



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



La privatización y mercantilización de lo urbano

Privatization and urban's commodification

*Lisett Márquez López, División de Ciencias Sociales,
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco,
Ciudad de México, México, lismarq@hotmail.com*

*Emilio Pradilla Cobos, División de Ciencias y Artes para el
Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad
Xochimilco, Ciudad de México, México,
epadillacrm@hotmail.com; www.emiliopradillacobos.com*

RESUMEN

En el capitalismo moderno, la forma de propiedad dominante es la privada, en particular la del capital, pero la estatal o pública heredada del pasado ha sido funcional a su acumulación. La propiedad pública de suelo, empresas capitalistas, infraestructuras y servicios públicos alcanzó su máximo grado de desarrollo en el patrón de acumulación de capital con intervención estatal después de la Segunda Guerra Mundial, tanto en Europa y Estados Unidos como en América Latina, para enfrentar la prolongada crisis económica y político-militar del capitalismo de 1914 a 1945. Pero luego de la crisis económica de 1982, con la adopción del patrón neoliberal de acumulación de capital, se inició en el mundo capitalista, incluyendo nuestra región, un intenso proceso de adelgazamiento del Estado y mayor protagonismo del capital privado, privatización y desnacionalización de empresas estatales, infraestructuras y servicios públicos, y suelo urbano fiscal, con profundos impactos sobre las estructuras de las ciudades latinoamericanas, la mercantilización de muchos elementos y procesos urbanos, el deterioro de los salarios e ingresos de los sectores mayoritarios y su empobrecimiento, la segregación y fragmentación socio-territorial y el debilitamiento de la capacidad estatal para planificar y regular el territorio. Profundizar y sistematizar estos cambios es necesario para defender la intervención pública. Pero hoy no basta esta defensa del patrimonio de la nación; parece necesario reivindicar la propiedad común bajo control social colectivo.

Palabras Clave: América Latina; Neoliberalismo; Privatización; Commodification; Planeación territorial.

ABSTRACT

In modern capitalism, the dominant form of property is the private, especially that of capital, but the state or public inherited from the past has been functional to its accumulation. Public ownership of land, capitalist enterprises, infrastructure and public services reached its highest level of development in the pattern of capital accumulation with state intervention after World War II, in Europe and the United States as well as in Latin America, to face the protracted economic and political-military crisis of capitalism from 1914 to 1945. But after the 1982's economic crisis, with the adoption of the neoliberal pattern of capital accumulation, the capitalist world, including our region, began an intense process of state reduction and a greater role of private capital, privatization and denationalization of state-owned enterprises, public infrastructures and services, and fiscal urban land, with profound impacts on Latin American cities structures, the commodification of many elements and urban processes, the deterioration of wages and incomes of the majority sectors and their impoverishment, segregation and socio-territorial fragmentation and the weakening of the state's capacity to plan and regulate the territory. Deepening and systematizing these changes is necessary to defend public intervention. But today this defense of the patrimony of the nation is not enough; It seems necessary to claim common property under collective social control.

Keywords: Latin America; Neoliberalism; Privatization; Commercialization; Territorial planning.

INTRODUÇÃO

Durante las últimas tres décadas, hemos hecho frecuentemente referencia a los procesos de *privatización* de lo público y de *mercantilización* de diversos elementos constitutivos de los territorios urbanos y regionales, que han caracterizado a la implantación y funcionamiento del *patrón neoliberal de acumulación de capital* en América Latina. En esta ocasión, trataremos de sistematizar y sintetizar estos procesos y escudriñar sus mecanismos operativos, para entender más articulada y claramente sus impactos sobre las estructuras territoriales, sobre todo las urbanas, y en particular, sobre las prácticas públicas de la planeación y la gestión territorial.

Iniciaremos este recorrido, haciendo una breve referencia a las formas de propiedad vigentes en el *modo de producción capitalista*, para luego describir el momento histórico reciente en que las formas de propiedad pública alcanzaron su mayor desarrollo y, a partir de allí, analizar los procesos de cambio hacia el dominio de las formas privadas y sus implicaciones territoriales.

LAS FORMAS DE PROPIEDAD EN EL CAPITALISMO

A lo largo de la historia, cada modo de organización económica, social y política (modo de producción) ha generado sus propias *formas de propiedad* de la tierra y los bienes naturales integrados en ella, de los medios de producción utilizados para su transformación, y de los productos del trabajo humano, y ha destruido o moldeado y subsumido formal o realmente a las pre-existentes según sus propias características y necesidades (Marx, [1857-1858] 1982; Marx, [1867], 1975: t.1, vol. 3 y t.3, vols.7 y 8; Hobsbawn, [1971] 1982: 29). En esta lógica histórica se incluyen las formas de propiedad de la tierra y las infraestructuras e inmuebles producidos individual o colectivamente e insertos en la naturaleza (los *soportes materiales*), que constituyen la base material, física, de las sociedades y, por tanto, de las ciudades cuando han existido (Marx, [1857-1858] 1982; Hobsbawn, [1971] 1982; Pradilla, 1984: cap. I; Jaramillo, 2009, 376 y ss.).

En las sociedades capitalistas industriales, la forma de propiedad dominante ha sido la *privada*, en sus diferentes modalidades: individual, por acciones (Marx, [1867], 1975: t.3, vol.7, 563-565), fragmentaria (Oliveira, 2015: 270), ficticia, etcétera; aunque también han subsistido, desigualmente en el tiempo y los territorios, formas existentes en las sociedades que la precedieron, como la propiedad comunal, la pequeña propiedad individual y la propiedad pública (estatal), subordinadas a la forma dominante y adecuadas a las necesidades del *capital*. La propiedad privada fundamental en el capitalismo es la del *capital*, cuya utilización en el proceso productivo bajo sus formas *constante* y *variable*, hace posible la generación del plusvalor, su realización en el intercambio mercantil de los productos, su apropiación y distribución social, su reproducción ampliada y su acumulación privada (Wallerstein, [1983] 1988). Los soportes materiales de la vida social forman parte del *capital constante*, cuando sirven como medio de producción o de intercambio mercantil y monetario, o como parte de las condiciones generales de la producción y el intercambio; y del *capital variable* cuando son condiciones particulares o generales de la reproducción de la fuerza de trabajo social (Pradilla, 1984: cap. II).

A finales del siglo XV y durante el siglo XVI, la eliminación de la propiedad comunal de la tierra vigente en los modos de producción *germánico* y *feudal*, la expropiación de las cuantiosas tierras e inmuebles de la iglesia, el robo o reparto de la tierra fiscal (estatal), el despojo violento de la tierra en manos de los campesinos arrendatarios y libres, y la concentración de su propiedad en manos de los terratenientes, junto con la conversión de los siervos de la gleba y los pequeños propietarios expropiados en trabajadores libres para vender su fuerza de trabajo en el mercado laboral, fueron

procesos fundamentales para la formación del capitalismo, en la llamada *acumulación originaria de capital* en Europa (Marx, [1867] 1975, t. 1, vol. 3, cap. XXIV).

En América Latina, el despojo por las coronas ibéricas y sus colonizadores de las tierras a los indígenas en el siglo XVI y los siguientes, el traspaso de las tierras rurales y urbanas de los colonizadores europeos a los gobiernos de las repúblicas independientes y sus próceres en la primera mitad del siglo XIX, la posterior disolución de los resguardos indígenas y la expropiación de sus tierras, así como la “desamortización de los bienes de manos muertas” (eclesiásticos y de las comunidades indígenas), su control por el Estado y su transferencia a manos privadas a mediados del siglo XIX, y el despojo de tierras comunales y de los campesinos parcelarios a finales de ese siglo y durante el proceso de industrialización en el siglo XX, constituyen parte sustantiva de la acumulación originaria de capital en el subcontinente (Cueva, [1977] 2009, cap.4; Márquez y Pradilla, 2016).

David Harvey, partiendo de Marx, afirma que la acumulación originaria de capital ha continuado desde entonces y hasta nuestros días, gracias a la operación de la “acumulación por desposesión”, y que la privatización de lo público en el neoliberalismo, que incluye tanto medios de producción de bienes y servicios (empresas), como infraestructuras y tierra pública, es su principal instrumento desde hace más de tres décadas (Harvey, [2003] 2007: cap. IV). En el mismo sentido, transcurre la elaboración teórica de Rhina Roux y Adolfo Gilly, utilizando el concepto original de Marx, de “acumulación por despojo” (Roux y Gilly, 2015). Nosotros, con Roux y Gilly, utilizaremos en este texto la traducción castellana del concepto de Marx, en la versión utilizada de *El capital*, por lo que hablaremos de “acumulación por despojo”.

La *propiedad pública* (estatal) ha existido en el capitalismo como resultado de la prolongada metamorfosis del *ager publicus* del esclavismo romano, de la forma de *propiedad eminente*, estamentaria, en el feudalismo (Marx, [1857-1858] 1982; Marx. [1867], 1975), de la apropiación por el estado burgués de las propiedades del soberano y la nobleza luego del derrumbe de las monarquías absolutas en las revoluciones burguesas parteras del capitalismo industrial europeo (Hobsbawn, [1962] 1974: II. VIII); y posteriormente, como resultado de las políticas y acciones de los estados capitalistas, cuando ha sido necesaria para cumplir sus funciones como “capitalista colectivo ideal” en la acumulación de capital.

Luego de los procesos de independencia de las metrópolis ibéricas, los nuevos estados latinoamericanos asumieron el control de los bienes de las coronas, sus administraciones locales y sus ciudadanos, en particular de la tierra rural y urbana, una parte considerable de la cual distribuyeron, mercantizaron o perdieron durante los siglos XIX y XX, en el pago de las deudas y los méritos de guerra, en las “desamortizaciones de los bienes de manos muertas”, el deslinde de los baldíos nacionales y la colonización interior, la constitución y ampliación de los grandes latifundios, la formación de los enclaves agrarios y mineros imperialistas, la construcción de la infraestructura de transporte y comunicaciones, etcétera (Cueva, [1977] 2009, caps. 7 y 8; Pradilla, 2009: 26 y ss.).

Oliveira (2015: 272-273), tiene razón cuando afirma que las diversas propiedades públicas (estatales), en muchos casos resultantes de la aplicación de diversas formas de la llamada “violencia legítima”¹ del Estado burgués, han estado, a lo largo de la historia del capitalismo, al servicio de la acumulación de capital. Pero el uso de la propiedad pública asume en la realidad

¹ La anexión, la guerra, la ocupación, la expropiación, el despojo, la tributación obligatoria, etcétera, que pueden afectar a cualquiera de las otras formas de propiedad, como podemos confirmar en la historia mundial.

diversas formas entre las que hay que incluir su adecuación como *espacio* público apropiado para diversas funciones por las distintas clases sociales; o bien para la producción y operación de infraestructuras y servicios que sirven a la vez como *condiciones generales* de la acumulación y de la necesaria reproducción de la población, incluida sobre todo la fuerza laboral, cuya producción por el Estado se derivó de su función social general. Reivindicado y conquistado por la lucha de los trabajadores, este uso de la propiedad pública ha sido considerado necesario, positivo y progresivo para su supervivencia.

Parece necesario subrayar que la forma de propiedad pública implica ciertas particularidades con respecto al derecho de propiedad privada capitalista: a) se constituye y conserva a nombre del interés de “la Nación” o “del pueblo”, discurso que se ha integrado a la ideología social, y suele ser asumida por los ciudadanos como “propiedad común” o “colectiva”, aunque el Estado mismo la considere como *su* patrimonio; b) en condiciones “normales” de operación del Estado Capitalista, son los ciudadanos contribuyentes los que aportan los fondos fiscales para su adquisición y operación, lo que sustenta objetivamente la suposición anterior; c) su transformación en mercancía no es inmediata ni incondicional como en el caso de la propiedad privada, pues en los regímenes democráticos burgueses el poder ejecutivo debe cumplir ciertas condiciones impuestas por sí mismo o por el poder legislativo para llevarlo a cabo, lo cual no suele plantear al primero problemas insuperables; y d) su patrimonialización por los diversos poderes del Estado entra en conflicto con su financiamiento social y la creciente conciencia ciudadana de su carácter “común” en la medida que su manejo en general no es objeto de la participación de la sociedad civil.

El mayor grado de desarrollo de la propiedad pública en el capitalismo, ocurrió luego de la Segunda Guerra Mundial como consecuencia de la implantación del *patrón de acumulación de capital con intervención estatal*. En este texto, llevaremos a cabo una aproximación interpretativa a la conformación del sector público en este patrón de acumulación, particularmente en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial, su posterior privatización en la instauración del *patrón neoliberal de acumulación* luego de la crisis económica de 1982, su relación con la mercantilización de la vida social y sus impactos sobre los procesos urbanos y la vida cotidiana de los sectores ciudadanos de más bajos ingresos.

LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR EN EUROPA Y EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN AMÉRICA LATINA

El primer acto del giro del capitalismo en los países desarrollados hacia el reforzamiento del intervencionismo estatal en las relaciones económico-sociales fue el *New Deal*, programa implantado por F. D. Roosevelt, presidente de los Estados Unidos, para tratar de revertir los estragos de la Gran Depresión económica de 1929. En gran parte de Europa Occidental, la Segunda Guerra Mundial dejó una grave situación de destrucción de la estructura económica y de la infraestructura urbana y regional (vías ferroviarias, carreteras, medios de transporte y comunicaciones, sistemas de electricidad y otros energéticos, suministro de agua, etcétera); al mismo tiempo, los servicios públicos (educación, salud, recreación, etcétera) y la vivienda, como condiciones básicas de la reproducción de la fuerza laboral -muy mermada cuantitativamente por el conflicto militar-, habían sufrido también grandes destrozos en el enfrentamiento inter-imperialista; la reconstrucción, indispensable para recuperar el proceso de acumulación de capital y su condición necesaria, el trabajo asalariado, tuvo como actores fundamentales a los estados nacionales, sus instituciones y empresas.

En las décadas siguientes, hasta los años setenta, los gobiernos europeos, sobre todo los de orientación socialdemócrata, buscaron resolver las contradicciones sociales posbélicas expresadas en las luchas del movimiento obrero, que dificultaban el desarrollo capitalista, mediante una política formada por tres componentes esenciales. En primer lugar, el aumento del gasto público y la creación de instituciones y empresas para el suministro a sus ciudadanos, en particular a la fuerza de trabajo necesaria, de bienes y servicios subsidiados -en especie o dinero-, para mitigar las necesidades que no podía satisfacer mercantilmente con el salario (agua, electricidad, transporte, educación, salud, vivienda, etcétera); correlativamente, el reconocimiento formal de los sindicatos obreros como interlocutores en la negociación colectiva y en la elaboración de las políticas públicas. (Offe, [1988] 1991: 135 y ss.); un tercer aspecto fue la intervención del Estado en la economía mediante la creación, expropiación y/o desarrollo de empresas estatales en diferentes sectores, para mantener una alta tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto y del empleo, es decir, de la acumulación de capital (Hernández, 2001: 2.1). El resultado en el largo plazo fue un aumento significativo del salario real de los trabajadores por la vía directa e indirecta y una elevación correlativa de su capacidad de compra y, por tanto, de la demanda de bienes en el mercado interno, que impulsaba el crecimiento de la producción privada.

Estos procesos llevaron al desarrollo en los países de Europa Occidental de un importante sector capitalista de Estado, conformado por empresas estatales en la infraestructura, la industria, el comercio, la banca y los servicios públicos, notoriamente desigual entre países y ramas. La regulación estatal de las relaciones económicas y sociales, en particular las laborales, así como el proteccionismo a la producción nacional en el mercado externo, completaron los ejes del patrón de acumulación de capital, que fue denominado *Estado del bienestar* en Europa (Offe, [1988] 1991). La confluencia de la adopción en la posguerra de la política de intervención estatal en los países capitalistas hegemónicos, su promoción por los organismos multilaterales surgidos después del conflicto bélico (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), y su teorización por el economista J. M. Keynes, le dieron legitimidad a este patrón de acción para que lo aplicaran los gobiernos de países de otras latitudes y otros grados de desarrollo capitalista, incluidos los latinoamericanos.

En América Latina, luego de la crisis del régimen económico primario-exportador y político oligárquico, en el marco contradictorio de la prolongada crisis del capitalismo de 1914 a 1940 (Mandel, [1980] 1986: 92), los gobiernos nacionalistas-desarrollistas² de los principales países de la región, llevaron a cabo procesos de nacionalización y estatización de empresas de capital extranjero (petróleo, minería, ferrocarriles, agricultura de enclave, etcétera), teniendo en cuenta sus prácticas nocivas y contrarias a los intereses nacionales, y/o las necesidades de la industrialización sustitutiva de importaciones (Cueva, [1977] 2009, caps. 8 y 9; Manrique, 2006: caps. XV y XVI). Puesto en marcha el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, y generalizado el patrón de acumulación con intervención estatal después de la Segunda Guerra Mundial, las estatizaciones por expropiación o la creación de nuevas empresas se mantuvieron por varias décadas y tuvieron múltiples razones.

Se crearon o estatizaron empresas mineras, industriales, comerciales y financieras, y se construyeron infraestructuras ferroviarias y carreteras, energéticas e hidráulicas, para sustentar el desarrollo capitalista en su conjunto, beneficiando tanto a las empresas nacionales como a las transnacionales que fueron ubicadas en los territorios nacionales, para impulsar la industrialización

² Diversos autores han llamado "populistas" a los gobiernos de Lázaro Cárdenas en México, Getulio Vargas en Brasil, Juan Domingo Perón en Argentina, Alfonso López Pumarejo en Colombia, y Víctor Paz Estensoro en Bolivia, pero sus diferentes orígenes políticos, alianzas de clase y prácticas políticas hacen necesaria una caracterización más particularizada.

y anudar sus cadenas de producción de valor. Se construyeron infraestructuras y se formaron servicios sociales para el consumo de los sectores de ingresos medios y altos, y para una porción de la fuerza laboral necesaria a la acumulación de capital, muchas veces como contra-prestación en la relación corporativa-clientelar entre gobiernos y sectores específicos de trabajadores, o como respuesta a la lucha popular reivindicativa; estas intervenciones estatales coadyuvaron al crecimiento del salario real de los trabajadores por la vía indirecta que caracteriza al período. Una parte de las infraestructuras y empresas públicas fueron constituidas para responder a las necesidades económicas y sociales del acelerado crecimiento urbano generado por la industrialización y por la incesante migración campo-ciudad. Con mucha frecuencia, la estatización de empresas privadas mediante indemnización tuvo como objetivo y razón el salvamento de los empresarios y las empresas privadas en quiebra (Vernon, [1988] 1992: 17; Guillén, 1997: 113; Petras y Veltmeyer, 2003: 117).

En general, el objetivo de estas intervenciones estatales era promover y facilitar el proceso de acumulación privada de capital, asumido por los gobiernos democráticos o dictatoriales³ de la región como “el desarrollo socio-económico”; a ello coadyuvó la teorización específicamente latinoamericana, con raíces keynesianas, de la “economía del desarrollo” formulada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que sistematizaba, generalizaba y recomendaba la experiencia práctica de los grandes países latinoamericanos: Brasil, Argentina y México (Guillén, 1984: I.1.C.; Guillén, 1997: 73 y ss.).

En todos los casos, el sector público creció a partir de la inversión de los recursos fiscales aportados por la sociedad en su conjunto, por lo que sus resultados, evidentemente, eran *bienes públicos*, reconocidos socialmente como *bienes comunes*. En los casos de infraestructuras y servicios económicos y sociales que operaban como monopolios naturales (sistemas de agua, electricidad y telefonía fija, soportes y medios de transporte y comunicaciones, etcétera), que funcionaban simultánea y alícuotamente como *condiciones generales de la acumulación y de la reproducción de la población* (Pradilla, 1984: caps. II y III), las empresas públicas actuaban como monopolios, y los precios de los bienes y servicios no se establecían en el mercado, sino mediante decisiones políticas, e incluían subsidios para los usuarios, fueran estas empresas-empresarios, población de ingresos medios y altos, o de los sectores populares (Guillén, 1997: 113; Pirez, 2016). Similar situación sucedía con los servicios sociales para sectores de población de bajos ingresos (educación, salud y recreación popular, etcétera), poco rentables para la inversión capitalista, atendidos por el Estado con base en la tributación pública.

Hacia finales de la década de los setenta, el sector público de los países latinoamericanos estaba conformado por una desigual y heterogénea masa de empresas: a) empresas productivas en lo agropecuario, la minería extractiva y la industria manufacturera; b) empresas comerciales orientadas al mercado interno y a la exportación de materias primas; c) bancos centrales, comerciales y de desarrollo, y fondos de inversión; d) infraestructuras y servicios que funcionaban a la vez como condiciones generales de la acumulación y de la reproducción de la población (energéticos, hidráulica, transporte y comunicaciones); e) infraestructuras y servicios que actuaban sólo como condiciones generales de la reproducción de la población (educación, salud, recreación); y f) una masa de tierra rural y urbana e inmuebles que servían de soporte económico y de gestión de estas infraestructuras y empresas (CLAD, 1979: apéndice). A todo ello, había que

³ Todo este período está salpicado con la presencia de gobiernos militares o civiles de derecha, diferentes a los nacionalistas-desarrollistas, abiertamente represivos, que sin embargo aplicaban políticas similares a las sustentadas por los países hegemónicos.

añadir la masa de suelo constitutiva de los ámbitos públicos (vialidades urbanas y regionales, plazas, parques y bosques, etcétera), y los baldíos nacionales.

El desigual y heterogéneo sector de empresas e instituciones estatales en los distintos países latinoamericanos, era significativo pero minoritario en términos cuantitativos (número de empresas, inversión, participación en el producto interno bruto), aunque de gran importancia cualitativa por los sectores de intervención y su impacto sobre el desarrollo económico y la acumulación de capital (CLAD, 1979: 29 y ss.).

EL NEOLIBERALISMO Y EL DESMANTELAMIENTO DEL SECTOR ECONÓMICO ESTATAL

Los grandes conflictos sociales ocurridos en 1968 en varios países europeos y, sobre todo, el agotamiento del patrón de acumulación de capital con intervención estatal, el llamado *Estado del bienestar*, en la década de los setenta que llevó al inicio de la onda larga recesiva de la economía mundial en 1982 (Mandel, [1980] 1986; Offe, [1988] 1991), exacerbaron las críticas de la derecha política y el empresariado privado a la intervención estatal y su instrumento, las empresas públicas.

Los críticos argumentaban que las empresas estatales, en particular las de prestación de servicios sociales subsidiados, consumían una gran masa creciente de recursos fiscales, lo cual llevaba a elevar los impuestos y/o incrementar la deuda pública, desincentivando así la inversión privada y frenando la acumulación de capital; y al mismo tiempo, afirmaban los detractores, desmotivaban el trabajo de la fuerza laboral al hacer más soportable el desempleo y la ausencia de salario. Igualmente, criticaban que la intervención estatal en la economía y la excesiva regulación impedían que el mercado actuara libremente para establecer los equilibrios económico-sociales (Vernon, [1988] 1992: 12 y ss.; Offe, [1988] 1991: 137-142; Hernández, 2001: 1.5).

La elección de Margaret Thatcher como primera ministra de Inglaterra (1979-1990), y la llegada de Ronald Reagan a la Presidencia de Estados Unidos (1981-1989), abrieron de par en par las puertas a la *contra-revolución neoliberal*, y a la revancha de Hayek contra Keynes (Guillén, 1997). La formulación del *Consenso de Washington*, su propagación e imposición por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos en todas sus relaciones con los países subordinados, en particular de América Latina, generalizaron la aplicación de sus recetas en el subcontinente. Tres de sus políticas nos interesan particularmente en este análisis: la apertura a las inversiones extranjeras directas; la privatización de empresas públicas; y la seguridad de los derechos de propiedad privada.

En los países latinoamericanos, las justificaciones de la derecha europea y estadounidense cayeron en el terreno abonado por la crisis de la deuda externa que ahogaba las finanzas públicas a finales de la década de los setenta (Guillén, 1997: 88 y ss.), y por la dependencia de los organismos financieros multinacionales para resolverla o aligerar su carga. Otros argumentos se añadieron a las justificaciones para la privatización de las empresas y bienes públicos: la incapacidad e ineficiencia de los administradores de las empresas, sus frecuentes actos de corrupción y los privilegios de que gozaban los burócratas de los sindicatos corporativizados al Estado (Pradilla, 1994); o bien, en el caso contrario, la acción autónoma del sindicalismo independiente en algunas paraestatales calificada como “subversiva”, pues no hay que olvidar que las políticas neoliberales fueron aplicadas en los años ochenta tanto por dictaduras militares, como por gobiernos civiles autoritarios.

Han pasado más de tres décadas desde el inicio de la aplicación desigual en el tiempo, el territorio y la intensidad de las reformas neoliberales en los países de América Latina. Una de las primeras reformas aplicadas fue la privatización de empresas productoras y comercializadoras de bienes manufacturados y los componentes estatales del sistema bancario-financiero. El proceso incluyó, progresivamente, las empresas productoras de materias primas, particularmente minerales, sobre todo de exportación; bienes de consumo inmediato o durable, o bienes de capital en las diversas ramas de la industria; se incluyeron también las firmas bancarias y financieras que se encontraban bajo la propiedad y el control de los estados latinoamericanos por muy diversas razones y a través de distintos procesos en su historia. Creadas o adquiridas con la tributación social, estas empresas formaban parte del patrimonio público, pero operaban como empresas capitalistas de Estado y las decisiones de privatización fueron tomadas como si se tratara del patrimonio de los gobiernos de turno, sin consultar a los ciudadanos.

Las privatizaciones siguieron diversos caminos: la venta total, la asociación entre el sector público y el privado, y la concesión de la explotación, por ejemplo, en el sector minero o en los servicios de telecomunicaciones; cuando las empresas puestas en venta no eran rentables para el capital privado y no las adquiriría, se liquidaron. Gracias a la apertura a la inversión extranjera directa y a la liberación de los flujos internacionales de capital, en muchas ocasiones la privatización fue acompañada por la desnacionalización de las empresas vendidas por los estados latinoamericanos a las corporaciones transnacionales; contradictoriamente, en algunos casos, las transnacionales compradoras eran empresas estatales de otros continentes.

Aumentó así, considerablemente, el ya de por sí elevado control del capital transnacional sobre las economías nacionales, regionales y urbanas latinoamericanas, al tiempo que se reducía la capacidad de los gobiernos nacionales y locales para orientar planificadamente el despliegue económico en el sistema de regiones y ciudades y en las unidades urbanas mismas, quedando ésta en manos de la *competencia entre territorios* por la inversión de capital, la cual ha significado enormes transferencias de recursos públicos a manos privadas como carnada para atraerla⁴.

Hoy, el desarrollo económico de las regiones y ciudades se rige por su *competitividad* en el mercado global de la inversión, determinada por su rentabilidad, y no por una prospección anticipatoria colectiva de las necesidades de empleo, ingresos y calidad de vida de sus habitantes. La histórica desigualdad del desarrollo regional en América Latina, que el intervencionismo estatal no revirtió, aunque fue parte de su discurso planificador, continúa profundizándose en la medida que las fuerzas que lo generan no enfrentan ningún contrapeso estatal.

Puesto que muchos de los procesos productivos, comerciales, financieros y de servicios privatizados formaban parte de las estructuras de las concentraciones urbanas y atendían a sus consumidores productivos o improductivos, las políticas neoliberales acentuaron las tendencias de mercantilización y en muchos casos de desnacionalización de los componentes de la estructura urbana. La intensa -aunque desigual según los países-, privatización y desnacionalización de la banca y el sistema financiero, fue uno de los vectores que aceleró su fusión con el capital inmobiliario, en la expansión dispersa y la re-construcción interior que hoy caracteriza a las metrópolis latinoamericanas (Jaramillo, 2009: 418 y ss.; Pradilla, 2014; Pradilla, 2015). En este marco de privatización, mercantilización y libre competencia, la simultánea y vertiginosa expansión de las nuevas tecnologías de la información, la comunicación y el transporte, muy

⁴ Es muy frecuente que los gobiernos locales o nacionales entreguen a los grandes monopolios nacionales y transnacionales grandes extensiones de terreno, entre otros estímulos como la dotación de infraestructuras, para lograr que sus inversiones se realicen en su territorio.

frecuentemente mistificadas en las teorizaciones recientes sobre la ciudad, tienden a colocar en manos de los grandes monopolios trasnacionales que los controlan una parte importante de la operación urbana, por fuera del control de los gobiernos locales y sus ciudadanos.

El suelo soporte de las grandes empresas privatizadas, frecuentemente ubicadas en áreas urbanizadas en los años de la industrialización de posguerra, en localizaciones estratégicas en las grandes ciudades (por ejemplo, en las centralidades ampliadas, las nuevas centralidades o los corredores terciarios), se convirtieron en piezas claves en la re-construcción urbana en curso cuando los procesos de desindustrialización de las metrópolis se generalizaron, empujados por la convergencia de diferentes políticas neoliberales (Márquez y Pradilla, 2008).

La privatización de empresas públicas ha sido continua y acumulativa en la región durante el período transcurrido desde 1982, revertida parcialmente por algunos de los gobiernos “progresistas” o “de izquierda” que llegaron al poder por la vía electoral sobre todo desde el año 2000; habrá que analizar detalladamente hasta donde ha sido significativo este esfuerzo, en que sectores y cual su impacto en lo urbano, aunque todo parece indicar que no ha cambiado la dinámica general. Hoy día, esta tendencia progresista, denominada “marea rosa” por algunos autores, parece revertirse con lo ocurrido en Argentina desde fines de 2015, en Brasil en 2016, y los procesos en curso en Venezuela.

LA PRIVATIZACIÓN Y MERCANTILIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS URBANOS⁵

La privatización de lo público no se llevó a cabo solamente en el sector de la producción de bienes y servicios, y la circulación mercantil y monetaria. Avanzó sobre las infraestructuras y los servicios que operan simultánea y alícuotamente como diversas *condiciones generales de la reproducción de la formación social* -CGRFS- (de la producción, del intercambio, de la dominación ideológico-política y de la población), como los energéticos -electricidad, gas, gasolina y otros derivados del petróleo-, el agua potable y otros sistemas hidráulicos, las telecomunicaciones, la infraestructura carretera y férrea, los medios de transporte urbano y regional, etcétera (Pradilla, 1984: 192), con muy desiguales resultados sectoriales.

Las infraestructuras y los procesos de producción de bienes y servicios que las usaban como soportes materiales y medios de producción, subastados en muchos casos por debajo de su precio real, fueron adquiridos por el capital privado nacional o trasnacional, o han sido construidos y operados posteriormente bajo concesión pública en función de su rentabilidad capitalista: los fragmentos empresariales y territoriales rentables de la producción y distribución de energéticos, las telecomunicaciones, la infraestructura y los medios de transporte ferroviario, carretero y marítimo fueron aceptados con beneplácito por los inversionistas nacionales y extranjeros; en cambio, la producción y distribución de agua potable, las redes de saneamiento y la recolección de desechos han sido de poco interés para los inversionistas (CEPAL, 2001: cap. 5), debido a la elevada inversión necesaria, y al factor político-social presente en su ubicación territorial, en la definición de los precios cobrados a los usuarios, y en las relaciones entre éstos y las empresas, y la baja rentabilidad capitalista resultante.

⁵ Un primer análisis de la privatización de infraestructuras y servicios públicos en el neoliberalismo latinoamericano se realizó en Pradilla, 1994, incluido como Capítulo III en la compilación de ensayos Pradilla, 2009.

Estas infraestructuras y los servicios que soportan actúan como arterias, venas y flujos de articulación y estructuración del territorio regional y urbano, y algunos de ellos tienen el carácter de monopolios naturales. Al quedar bajo el control del capital privado, de monopolios públicos en manos del “capitalista colectivo ideal” pasaron a ser privados, y como propiedad privada otorgaron a sus propietarios, en muchos casos transnacionales, el papel de estructuradores monopólicos de las ciudades y su entorno regional, y de organizadores de la vida cotidiana de sus habitantes.

Veamos el caso de las vialidades privadas de cuota. El cobro de peaje por el uso de vialidades carreteras estatales se inició hace mucho tiempo, pero la tarifa establecida no respondía propiamente a un cálculo mercantil sino, por ejemplo, a la obtención de recursos para el mantenimiento, etcétera; luego vino la concesión al capital privado del manejo mercantil de la infraestructura vial regional; y más tarde, la concesión de su construcción y operación a largo plazo bajo condiciones de rentabilidad capitalista, no siempre con resultados exitosos⁶; más recientemente, se inició la concesión al capital privado de la construcción y operación de autopistas urbanas, soterradas o elevadas, para su operación bajo sistemas de cobro mercantil, incluyendo esquemas de montos de usuarios y rentabilidad garantizados por parte de los gobiernos respectivos. En los dos últimos casos, en la asociación público-privada (APP), el Estado pone al servicio del capital privado una parte de la inversión y/o su capacidad legal de expropiar el suelo y los inmuebles necesarios, o el uso de baldíos, calles y espacios públicos, recibiendo por ello una retribución monetaria sin relación alguna con el beneficio privado que hacen posible.

En la práctica, el uso de las autopistas privadas urbanas es restringido a los automovilistas de mayores ingresos, convirtiéndose en factor de desigualdad social y fragmentación territorial urbana, por los límites que introducen al desplazamiento de peatones, ciclistas, medios de transporte público y, aún, de los mismos automovilistas. La concesión al capital privado de la construcción y operación de vías urbanas (túneles, deprimidos, vías confinadas superficiales y elevadas, etcétera), conduce a la privatización de los soportes de la movilidad urbana, a la transferencia al sector privado de las decisiones de construcción y localización a partir de su rentabilidad, a su mercantilización, al desarrollo de una contradicción operativa entre la vialidad privatizada y la no privatizada, y a la diferenciación social entre sus usuarios.

Desde el inicio de la aplicación de las políticas neoliberales en América Latina, en cumplimiento de los ejes centrales del Consenso de Washington, los gobiernos latinoamericanos emprendieron la tarea de disminuir su déficit fiscal mediante la reducción del gasto público, particularmente en los rubros del gasto social, entre los que destacaron la educación, la salud y la recreación pública (Guillén, 1997: 99 y ss.); esta reducción afectó tanto el crecimiento cuantitativo para atender la demanda creciente, como el mejoramiento cualitativo de los servicios sociales prestados por el Estado a los sectores populares de las ciudades, y significó también la apertura de estos servicios de interés social a la iniciativa privada para atender mercantilmente a la demanda insatisfecha por el Estado. El impacto ha sido muy notorio en la salud y la educación media superior y superior, que han visto aumentar en ellas la presencia de empresas privadas nacionales y transnacionales, así

⁶ En México, las autopistas concesionadas al capital privado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), fracasaron mercantilmente y tuvieron que ser “rescatadas” por su sucesor Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), cargando el costo del rescate sobre los hombros de los contribuyentes. Sin embargo, posteriormente, se volvió a la práctica de las concesiones.

como la aplicación de modelos de operación difundidos por los organismos multilaterales⁷ (Banco Mundial, FMI, OMS, UNESCO, OCDE, etcétera).

En todos estos casos, la privatización condujo a la mercantilización plena de los productos y servicios, y al sometimiento de sus precios a la lógica de la ganancia empresarial, eliminando los subsidios estatales directos al consumidor y los precios establecidos en función de criterios políticos o sociales por las empresas públicas (Pirez, 2016). Sin embargo, se mantienen e incrementan los subsidios que se otorgan a las empresas privadas prestadoras de servicios, cuando reciben recursos directos del Estado o cuando en la concesión de vialidades o medios de transporte se pactan con los prestadores privados mínimos de usuarios o de recuperación de la inversión y sus ganancias correspondientes, garantizados por el sector público, lo cual es más frecuente de lo conocido o intuido por la sociedad.

El impacto de los procesos articulados de privatización y mercantilización de las *condiciones generales de la reproducción de la formación social* se ha transmitido a la población por tres caminos distintos: a) los ajustes en los precios de mercado de las condiciones generales que operan como parte de los procesos de producción y circulación de bienes y servicios, se trasladan directamente a la población compradora, mediante su transmisión a los precios de venta de los productos y productos; b) los ajustes en los precios de los bienes y servicios que forman parte de la reproducción de la población, recaen directamente sobre los compradores y usuarios, con un efecto depredador sobre los salarios e ingresos reales de los trabajadores, cuando se trata de bienes y servicios necesarios a la reproducción de la fuerza de trabajo; y c) los estratos de más bajos ingresos de la sociedad y la ciudad, no rentables para el capital privado, solo son atendidos por servicios públicos insuficientes, mal equipados y de pésima calidad. Estamos ante uno de los vectores del mantenimiento o incremento de la pobreza urbana en la región.

Con la privatización y mercantilización de las condiciones generales de la reproducción de la formación social se cumple el análisis anticipatorio de Marx, quien afirmaba hace más de ciento cincuenta años que el mayor nivel de desarrollo del capital se alcanzaría cuando las condiciones generales del proceso social de producción no se crearan a partir de los impuestos estatales, sino del capital como tal, y las necesidades de estos bienes se satisfagan a través del intercambio mercantil⁸.

El control de las condiciones generales de la reproducción social por empresas privadas nacionales o transnacionales, en diversos casos bajo formas monopólicas u oligopólicas, transforma a la satisfacción de estas necesidades colectivas básicas en un asunto privado, una relación entre agentes privados, no sometida a la negociación política, ni a la rendición pública de cuentas, ni al juicio político de los ciudadanos en las urnas. Igualmente, coloca a elementos y procesos sustantivos y determinantes del desarrollo territorial -urbano y regional-, por fuera de la órbita decisional de los poderes estatales, y debilita aún más a la planeación territorial, afectada en su

⁷ Seguros de gastos médicos mayores para suplir las deficiencias de los sistemas públicos, atención privada en la seguridad social, sistemas de evaluación privada mercantilizada de instituciones educativas, alianzas educativas estratégicas multinacionales, etcétera.

⁸ “El más alto grado de desarrollo del capital ocurre cuando las condiciones generales del proceso social de producción no se crean a partir de una *deducción del rédito social*, de los impuestos estatales -donde es el rédito, y no el capital, el que aparece como *labour funds*, y el obrero, aunque es un asalariado libre como cualquier otro, desde el punto de vista económico, está sin embargo en otra relación-, sino del *capital en cuanto capital*. Ello revela, por un lado, el grado en que el capital ha sometido a su dominio todas las condiciones de la producción social, y por otro lado, consiguientemente, en qué medida está *capitalizada* la riqueza social reproductiva y se satisfacen todas las necesidades bajo la forma del intercambio; también las necesidades individuales *puestas como sociales*, esto es, las que satisface y experimenta colectivamente, con otros -y cuyo modo de satisfacción es, por su naturaleza, social-, también éstas son no sólo satisfechas sino también producidas a través del intercambio” (Marx, [1857-1858] 1972: vol. 2, 22).

núcleo por las políticas neoliberales de desregulación de las relaciones económico-sociales, de “adelgazamiento” del Estado y de colocación del libre mercado como el protagonista fundamental del desarrollo.

LA TRANSFORMACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS URBANOS EN MERCANCÍAS

Con el correr del tiempo, el proceso de privatización y mercantilización de los bienes comunes ha integrado nuevos ámbitos de lo público urbano, particularmente los *espacios públicos*⁹. En tiempos recientes, se han popularizado en Europa, en los organismos internacionales, y en América Latina, planteamientos académicos y políticos que sobrevaloran la función del *espacio público* como el elemento fundamental de la ciudad¹⁰, cuya apropiación sería capaz por sí sola de expresar la democracia urbana y la ciudadanía de sus habitantes. La neutralidad de estas posturas, el relativo bajo costo de las intervenciones gubernamentales para su “recuperación” y “reutilización”, y el hecho de que estos procesos no entorpecen la re-construcción urbana neoliberal -por el contrario, pueden impulsarla-, ni afectan sustantivamente el funcionamiento de la acumulación de capital o del régimen político, explican el discurso ideológico que justifica las acciones estatales de diverso signo político, qué con frecuencia, contradictoriamente a lo afirmado por Borja, conducen a su privatización y mercantilización.

Partimos de reconocer a los *ámbitos territoriales públicos*, sobre todo urbanos, como aquellos sometidos a la propiedad y el control por el Estado-Nación, cuyo uso y apropiación individual o colectiva, multifuncional, es formalmente libre para toda la población, en la medida que ella cumpla las regulaciones establecidas por los poderes estatales. Como veremos más tarde, esta caracterización no implica que los usuarios, la población, se someta a las regulaciones y excluya de su práctica las funciones restringidas; pero sí excluye a los territorios apropiados jurídicamente por actores privados y, lo que es fundamental, sometidos a regulaciones y a controles privados, cuyo acceso está sometido a una relación mercantil, como son los centros comerciales, los lugares de entretenimiento de masas -estadios, salas de concierto, teatros, clubes privados-, lugares de culto religioso, etcétera.

Sin caer en la idealización antes señalada¹¹, consideramos que los territorios públicos cumplen muy diversas funciones estructurales en las ciudades latinoamericanas: en la movilidad urbana de bienes, servicios y personas, es decir en y entre los elementos, procesos, estructuras y relaciones económico-sociales; en su creciente uso, permitido y promovido por los gobiernos locales, como escenario de actividades mercantiles de ocio y consumo formal, incluido el turismo patrimonial; en la realización de actividades económicas de subsistencia de la sobrepoblación relativa -la llamada *informalidad callejera*- que aportan una imagen muy particular y específica a nuestras ciudades; en la reproducción biológica y social de la población, como soporte de actividades educativas y de ocio; en la reproducción de las ideologías y contra-ideologías sociales; en las manifestaciones

⁹ Hace ya más de tres décadas que desarrollamos la crítica al concepto de “espacio”, por su ausencia de definición concreta, su generalidad, su vaguedad, sus múltiples usos (Pradilla, 1984: cap. 1); sin embargo, como es la denominación utilizada generalmente, la usaremos en cursiva; preferimos hablar de *territorio* o de *ámbito público*.

¹⁰ “La ciudad es el espacio público”. “La ciudad es un escenario, un espacio público que cuanto más abierto sea a todos, más expresará la democratización política y social. En consecuencia, las dinámicas privatizadoras del espacio urbano (...) socavan la concepción de la ciudad como ámbito de la ciudadanía.” (Borja, [2003] 2005: 119-120).

¹¹ Para nosotros, el *espacio público* es uno, aunque sustantivo, de los elementos constitutivos de la ciudad entendida como concentración territorial desigual y combinada, por lo tanto, compleja, de sujetos sociales, elementos físicos, relaciones, procesos y contradicciones económicas, sociales, políticas e ideológicas (Pradilla, 1984).

políticas y sociales institucionales o de protesta y reivindicación; y en el ejercicio de la violencia incidental u organizada presente en muchas de nuestras ciudades.

Estos usos múltiples de los ámbitos públicos bajo la tutela del Estado, les otorgan un carácter conflictivo que con frecuencia conduce a su sobre-regulación, al desalojo y la represión de los usuarios por parte del poder estatal. Conflictos entre diversos usuarios de la vialidad, cada vez más estratificados socialmente: automovilistas, transportistas públicos, ciclistas, peatones; entre las diversas actividades “informales” de subsistencia, los empresarios “formales”, los usuarios de la vialidad y los agentes gubernamentales; entre los manifestantes y sus organizaciones, los usos vehiculares y los “agentes del orden”; entre los usos lúdicos, los económicos y los de movilidad; entre los actores violentos, los ciudadanos y los “agentes del orden”; entre las ideologías contradictorias sustentadas por símbolos, gráficas, signos. Las relaciones y conflictos de clase están siempre presentes en estos usos múltiples y conflictivos de los ámbitos públicos, en estos *espacios disputados* (Duhau y Giglia, 2016: segunda parte), *espacios contradictorios* (Ramírez, 2016), *espacios del conflicto* (Tamayo, 2010: 1,4).

Los caminos de la privatización y mercantilización de los *espacios* públicos en Latinoamérica han sido múltiples, diversos y desiguales. Es conocida la desigualdad cuantitativa y cualitativa de los territorios públicos en las áreas de habitación de las diferentes clases sociales: numerosos, bien equipados y atendidos en los barrios y colonias de los sectores de ingresos medios y altos, a los cuales se añaden los lugares exclusivos de entretenimiento como los clubes privados; escasos, carentes de equipamiento y olvidados por los gobiernos locales en los territorios de la pobreza y la escasez. Pero los ámbitos públicos que atraen más el interés gubernamental en el momento actual son las centralidades, incluyendo los centros históricos en proceso de revalorización turística, porque allí sirven y deben ser funcionales a los procesos de circulación de mercancías y acumulación de capital.

En los parques, plazas y calles, en particular en las centralidades y centros históricos, es cada vez más frecuente que, transcurridos los procesos de “revitalización”, los gobiernos locales promuevan y autoricen la instalación de negocios comerciales diversos y su expansión sobre lo público, entre los cuales es corriente encontrar cadenas transnacionales de alimentos, *souvenirs* y mercancías de todo tipo, que se benefician de las sobre-ganancias obtenidas por la localización privilegiada con respecto a los flujos de compradores y consumidores, sin que en la mayoría de las ciudades latinoamericanas el sector público se apropie de las *rentas diferenciales de comercio* generadas por su cuantiosa inversión para la restauración del *espacio* público (Jaramillo, 2009: 157). En cambio, el “mejoramiento” de estos ámbitos en las colonias populares deberá ser realizado por sus habitantes con mínimos apoyos públicos.

Las playas, las reservas naturales, los paisajes, no creadas por el hombre, sin valor económico por no ser producto del trabajo humano ni haber implicado una inversión de capital, son apropiados privadamente por el capital inmobiliario-financiero nacional y transnacional en la producción y operación de viviendas primarias y secundarias, la hotelería y la combinación de intereses económicos que constituye el sector turístico, convertido hoy en tabla de salvación del desarrollo en diversos países de la región, con frecuencia al costo de su degradación ambiental definitiva. En muchas ocasiones, la implantación de estas actividades ha llevado al despojo por la vía mercantil y/o con uso de la violencia, de los poseedores populares originarios. Bienes comunes propiedad de toda la nación, manejados patrimonialmente por los gobiernos, su apropiación directa o indirecta permite al capital privado acaparar sobre-ganancias y rentas de monopolio y localización. El capital privado transnacional en el turismo también se apropia mercantilmente, sin costo alguno para él, de los bienes patrimoniales arquitectónicos, simbólicos y culturales, heredados del pasado en los

centros históricos, producidos colectivamente, revitalizados por los gobiernos locales con cuantiosos recursos públicos obtenidos del conjunto de los contribuyentes.

La Ciudad de México es un ejemplo paradigmático de otra vía de privatización y mercantilización de lo público: el uso mercantil de los muros, las fachadas, el aire, el mobiliario urbano, los vehículos de servicio, en los ámbitos públicos, para el despliegue de la publicidad, visualmente contaminante, rentada o permitida por el gobierno local. En nuestras ciudades, esta publicidad mercantil compite ventajosamente con las prácticas contestatarias de los *grafiteros* populares.

Los variados usos del *espacio* público por las múltiples formas de la subsistencia de la superpoblación relativa, la llamada *informalidad* (Castillo y Pradilla, 2015), son otros tantos rostros de su privatización y mercantilización: comercio en la vía pública, valet parking, cuida-coches, lavacoches, mimos, saltimbanquis, etcétera; la heterogeneidad de los actores involucrados incluye también a los empresarios que controlan la proveeduría de los productos a los vendedores, hasta la lumpenburguesía que regenta cadenas de distribución de contrabando, productos piratas, sexo-servicio, o venta de droga en las calles.

El dominio creciente de las vialidades por el automóvil individual, producto simbólico del capitalismo del siglo XX, cuyo número sigue creciendo en las grandes ciudades ante la crisis inocultable del transporte público, que las satura (Pradilla (coord.) y otros, 2016^a: cap. 4), justifica las grandes obras viales crecientemente concesionadas al capital privado, que son una forma de privatización y mercantilización del *espacio* público.

La asociación entre el sector público y el privado, donde el Estado aporta el uso del *espacio* público y el capital privado la inversión, la operación y la comercialización del bien o servicio, es justificada normalmente por los gobiernos con el argumento de la carencia de recursos públicos para enfrentar la construcción de obras de infraestructura, así como por los beneficios que se derivan de la concesión del usufructo de los bienes públicos como el empleo, sobre todo cuando la desindustrialización ha significado la pérdida del sector económico más dinámico en este aspecto (Márquez y Pradilla, 2008). En realidad, a pesar de la inversión de fondos públicos -o gracias a ellos- los bienes y servicios así producidos e intercambiados, caen plenamente bajo la lógica capitalista, particularmente en lo que se refiere a la fijación plenamente mercantil de los precios o tarifas y a la correlativa estratificación de los compradores-usuarios. Los gobiernos de “izquierda” en el continente, en particular los locales, han caído cada vez más frecuentemente en esta trampa ideológica.

En general, los proyectos de intervención sobre el *espacio* público son ideados, desarrollados y aplicados por los gobiernos locales y nacionales, sin que formen parte de un plan o proyecto general para la ciudad y, lo que es más grave, sin la intervención de los ciudadanos afectados, a sus espaldas, o aplicando mecanismos institucionales predeterminados de “consulta ciudadana” cuando ya están decididos y convenidos entre los actores dominantes asociados. En definitiva, es el Estado *facilitador* y el capital privado quiénes definen, en función de su rentabilidad, que proyectos se realizan, donde, cuando, a qué precio, y no la colectividad o su representante político.

La gran perdedora en esta relación es la ciudadanía que ve reducirse su capacidad de libre apropiación del *espacio* público, como resultado tanto de su mercantilización y control privado, como de la pérdida de bienes cuya producción ha financiado históricamente con su tributación.

LA PRIVATIZACIÓN DEL SUELO URBANO Y URBANIZABLE Y LA ESTRUCTURA URBANA

La propiedad privada del suelo urbano y urbanizable en el capitalismo, otorga a sus propietarios el derecho a apropiarse de las rentas generadas por los procesos territorializados, así como del conjunto de ventajas naturales, de aglomeración y localización, de segregación social, etcétera; otorga también el derecho de venderlo o rentarlo en el mercado, de mercantilizarlo. De allí la importancia de la conversión en privada de las formas diferentes de propiedad que aún subsisten, en particular la controlada por el Estado neoliberal.

Las diversas formas de propiedad del suelo urbano y urbanizable y su evolución histórica, los complejos procesos de formación de las diversas rentas (y precios) del suelo urbano, las contradicciones entre los propietarios territoriales y el capital constructor y promotor (inmobiliario-financiero) y las articulaciones para resolverlas, el papel de los poderes del Estado en la formación y garantía de las formas capitalistas de propiedad, en su operación en el mercado y su función en la fiscalidad, entre otros temas sustantivos para el análisis urbano, han sido tratados en la rigurosa y minuciosa obra de Samuel Jaramillo (2009), a la cual remitimos a los interesados. Aquí solamente queremos enfatizar un hecho ampliamente conocido: en la estructuración actual de las ciudades latinoamericanas -en particular-, y sus procesos de cambio estructural neoliberal en curso, ha jugado un papel sustantivo la acción de los estados materializada en la transferencia de suelo urbano público a propiedad privada por diferentes vías, directas e indirectas, para su privatización y mercantilización plena.

Con frecuencia, los gobiernos latinoamericanos han transferido la propiedad de tierra urbana vacía, interior o periférica, a los particulares, por venta o a título gratuito, para “capturar” en la competencia territorial en el mercado la inversión de capital en actividades económicas (industriales, turísticas, deportivas, etcétera) consideradas “importantes” para el desarrollo económico y la creación de empleo; es decir, para la acumulación de capital¹²; lo mismo ocurre con actividades culturales y sociales. Es también corriente que este traspaso implique la compra a propietarios privados de terrenos que luego son entregados a título gratuito a nuevos propietarios privados, usando recursos fiscales.

En las últimas décadas, en la privatización se ha incluido la tierra urbana ocupada anteriormente por grandes infraestructuras y servicios (puertos fluviales o marítimos, aeropuertos, estaciones ferroviarias, basureros, industrias, etcétera) declarados obsoletos o relocalizados en nuevos emplazamientos, de gran extensión y ubicados estratégicamente en la estructura urbana, que ha dado asiento a grandes proyectos inmobiliarios privados: Puerto Madero en Buenos Aires, Puerto Norte en Rosario, Puerto Maravilla en Río de Janeiro, Santa Fe en Ciudad de México, entre los más conocidos. La vía indirecta ha operado mediante la privatización de las empresas públicas, que incluye la transferencia de los terrenos en los que se emplazaban los soportes de su actividad, generalmente de gran extensión y estratégicamente localizados en las estructuras urbano-regionales. Por razones derivadas de la legislación, por las características de los sistemas de catastro, o por decisiones coyunturales que implican la concesión de privilegios, los precios cobrados a los compradores privados son notoriamente menores que los vigentes en el mercado, dando lugar a considerables sobre-ganancias.

¹² En México ha habido muchos ejemplos de estas acciones de transferencia. Uno de los más recientes ha sido la entrega de un extenso terreno a la empresa automotriz coreana KIA para la instalación de su planta ensambladora en un municipio del Estado de Nuevo León, cuya compra previa a propietarios privados por el gobierno estatal se realizó presumiblemente mediante sobreprecio, por lo que es investigada por la justicia.

La privatización de la propiedad de la tierra urbana o periurbana, crea condiciones para la territorialización de procesos de acumulación del capital inmobiliario-financiero mediante la construcción de inmuebles, y otorga el derecho a sus nuevos propietarios para apropiarse de sobre-ganancias bajo la forma de diferentes rentas del suelo acumuladas, no creadas por su inversión sino por el proceso histórico colectivo de desarrollo urbano e inversión estatal, con mucha frecuencia manipuladas especulativamente. Las nuevas rentas del suelo generadas se expanden, como ondas en el agua, a toda la estructura urbana y sus territorios, que beneficiarán a los terratenientes e inversionistas inmobiliarios.

El cambio de uso del suelo en la regulación estatal, aunque no implique transferencia de propiedad pública a privada -pero puede facilitarla-, impulsa la reconfiguración de la estructura urbana y modifica la operación de las rentas del suelo al permitir su ocupación por actividades más rentables que las anteriores, dando lugar a sobre-ganancias para sus propietarios, constructores y usuarios.

En la medida que el suelo público declina, y crece aquel cuya propiedad está en manos privadas, sometido a lógicas mercantiles y rentistas, el Estado pierde capacidad de regular y planificar los procesos urbanos de expansión periférica o reconstrucción interior; y los ciudadanos y la ciudad pierden patrimonio formalmente colectivo, disponible para usos públicos. Combinados los diferentes procesos de privatización y mercantilización de elementos estructurales de la ciudad, conducen a que el crecimiento expansivo o la redensificación interna, la modificación de la morfología, y las condiciones de apropiación de lo urbano quedan en manos de la poco racional competencia en el mercado entre los múltiples actores urbanos propietarios, profundamente diferenciados por la magnitud de la propiedad detentada.

REFLEXIÓN FINAL: PRIVATIZACIÓN, MERCANTILIZACIÓN Y DIFERENCIACIÓN SOCIAL DE LO URBANO

El recorrido realizado por los diferentes procesos de privatización y mercantilización de lo urbano en América Latina a partir de la aplicación de las políticas neoliberales, hasta ahora la forma más agresiva de operación del capitalismo, nos lleva a considerar que su combinación compleja conduce a la profundización de la histórica diferenciación de clases sociales en su materialización territorial.

La privatización y su correlato la mercantilización de las infraestructuras y servicios urbanos que actúan como *condiciones generales de reproducción de la formación social*, en particular las *de la reproducción de la población*, sobre todo *de la fuerza de trabajo* (Pradilla, 1984: caps. I y II), elevan su precio de venta al eliminar los subsidios públicos e introducir en ellas la ganancia del capital. En el escenario latinoamericano de polarización extrema de la distribución del ingreso y de presencia de tasas muy elevadas de pobreza, estos procesos implican la diferenciación creciente del acceso, en cantidad y calidad, territorializado en sus barrios y colonias, de los distintos estratos sociales a bienes y servicios esenciales para la supervivencia, los cuales deben cubrir los sectores mayoritarios con sus salarios o ingresos de subsistencia, a pesar de que forman parte de los derechos humanos reconocidos formalmente por las constituciones de todos los países, pero no garantizados por sus gobiernos, y cuyo disfrute es una de las promesas incumplidas de la ciudad. Se profundiza así el proceso del *empobrecimiento absoluto y relativo* (Marx, [1867] 1975: t. 3, vol. 7), de la mayoría de la población latinoamericana.

La privatización y mercantilización total o fragmentaria de algunos de los componentes de los ámbitos o territorios (*espacios*) públicos de que aún dispone la mayoría de la población para realizar obligadamente sus actividades de subsistencia, o el ocio reparador de su capacidad productiva (playas, bosques urbanos y periurbanos, plazas, etcétera), la presencia creciente en ellos de intereses mercantiles privados, limita su libre apropiación por la población, y es frecuente justificación, si fuere necesaria, del ejercicio de la represión por los poderes públicos hacia las expresiones masivas de protesta política o social.

La expansión periférica dispersa de las ciudades, entre cuyas causas figuran acciones concretas del Estado en función de la política neoliberal (Pradilla, 2015), la transferencia de la propiedad pública del suelo urbano a propiedad privada por diferentes vías, y la presencia activa del capital inmobiliario-financiero tanto en las áreas periféricas como en las centrales, da lugar a una elevación en cascada de las diferentes rentas del suelo (Jaramillo, 2009: cap. IV), y de su precio, expulsando, por la vía del mercado o de los costos de infraestructuras, servicios, o impuestos prediales, a los habitantes pobres hacia las periferias alejadas, o fijándolos en sus territorios degradados y carentes de servicios, donde la subsistencia implica mayores costos y barreras territoriales. Las grandes ciudades latinoamericanas se hacen cada vez más costosas para la masa de sus habitantes, aunque, contradictoriamente, es también donde existen las mayores posibilidades de subsistir mediante la *informalidad*, incluido el ejercicio de la violencia, lo cual da lugar a su movilidad cotidiana y la saturación de los medios de transporte.

A la imagen caleidoscópica de la segregación social en el territorio (Sabatini y Brain, 2008; Rubalcava y Schtéingart, 2012; Pradilla (coord.) y otros, 2016^b: cap. 2, entre otros), expresada en las notorias diferencias morfológicas y de imagen, se añade el efecto de aislamiento entre las partes del territorio producido por las obras de infraestructura para automóviles generadas por los gobiernos y/o por las asociaciones público-privadas, que actúan como barreras a la movilidad ciudadana. La fragmentación socio-territorial resultante, es un ingrediente sustantivo del “imaginario del miedo” presente entre los habitantes de nuestras ciudades (Carrión, 2008).

El proyecto neoliberal incluye la desregulación de la actividad económico-social de los actores privados y el predominio del mercado sobre la acción del Estado, es decir, el declive de la planeación en general, y la urbana en particular, entendida como previsión - anticipación y ordenamiento racional del futuro curso de los procesos territoriales, y su sustitución por la llamada *planeación estratégica* empresarial y/o por la sumatoria de los grandes proyectos puntuales de intervención privada o público-privada (Pradilla, 2009: cap. V). La privatización y mercantilización de lo público es a la vez, dialécticamente, resultado de estas políticas y un factor de su reforzamiento, al ir quitando a los gobiernos locales algunos de los instrumentos fundamentales para intervenir en la orientación del desarrollo urbano, y así buscar perpetuar el patrón neoliberal de acumulación de capital. Estos procesos han ocurrido en América Latina sin que se haya consultado concretamente a sus ciudadanos, aún en los países que se dicen más democráticos; las decisiones han sido tomadas por los poderes legislativos y ejecutivos, bajo la promoción, apoyo o imposición de los sectores empresariales locales y externos, los gobiernos de los países hegemónicos y los organismos multilaterales. Las luchas ciudadanas defensivas se han topado siempre con el muro de la ideología capitalista, ahora neoliberal, su versión más agresiva; sin embargo, han logrado victorias en algunos casos significativos, aunque no han podido detener la imposición de las grandes políticas privatizadoras.

Por todas estas razones, los procesos antes analizados van en contra del derecho humano al disfrute libre y pleno de la ciudad y sus satisfactores, reivindicado crecientemente por sus habitantes como parte ineludible de la democracia y la inclusión, aún en el capitalismo, pero

evidentemente imposibles en su forma neoliberal. Sin embargo, hemos afirmado con Oliveira, que la propiedad pública estatal ha funcionado en las sociedades capitalistas, sobre todo en su patrón neoliberal, como un instrumento patrimonializado por el Estado y los gobiernos para impulsar la acumulación de capital, lo que implica que su defensa no es suficiente para garantizar que sea puesta al servicio de la mayoría de los ciudadanos. Por ello, Oliveira (2015: 277) propone su transformación en *propiedad común* de los ciudadanos, lo cual supondría someterla a los intereses y decisiones colectivas. Creemos conveniente llevar a cabo esta discusión como parte de la que se desarrolla en torno al contenido del *derecho a la ciudad*, a *otra ciudad* diferente a la actual, en una sociedad también diferente, como parte de un proceso de transformación social.

BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, J. [2003] 2005. *La ciudad conquistada*. Madrid, Alianza Editorial.
- CARRIÓN, F. (2008). "Violencia urbana: un asunto de ciudad". In: *EURE*, vol. XXXIV, núm. 103, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica.
- CASTILLO DE HERRERA, M. e PRADILLA, E. (2015). "La *informalidad* como concepto ideológico y las formas de subsistencia de la sobrepoblación relativa en América Latina". Ponencia al II Seminario Internacional de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana: La fase actual del capitalismo y la urbanización en América Latina. Lo general y lo particular, Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana y Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 18-20 febrero 2015.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). (1979). *Las empresas estatales en América Latina*. Caracas, CLAD.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2001). *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*. Bogotá, Alfaomega.
- CUEVA, A. [1977] 2009. *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México DF, Siglo XXI.
- DUHAU, E. e GIGLIA, A. (2016). *Metrópoli, espacio público y consumo*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- GILLY, A. e ROUX, R. (2015). *El tiempo del despojo. Siete ensayos sobre un cambio de época*. México DF, Itaca.
- GUILLÉN ROMO, H. (1984). *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*. México DF, Era.
- GUILLÉN ROMO, H. (1997). *La contrarrevolución neoliberal*. México DF, Era.
- HARVEY, D. [2003] 2007. *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal.
- HERNÁNDEZ OLIVA, R. 2001. *Globalización y privatización: el sector público en México 1982-1999*. México DF, Instituto Nacional de Administración Pública.
- HOBBSBAWN, E. [1962] 1974. *Las revoluciones burguesas*, dos tomos. Madrid, Guadarrama.

- HOBBSAWN, E. [1971] 1982. "Introducción". In: Marx, K. e Hobsbawn E. *Formaciones económicas precapitalistas*, Pasado y Presente. México DF, Siglo XXI.
- JARAMILLO, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Universidad de los Andes.
- MANDEL, E. [1980] 1986. *Las ondas largas del desarrollo capitalista. La interpretación marxista*, Siglo XXI, Madrid.
- MANRIQUE, L. E. (2006). *De la conquista a la globalización. Estados, naciones y nacionalismos en América Latina*. Madrid, Estudios de Política Exterior S.A.
- MÁRQUEZ, L. e PRADILLA, E. (2008). "Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario". In: *Cuadernos del CENDES*, núm. 69. Caracas, CENDES, Universidad Central de Venezuela.
- MÁRQUEZ, L. e PRADILLA, E. (2016). "Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital". In: *Territorios*, núm. 34. Bogotá, ACIUR, Universidad del Rosario.
- MARX, K. [1857-1858] 1972. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Borrador) 1857-1858*, vol. 2. Buenos Aires, Siglo XXI.
- MARX, K. [1867] 1975. *El capital*, México DF, Siglo XXI.
- MARX, K. [1857-1858] 1982. "Formas que preceden a la producción capitalista". In: Marx, K. e Hobsbawn, E. *Formaciones económicas precapitalistas*, México DF, Pasado y Presente. Siglo XXI.
- OFFE, C. [1988] 1991. *Contradicciones en el Estado del bienestar*. México DF, Conaculta, Alianza Editorial.
- OLIVEIRA ALVES, R. de. (2015). "O direito e a propriedade: o privado, o público, o común". In: Magela, G.; Soares de Moura, H. e Melo Monte-Mór, R. (Orgs.). *Teorías e práticas urbanas. Condições para a sociedade urbana*. Belo Horizonte, C/Arte.
- PETRAS, J. e Veltmeyer, H. (2003). *La globalización desenmascarada. El imperialismo en el siglo XXI*. México DF, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa Editor.
- PIREZ, P. (2016). "Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina". In: *Territorios*, núm. 34. Bogotá, ACIUR, Universidad del Rosario.
- PRADILLA, E. (1984). *Contribución a la crítica de la teoría urbana. Del espacio a la crisis urbana*. México DF, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- PRADILLA, E. (1994). "Privatización de la infraestructura y los servicios públicos: sus contradicciones". In: *Argumentos*, núm. 21. México DF, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- PRADILLA, E. (2009). *Los territorios del liberalismo en América Latina*. México DF, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa Editor.

- PRADILLA, E. (2014). "La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina". In: *Cadernos Metròpole*, vol. 16, núm. 31. Sao Paulo, Observatório das metrópoles, EDUC-Editora da PUC-SP.
- PRADILLA, E. (2015). "De la ciudad compacta a la periferia dispersa". In: *Ciudades*, núm. 106. Puebla, RNIU.
- PRADILLA, E. (Coord.). PRADILLA, E.; PINO, R.; MORENO, F.; DÍAZ, L; HERNÁNDEZ, C; NEMETH, F.; SANTIAGO, C. e VALDERRAMA, C. (2016^a). *Zona Metropolitana del Valle de México: Cambios demográficos, económicos y territoriales*. Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, libro electrónico.
- PRADILLA, Emilio (Coord.), PRADILLA, E.; PINO, R.; MORENO, F.; BARRERA, H; Díaz, L.; HERNÁNDEZ, C; MARÍN, F. e SANTIAGO, C. (2016^b). *Zona Metropolitana del Valle de México: cambios socio-territoriales*. Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, libro electrónico.
- RAMÍREZ, P. (2015). "Espacio público, ¿espacio de todos?. Reflexiones desde la ciudad de México". In: *Revista Mexicana de Sociología*, 77, núm. 1. México DF, IIS-UNAM.
- ROUX, R. [2008] 2015. "Marx y la cuestión del despojo. Claves teóricas para iluminar un cambio de época". In: GILLY, A. e ROUX, R. (2015). *El tiempo del despojo. Siete ensayos sobre un cambio de época*. México DF, Itaca.
- RUBALCAVA, R.M. e SCHTEINGART, M. (2012). *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México*. México DF, El Colegio de México.
- SABATINI, F. e Brain, I. (2008). "La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves". In: *EURE*, vol. XXXIV, núm. 103. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica.
- TAMAYO, S. (2010). *Crítica de la ciudadanía*. México DF, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Siglo XXI.
- VERNON, R. [1988] 1992. "Introducción: la promesa y el desafío". In: VERNON, R. (Comp.), *La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*. México DF, Fondo de Cultura Económica.
- WALLERSTEIN, I. [1983] 1988. *El capitalismo histórico*. México DF, Siglo XXI.