial, o el uso de procedimientos de consumo prepago. Este último lleva al extremo la mercantilización de la electricidad: debe ser adquirida mercantilmente y se compra lo que puede pagarse y no lo que se necesita.

Frente a esas modificaciones, la urbanización popular se mantuvo como alternativa para los grupos de menores ingresos y se fortaleció la producción informal de los servicios. Al mismo tiempo, en tanto las empresas buscaban el disciplinamiento del mercado, y la represión era una sombra permanente, generaron comportamientos informales.

---

<sup>13</sup> En Bogotá, entre 1995 y 2003, el cargo fijo de agua se incrementó 1507.1% para el estrato 1, y 59.6% para el estrato 6; la tarifa promedio de electricidad aumentó 190.9% para el estrato 1, y disminuyó 10.4% para el estrato 6 (Hayata, 2010: 442-444).

Eso fue lo que significaron las estrategias alternativas de cobro de algunas distribuidoras eléctricas (cuotas y prepago).

Se evidencia la *politización* de las relaciones en torno a los servicios. Ya no es la permisividad con las acciones de los sectores de menores ingresos sino, por el contrario, con los comportamientos “informales” de las empresas. Es el caso de las prácticas de cobro para retener a los usuarios y procedimientos como el “prepago” que redefinieron el servicio en un sentido claramente mercantil sin que estuviera apoyado en ninguna norma (Pírez, 2009). Igualmente, la permisividad frente a situaciones de corrupción con que en Buenos Aires se aceptó el comportamiento de la empresa privada de agua y saneamiento, muestra claramente el peso político de esa empresa (Azpiazu, 2010).

Ante el impacto social de la reestructuración, los gobiernos desarrollaron políticas sociales compensatorias que, focalizando en ciertos grupos de población, intentaron morigerar sus efectos más negativos sin modificar su orientación (Tavares Soares, 1999). Más allá de programas asistenciales, 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). Los conflictos desatados por la “represión comercial” del consumo clandestino de electricidad en Buenos Aires llevó a la aplicación del “acuerdo marco” destinado a transferir recursos para posibilitar el pago de las tarifas eléctricas y su regularización (Pírez, 2009).

## CONCLUSIONES

Las condiciones particulares del desarrollo del capitalismo en América Latina han dado lugar a la “urbanización precaria”: sin servicios urbanos esenciales. Esa urbanización es una contradicción conceptual pero no histórica. Es el resultado de la mercantilización de los bienes urbanos, de la exclusión de un importante número de habitantes de las condiciones económicas para el acceso a esos bienes y de la existencia de alternativas de desmercantilización social (no estatal) (urbanización

popular). En algunos casos las “políticas sociales” agregan componentes redistributivos a las prácticas alternativas.

La accesibilidad a las infraestructuras y a los servicios urbanos, dentro de cierta base estructural, depende de los comportamientos históricos de los actores que intervienen en su producción, distribución y consumo. De allí la relevancia de los procesos concretos de orientación de la producción de esos bienes urbanos y, por ende, de sus consecuencias territoriales y sociales. Su conocimiento podrá contribuir a desarrollar estrategias para la integración de la población excluida.

Se muestra relevante el papel de los instrumentos de orientación, en sí mismos, en sus relaciones y en su vinculación con los diferentes actores sociales. Las normas territoriales, que imponen condiciones de legalidad sin establecer mecanismos operativos para su concreción, parecen “neutrales” respecto de las condiciones de inclusión en los servicios. Suelen ser, sin embargo, la causa institucional de la emergencia de los comportamientos “irregulares”. Las normas sectoriales sobre infraestructuras y servicios definen las condiciones técnico-económicas de su producción, por lo general, en forma independiente de las anteriores, pero con una preeminencia que las convierte en el elemento clave. Su aspecto fundamental es el diseño de tarifas y su reconocimiento o desconocimiento de la presencia de la población de bajos ingresos. Por lo general, también, desconocen las dimensiones territorial, social y ambiental. Las normas ambientales que, por ejemplo, por medio del análisis del impacto de una urbanización no tienen mayor operatividad que las territoriales, pueden contribuir también a la producción “irregular”.

Esos tres sistemas normativos, en tanto siguen de manera separada sus direcciones particulares, suelen quedar subordinados a las orientaciones del mercado. La articulación de esos sistemas, que podría avanzar en el sentido de una orientación de inclusión, necesita una resolución política.

El análisis de las políticas urbanas y ambientales permite observar definiciones estrechas que reproducen las limitaciones sectoriales. Es el caso de los programas de vivienda que promueven la construcción, normalmente actuando sobre el financiamiento, muchas veces sin tener en cuenta la cuestión del suelo, y por tanto la cobertura de infraestructura

y, aún, las condiciones ambientales. O por el contrario, la promoción de experiencias que tienden a generar orientaciones “globales”, que intentan la integración territorial de los distintos sistemas normativos, como el caso de programas de regularización general. Estas experiencias, por lo general las más comunes entre las que intentan una orientación integradora de la urbanización, se proponen modificar las condiciones de la urbanización precaria.

Todas estas condiciones suponen la presencia clave de los aparatos estatales en las diferentes escalas jurisdiccionales. En principio esto es parte de las limitaciones estructurales en la región. Se abre aquí un tema poco atendido de manera específica y que, retomando y resignificando las experiencias procesadas en términos de gobernanza, puede aportar conocimientos sobre las relaciones entre los diferentes actores y los aparatos estatales, y con esa base, algunas posibles tendencias de orientación para el acceso a los bienes urbanos de la población de menores recursos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMO, P. (2012), “La ciudad informal com-fusa: El mercado y la producción de la territorialidad urbana popular” en Clara Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México, pp. 85-124.
- AZPIAZU, D. (2010), “Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas SA”, en *VertigO-la Revue Électronique en Sciences de l'Environnement*. Artículo en línea disponible en <http://vertigo.revues.org/9730>; DOI: 10.4000/vertigo.9730
- AZUELA, A. y M. SCHTEINGART (1990), “Hábitat popular” en N. Clichevsky (ed.), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: IIED-GEL, pp. 351-390.
- BENEVOLO, Leonardo (1974), *Historia de la arquitectura moderna*. Barcelona: Gustavo Gili.

- BLANLOT, V. (1992), "La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena", en O. Muñoz (ed.), *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*. Santiago: CIEPLAN, pp. 281-322.
- BRUNSTEIN, F. (1988), "Saneamiento hidrónico en el Gran Buenos Aires. Límite de la precariedad", en F Brunstein (ed.), *Crisis y servicios públicos*. Buenos Aires: CEUR, pp. 5-41.
- CASTEL, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTELLS, M. (1995), *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano*. Madrid: Alianza.
- COING, H. (2000), "Réformes du Secteur Electrique: au Brésil, en France et au Vénézuéla", en *Semaine Brésil 2000*. París: Atelier Services Urbains Brésiliens et Français.
- \_\_\_\_\_. (2005), "Servicios públicos en Bogotá. Impacto de las reformas sobre la solidaridad territorial y social", en V. Gouëse et al. (coord.), *Hacer metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 135-167.
- CRAVINO, M. C. (2006), *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.
- CUERVO, L. M. (1988), "Servicios colectivos domiciliarios: principales componentes teóricos", en L. M. Cuervo, S. Jaramillo, J. I. González y F. Rojas, *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*. Bogotá: CINEP, pp. 39-76.
- \_\_\_\_\_. (1998), "El régimen de servicios públicos domiciliarios. Primer tiempo: tecnocracias = 1, autonomía local = 0", en VVAA, *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997*, t. 1. Bogotá: Carlos Valencia Editores, pp 409-434.
- DUHAU, E. (1998), *Habitat popular y política urbana*. México: Miguel Ángel Porrúa / UAM.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993), *Los tres mundos del estado del bienestar*. Valencia: Alfons El Magnànim.
- FIGUEROA, O. (1990), "La desregulación del transporte colectivo en Santiago: balance de diez años" en *Eure*, vol XVI, núm. 49. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, pp. 23-32.

- GILBERT, A. y P. WARD (1982), "Low-Income Housing and the State", en A. Gilbert, J. Hardoy y R. Ramírez (eds.), *Urbanization in Contemporary Latina America*. New York: John Wiley and Sons, pp. 79-127.
- HARDOY, A. y R. SCHUSTERMAN (2000), "New Models for the Privatization of Water and Sanitation for the Urban Poor", en *Environment and Urbanization*, vol. 12, núm. 2. Londres: IIED, pp. 63-75.
- HARVEY, D. (1977), *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- \_\_\_\_ (2007), *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- HAYATA, N. (2010), *La ilusión de la participación comunitaria. Lucha y negociación en los barrios irregulares de Bogotá, 1992-2003*. Bogotá: Universidad del Externado.
- JARAMILLO, S. (1988), "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico" en L. M. Cuervo, S. Jaramillo, J. I. González y F. Rojas, *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*. Bogotá: CINEP, pp. 15-37.
- \_\_\_\_ (1993), "El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana. Hacia un nuevo paradigma de interpretación", en S. Jaramillo y L. M. Cuervo, *Urbanización latinoamericana. Nuevas perspectivas*. Bogotá: Escala, pp. 9-44.
- \_\_\_\_ (2012), "Urbanización informal: diagnósticos y políticas: Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales", en Clara Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México, pp 33-84.
- KOWARICK, L. (1981), "El precio del progreso: crecimiento económico, expoliación urbana y la cuestión del medio ambiente", en O. Sunkel y N. Gligo (eds.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*. México: El Trimestre Económico.
- LEFEBVRE, H. (1969), *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- MATOS MAR, J. (1967), *Estudio de las barriadas limeñas*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- MUTUBERRÍA, V. (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, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- OFFE, C. (1990), *Las contradicciones del estado del bienestar.* Madrid: Alianza.
- PÍREZ, P. (2009), *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la región metropolitana de Buenos Aires.* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2000), *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos.* Santiago de Chile: CEPAL (Medio Ambiente y Desarrollo, 26).
- \_\_\_\_\_. (1995), “Actores sociales y gestión de la ciudad”, en *Ciudades*, año 7, núm. 28. Puebla: Red Mexicana de Investigadores Urbanos, pp. 8-14.
- PRADILLA, E. (1989), “Degradación de las condiciones de vida en las ciudades latinoamericanas”, en M. Schteingart (coord.), *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos.* México: Trillas, pp. 30-40.
- \_\_\_\_\_. (2009), “Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina: teoría e historia”, en E. Pradilla (comp.), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina.* México: UAM / Porrúa, pp. 15-90.
- RODRÍGUEZ, A. y P. Rodríguez (2009), “Santiago, una ciudad neoliberal”, en *Revista Foro*, núm. 68. Bogotá: Foro por Colombia, pp. 46-59.
- SCHTEINGART, M. (1989), “El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis”, en M. Schteingart (coord.), *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos.* México: Trillas, pp. 163-179.
- SMOLKA, M. O. y C. P. DAMASIO (2007), “El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre”, en M. O. Smolka y L. Mullahy (eds.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina.* Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, pp.135-142.
- TAVARES SOARES, L. (1999), “Política social y pobreza: Brasil en el contexto latinoamericano”, en M. Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina.* México: Miguel Ángel Porrua / GURI, pp. 13-47.

TOLEDO, R. (2008), "Infraestructura, metrópolis y medio ambiente: cuestiones de gobernabilidad y regulación a partir del caso de la región metropolitana de Sao Paulo", en G. Yañez *et al.* (eds.), *Ciudad, poder, gobernanza*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, pp. 431-455.

Fecha de recepción: 26 de septiembre de 2012

Fecha de aceptación: 27 de febrero de 2013

