

# Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos

modalidad virtual

ISSN 2525-0604

12, 13 y 14 de agosto, 2020.

## Desarrollo urbano e inclusión: ideologías, trampas discursivas y política de la despolitización

Jorge L. Karol

IIPAC, FAU, CONICET/UNLP; PROPUR, FADU, UBA; FLACSO : Jorge.karol@gmail.com

"(...) cuando hay críticas sobre los periodistas o sobre los medios, lo que realmente está poniendo en cuestión la sociedad es el sistema democrático, ya que el periodismo es hijo de ese sistema". Jorge Fontevicchia, exposición, encuentro organizado por el Sistema de Medios Públicos y la Embajada de Inglaterra, CCK, noviembre 5, 2019.

"Cuando se pone en cuestión a los medios y a los periodistas, lo que se cuestiona o mejor dicho se disputa, es la construcción de sentido en una sociedad, no la Democracia". Graciana Peñafort, tweet

El orden del discurso es el orden del mundo

Luis O. Tedesco, "Instrumentos", en *Lomas del Mirador. Diccionario temático de voces*, 2006

Cuando yo uso una palabra – dijo Humpty Dumpty con un tono más bien desdeñoso – significa lo que yo elijo que signifique...ni más ni menos.

La cuestión es –dijo Alicia – si usted puede hacer que las palabras signifiquen cosas tan diferentes.

La cuestión es –zanjó HD – quién es el que manda... eso es todo.

Lewis Carroll, *A través del espejo*, 1871

### RESUMEN

La Nueva Agenda Urbana<sup>1</sup> -guía de implementación operativa del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 11<sup>2</sup> establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el período 2016-2030- habilita a los gobiernos de los Estados signatarios a definir sus propias estrategias y políticas generales para alcanzar la meta de producir ciudades "inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles" antes de 2030. La historia política de los últimos 80 años en América Latina es la de una confrontación -recurrente, cíclica, sistemática - y muchas veces, violenta- entre visiones, modelos y estilos de desarrollo liberales /conservadores /neoliberales enfrentados a otros progresistas /"plebeyos"/"populistas", cuyos postulados y manifestaciones se fueron tornando crecientemente inconciliables. En ese marco, las visiones de inclusión, seguridad, resiliencia y sostenibilidad urbana que los gobiernos nacionales concibían desde cada uno de estos dos modelos contrapuestos resultan claramente divergentes.

Tras sintetizar algunas de las principales características generales de la ciudad neoliberal y, en especial, las del modelo de gestión gubernamental desplegado en la Argentina en 2015-2019, se examinan los modos en que los discursos oficiales acerca de la inclusión, la seguridad y la sostenibilidad en la ciudad apuntaron a despolitizar los debates sociales, a 'suspender' las dimensiones conflictivas de la política y a suplantadas por consensos declarativos sobre valores y conceptos que se pretenden 'universales' y 'naturales'. Esos discursos enmascaran sus

<sup>1</sup>, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>,

<sup>2</sup> "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles" (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>).

orientaciones ideológicas y políticas bajo *trampas discursivas y semánticas* que se producen y difunden en el plano *comunicacional* y reverberan en campos sociales, culturales y – obviamente – políticos.

Los diferentes significados y sentidos que diversos actores sociales atribuyen a las palabras y conceptos clave comprometidos en el debate diferencian orientaciones y posiciones políticas que (usualmente) no se explicitan. Los usos de esos conceptos velan esas orientaciones no explicitadas. El artículo se propone contribuir a develar esos sentidos y orientaciones, así como los mecanismos a través de los cuales son construidos por diversos actores sociales, con la intención de allanar /desbloquear y canalizar el debate acerca de las políticas públicas urbanas y de los modos en que éstas se corporizan en instrumentos, normas, permisos, prohibiciones, habilitaciones e inhibiciones. Con ese fin, se explican las estrategias discursivas y de sentido mediante las que estas *trampas* son construidas, identificando los temas que se naturalizan, los que son embozados y aquellos que se excluyen del debate político.

### **Presentación del problema**

En septiembre de 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En la resolución que la establece, los Estados signatarios señalaron “Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas y garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales”

Como parte de esa Agenda, la Asamblea General formuló 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que sustituyen y actualizan los Objetivos de Desarrollo del Milenio que estuvieron vigentes entre 2000 y 2015. El ODS N° 11 postula el hacer “ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. La guía de implementación operativa de este ODS 11 es la Nueva Agenda Urbana (NAU), establecida en la Conferencia Habitat III en Quito, 2016 y en su enunciado se resalta que “La implementación de la Nueva Agenda Urbana impulsará el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 de hacer ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, así como otras metas y objetivos relevantes a lo largo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. También se fortalece el vínculo de la NAU con los ODS al establecer que “Esta Nueva Agenda Urbana apunta a fortalecer el potencial de ciudades y asentamientos humanos para contribuir a erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, reducir desigualdades, promover el crecimiento inclusivo y lograr un desarrollo sostenible”

La Agenda “implica un compromiso común y universal. No obstante, puesto que cada país enfrenta retos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica y cada uno fijará sus propias metas nacionales”. Así, la NAU no enuncia orientaciones políticas generales ni sugiere estrategias mediante las que estas ciudades ‘virtuosas’ podrían eventualmente ser socialmente producidas. En cambio, habilita a cada uno de los gobiernos nacionales signatarios para tomar y desplegar cualquier decisión que – en sus propios términos - considere apropiada y razonable para identificar, desplegar y resolver áreas claves de necesidades que permitan alcanzar esas metas antes de 2030, tan temprano y del modo que sea posible.

Esta habilitación ocurre en un contexto que involucra dramáticamente a los países latinoamericanos en agudas confrontaciones entre dos modelos extremos y crecientemente inconciliables de desarrollo: a lo largo de los últimos 80 años, proyectos conservadores /liberales

/neoliberales se oponen a visiones y lógicas progresivas /‘plebeyas’ /‘populistas’. Cada uno de estos enfoques y concepciones procura construir proyectos nacionales diferentes, definirá distintos significados de inclusividad, seguridad, resiliencia y sostenibilidad que los ODS y la NAU reclaman para las ciudades, desplegará estrategias diferenciadas e involucrará a actores distintos para protagonizarlas e instalarlas.

#### **Acerca de las alternancias y confrontaciones entre estilos de desarrollo en América Latina.**

La historia de esas confrontaciones puede rastrearse con claridad ya a partir de las primeras décadas del siglo XIX. La siguiente lectura recorta un período más breve, cuyo inicio se corresponde con fases tempranas de industrialización y, más notablemente, del período (amplio y diverso) de industrialización sustitutiva de importaciones en América Latina.

Un primer ciclo de gobiernos latinoamericanos ‘populistas’/‘plebeyos’ puede reconocerse en México (Cárdenas 1934-40); Brasil (Vargas 1930-45 y 1951-54), Argentina (Perón 1946-55); Guatemala (Arbenz 1950-54); Bolivia (Paz Estenssoro 1952-56 y 1960-64, Siles Suazo, 1956-60, Torres, 1970-71) y (una vez más, Brasil (Goulart (1961-64).

Este ciclo es interrumpido por otro en el que gobiernos de corte conservador/liberal/neoliberal se instalaron -ya fuese mediante interrupción por golpes de estado y violentas dictaduras militares - Argentina (1955-58, 1966-1973 y 1976-83); Brasil (1964-85); Bolivia (1971-78); Uruguay (1973-85); Chile (1973-90), o elegidos por voto popular en Argentina (1989-99).

Sigue a aquél un extenso y prolongado “*ciclo de impugnación del neoliberalismo en AL*” (Ouviaña y Twaithe Rey, 2019) en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay, Uruguay, Venezuela.

Ese tercer ciclo del período es fracturado a través de una combinación sistémica de mecanismos políticos e institucionales diversos - golpes de estado “blandos”, *lawfare* aún elecciones, mediante la invención de nuevos cauces y nuevas alianzas— que desplazan a aquellos gobiernos progresistas/‘populistas’ reemplazándolos por nuevos gobiernos con orientaciones neoliberales – Honduras, Paraguay, Brasil, Chile, Ecuador, Argentina -a los que sigue ahora mismo— un escenario regional de intensa turbulencia política que incluye golpe de estado en Bolivia, bloqueo externo y desequilibrios internos irresueltos en Venezuela, agudas protestas y manifestaciones callejeras (con violenta represión) en Chile y Ecuador y que, al mismo tiempo, conviven con la instalación y/o recuperación de gobiernos ‘progresistas’ -aunque fuertemente interpelados desde la oposición - México (2018) y Argentina (2019).

La NAU es elaborada en un momento histórico singular, a caballo entre ambos ciclos (el de *impugnación* y el de *restauración*) de las políticas neoliberales en la región. Esa prolongada confrontación entre ambos proyectos políticos en los países puede reconocerse - según Sugranyes & Rodríguez (2017) -también a nivel global, en la progresiva reorientación ideológica de los documentos finales de las tres Conferencias Hábitat -desde Vancouver (1976) y Estambul (1996) hasta esta Nueva Agenda Urbana de 2016 en Quito -con una explicitación crecientemente asertiva del rol de los mercados inmobiliarios y financieros en la resolución de las “principales limitaciones del funcionamiento de las ciudades” (sic) y la exaltación del (nuevo) rol de las ciudades en la recuperación de la senda del desarrollo.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>En los documentos fundacionales de Habitat III, “la urbanización es un instrumento para el desarrollo y la productividad de los países” – señaló Joan Clos, ex Director Ejecutivo de ONU Habitat y Presidente de la Conferencia de Quito. Afirmó que las ciudades desempeñan un rol crucial y un importante papel productivo en la economía global post-industrial - terreno nuevo y no explorado -y “generan dinero” (sic), pues se han convertido en verdaderas fábricas de conocimiento, donde surgen los hubs de innovación y se crean los clusters sectoriales y “es necesario ponerlas en el eje motriz del desarrollo” (sic). Así, entre la revolución industrial y la revolución informacional, los motores productivos y las sedes espaciales de la economía del desarrollo se desplazan desde las fábricas a las ciudades. La financiación internacional, en

Ambos modelos de desarrollo –progresismo y neoliberalismo- preconizan diferentes supuestos para la construcción de bases y condiciones que desplieguen y viabilicen el progreso en los términos que proponen la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana. Esos antagonismos entre modelos de crecimiento y distribución así como entre las ideologías, sistemas de valores y orientaciones políticas que los guían aparecen hoy como inconciliables. Nunca antes en la historia reciente de nuestro continente, la contradicción, el enfrentamiento y la oposición entre dos cosmovisiones acerca de (a) los futuros deseables y de (b) las estrategias para construirlos crecieron y se intensificaron en casi toda la América Latina hasta ser tan claras y visibles, tajantes, contundentes, rotundas, extremas y concluyentes como se manifiestan hoy.

Ranciere (2018) conceptualiza como “desacuerdo” al núcleo de este conflicto político, que “no es(tanto)un conflicto de fuerzas ni siquiera un conflicto de ideas y valores como (en cambio)un conflicto entre dos *mundos comunes* o dos *sentidos comunes*. Este conflicto entre *mundos* es – por principio – asimétrico” (sic). Y, al mismo tiempo que en la propia práctica material, esta asimetría se construye y se legitima en el plano semántico y en el plano comunicacional. En esta dirección, J. Alemán (2019) propone que en el orden de la construcción discursiva de la política, el discurso y aquello que éste engendra y soporta (pulsiones, afectos, rituales o liturgias) no pertenecen a la *superestructura*, sino que constituyen *una fuerza material*, tan *infraestructural* como la economía.

### **Las ciudades del neoliberalismo.**

#### **A nivel global**

Una nueva fase de modernización capitalista, reestructuración neoliberal basada en criterios preconizados por el Consenso de Washington conduce una crecientemente intensa mercantilización de la vida económica y social, la progresiva financiarización de la economía mundial, mercantilización y financiarización de la metamorfosis urbana. Esta financiarización de negocios inmobiliarios asumió creciente importancia en cambios de la forma urbana (de Mattos, 2014)

El proceso por el que el neoliberalismo se instala en las ciudades expresa una nueva fase – a escala global - de reestructuración de la lógica capitalista de generación y acumulación de excedentes. Tanto Brenner y Theodore como Peck y Tickel (citados en Rodríguez y Rodríguez, 2009) lo explican como complejo proceso específico, compuesto por tendencias y construcciones conflictuales hacia la desacreditación y el desmantelamiento del Estado de Bienestar keynesiano y, simultáneamente, hacia la construcción y consolidación de formas de Estado, modos de gobernanza y relaciones regulatorias neoliberales, que van instalando un discurso hegemónico. Ese movimiento supone la destrucción de la ciudad liberal del pasado – la ciudad de los derechos y las libertades políticas, civiles y sociales – y la estructuración de ciudades con muy agudas asimetrías, fundadas sobre una trilogía constituida por la prevalencia de lo individual sobre lo comunitario y lo colectivo, por la primacía del mercado y la *libre empresa*, (“*un sistema económico compatible con los ejes de la libertad y el progreso*”, en palabras de un asesor presidencial norteamericano) y por un Estado que cambia su orientación a redistribuir (algunos) beneficios sociales ‘hacia abajo y hacia los costados’ por otra que apoya al crecimiento (‘hacia arriba’) de la valorización y las ganancias financieras. En materia de políticas urbanas, los mercados inmobiliarios – impulsores fuertemente especulativos de la valorización fundiaria y la mercantilización de tierra y vivienda como valores de cambio –son motores de crecimiento económico y de acumulación capitalista y una fuente principal de generación, canalización, acumulación, capitalización, distribución y apropiación privada de

---

cambio, se globaliza y los capitales financieros globales se deslocalizan y relocalizan permanentemente, a la búsqueda de proyectos urbanos viables y competitivos. El acceso a estos fondos de deuda para transformar las ciudades (en “más sostenibles, más seguras, más resilientes y más inclusivas”) exigirá instituciones descentralizadas que puedan garantizar la devolución del dinero a largo plazo. Este es, pues - afirmó Clos - uno de los nuevos escenarios de la competitividad entre ciudades.

excedentes financieros. Así, para la acumulación de capital, las ciudades globales (o los segmentos globales de las ciudades) cumplen en el siglo XXI roles y funciones similares a las que en el pasado desempeñaban las grandes empresas multinacionales.

Como señala Reese (2017) “A partir de la década de 1970 y con una intensidad mayor desde la década de 1990, el suelo se convierte en un instrumento financiero cuyo precio se separa de la economía real. El incremento de los precios del suelo empieza a verse cada vez más determinado por el movimiento de las rentas derivadas de la operatoria del mercado financiero. Estas transformaciones significaron un divorcio definitivo entre el mercado de suelo y las lógicas de cualquier mercancía de la economía real. Es en ese preciso punto donde las variaciones del precio del suelo también se separan de los salarios y, como consecuencia, se agudizan y amplían los problemas de acceso a la tierra y a la vivienda. Desde entonces, las restricciones impuestas por la financiarización del mercado del suelo están afectando no solamente al segmento social tradicionalmente desposeído de la tierra, vale decir, los pobres, sino a una parte significativa de los sectores de ingreso medio.” Como se señaló (de Mattos, 2014), esta financiarización expresa la concentración del modelo de generación de excedentes y de acumulación de capital sobre la tierra y la vivienda.

La ciudad/empresa compite en el mercado de las ciudades, priorizando la creación de buenos ‘climas de negocios’ y construyendo condiciones para atraer inversiones externas, ‘empresarializando’ la gestión urbana, adoptando modelos empresariales de planeamiento y de gestión para la gestión de los bienes públicos, convirtiendo a las asociaciones público-privadas en el estandarte de los planes estratégicos urbanos, cuyo diseño, análisis y formulación de recomendaciones se encomienda a consultoras privadas. En ese marco, los Estados funcionan como el brazo ejecutivo del capitalismo organizando o regulando la articulación público-privada a través de instrumentos legales y desarrollando políticas que faciliten la acumulación y la reproducción capitalista, favoreciendo la apropiación privada de los beneficios que derivan de fuertes inversiones estatales en materia de infraestructuras y de urbanización.

El neoliberalismo -capitalismo de las finanzas y no de la producción- no es sólo un conjunto de medidas económicas conservadoras y concentradoras del ingreso que redistribuyen *hacia arriba*; tampoco se despliega sólo en el espacio económico: se expresa a la vez en facetas políticas, sociales, culturales y comunicacionales de la sociedad. Así, el neoliberalismo es un proyecto de sociedad que –según Brenner y Theodore (ibid) “desemboca en la re-regulación de la sociedad civil urbana y la re-representación de la ciudad, que se escenifica en su reorganización socio-espacial” (sic).

### **En América Latina**

Se desmantelan selectivamente funciones estatales clave – como la educación y la salud públicas, los servicios sociales, la investigación científica y tecnológica, la educación superior -, se fortalecen los derechos de la propiedad privada, el libre mercado, el libre comercio, se favorece la expansión de consumismo diferenciado y del individualismo como modelo cultural, caracterizando el éxito económico individual como virtudes emprendedoras y el fracaso como fallas personales. En Argentina, el nuevo gobierno asumido en 2015 reinstaló un modelo neoliberal para dar cuenta de sus tres “ideas centrales: pobreza cero, derrotar el narcotráfico y unir a los argentinos”<sup>4</sup> (sic). En lo que sigue, el artículo discute la primera y la tercera de estas ideas.

#### *Acerca de la pobreza cero*

Durante el período 2015-2019 el gobierno nacional redujo considerablemente las funciones del Estado a través de la disminución del gasto público, el ajuste fiscal, recortando sistemas

---

<sup>4</sup>Discurso inaugural del Presidente M. Macri el 10 de diciembre, 2015

previsionales, avanzando con reformas laborales que flexibilizaron derechos de trabajadores, introduciendo severos recortes en educación y salud públicas, política ambiental, en la cultura, en la ciencia y la tecnología. Las políticas económicas del periodo incluyeron una fuerte devaluación del peso (el tipo de cambio aumentó 6,4 veces en 4 años), se recortaron los subsidios a las tarifas de servicios públicos, se liberaron y desregularon las condiciones del mercado cambiario y del movimiento de capitales financieros, se anularon las obligaciones de acreditación de los ingresos por exportación, se transfirieron ingresos a sectores concentrados en la banca y la energía y se recurrió a un muy fuerte endeudamiento externo para financiar el retraso en las esperadas inversiones extranjeras.

Estas políticas indujeron desindustrialización, quebranto, cierre de numerosas empresas pequeñas y medianas, desempleo, precarización laboral, empobrecimiento, un notable aumento de la inflación, deterioró el poder de compra de salarios y jubilaciones y alejó sustancialmente la posibilidad de avanzar hacia el logro perseguido en el período.

*Acerca de la unión de los argentinos.*

Otro segmento del discurso ya citado expresa el núcleo de esta idea: “Tenemos que sacar el enfrentamiento del centro de la escena y poner en ese lugar el encuentro, el desarrollo y el crecimiento. En la pelea irracional no gana nadie, en el acuerdo ganamos todos. Para trabajar juntos no hace falta que dejemos de lado nuestras ideas y formas de ver el mundo, tenemos que ponerlas al servicio de nuestro proyecto común y lograr la construcción de un país en el que todos podamos conseguir nuestra forma de felicidad (...) Quiero terminar una vez más diciéndoles el mensaje central que quiero transmitirles hoy. Convoco a todos a aprender el arte del acuerdo. Desafiemos todo lo que alguna vez nos haya confundido. Está en nuestras manos y en las de todos nosotros superar situaciones que nos hayan separado y desviado del camino del crecimiento” (sic)

## **IDEOLOGÍAS, TRAMPAS DISCURSIVAS Y POLÍTICA DE LA DESPOLITIZACIÓN**

### **Presentación del tema**

Se aborda aquí la construcción discursiva en torno al compromiso impulsado por NAU al fortalecer el “potencial de ciudades y asentamientos humanos para contribuir a erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, reducir desigualdades, promover el crecimiento inclusivo y lograr un desarrollo sostenible” (sic). En ese marco, se discute la noción de ‘trampa discursiva’, describiendo algunos de los diversos mecanismos e instrumentos mediante los que éstas son construidas.

Las trampas discursivas –principal instrumento analítico de este artículo- refieren a discursos que instalan, despliegan, sostienen y/o declaran ser la (única) expresión del significado y sentido de conceptos y valores complejos y densos (tales como Desarrollo, Equidad, Sostenibilidad, Libertad, Justicia, Inclusión, Participación comunitaria, Vivienda digna, Hábitat justo y otros) eludiendo explicitar(i) significados, contenidos y acepciones precisas con que dichos términos deben ser entendidos; (ii) transformaciones necesarias para *viabilizar* y *construir* lo que el propio discurso enuncia, (iii) estrategias e instrumentos que se emplearán o conflictos que esas transformaciones implicarán –esto es, cambios estratégicos de escenarios políticos, territoriales, económicos, sociales así como dispositivos tecnológicos y administrativos implicados en la gestión del desarrollo territorial– todo ello con el propósito de fundar y legitimar un consenso, un *sentido común*.

Esas *trampas discursivas* cabalgan sobre las oportunidades abiertas por la combinación de tres elementos presentes en documentos clave de los Objetivos de Desarrollo Sustentable y de la NAU: (a) el carácter fragmentario, asistémico, autorreferencial, circular, ‘atemporal’ y cuasi-fetichista de los enunciados (neutrales, pretendidamente ‘objetivos’ y ligados a ideales humanos y sociales universales) de los 17 ODS, así como – en particular – de los postulados y metas del ODS 11 – del que la NUA es su expresión operativa (Karol, 2018);(b) el declarado “cambio de paradigma” que

esta 'urbanización sustentable' supone, al vincular explícitamente *la ciudad* y la *urbanización* "a la resolución de los problemas del desarrollo" <sup>5</sup> y (c) la declaración de que cada uno de los Estados (nacionales) signatarios NAU, con "soberanía plena sobre sus riquezas, recursos y actividad económica", fijará "sus propias metas nacionales" en función de "los retos específicos que enfrenta en su búsqueda del desarrollo sostenible"(sic).

Esta última afirmación es – ella misma – una trampa discursiva que recubre aquellas ausencias y omisiones al postular que las decisiones y políticas públicas que los gobiernos implementen en procura de las metas de la Agenda no se fundan sobre *ideologías* determinadas ni despliegan orientaciones *políticas* ni expresan o responden a intereses o alianzas particulares, sino que sólo son resoluciones *pragmáticas* y determinaciones *racionales* frente a escenarios locales e internacionales complejos y turbulentos que los gobiernos nacionales no controlan totalmente. Este es uno de los componentes (y una de las oportunidades) de la *despolitización* a la que este artículo alude. Esa declaración 'desuniversaliza' el significado, el sentido, la orientación y la interpretación de cada una de esas palabras de orden y habilita a cada gobierno a que defina y decline la sostenibilidad, la resiliencia, la seguridad y la inclusión social según su particular lectura, cosmovisión, orientación, ideología, posicionamiento político, intereses estratégicos y trama de alianzas domésticas e internacionales.

Las 'trampas' se construyen y aparecen, por tanto, en los discursos que interpretan y resignifican el alcance y la representación de los conceptos, los objetivos y las metas, tanto en los términos consensuados y suscriptos en los documentos internacionales como en los términos particulares que sean aplicados en el plano local.

En lo sustantivo, las 'trampas' derivan del hecho de que para contribuir al logro de objetivos y metas que orientan la Nueva Agenda Urbana (varios de ellos, irresueltos desde la creación del PNUD en 1965 y la Conferencia Hábitat I, Vancouver, 1976), la NAU (i) no aborda las *condiciones de (re) producción de las pobrezas y las desigualdades* y (ii) no reclama que se definan los *contextos, los modos, las estrategias, los procesos y los actores sociales* a través de los cuales se definirán las políticas urbanas cuya implementación permita construir las ciudades *inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles*.

¿Cómo ligar lo discursivo con los procesos concretos y las transformaciones socio-territoriales contenidas o implicadas en el discurso? ¿Cómo habrán de ser construidas las metas perseguidas? ¿Qué es necesario poner en marcha para construirlas? ¿Quiénes y de qué modo estarán involucrados en esas construcciones y esas decisiones? ¿Cuáles son las políticas e instrumentos que hay detrás /debajo /en soporte de/ la implementación de los conceptos Sostenibilidad, Seguridad, Inclusión y Resiliencia urbana? Si esas condiciones, estrategias y modos de construcción de los objetivos y las metas y modalidades de participación y compromiso de los diversos actores

---

<sup>5</sup>El propósito central de la NUA – ciudades y asentamientos humanos como oportunidad política y como sedes espaciales clave para erradicar la pobreza, reducir desigualdades, crecer de modo sostenible e incluyente - instala un 'cambio de paradigma' en el que la calidad de la *urbanización* está muy relacionada con (es un instrumento y un vehículo de) la calidad del *desarrollo*. La pobreza - aquella que los ODM y los ODS se proponen erradicar, "en todas sus formas y dimensiones" - es un componente central y consustancial al concepto de desarrollo. Pero el significado del desarrollo viene siendo definido, calificado y 'declinado' de maneras diferentes en los últimos 70 años por quienes expresan diversas visiones que compiten entre sí. Las declaraciones suscriptas por gobiernos en foros y organismos internacionales sobre derechos humanos y desarrollo social vienen postulando la eliminación (y no la mitigación) de la pobreza desde la década de 1940 y este objetivo comenzó a pasar a primer plano de los debates internacionales acerca del desarrollo a finales de los 60. Desde mediados de los 70, la 'eliminación de la pobreza' como objetivo central del desarrollo y la identificación de los 'pobres' como grupo objetivo son comunes a todas las demandas sobre nuevos estilos de desarrollo u "otro desarrollo". Además de figurar en el primer lugar de los ODM y los ODS en forma ininterrumpida desde 1996, la "pobreza cero" es también el primero de los objetivos declarados por el gobierno en la República Argentina. Esta declaración certifica la estrecha vinculación conceptual, discursiva y operativa entre 'pobreza' y 'desarrollo' y también muestra la circularidad y reciprocidad en las definiciones de las metas perseguidas.

sociales no forman parte de aquellos discursos, éstos sólo operan como cortinas de humo, trampas semánticas, trampas discursivas o –más simplemente– trampas, a secas.

Dada la inescindible relación entre las políticas e intervenciones ambientales, urbanas, hábitat y vivienda (en todas las escalas) y los discursos político-técnicos con los que diversos actores sociales expresan paradigmas y fundamentos que las sustentan, estos procesos de definición, significación y construcción de sentido de los conceptos -también un espacio de confrontación entre visiones y concepciones contrapuestas- se posicionan en el inicio del debate acerca de la orientación, el contenido y propósitos de las políticas e intervenciones. Así, la definición de significados y procesos de construcción de sentidos de esos conceptos clave son un núcleo inicial de debates acerca de las políticas ambientales, urbanas, de hábitat y de vivienda *ligadas a la resolución de la pobreza y la desigualdad y a la construcción de la inclusión y la sustentabilidad*.

### **Trampas discursivas: de qué y cómo se habla**

Los objetivos y metas de ODS y NAU enuncian -afirman, postulan, declaman, se fundan sobre- las palabras *de orden*, las que deben integrar todo discurso ‘actual’ que reafirme la voluntad de mejora de las condiciones de vida de la población y los compromisos acordados por los representantes de los gobiernos –de cualquier nivel jurisdiccional y escala en los que se desempeñen- sedicentemente ‘progresistas’ o aun meramente ‘bien intencionados’. Esas palabras *de orden* (que remiten a algunos ideales humanos básicos y permanentes)son presentadas bajo la forma de términos ‘neutrales’ e ‘indiscutibles’, como si refirieran a objetos unidimensionales y simples y como si sus significados fuesen evidentes e incuestionables; conceptos que (sólo) suscitarían apoyos, adhesiones y consensos fundados sobre la legitimidad social de la que gozan en el habla cotidiana; valores convocantes que no admitirían rechazos.

Ese *marketing del consenso* (Granero Realini, 2016) para definir el carácter o algunos instrumentos de política urbana “se apoya sobre la utilización de conceptos que gozan de legitimidad social, presentados con un sentido unívoco y exento de conflictos”. Esos discursos políticos –agrega Borja (2012)– “suenan casi siempre a retóricos, luego se imponen las dinámicas del mercado y la complicidad de las instituciones” (partes de lo que en Argentina suele denominarse ‘poder fáctico’). Un análisis de estos discursos políticos concluye que éstos “tienden a ocultar las dimensiones conflictivas de la política y las reemplazan desde una concepción consensualista que se basa –como un elemento esencial de su relato– sobre una perspectiva a-histórica del pasado” (Schuttenberg (2017), desde ‘una nueva manera de hacer política’ (sic) que se funda sobre un presente que *acaba de empezar*, que se proyecta hacia un futuro (siempre venturoso).

¿En qué sentidos esas elusiones deliberadas y esos consensos declamados son una ‘trampa’?

Una ‘trampa’ -táctica o estrategia bélica para confundir adversarios y enemigos (y eventualmente, aún a los aliados)- siempre es un engaño, disfraz, enmascaramiento, desfiguración; una actuación, un ‘camuflaje’, ficción, una puesta en escena, un equívoco, una simulación: afirmar, sostener, convencer, inducir a creer que se marchará en alguna dirección, con el propósito de ocultar que en verdad se apunta a una dirección *otra*. Consiste en crear, construir y aprovecharse de una situación de asimetría (construida por el autor de la ‘trampa’): una emboscada en la que quien es emboscado será despistado, tomado (de Improviso) por sorpresa. La ‘trampa discursiva’ no es exactamente una ‘mentira’ ni una ‘información deliberadamente falsa’ (de las que no trata este artículo).La ‘trampa discursiva’ es (apenas) una estrategia, un ardid que instrumenta una convocatoria emocional que tergiversa significados y esconde o enmascara intenciones, costos, distribuciones: un disfraz, un ocultamiento, la naturalización de una mirada parcial.

¿Qué es lo que estas trampas discursivas recubren, velan, opacan, enmascaran?

- en el plano *lingüístico*: las diferentes lecturas, interpretaciones y usos posibles de conceptos polisémicos;
- en el plano *social*: las diferencias, los disensos, los antagonismos, los conflictos;
- en el plano *político*: los posicionamientos, las identidades y el sentido de pertenencia de los diferentes actores a distintos colectivos, la cosmovisión y la orientación ideológica del hablante, los intereses que se defienden o se representan, los que son enmascarados o revestidos como ‘la ‘única opción’, ‘el único camino posible’, la ‘mejor alternativa’, el ‘camino correcto’, ‘lo que hay que hacer’ o, en el límite, ‘la verdad’.
- en el plano *fáctico*: el papel de los mercados de bienes y de dinero, los conflictos étnicos, los conflictos de clase, la dominación de clase ...

Así, la *producción* de esas ‘trampas’ es una delicada, sutil y compleja operación lingüística, discursiva y comunicacional

### **¿Cómo se *producen* las trampas discursivas? Instrumentos y mecanismos de construcción (y apropiación) de sentidos.**

Las trampas se realizan, se concretan, se ‘declinan’ a través del despliegue de (y articulación entre) cuatro corrientes argumentativas que convergen en la producción / construcción / apropiación de sentidos:

- aquello que se *disfraza* (los mecanismos discursivos que materializan y despliegan los *componentes elementales* con los que se construye la trampa)
- la *despolitización*
- aquello que se *naturaliza*
- aquello que se *oculta* (aquello que no se nombra, aquello de lo que no se habla)

Sobre esa corriente principal y sus cuatro vertientes convergentes se producen y sintetizan diversas argumentaciones que se exponen a continuación.

#### **Aquello que se *disfraza***

Estas trampas discursivas son construidas y desplegadas mediante diversos instrumentos, procedimientos, operaciones, argumentaciones. Las falacias son un tipo singular de estos instrumentos y modos, que operan como componentes elementales de estrategias de significación y construcción de sentido.

Una falacia es un término, enunciado o argumento que aparece /es presentado como (totalmente) verdadero pero que transforma /transfigura, parcela, fragmenta, fuerza o falsea información sobre algún hecho— o aún el hecho mismo —y tiene la potencialidad (y el *propósito* no explícito) de inducir a error, a engaño. Entraña la *intención* de ofuscar, opacar y enmascarar los procesos reales implicados en —por ejemplo- la reestructuración de los espacios urbanos, en la construcción de ciudades ‘virtuosas’ o en el combate definitivo contra la pobreza (u otras batallas).

Algunas de estas falacias y componentes elementales de las trampas discursivas pueden sistematizarse según se despliegan a través de tres ejes diversos:

#### *El eje lingüístico / semántico*

\*La ‘adecuada vaguedad’: formular objetivos y metas con gestos y conceptos de gran amplitud que pretenden abarcar y sintetizar ‘todo un universo’, apoyándose sobre conceptos ‘de época’: ‘sostenibilidad’, ‘equidad’, ‘pobreza cero’, ‘inclusión’, ‘renovación’, ‘transparencia’, ‘nueva política’ o - en planos más abstractos (y virtuosos) - sobre valores permanentes e inmutables: ‘justicia’, ‘democracia’, ‘república’, ‘libertad’<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Un ejemplo reciente puede encontrarse en el manifiesto “Que la pandemia no sea un pretexto para el autoritarismo”, <https://libertad.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/04/FIL-Manifiesto-Mario-Vargas-Llosa.pdf>

\*En la misma dirección– y en la práctica, empleando los mismos términos que en la forma anterior – el anclaje en ‘los (nuestros) valores’, en la motivación ‘moral’ o ‘ética’ (la verdad, la justicia, la libertad) o ‘épica’ (luchas o combates: contra la pobreza, contra la corrupción, contra el cambio climático u otras oposiciones más recientes, tales como contra el autoritarismo, contra el comunismo, por la vida, etc.).

\*La falacia de la *participación*: la participación ciudadana puede (suele) ser abierta y groseramente manipulada; la protesta puede (suele) ser acallada, desfigurada, resignificada o reprimida; pueden (suelen) crearse condiciones que neutralicen la convocatoria original; el derecho de las comunidades a involucrarse en los programas puede ser flagrantemente desvirtuado o desoído.

\*El efecto mágico de la *enunciación* o la “*creencia* en el poder mágico de las palabras sobre las cosas” (Verón (2011:32). Esta creencia se sostiene en que el significado del concepto utilizado es evidente, unívoco y performativo y que, por tanto, su sola enunciación - el solo hecho de poder nominarlo y enunciarlo - preanuncia la factibilidad y la viabilidad de la producción del resultado que se persigue; propone que es suficiente formular el logro a alcanzar - del modo más simple posible - para que el camino a recorrer resulte claro e indudable para todos (sin necesidad de construir o relacionar las capacidades institucionales o de gestión. (“Ya contamos con el plan / con el manual: (por lo tanto) ya sabemos lo que hay que hacer / ya lo haremos / démoslo por hecho / enfrentaremos el riesgo con éxito”). Esta falacia invisibiliza la necesidad de aprendizajes, ignora la descoordinación y la desarticulación que suele constituir el ADN de las administraciones públicas latinoamericana y niega la necesidad de construir esas articulaciones ausentes.

\*Contribuye a esta creencia la falacia del significado *unívoco* y el carácter *transparente* y *evidente* del conocimiento definido como “científico” (sic), que (a) se postula (siempre) *superior* a otros saberes y del que se predica que (b) puede ser aplicado en la gestión pública sin mediaciones, sin reconocer la existencia de lógicas, métodos o intereses contradictorios ni de la necesidad de construir interfaces entre la producción de conocimientos y la formulación y gestión de políticas públicas. Se arguye, por ejemplo, que la concepción económica del neoliberalismo contiene la verdad y la fuerza de una ley científica acerca de cómo funciona la realidad. (Esta falacia se vincula también con la cuestión de *la verdad*. De este modo, los reparos, las reservas o las críticas a tales enunciaciones “mágicas” pueden (suelen) ser anatematizados como ‘obstáculos interesados’, ‘palos en la rueda’ o ‘maniobras o fines políticos’ (se retoman estas cuestiones más adelante).

\*Un núcleo central de la estrategia discursiva implicada en operaciones de construcción de sentidos es la manipulación de los significados de términos y conceptos clave, de lo que pueden señalarse diversas modalidades.

- *Recortar y reducir* los significados de un concepto; esto es, atribuir sólo uno de los diversos significados de un concepto polisémico como *su único* significado. Por ej., el reducir el significado de “sostenibilidad” sólo a su dimensión ambiental recorta, simplifica y empobrece el ámbito de incidencia de este concepto. Esta simplificación y abordaje unidimensional ignora (y desprecia) el carácter *complejo* del concepto, su multiescalaridad y multidimensionalidad (económica, ambiental y social) y la lógica multicausal y sistémica de su construcción.
- *Adulterar* los significados de un concepto, opera en la misma dirección, aunque con una orientación y utilización diferente a la anterior, como se ilustra a continuación:(i) el desplazamiento desde el concepto de *Derecho a la ciudad* a la sola mejora de condiciones espaciales y urbano-habitacionales, (ii) la sustitución del concepto de *inclusión* (social) por lo espacial y lo urbanístico, por la construcción física y material; (iii) la trasposición de lo político y lo histórico (la *desigualdad social* y su exacerbación) a su sola dimensión físico - espacial. El sesgo fundamental radica en inducir a pensar que las desigualdades pueden esfumarse y los

derechos pueden ser activados actuando sobre las *formas* urbanísticas y las (algunas) *distancias* en lugar de cambiar y transformar las relaciones de poder que diseñan dichas formas, distancias y accesibilidades.

- *Tergiversar* el significado de un concepto sin explicitar que se trata de una *apropiación de sentido*. Por ejemplo, (i) postular que una ciudad *sostenible* es aquella en la que crece su valorización (del suelo) (y no, por ejemplo, su atractividad o su habitabilidad); (ii) impulsar el incremento del precio del suelo y de la propiedad y el valor locativo de la vivienda considerándolos buenos indicadores del desarrollo urbano; (iii) postular la *competitividad urbana* como el atributo al que el estilo de desarrollo debería apuntar a construir y buscar superar a otras ciudades en (los rankings de) atracción de capitales; (iv) proponer la propia (cosmo)visión como ‘el sentido común’, como la forma natural (e indiscutible) de concebir, pensar y operar sobre la realidad.
- *Confundir y asimilar* (deliberadamente) el *precio* (expresión económica y monetaria del valor de cambio de un bien) con su *valor* (que expresa su usabilidad y su apreciación cultural y/o emocional); pretender la equivalencia e identidad conceptual y semántica entre ‘precio’ y ‘valor’, afirmando que el *precio* es la expresión directa, equivalente e idéntica del *valor*: sostener y difundir la idea de que “si aumenta el precio, aumenta el *valor*”
- *Convertir (disfrazar)* una diferencia política o ideológica (respecto de relaciones, antagonismo, valoraciones y conflictos de intereses, de clases, etc.) bajo la apariencia de un problema técnico, instrumental o jurídico, libre de toda valoración.

Todas estas modalidades de *manipulación de los significados* de los conceptos encarnan batallas sobre conceptos, símbolos e imágenes – en general, fuertemente mediatizadas – que incitan y convocan a fuertes compromisos emocionales, al tiempo que se los purifica de toda complejidad, de todo contexto y de toda historia.

\*La falacia de la *evidencia incompleta*: definir un concepto complejo (por ejemplo, ‘pobreza urbana’) mediante la generación de un (único) *dato* y elaborar políticas e intervenciones sobre esa única ‘*evidencia*’. Así, *la pobreza* podrá equivaler al modo en que haya sido definida, representada y estadísticamente medida, sin considerar historias, causaciones, determinaciones, relaciones, comparaciones, períodos, escenarios, procesos, actores, conflictos, brechas, tendencias.

\*El *manejo del tiempo*: el discurso del neoliberalismo es a-histórico (Schuttenberg, 2017): en él no hay historia, no hay política, no hay procesos: todo empieza *ahora mismo* y la meta es el futuro en el que todos estamos unidos. Se trata del presente y – sobre todo – el futuro (“*el próximo semestre*”)

#### *El eje cultural*

\*La *subjetivación de los objetos*. Se postula (desde una óptica organicista) que *la ciudad* (en tanto dispositivo estrictamente técnico al que se carga de intencionalidad, de inteligencia) tiene y despliega una lógica propia, *ella misma*, de modo que – se pretende – su evolución y su funcionamiento y su autocorrección puede ser autónoma / automática y no depende de las intenciones, las capacidades, los instrumentos o el poder de que dispongan actores sociales urbanos reconocibles, cuyas alianzas y enfrentamientos vayan impulsando el crecimiento de la ciudad en direcciones determinadas, según la relación y/o el enfrentamiento entre lógicas y cosmovisiones distintas. (“*Ciudades inteligentes*” es uno de los campos en que esta ‘subjetivación de un objeto’ tiene lugar). Así, el discurso anula la vocación y la orientación ideológica de los sujetos políticos reales: se habla de la ciudad (en tanto dispositivo técnico) pero no de los ciudadanos en tanto sujetos políticos y sujetos de derecho.

\*El individualismo a ultranza y el desprecio de lo colectivo y lo social, de lo contextual y lo histórico, de lo procesual (se retoma esta cuestión más adelante).

#### *El eje relacional*

La clave de este eje es la construcción de los relatos acerca de ‘nosotros’ y de ‘ellos’: en qué nos parecemos (nosotros), en qué nos diferenciamos (de ellos) y por qué somos (nosotros) mejores y superiores (a ellos).

\*La *construcción del enemigo* (Eco, 2013) es un poderoso mecanismo o argumento relacional que, simultáneamente, construye también –por oposición– la identidad del propio hablante, con argumentaciones del tipo de “somos como ustedes”, “somos (queremos, hacemos) distintos a ellos”. Naturalmente, ‘nosotros’ somos buenos, no hacemos política sino que hacemos “lo que hay que hacer” y “decimos la verdad” mientras que ‘ellos’ “son malos, tienen sus propios propósitos (¿ocultos?), mienten, roban”. ‘Ellos’ no son sólo *diferentes* (a nosotros): están equivocados, no van por el camino correcto, son peores (que nosotros) y sus valores no están dentro de lo correcto, de la moral, de la ética. Esto señala (para ‘ellos’) una única probabilidad para su *redención*: asumir /adoptar los valores y las visiones *correctas y verdaderas*.

\*Es a través de la falacia de la *verdad* y la autenticidad (un mecanismo complementario de la *construcción del enemigo*) que la ideología del hablante se reviste de *verdad* y la posición contradictoria u opuesta es *falsa*, lo que equivale a “sólo yo/nosotros percibo/percibimos la realidad tal como ella es”. Recordando que ya Aristóteles había señalado que “la única verdad es la realidad”, esta falacia parte de un doble supuesto: que la palabra propia es la única que accede a ‘la realidad’, al modo en que las cosas efectivamente ‘son’ y ‘ocurren’ y que “ellos *siempre* mienten”<sup>7</sup>. (Por eso es que es posible afirmar que se está “haciendo lo que hay que hacer”). Pero la política (Verón 2011:214) es una lucha de intereses y valores, no de verdades o falsedades. Por tanto, la trampa consiste en ocultar que se están defendiendo *intereses* (que son mezquinos) y no *verdades* (que son nobles y virtuosas, como los valores universales). Esta formulación conduce al debate fáctico: ‘¿de qué se está hablando/discutiendo?’, ‘¿a quiénes se representa/ se defiende?’, ‘¿con qué estrategias e instrumentos?’

La construcción de “nosotros” reconoce dos escalas que están *sistémicamente* relacionadas. En una primera escala, “nosotros” es el hablante, el enunciador, es quien propone las políticas “correctas”, es quien vino para estar “haciendo lo que hay que hacer” y que, por tanto, es quien expresa (y viene a representar) a todos aquellos que (a) comparten el *enemigo* y que (b) - ya sea como consecuencia de (a) o independientemente de ello, por propia convicción, por propia identidad - comparten las políticas “correctas” porque esa son las que “hay que hacer”. Esos expresados / representados conforman la segunda escala, más amplia y que – obviamente – contiene a la primera. Son aquellos que han venido a ser expresados / representados: son la gente común, “la gente”, “todos”.

Hay, pues, un “nosotros” más amplio, que contiene y engloba tanto a “la gente” como a quienes la expresan y representan. Ese “nosotros” ampliado es “todos juntos”.

Lo que identifica a “la gente” – y, por supuesto, también al “nosotros” que la expresa y representa - es aquello que nos identifica y nos une a “*todos nosotros*”, aquello que permite que construyamos “*todos juntos*”: son aquellos valores humanos, universales, básicos, nobles, justos, sobredeterminantes - definidos genéricamente con su correspondiente ‘adecuada vaguedad’- en la que todos (¡todos!) podemos reconocernos en nuestras características, deseos y aspiraciones

---

<sup>7</sup>Vaya como ejemplo esta afirmación de uno de los asesores del expresidente M. Macri: “El discurso progresista es (...) una fachada para ocultar y justificar la mera delincuencia de la siempre presente corrupción populista” (A. Rozitchner, 2015, p. 17)

más elementales, sin conflicto alguno; precisamente, en aquellos valores que nos unifican, nos asimilan, nos uniforman, no nos distinguen ni nos diferencian: aquello que todos compartimos sin discriminación; aquello que *todos* somos y queremos *siempre* y en *todas partes*; aquello por lo que ‘estamos y hacemos juntos’; aquello que nos aglutina y nos encolumna: esos valores básicos de los que nadie podría (ni querría) desmarcarse porque dejaría entonces de integrar ese colectivo amalgamado que nos define como argentinos o, aún más, como seres humanos. Esta identidad elemental (entre *todos* los individuos, entre todos *nosotros*), se complementa con la sobresimplificación extrema en la construcción del enemigo, de modo que su imagen pueda quedar rápidamente instalada y pueda ser fácilmente contrastada, sobre la base de su contundente y unívoca simplicidad. Efectivamente, la *construcción del enemigo* requiere (y se canaliza a través de) una operación de simplificación: la producción de una síntesis asequible, simple, fácil, memorizable, repetible, formulada con estilos y lenguajes convincentes, con fuerte carga emocional.

### **Acerca de la despolitización**

La *despolitización* que se propone desde el neoliberalismo (Schuttenberg, 2017) se estructura sobre un *doble* movimiento: la narrativa del “*todos juntos*”, la construcción discursiva de “aquello que nos identifica y nos une (a todos) que es, al mismo tiempo, la contracara del disenso, de la diversidad (de las diversidades), de los antagonismos, de los conflictos: distributivos, de grupos, de ideologías, de intereses, de clases y, en última instancia, políticos. El discurso inaugural de M. Macri ya citado es emblemáticamente claro en este sentido.

Así, el antagonismo o el conflicto político (“*la grieta*”) es presentado como una creación o invención del propio adversario –el *enemigo* construido– que el discurso neoliberal enfrenta desde el ‘consenso amplio’, la *armonía* y la *unión* (“*todos juntos*”), al amparo y bajo la advocación de aquellos supra-valores (la república, la patria, la libertad, sostenibilidad, inclusión) que realmente (nos) *unifican*. “*Todos juntos*” también implica “en esto somos todos iguales, no hay ninguna diferencia entre todos nosotros que nos aleje de esos valores o que nos separe”. También es, por tanto, la anulación/ ocultamiento / disfraz de la/s desigualdad/es, la invención de la homogeneidad (y la indiferenciación).

J. Alemán (ibid.) sostiene que esta despolitización es un elemento constitutivo del neoliberalismo que “es intolerante a los disensos y quiere cerrar cualquier brecha en lo social”; que es propio del estilo del poder neoliberal, que “(...) se *disimula* como consenso (y) *disfraza* su ideología como el “fin de la ideología” (lo que resulta compatible con el ‘fin de la historia’ que F. Fukuyama propuso en 1992).

El silenciamiento, la descalificación y el rechazo de ‘la política’ y ‘la ideología’, tanto en el plano doméstico como en el plano internacional, se combina con la exclusión/negación de la orientación política de los gobiernos: ese discurso postula que ‘los gobiernos no tienen ideología, no orientan los procesos ideológicamente ni según cosmovisiones propias (ni mucho menos, *defendiendo intereses*), sino que hacen lo que deben hacer según las condiciones que enfrentan’.(Esto es exactamente el argumento al que NAU autoriza explícitamente a gobiernos a recurrir para fundar sus decisiones). Corolarios posibles: “lo que (nosotros) hacemos desde el gobierno no es ideológico ni político: así es como estas cosas funcionan, como estas decisiones deben ser tomadas y como estas acciones deben ser hechas”; estamos “haciendo lo que hay que hacer”. Esta posición normaliza y naturaliza ‘el orden’ y de ese modo, –construyendo al enemigo– ‘quienes estén en contra ‘no lo entienden’ o ‘son irresponsables’ o ‘son demagógicos’ o ‘son populistas’. “La política (los distintos intereses políticos) nos separa”. “Cuando nos reconocemos como ‘la gente’,

todos queremos lo mismo y todos somos iguales, sin diferencias". Así, la pretensión de "despolitizar" (despojar de contenidos, significados, referencias y apariencias "políticas") consiste en presentar los modelos de organización económica, de sociedad y de ciudad perseguidos como si estuviesen despojados de cualquier carácter 'político' (esto es, interesado); como si, en cambio, fueran 'naturales', 'universales', 'simples', 'unidimensionales', 'lo justo', 'lo que debe ser' y -en el límite- 'la verdad'. La narrativa correspondiente a la "nueva forma de hacer política" consiste en "atender y dar soluciones a las necesidades de la gente" (y "nosotros" conocemos -porque está en la base de *nuestros valores*- la forma de hacerlo). En este punto -argumenta- no hay dos posiciones posibles, sino una sola, frente a la cual sólo se puede actuar *bien o mal, ser verdadero o falso, proponer verdades o mentiras*. En este relato, un antagonismo político es transfigurado, desde la confrontación entre intereses y posiciones identificables y contrarias hasta el plano del (único) significado posible y válido del *universal*. De ese modo, no es que el 'otro' ("ellos") piense distinto, defienda otros intereses, exprese los intereses de actores sociales diferentes sino que actúa *mal, miente, no hace lo debido*.

La confrontación y el debate político se eluden cambiando el ámbito donde esos discursos *mundos* podrían explicitar y dirimir sus diferencias: se elige así otro "campo de batalla".

#### **Lo que se naturaliza**

El capitalismo - sostiene J. Alemán (2019) "(...) produce (...) una trama simbólica que funciona de modo invisible, naturalizando las ideas dominantes y escondiendo *su acto de imposición*".

Esa naturalización/ legitimación pivotea alrededor de tres vectores centrales:

- La desigualdad entre las personas y entre los grupos humanos, fundada sobre distinciones y diferencias constitutivas, intrínsecas, ínsitas y estructurales;
- La individuación y el individualismo -en oposición a lo que es común, compartido, lo que es colectivo. Sólo el individuo es el protagonista de la historia (y el rol del Estado es la protección de derechos de los individuos);
- La estructuración asimétrica y jerárquica de la sociedad, fundada sobre la desigualdad de/entre los grupos y sobre los logros, los méritos y los merecimientos individuales.

Esa desigualdad es vista como un dato inicial, estructural que, aunque concierne a grupos y colectivos, sólo podría ser modificable a través de canales y en términos individuales.

Estos vectores operan como 'mitos fundantes' sobre los que se legitiman las diferencias entre diferentes grupos y la asignación asimétrica de sus respectivos lugares sociales, lugares geográficos, lugares políticos. Esta idea - del capitalismo en general y de su etapa neoliberal en particular - no es sino una declinación actualizada de otras argumentaciones que buscaron legitimar históricamente desigualdades en diferentes ámbitos, ya en términos individuales - por ejemplo, el derecho divino de los reyes - o referido a grupos específicos - por ejemplo, el pueblo *elegido* entre los hebreos o, más recientemente, el *herrenvolk* (raza *superior*) entre los nacionalsocialistas alemanes, entre muchos otros.

En esta dirección, Ranciere (ibid) señala que "el capitalismo organiza un *mundo común* propio, un *mundo común* basado en la desigualdad y que la reproduce sin cesar (a esta reproducción sistemática de las desigualdades alude también Pedro Abramo en "La ciudad com-fusa") de modo tal que este se presenta como el mundo, el mundo real (...), el mundo existente". En el mismo sentido, Hobsbawm (citado en Schuttenberg, 2017) señala que "(...) la característica de las derechas es concebir la desigualdad como un dato "natural", consustancial al orden humano. En ese marco, para los sectores conservadores, toda tentativa de modificación social impulsada por grupos subalternos es considerada como un cuestionamiento del *orden natural*".

La *organización asimétrica* ('cada cual en el lugar que le corresponde') fue legitimada en términos coloquiales y cotidianos cuando, desde la experiencia más reciente del neoliberalismo en el poder en Argentina, el entonces Presidente del Banco Nación criticó "la burbuja de crecimiento populista" con la que "le hiciste creer (sic) a un empleado medio que su sueldo medio le servía para comprar celulares, plamas, autos, motos e irse al exterior. Eso era todo una ilusión, no era normal (...) no era sostenible" (González Fraga, entrevista con Novaresio, radio La Red, mayo 2016) La *individuación* y la responsabilidad (social) de los individuos han sido ilustremente resaltados en la célebre entrevista de Women's Own en la que Margaret Thatcher sostuvo (traducción propia) "(...) Creo que hemos atravesado un período en el que demasiada gente fue llevada a entender que cuando tienen un problema, es trabajo del gobierno el enfrentarlo: "tengo un problema, recibo un subsidio; no tengo vivienda, el gobierno debe albergarme". Lanzan sus problemas sobre la sociedad. **Y, sabe, no hay tal cosa como una 'sociedad'. Hay hombres y mujeres individuales y hay familias.** Y ningún gobierno puede hacer nada excepto a través de la gente y la gente debe cuidarse a sí misma en primer lugar. Es nuestra responsabilidad cuidarnos a nosotros y luego, también, cuidar a nuestros vecinos." <sup>8</sup>

Cuando Thatcher afirma que "ellos lanzan (difunden, arrojan, descargan) sus problemas sobre la sociedad" está sosteniendo que esos problemas (de empleo y de vivienda, pero también de adaptación, de integración, de aprendizaje, de comprensión, de inserción, de inclusión, de progreso, de crecimiento... ) son **de ellos** (*están producidos* por ellos, por *cada uno* de ellos) - los desempleados, los sin vivienda, los desalojados, quienes tienen empleos precarios o quienes habitan en viviendas precarias - y no por algún sistema de producción o distribución, por alguna racionalidad económica, por alguna característica particular de la difusión y apropiación de las nuevas tecnologías y del desarrollo de las fuerzas productivas, por alguna dinámica particular de transformación de las relaciones sociales de producción ni por los efectos de estas transformaciones en la asignación de "lugares sociales".

El que estos *desacuerdos* se originan en *mundos comunes* divergentes se expresa claramente en que siempre -tanto en el comentario de González Fraga como la entrevista a Thatcher -hay alguien /algunos que "le hicieron creer a *esta gente*" que tenían derechos a cosas que, según el lugar que ocupan en la estructura social, están *naturalmente* fuera de su alcance.

### **Aquello que se oculta**

¿De qué no se habla en la NAU ni en los ODS?

La cuarta corriente que converge en la construcción de las trampas discursivas se encarna en aquellos temas que la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible omiten. En ambos documentos, la principal y más notoria ausencia – de la que se desprenden varias insuficiencias, distorsiones, incongruencias, vacíos e incompletudes - es la de la perspectiva de derechos y, en especial, los comprendidos en el Derecho a la Ciudad.

En torno a la persistente cuestión principal en la NAU, los ODM y los ODS (esto es, la eliminación, erradicación de – o al menos, la lucha contra la pobreza) se registran varias omisiones significativas, entre ellas:

---

<sup>8</sup>"I think we have been through a period when too many people have been given to understand that when they have a problem it is government's job to cope with it. 'I have a problem, I'll get a grant. I'm homeless, the government must house me.' They are casting their problems on society. **And, you know, there is no such thing as society. There are individual men and women and there are families.** And no governments can do anything except through people, and people must look to themselves first. It is our duty to look after ourselves and then, also, to look after our neighbours" Thatcher, entrevistada por Douglas Keay en 'Woman'sown'. Octubre 31, 1987

°la consideración de ‘los pobres’ como titulares de derechos ciudadanos – y no sólo identificados como ‘beneficiarios de políticas sociales’ o desde visiones o consideraciones éticas, morales y/o religiosas;

°la dinámica y los mecanismos de producción y reproducción de la pobreza;

°la diversidad y heterogeneidad de las pobrezas (aquello que en la NAU se nombra como “todas (sus) formas y dimensiones”: asalariados con bajos ingresos; trabajadores informales, trabajadores con altos grados de precariedad laboral, trabajadores subocupados y desocupados, campesinos, pequeños comerciantes, población marginal o marginalizada, jubilados, habitantes sin techo, etc.), que requieren abordajes claramente diferenciados, adecuados a los modos desparejos de accesibilidad al ingreso, al suelo, a los servicios básicos urbanos, a la regularización dominial, al trabajo, al consumo, a la prestación de salud, a la seguridad y al crédito;

°los *procesos de empobrecimiento*; la identificación de las políticas, normas o medidas que bajo cualquier justificación o argumentación ‘virtuosa’ (como “ingresar / regresar al mundo”, “reducir el déficit fiscal”, etc.) - inciden sobre la *construcción* de esos procesos; la dinámica y los mecanismos de producción y reproducción del *hábitat de la pobreza*: (Barreto et al,2015): la marginación territorial, las bajas condiciones ambientales del entorno urbano, la precariedad de la vivienda, la carencia y/o inaccesibilidad a infraestructuras, equipamientos urbanos y servicios urbanos domiciliarios, la baja conectividad y accesibilidad urbanas, la exposición a inseguridades y riesgos, la vulnerabilidad extrema frente a eventos naturales extremos, el bajo nivel educacional, la alimentación insuficiente, la deficiente atención de la salud, las débiles garantías de los derechos civiles y políticos, la discriminación y estigmatización socio-cultural, el deterioro de los mecanismos de acceso a una vivienda adecuada (tierra, créditos) para los más pobres;

°las magnitudes de las brechas, *desigualdades* y fragmentaciones sociales y territoriales, así como la comprensión y regulación de las dinámicas y los mecanismos que las (re) producen, amplían y perpetúan

Así, las metas de los ODS y la NAU (inclusión, seguridad, sostenibilidad y resiliencia) no tienen que ver única ni estrictamente con la materialidad de las ciudades, (en tanto *artefactos* o *dispositivos* o *aparatos* técnicos) sino con la gestión de *las pobrezas y la desigualdad social* y – más estrictamente - con las *expresiones espaciales* de esas pobrezas y esas desigualdades: con la *injusticia espacial*. La ‘trampa’ es trampa en cuanto su enunciado elude tratar las *condiciones de (re) producción* de esas injusticias.

En cuanto a las relaciones entre actores públicos y privados en la construcción de la ciudad, en la economía de las ciudades y en la planificación urbana y territorial, algunos de los temas clave que NAU y ODS no abordan ni tratan son:

- los *contextos, los modos, las estrategias, los procesos y los actores sociales* a través de los cuales los gobiernos definirán las políticas urbanas cuya implementación permita construir los resultados que declaran buscar;
- las políticas de ‘austeridad estatal’ y la restricción de la participación de los Estados, en paralelo al auge de políticas neoliberales sobre vivienda, transporte o trabajo y el creciente manejo del crecimiento y funcionamiento de las ciudades en manos de ‘los mercados’;
- la preeminencia de las lógicas de los mercados inmobiliarios, de la privatización de espacios, inmuebles, bienes y servicios públicos, y de los instrumentos de la monetarización, mercantilización y financiarización del suelo, de los espacios públicos, del territorio, de la ciudad y de la vida urbana; la apropiación privada por parte de grandes empresarios y propietarios inmobiliarios de las plusvalías que derivan de las fuertes inversiones públicas en la urbanización y en la producción de suelo;
- las condiciones, mecanismos de poder, diseños organizacionales, modelos de gestión, procedimientos e instrumentos que (re) producen y profundizan insustentabilidad, riesgos,

inequidades, exclusiones, vulnerabilidades e inseguridades; en el límite, las relaciones de connivencia entre algunas gestiones gubernamentales y la dominación y preminencia de las lógicas de los mercados (de suelo, inmobiliarios, financieros, bancarios);

También están notoriamente ausentes, finalmente, algunas definiciones, posicionamientos, conceptos e instrumentos fundamentales –Derecho a la Ciudad, Función social de la tierra, Función social de la propiedad, Producción social del hábitat, Economía Popular, Otras formas de propiedad (ni privado ni público: común)– sobre los que se podrían fundar estrategias que contrarresten la *reproducción de las condiciones de la pobreza y la desigualdad urbana*.

### **CONCLUSIÓN**

Como se argumentó al comienzo del artículo, la *trampa discursiva* que habilita y recubre todos esos *disfraces, ausencias, naturalizaciones y omisiones* es la pretensión de que los gobiernos no tienen ideologías ni posiciones políticas, sino que sólo toman decisiones racionales y pragmáticas frente a escenarios locales e internacionales complejos y turbulentos que no controlan totalmente. Esa *trampa* es consustancial a la forma en que se presenta “una nueva manera de hacer política”, cuyos discursos disfrazan, despolitizan, naturalizan y ocultan temas, conceptos y problemáticas sociales acuciantes, proponiendo un ámbito en el que el debate ‘no tiene lugar’.

En el campo de las contradicciones políticas entre los intereses de los actores y los gobiernos, es clave cómo se *nombra* lo que se propone lograr, cómo se *define* lo nombrado y cómo se identifican y precisan las *condiciones* que componen y reproducen el problema y las *estrategias* para construir las alternativas. Esa batalla *política* se dirime en el campo cultural y discursivo y es parte constitutiva del debate fáctico sobre las políticas urbanas y sus instrumentos.

### **Referencias bibliográficas**

- Alemán, J. (2019) Capitalismo: crimen perfecto o emancipación. E-book ISBN 9788416737413
- Barreto, M.A. y M. Lentini, M. (comps.), 2015. Hacia una política integral del hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina. Ed. Café de las Ciudades
- Borja, J. (2012) ‘La ecuación virtuosa e imposible o las trampas del lenguaje’ en Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual, Universidad de Barcelona
- De Mattos, C. (2014) Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI, en Karol, J. (Ed) et al. (Coords), 2016, UPE 11. Conducir las transformaciones urbanas. Las mesas redondas. FAU-UNLP/UPE/Café de las Ciudades
- Eco, U. (2013:13-67) Construir al enemigo en Construir al enemigo y otros escritos, Lumen,
- Granero Realini, G. (2016) Territorios de la desigualdad. Estudio de la política urbana de Rio de Janeiro desde la perspectiva de la Justicia Espacial. Tesis de Maestría, PROPUR, FADU, UBA
- Karol, J. (2018). Desarrollo, sustentabilidad, inclusión y otras trampas discursivas. 3° Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la nueva agenda urbana. Córdoba, Junio.
- Ouviña, H. y Thwaites Rey, M. (comp., 2019), Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina. Colección *Ensayo e investigación*. CLACSO
- Ranciere, J. (2018). Democracia e igualdad en un mundo que cambia. En Review-Revista de libros N° 16, Buenos Aires
- Reese, E. (2017) Extractivismo urbano
- Rodríguez, A. y Rodríguez, P. (2009) Santiago, una ciudad neoliberal. SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación
- Rodríguez, A., Sugranyes, A. (2017). La nueva agenda Urbana: pensamiento mágico. Revista Vivienda y Ciudad – ISSN 2422-670X-Vol. 4, Diciembre.
- Schuttenberg, M. (2017). La política de la despolitización. Un análisis de la construcción del relato PRO. Desafíos, 29(2), 277-311. doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5259>
- Verón, E. (2011:32), “La paradoja del hablador” en Papeles en el tiempo, Paidós, Buenos Aires