

# LA INVESTIGACION URBANA EN AMERICA LATINA

CAMINOS RECORRIDOS Y POR RECORRER

VIEJOS Y NUEVOS TEMAS

Fernando Calderón / Henry Coing /  
Carlos A. de Mattos / María Clara Echeverría /  
Pablo Gutman / Etienne Henry /  
Pedro Jacobi / Samuel Jaramillo /  
Marco Negrón / Pedro Pérez /  
Martha Schteingart / Alicia Ziccardi.

**Mario Unda**  
*(Editor)*

**2**

**ciudad**   
centro de investigaciones 

La Gasca 326 y Carvajal  
Telf. 230-192 Casilla 8311  
Quito - Ecuador.

**LA INVESTIGACION URBANA EN  
AMERICA LATINA  
CAMINOS RECORRIDOS Y POR RECORRER  
VIEJOS Y NUEVOS TEMAS**

**Editor:** Mario Unda

**Primera Edición:** CIUDAD 1989

**Copyright:** CIUDAD

**VOLUMEN 2**

Quito, Ecuador, 1989-1990

**Portada:** CIUDAD

Este libro se publica con el apoyo de la Fundación FORD.

**307.76 Unda, Mario. Editor.**

**U55i** La investigación urbana en América Latina. Viejos  
y nuevos temas. Vol. 2, Quito, CIUDAD, 1990,  
320 p.

/ URBANIZACION // SOCIOLOGIA URBANA /  
/ INVESTIGACION URBANA // MOVIMIENTOS  
SOCIALES URBANOS // AMERICA LATINA /..

## INDICE

|   | Pág. |
|---|------|
| 1. INTRODUCCION   | I    |
| 2. La formación de investigadores urbanos<br>en América Latina<br><i>Pedro Pirez</i>  | 9    |
| 3. El desenvolvimiento de la discusión sobre<br>la urbanización latinoamericana: ¿Hacia<br>un nuevo paradigma de interpretación?<br><i>Samuel Jaramillo</i> | 35   |
| 4. De la "ciudad radiante" a la "ciudad ilegal".<br>Medio siglo a la búsqueda de la ciudad<br>latinoamericana<br><i>Marco Negrón</i>                        | 75   |

5. Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos  
*Carlos A. de Mattos* 121
6. Servicios urbanos: ¿viejo o nuevo tema?  
*Henry Coing* 155
7. ¿Adonde vas? o cómo la investigación urbana aborda el transporte  
*Etienne Henry* 169
8. Problemas y políticas de vivienda en México  
*Martha Schteingart* 195
9. El Pedro, la Juana, la investigación y el hábitat  
*María Clara Echeverría* 221
10. Cambio tecnológico y crecimiento urbano: una agenda para la investigación en América Latina  
*Pablo Gutman* 251
11. Urbanización y democracia local en América Latina  
*Fernando Calderón* 265

- 12. Reflexiones sobre la investigación urbana  
y el poder local**  
*Alicia Zicardi* 273
- 13. Movimientos sociales urbanos en el Brasil.  
Reflexiones sobre la literatura de los años  
70 y 80**  
*Pedro Jacobi* 297

## SERVICIOS URBANOS: ¿VIEJO O NUEVO TEMA?

*Henry Coing\**

Me toca presentar un balance de la investigación sobre los servicios urbanos, y una primera cuestión se me presenta: ¿es un tema viejo o nuevo? Dicho de otra forma: ¿hay en ese campo actualmente un cambio cuantitativo en la atención que le es dada, o un cambio cualitativo, una manera diferente de hablar del tema, de enfocarlo? ¿Existe una "tematización" de los servicios urbanos, y cuál?

Para responder a esta pregunta, yo no tuve la posibilidad de realizar un verdadero balance, apoyado sobre una bibliografía sistemática. Las características mismas del tema, la incertidumbre sobre su status, la dispersión de las fuentes, hace que no exista un medio simple de evaluar, así sea cuantitativamente, de la producción científica al respecto. Por esta razón yo traté, más bien, de describir y comprender el lugar muy particular que ocupa este tema en el campo de la investigación. Hablaré de la investigación sobre América Latina, pero mucho de lo que voy a decir se aplica también a la investigación sobre Europa. Durante los últimos años yo sentí, como muchos otros investigadores, una insatisfacción frente a la manera como las cien-

---

\* ENPC-Francia

cias sociales enfocaban los servicios urbanos, tanto en Europa como en América Latina. A través de lecturas y encuentros, descubrí muchas similitudes entre los caminos que unos y otros estaban explorando, más allá de posibles divergencias teóricas. Trataré entonces de describir algunas evoluciones, comunes a muchos investigadores, en su manera de estudiar los servicios urbanos.

Es un tema que tiene varias peculiaridades. Su primera característica: la expresión, "servicios urbanos" es en América Latina -a diferencia de Francia, por ejemplo- un término del lenguaje corriente: como todos los términos, realiza una partición de la realidad, reagrupando un conjunto; éste el status de objeto científico. Por otra parte, sus fronteras son inciertas: incluye un conjunto de infraestructuras (vialidad, transportes, agua, saneamiento...), a las cuales se agregan, de manera variable, otros como la electricidad, el teléfono. Una distinción que nada tiene de científica, opone a veces los servicios correspondientes a las necesidades básicas. En fin, los servicios urbanos incluyen en proporciones variables, los "equipamientos de superestructuras", concerniendo al deporte, la recreación, la educación o la salud. En efecto, es un conjunto vago.

Segunda característica: es al mismo tiempo, omnipresente y poco estudiado por sí mismo. Omnipresente, porque no hay, prácticamente, ninguna investigación urbana que no hable en un momento o en un otro de la vialidad, de los transportes, del agua o del saneamiento, y de los desechos. Poco estudiado, porque raras son las investigaciones que tomen, directamente, por objeto empírico o teórico, uno de estos servicios o el conjunto de ellos. Estos son objetos estudiados indirectamente, como accesorios de otras cosas: problemas de planificación urbana, vivienda, asentamientos populares, movimientos sociales urbanos, etc. Mientras tanto, existe una abundante bibliografía técnico-profesional sobre servicios en todas las ciudades.

Tercera característica: sin embargo, el número de investigaciones realizadas directamente sobre los servicios está últimamente creciendo, y más aún, el interés por los servicios, el discurso explícito sobre ellos, está tomando una importancia cada día mayor.

## 1. ¿POR QUE Y CUANDO SURGE UN "TEMA" DE INVESTIGACION?

Lo que precede, por supuesto, es una constatación, no una crítica. Los servicios se pueden estudiar a través de la problemática de la vivienda, o del medio ambiente, o de la política urbana, o de los movimientos sociales. Aislarlos puede ser tan peligroso como absorberlos en otras temáticas. ¿Por qué habría, por qué debería haber, una tematización específica de los servicios urbanos? Podrán responderme que esfuerzos teóricos han sido hechos para redefinir científicamente estos objetos. Pero, esos esfuerzos son, ellos mismos, el producto de una época, que hay que comprender; no pueden servir de punto de partida. ¿Qué conjunto de objetos han sido reagrupados por esos discursos teóricos, y por qué esos justamente? Una teoría de los servicios urbanos es relativa al momento en que uno la hace, y al contexto correspondiente del que la hace. La unidad del objeto así constituido es todo salvo una evidencia, ella no es más que el resultado de un proceso intelectual y, más allá, es un proceso social.

¿Qué significa el surgimiento de un "tema" de investigación? ¿Cuándo, cómo y por qué un conjunto de objetos sociales se cristaliza en tema de estudio, o de discursos, o de prácticas, o de teoría?

Recordemos las definiciones sucesivas de lo "urbano". ¿Incluye este término, por ejemplo, una dimensión religiosa?. Es evidente para Ibn Khaldoun. Es evidente en la Argelia colonial de los años 40, cuando los movimientos nacionales argelinos pasan ampliamente por estructuras religiosas urbanas (Constantina, Tiemcen). Es evidente para J. Rouch en las ciudades de Africa negra de los años 50, donde vé el papel jugado por ciertos movimientos sincréticos en el comportamiento y la identidad urbana del colonizado. En estas tres coyunturas, la relación entre religión y ciudad es substancial, a causa de la forma específica de la crisis política que es simultáneamente urbana y religiosa, y no por accidente.

Un "tema" explicita, por los mismos contornos que da a su objeto, las relaciones existentes entre varias facetas de la realidad social del momento. Dicho de otra manera, no hay a mis ojos una verdadera "tematización" sino cuando se produce simultáneamente una elaboración intelectual del tema, construcciones ideológicas en la socie-



dad, una legitimación de ese tema traduciéndose en reorganizaciones institucionales (sea en el campo de la formación, de la investigación, o en el campo profesional, administrativo, financiero,... etc.); es decir, cuando la cristalización temática expresa (mal o bien) una coyuntura.

Esto explica que las tematizaciones nazcan y mueran. Lo vimos claramente en Francia para el conjunto de la tematización "urbana", que conoció su apogeo en la primera mitad de los años 70, para casi desaparecer completamente después: la pérdida de la legitimidad del tema en los mismos medios científicos (en provecho de otros reagrupamientos, de otras problemáticas federativas que retoman los mismos objetos un otro ángulo), no fueron sino el resultado de un proceso social mucho más amplio.

Dicho esto, una "tematización" (en el sentido intelectual del término), puede, por supuesto, desarrollarse desfasada en relación con la coyuntura, sea que se trate de una simple importación artificial de un tema surgido en otra parte y por otras razones, sea que aparezca con mucho atraso en relación al movimiento de la sociedad, a causa de la poca "sensibilidad" de los medios de investigación.

Hoy día, en muchas regiones del mundo, los "servicios urbanos" están de moda. El proceso presenta todas las características sociales de una "tematización". Cambios profundos se han producido en los últimos años en torno a los servicios urbanos, a nivel ideológico, institucional, y económico, y tenemos que ver cómo la investigación logra dar cuenta de lo que está pasando.

Es importante hacer notar que la simultaneidad del fenómeno en varios países no excluye profundas diferencias entre las coyunturas locales que las suscitan, a pesar de los determinantes comunes: Chile versus Venezuela, Perú versus Brasil... Pero también en los países del Norte: "infraestructura decay in the United States" (Patton), efectos del tatcherismo en Gran Bretaña, privatización en Francia... impresionan ver en este último país, la diferencia, en el lenguaje oficial, entre la moda actual del término "gente urbain", y el lenguaje de "equipamientos colectivos" de hace diez años. Los investigadores hablaban entonces de "medios de consumo colectivo", y esta temática no ha sido reemplazada.

El interés de una tematización se mide por su capacidad de integración (convergencia de investigaciones vecinas, aspecto acumulativo, capacidad de interpretación) y por su sensibilidad (capacidad y rapidez por percibir e integrar contextos nuevos que aparecen en la sociedad). A la inversa, la necesidad de una nueva tematización se mide por la dificultad de las tematizaciones existentes para discernir, tratar e integrar esos fenómenos nuevos. Es desde este punto de vista que yo me interrogo sobre la tematización de los servicios urbanos en América Latina, pero también en Francia.

## 2. LA ESPECIFICIDAD DEL CAMPO DE LOS "SERVICIOS URBANOS"

Los servicios urbanos tienen un lugar social, institucional, específico, que también influye sobre la investigación. Cuando se realiza una investigación sobre la planificación urbana, sobre la vivienda, o sobre los asentamientos populares, se producen interacciones multiformes entre la actividad de investigación y otras formas de actividad: docencia, estudios por cuenta de la administración, actividades militantes. Investigadores y profesionales tienen en ese campo la misma formación (arquitectos, por ejemplo), se encuentran en las mismas reuniones y coloquios; existe una cierta movilidad de individuos entre instituciones académicas y organismos públicos o privados; una parte de la investigación es financiada por organismos operacionales o por administraciones sectoriales; en fin una multitud de grupos, de centros, realizan en su seno una pluralidad de funciones (investigación, estudios, acción). Esos intercambios multiformes alimentan permanentemente la investigación e influyen las "tematizaciones". Ciertos temas, y ciertas coyunturas, favorecen esta fuerte interacción.

Ahora bien, la situación es muy diferente en el caso de los servicios urbanos, tanto en América Latina como en el resto del mundo; esas fuertes interacciones no se producen sino al interior de especialidades técnicas y dentro de cada campo: ingenieros sanitarios, ingenieros de tránsito, por ejemplo. Las fronteras entre disciplinas son mucho más cerradas (incluso entre disciplinas técnicas) y ellas reflejan las separaciones marcadas entre los sectores: agua, electricidad, transporte, etc.; y se reproducen a todos los niveles: saber, prácticas

profesionales, organizaciones administrativas, organización de producción. La investigación en ciencias sociales sobre estos aspectos, no es, pues, alimentada, irrigada, por el contacto multiforme con el conjunto de prácticas sociales correspondientes (¡y nosotros, todos los "Marx" que trabajamos sobre servicios, no tomamos siempre la precaución de tener nuestro "Engels" que pueda explicarnos cómo funciona una empresa de servicios urbanos!). Basta ver cómo es de raro encontrar profesionales en ejercicio, en un grupo o una reunión de investigación sobre este tema, y cuán raramente los investigadores en ciencias humanas se codean con esos profesionales. El taller sobre transporte urbano en Quito (1985) mostró bien esta dificultad, y a la vez permitió la realización de un paso significativo. Lo mismo podría decirse del coloquio sobre saneamiento (Buenos Aires, 1986), o de la reunión, en preparación, sobre abastecimiento de agua en barrios populares. Estos ejemplos son al mismo tiempo índices de un cambio del cual es necesario comprender su naturaleza y potencialidades.

### **3. LAS FORMAS DE ENFOQUE: ESTEREOTIPOS, PARADIGMAS.**

Lo que precede explica, a mis ojos, la dificultad de generar una verdadera tematización sobre los servicios urbanos. Decir esto, es suponer: 1) que las condiciones existen, en la coyuntura, para el surgimiento de una tal tematización, jugando el papel federador y dinamizante en un gran número de problemas actuales. 2) que las tematizaciones existentes quizás no permitan captar esos problemas e interpretarlos.

Uno no puede, en todo caso, más que impresionarse de la importancia creciente que toman en la vida pública el desigual acceso a los servicios, la crisis de las empresas de servicio público, la crisis del financiamiento de los servicios. Hasta en el campo de la vivienda, la evolución de las políticas y de las ideologías, ubica la cuestión de los servicios en el primer plano, antes mismo que la producción de la vivienda (*cytes and services*). Qué tipo de investigación genera este contexto?

### 3.1 ¿Cuáles son las formas más frecuentes de investigar los servicios?

Nosotros llamaremos "estereotipos de investigación", en el sentido no despectivo del término, a los modelos casi estandarizados de trabajos que presentan las mismas características desde el punto de vista de la identificación del tema, de la delimitación del objeto, de la metodología, y que generan familias de trabajos análogos. Ahora bien, en nuestro campo, hay muy pocos estereotipos. La mayoría de las investigaciones empíricas que hablan de servicios lo hacen a partir de modelos llegados de otras tematizaciones: se estudian los servicios a propósito de un proceso de invasión de tierras y de su consolidación, o a partir de parcelamientos clandestinos, o de reestructuraciones de urbanizaciones existentes, o aún a partir de la producción de viviendas públicas. Otros los enfocan a partir de la planificación de una ciudad, como un aspecto de la política urbana. O aún como un aspecto de la segregación espacial y de la desigualdad de acceso al suelo, a la vivienda, a los servicios. Son pocos los estudios en ciencias sociales que toman los servicios como un objeto específico.

- Aún no tenemos balances de la investigación sobre los servicios como las que tenemos sobre la vivienda (vg., L. Valladares, en: *Repensando a habitação no Brazil*, 1983), que permitan identificar, clasificar y evaluar los tipos de estudios.

- Son muy numerosas las monografías de barrios, y mucho más raras las monografías de servicios.

- Abundan las monografías de políticas de vivienda en tal o cual ciudad, pero son raras las monografías de política de servicios, salvo quizás en transporte. Respecto al agua, el trabajo de Brunstein sobre Buenos Aires (1983), los de CIDAP sobre Lima o de la UCV sobre Caracas son más bien excepciones. No hay "estereotipo" legitimado en este campo.

- Lo mismo ocurre con las evaluaciones de políticas o de programas. Son tan numerosas y legitimadas las evaluaciones de programas de hábitat, como escasas, y juzgadas exóticas, las investigaciones que evalúan un programa de servicios. El caso más flagrante es el del agua. En Brasil, el PLANASA fue objeto de una evaluación rápida

hace 10 años (Manso de Almeida), y después, nada. En todos los países de América Latina, la Década Internacional del agua suscitó programas nacionales, pero no evaluaciones científicas (frente a la sobreabundante literatura de los organismos internacionales).

En Brasil, la abundantísima literatura científica sobre el BNH (vivienda) contrasta con la pobre bibliografía sobre el EBTU (transporte). De paso diremos que el BNH financia ampliamente los programas de servicios urbanos, pero solo su acción sobre vivienda es objeto de investigación. ¿Cuántas investigaciones hay sobre los organismos públicos de agua, de transporte, de recolección de basuras, comparadas a las existentes sobre los organismos encargados de la vivienda?

- ¿Qué pasa cuando no hay servicio oficial, canalizaciones de agua, transporte público, etc.? Otra vez se manifiesta la misma tendencia: tanto la auto-construcción es objeto de estudio, cuanto poco estudiados son los suministros no convencionales de servicios, aún cuando se los menciona frecuentemente. ¿Cuál es la bibliografía sobre el abastecimiento de agua de los 65 millones de habitantes urbanos latinoamericanos que no tienen acceso a una conexión domiciliaria (vendedores de agua, pozos), y sobre la articulación global de las diversas formas de abastecimiento)? Aún peor es la situación de la investigación sobre el saneamiento, el aseo urbano, etc.

- Es probablemente la problemática de movimiento sociales urbanos la que ha producido el "estereotipo" más claro, conduciendo a numerosas investigaciones sobre los movimientos ligados a los transportes, o al abastecimiento de agua, o a los aumentos tarifarios, etc. Muchas veces, la única documentación científica que tenemos sobre los servicios de tal o tal ciudad viene a través de estudios de este tipo. Y, en otros lugares, son los movimientos sociales quienes despertaron el interés de los investigadores por los servicios urbanos. Lo más interesante es que ahí la conexión investigación-acción obliga muchas veces a tomar como objeto la especificidad misma del servicio, y a entrar más en la comprensión de su funcionamiento: el alza de tarifas de transportes es difícil de tratar sin el análisis de la estructura de la oferta, de la lógica de los transportistas; de ahí la inflexión de estudios sobre Bogotá o Guadalajara. La ausencia de abastecimiento de agua remite al análisis de las redes (ver los estudios sobre Lima);

la lucha contra un vertedero de basuras remite a la estructura del servicio (ver el caso de Recife).

### 3.2. Cuáles paradigmas existen sobre los servicios urbanos?

El más notable de ellos es evidentemente el que gira alrededor de los "medios de consumo colectivo". El intenso debate que se desarrolló a propósito de él es el testigo de su predominancia. Su punto de partida es el papel del estado capitalista en el aprovisionamiento de ciertos bienes y servicios que, indispensables a la producción y a la reproducción del capital, no pueden ser asegurados por el sector privado. Esos bienes y servicios ocupan una pluralidad de funciones sociales; algunas conciernen directamente el funcionamiento del aparato productivo, otras a la reproducción de la fuerza de trabajo, otras, en fin, al mantenimiento y la legitimación del orden social. Sin retomar aquí todo el debate en torno a la noción de medios de consumo colectivo, señalaré que esta problemática es en parte responsable de los déficits de la investigación sobre los servicios urbanos.

Las infraestructuras y los servicios urbanos sirven simultáneamente a una gran variedad de procesos sociales de producción, de circulación, de consumo, y para todos los grupos sociales. La misma red de agua suministra su materia prima a la fábrica de embotellaje, llena las piscinas en urbanizaciones residenciales y asegura el abastecimiento de agua de los barrios populares. El problema surge cuando la noción de "medios de consumo colectivo" se usa directamente para explicar contradicciones políticas y crisis financieras en los gobiernos locales. Sea por razones teóricas (analizadas por Théret, Pradilla, etc.), o por razones prácticas, el investigador va frecuentemente a globalizar, bajo el título de inversiones indirectamente productivas, una gran cantidad de servicios urbanos y de usos sociales de esos servicios; va a enfocar la atención en forma exclusiva sobre la intervención del Estado y solamente sobre sus inversiones, e interpretarlas en términos de reproducción de la fuerza de trabajo.

Ahora bien, la extrema complejidad de las relaciones 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). De donde el aspecto contradictorio, desigual, reversible, de la intervención del

Estado en su producción. Su forma de actuación, su papel en todas las etapas de la producción, circulación y consumo, su articulación con el sector privado, se modifica por completo de un período a otro: de ahí, las diferencias muy marcadas que se observan entre los períodos, entre los países, entre las regiones del mismo país; pero también entre los servicios, y al interior de cada uno de ellos entre los subsectores (metro público/autobuses privados), o entre los segmentos del proceso (producción/distribución, para la electricidad o el agua), etc. y esto siguiendo una evolución que no tiene nada de lineal, y que define relaciones sociales cada vez diferentes. De ello resulta la necesidad de un análisis detenido de cada uno de los servicios, de su proceso de producción específico, de los mecanismos de intercambio, de consumo, de los procesos de valorización del capital, de control, de su papel, en fin, en una variedad de procesos de reproducción social.

El párrafo precedente recurre mucho al libro de E. Pradilla (Contribución a la crítica de la teoría urbana, capítulo 3). Sin compartir todas sus posiciones, yo pienso que llevan a conclusiones muy importantes sobre el camino a seguir cuando se quiere investigar los servicios. Agreguemos que implican igualmente una perspectiva histórica, y una perspectiva comparativa, muy poco presentes hasta el momento, en las investigaciones sobre nuestro campo<sup>2</sup>.

Comprendemos mejor ahora porqué el paradigma de los medios de consumo colectivo ha llamado la atención sobre los servicios urbanos, y a la vez ha impedido su estudio sistemático. Remite demasiado rápidamente al conjunto de esos MCC, y por eso hace oscilar la investigación entre análisis globalizantes sobre las políticas urbanas y enfoques empiristas sobre el consumo desigual de los servicios. Entre los dos, el momento de la producción, fue la mayor parte del tiempo escamoteado.

No siempre, por supuesto; S. Jaramillo, por ejemplo, dentro de la problemática de los medios de consumo colectivo, logra articular tanto el análisis detenido de los servicios en su producción y organización, como la reinterpretación del papel del Estado en situaciones de dependencia y en períodos recesivos<sup>3</sup>.

#### 4. LOS EFECTOS QUE ESTO PRODUCE EN LOS TRABAJOS EMPIRICOS

Lo que precede explica ciertas características de la investigación existente sobre los servicios. Los modelos intelectuales y metodológicos utilizados exigen de tomar en serio los servicios por sí mismos, en sus especificidades, y en su producción. La ausencia de contacto profesional directo con la producción misma, como sector económico y como campo técnico, hace por otra parte que se entre raramente en esta "caja negra". Observemos las consecuencias sobre algunos aspectos cruciales de la situación actual.

a) Como dijimos ya, es raro encontrar estudios sistemáticos de la producción de los servicios, y de la organización técnico-económica de esta producción. El avance más significativo fue realizado sobre los transportes, como se deriva de la reunión de Quito, en 1985, precedida de algunos estudios menos recientes (Bogotá, Lima...). Sobre el agua, los ejemplos son escasos (Lima, Caracas, Buenos Aires), más aún sobre el saneamiento (Brasilia, Buenos Aires).

Vayamos más lejos: parecerá, aún hoy, extraño estudiar los servicios urbanos como uno estudia la producción industrial, con las mismas herramientas y las mismas problemáticas. Es, justamente, que se subestima esta dimensión, y que la producción de un servicio es, ante todo, una combinación de producción y relaciones sociales de producción.

b) La ausencia frecuente de esta etapa de trabajo explica lo escaso de los estudios sobre aspectos cruciales de la situación actual, que suponen como antecedente la etapa anterior. Es el caso por ejemplo, de modos de financiamiento y de tarifa de los servicios; por no conocer suficientemente la organización de la producción, los debates sobre las tarifas generan controversias encarnizadas, pero poco fundadas. Tomemos un ejemplo particular: la ausencia casi completa (salvo en Colombia: Londoño, Pacheco...; y en Argentina) de investigaciones precisas sobre los efectos redistributivos del financiamiento de los servicios, y notablemente sobre los efectos de redistribución negativa.



c) Asimismo, el sistema institucional es poco conocido en sus determinantes y en sus dinámicas. Las parejas gestión central/gestión local; gestión pública/gestión privada, remiten a problemas muy actuales sobre la descentralización, y sobre la privatización (ver los estudios recientes sobre Chile -transportes, entre otros-, sobre el Perú -agua-, sobre Venezuela -aseo urbano y domiciliario-, sobre Colombia). Las evoluciones de un país a otro son contrastantes, contradictorias. Todo el mundo sabe que, para poder explicar esas evoluciones, uno no se puede quedar en las apariencias jurídicas o en los organismos administrativos, que esconden más de lo que revelan (p.e., sobre las nuevas formas de relaciones sociales), pero, para superar este estadio, es indispensable entrar en la "caja negra" de cada servicio. A falta de ésto, pedazos enteros de la realidad continuarán desconocidos. Detrás del debate ideológico sobre la privatización se esconden rearticulaciones complejas (y muy diversas) entre sector público y sector privado (diferenciados), aspecto que es esencial de comprender y que no puede serlo más que tomando en cuenta las combinaciones productivas propias a cada servicio (ver los estudios sobre los transportes en Bogotá, Santiago de Chile, Salvador de Bahía). Asimismo para la relación nacional/local (ver estudios de A.M. Montenegro sobre el metro de Río, o de Coing/Montaño sobre el aseo urbano y domiciliario en Caracas).

d) Es aún más cierto cuando se trata del nivel organizacional. El funcionamiento de los organismos (públicos o privados) gestionarios de los servicios es ampliamente desconocido. Por ejemplo, ciertos mecanismos generales del funcionamiento del aparato del Estado tienen consecuencias específicas sobre los servicios y sobre su producto (output): pensemos simplemente en el "funcionamiento por espasmo", descrito por A. Cova, en el "funcionamiento a la inversión", con todas sus consecuencias sobre las técnicas de operación de sistemas y sobre el mantenimiento, o aún en la "discontinuidad administrativa" y, en fin, en las políticas de personal, sobre las cuales S. Jaramillo llama la atención, al mismo tiempo que también lo hacen diversos autores, escribiendo sobre los transportes. El impacto de estos fenómenos sobre el acceso desigual a los servicios es decisivo, pero son temas dejados a los técnicos o a los politólogos y raramente integrados a una problemática social de los servicios.

e) El acceso desigual a los servicios es el tema más desarrollado, pero no es por ello el mejor conocido. Encontramos el vacío que se crea entre las dos tendencias dominantes; el enfoque global a partir de los medios de consumo colectivo y el-enfoque empírico a partir de las disparidades de acceso o de consumo de los servicios. Como escribe Mario Lungo, "el análisis debe partir de los procesos de producción y no de los procesos de consumo, que ha constituido la tendencia dominante en este tipo de estudio". Desde este punto de vista el enfoque de L. Kowarick, y la noción de expoliación urbana, muestra cómo convergen los mecanismos del empobrecimiento popular y de su expulsión urbana, restituyendo la unidad del proceso. A condición, una vez más, de tomar en serio el análisis de la producción en sí misma, en cada servicio. Mostramos algunas consecuencias sobre el trabajo empírico:

Para superar la constatación tecnocrática del "porcentaje de población servida", hay que comprender la desigualdad social de acceso a los servicios; pero para ello hay que desmontar los mecanismos concretos que producen esta desigualdad. Sabemos más o menos hacerlo para la vivienda, y un poco, ahora, para los transportes, pero mucho menos para los otros servicios: porque para hacerlo hay que conocer la relación servicio/mercado de tierras (ver Vetter, sobre Río), la relación nivel de servicio/opción técnica (existen técnicas segregativas, ver Goldenberg, Knaebel, Barreto), la relación nivel de servicio/técnicas de operación. Hay que restituir la dimensión histórica de la constitución de redes sobre períodos largos (libro en edición sobre Buenos Aires, G. Dupuy).

Asímismo, para superar la constatación de la ausencia de servicios para ciertos grupos, es necesario remontar a la lógica de conjunto de estos servicios. ¡Evidente!, diremos. Pero sabemos hasta qué punto, en el campo mejor conocido de la vivienda, es difícil, primero, de pasar del resultado (por ejemplo las casas vecinales) al proceso (sector de producción), y, más aún, del estudio de cada sector (auto-construcción, vivienda pública, promoción privada...) a una comprensión del conjunto de sectores y de sus interacciones. Esto en términos de producción; después, en términos de circulación (fenómenos de mercado), y de consumo (ver por ejemplo el desarrollo muy tardío de estudios sobre el alquiler, que obstaculiza toda comprensión de la auto-construcción). Ahora bien, es lo mismo en los servi-

cios urbanos, y yo tomaré un solo ejemplo: numerosos autores señalan el impacto de los fenómenos de inundación, de derrumbes, sobre las capas populares. Lo relacionan con el funcionamiento del mercado de la tierra que excluye a los pobres de este mercado y los obliga a ocupar las zonas inconstructibles. Pero raras veces lo relacionan con la gestión del agua de lluvia en la ciudad. No se hacen estudios sistemáticos sobre el conjunto de mecanismos concretos que relacionan política de saneamiento, dispositivos de evacuación y consecuencias sobre los grupos sociales (ver el trabajo pionero de Luis A. Costa y Dardo N. Albini, sobre las inundaciones en Buenos Aires - IARSAMA 1986).

El objetivo de este texto es mucho más modesto de lo que pueden sugerir algunas frases anteriores. No presenta ninguna teoría nueva sobre los servicios, ni afirma que sería necesario elaborarla. A través de una revisión de la literatura producida en los últimos años, trata de subrayar una dimensión muchas veces olvidada de estos servicios, y quiere hacer ver cómo varios trabajos recientemente producidos la integran en su problemática, y definen así nuevos modelos de trabajo empírico. Ello demuestra, a mi modo de ver, el avance que permite tomar en serio la **producción** de los servicios. ¿Acaso, el trabajo empírico está avanzando más rápidamente que la teoría? ¡Por una vez que se haga, no hace daño!

#### NOTAS

1. Remitamos a la bibliografía sobre transporte urbano en América Latina, elaborada para el Taller de Quito (1985, CIUDAD - INRETS), y al documento elaborado sobre agua y saneamiento por D. Faudry "Les problèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement dans les villes d'Amérique Latine, Synthèse documentaire" (1987, mimeo, por publicar). Sobre aseo urbano, existe una bibliografía menos reciente (publicada en: H. Coing, I. Montañó, Villes et déchets dans le Tiers-Monde, 1985). Los documentos citados en nuestro texto se encuentran en esas bibliografías con sus referencias completas.
2. Este retraso no es nada extraño. Recordemos que los primeros estudios comparativos sobre la organización de los servicios urbanos entre Francia y Alemania, por ejemplo, son muy recientes.
3. S. Jaramillo, "Crisis de los medios de consumo colectivo y capitalismo dependiente", *Desarrollo y sociedad* 1983, así como los trabajos empíricos que derivan de ello.